

Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

SERIA „MONOGRAFIE I ROZPRAWY”, NR 4

Danuta Guzal-Dec

**Samorząd gminny
w kreowaniu zrównoważonego rozwoju
obszarów przyrodniczo cennych
województwa lubelskiego**

Biała Podlaska 2015

Wydawca:

Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Recenzenci:

dr hab. Izabella Sikorska-Wolak, prof. PSW
dr hab. Artur Bołtromiuk, prof. UwB

**Opracowanie przygotowano w ramach projektu badawczego
nr 2011/01/D/HS4/03927 pt.: „Ekologiczne uwarunkowania i czynniki
rozwoju funkcji gospodarczych na obszarach przyrodniczo cennych
województwa lubelskiego” finansowanego ze środków
Narodowego Centrum Nauki**

**© Copyright by Państwowa Szkoła Wyższa
im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej**

ISBN 978-83-64881-12-1

Nakład: 150 egz.

Liczba arkuszy wyd.: 27



Wydawnictwo PSW JPII
ul. Sidorska 95/97, p. 334R
21-500 Biała Podlaska
www.pswbp.pl

Skład, druk, projekt okładki:

Agencja Reklamowa TOP, ul. Toruńska 148, 87-800 Włocławek

Spis treści

Zagadnienia wstępne	7
Rozdział 1. Rola samorządu gminnego w rozwoju lokalnym.	17
1.1. Rozwój lokalny – istota, cele, determinanty	17
1.2. Pojęcie i istota polityki rozwoju lokalnego.....	23
1.3. Przesłanki prowadzenia przez władze samorządowe polityki rozwoju lokalnego.....	28
1.4. Warunki skuteczności, priorytetowe obszary i zalecane instrumenty lokalnej polityki rozwoju	31
1.5. Bariery realizacji polityki rozwojowej samorządu lokalnego	43
Rozdział 2. Samorząd gminny w kreowaniu zrównoważonego rozwoju lokalnego	49
2.1. Rozwój lokalny na obszarach wiejskich w regionie peryferyjnym – koncepcje i wyzwania	49
2.2. Wybrane aspekty teoretyczne zrównoważonego rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem problematyki środowiska przyrodniczego	58
2.3. Problemy implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju na poziom gmin	68
2.4. Lokalna polityka ekologiczna jako narzędzie wdrażania zrównoważonego rozwoju	72
2.5. Zakres i formy realizacji zadań samorządu gminy związanych z ochroną środowiska	79
2.6. Źródła finansowania zadań samorządu gminy w zakresie ochrony środowiska	87
2.7. Znaczenie świadomości ekologicznej przedstawicieli samorządu w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju.....	94
2.8. Wyzwania lokalnej polityki zrównoważonego rozwoju.....	97
Rozdział 3. Konkurencyjność gminy w obszarze środowiskowym	103
3.1. Konkurencyjność układów terytorialnych jako problem badawczy	103
3.2. Konkurencyjność układów lokalnych – pojęcie, czynniki i uwarunkowania	114
3.3. Miejsce konkurencyjności w koncepcji zrównoważonego rozwoju	119
3.4. Środowisko przyrodnicze jako źródło przewagi konkurencyjnej.....	123
3.5. Konkurencyjność przyrodnicza gminy – pojęcie i determinanty	131
3.6. Współpraca jako instrument polityki konkurowania władz samorządowych	136
3.7. Konkurowanie pośrednie władz gminnych.....	140

Rozdział 4. Ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych	145
4.1. Pojęcie obszaru przyrodniczo cennego	145
4.2. Delimitacja obszarów przyrodniczo cennych	152
4.3. Problematyka wartości obszarów przyrodniczo cennych	162
4.4. Metody wyceny wartości obszarów przyrodniczo cennych	165
4.5. Uwarunkowania działalności gospodarczej na obszarach przyrodniczo cennych	170
Rozdział 5. Determinanty kreowania zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności środowiskowej na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego	185
5.1. Województwo lubelskie jako obszar badań	185
5.2. Dobór gmin i charakterystyka próby badawczej	190
5.3. Świadomość ekologiczna przedstawicieli samorządu gmin	195
5.4. Determinanty rozwoju gmin – w opinii przedstawicieli samorządu	210
5.5. Problemy zrównoważonego rozwoju	219
5.6. Problemy wykorzystywania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze	223
5.7. Zagrożenia dla środowiska przyrodniczego i konflikty na tle ochrony środowiska	229
5.8. Obszary prawnie chronione jako determinanta rozwoju	232
5.9. Własny potencjał dochodowy budżetów gmin jako uwarunkowanie rozwoju i konkurencyjności	241
Rozdział 6. Implementacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w aspekcie polityki rozwoju gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego	251
6.1. Priorytety i kierunki rozwoju w polityce władz lokalnych	251
6.2. Polityka ekologiczna władz samorządowych	255
6.3. Kształtowanie proekologicznej kultury organizacyjnej w urzędach gmin	280
6.4. Modele zrównoważonego rozwoju realizowane w gminach	289
Rozdział 7. Polityka konkurowania w obszarze środowiskowym samorządów gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego ...	299
7.1. Założenia i instrumenty polityki konkurowania władz samorządowych ..	299
7.2. Atrakcyjność turystyczna – konkurencyjność czynnikowa	306
7.3. Model konkurencyjności środowiskowej gmin	315
7.4. Wspieranie rozwoju turystyki	317

7.5. Poziom konkurencyjności środowiskowej i zdolności konkurencyjnej w aspekcie rozwoju funkcji turystycznej – konkurencyjność wynikowa . .	319
7.6. Wykorzystanie współpracy w polityce konkurowania władz samorządowych.....	325
7.7. Studium przypadku modelowych rozwiązań w polityce konkurowania w obszarze środowiskowym – Janów Lubelski	339
7.8. Model instytucjonalno-organizacyjnego wsparcia konkurencyjności środowiskowej gmin	344
Zakończenie	349
Bibliografia	363
Spis tabel.....	388
Spis wykresów.....	392
Spis rysunków	393
Aneks	394

Zagadnienia wstępne

Problem badawczy

Gminy przyrodniczo cenne, których elementem konstruktywnym są obszary chronione o wysokim reżimie ochrony, ograniczającym możliwości rozwoju gospodarczego, pomimo wielu wewnętrznych różnic łączy niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Lokalizacja gmin przyrodniczo cennych w regionie peryferyjnym na obszarze Polski Wschodniej – w województwie lubelskim, dodatkowo warunkuje utrudnienia rozwoju – niższą niż w innych częściach kraju dynamikę pozytywnych zmian rozwojowych.

W tej sytuacji doniosłego znaczenia nabiera problematyka poszukiwania determinant mogących zdynamizować procesy rozwojowe. W najnowszych koncepcjach rozwoju lokalnego i regionalnego kładzie się nacisk na wewnętrzne – endogeniczne determinanty rozwoju. Podkreśla się, że rozwój lokalny determinuje w głównej mierze zdolność do mobilizowania i efektywnego wykorzystania wewnętrznych determinant rozwoju jednostek terytorialnych.

Regiony słabiej rozwinięte z reguły dysponują istotnym czynnikiem osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, jakim jest relatywnie nieskażone środowisko naturalne. Właściwe wykorzystanie tego waloru może stanowić dźwignię rozwoju regionalnego i lokalnego, zapewniając dobrobyt mieszkańcom i uzyskanie przewagi nad innymi terytoriami. Przyrodnicza konkurencyjność¹ regionu to koncepcja, która, jak podkreśla A. Kasztelan, „doskonale wpisuje się w podstawowe założenie zrównoważonego rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Właściwe wykorzystanie potencjału środowiskowego z jednej strony pozwoli na wygenerowanie dodatkowych efektów ekonomicznych, z drugiej – przyczyni się do dalszej poprawy stanu środowiska i uzyskania dzięki temu efektów synergii, po trzecie, sprzyjać będzie realizacji celów społecznych, poprzez spadek bezrobocia w regionie i ogólną poprawę jakości życia”².

Rolę głównego inicjatora i koordynatora procesów mobilizowania i efektywnego wykorzystania lokalnych zasobów w kreowaniu rozwoju lokalnego przypisuje się władzom samorządowym³. Przyjmując założenie o słuszności takiego podejścia, pojawia się główny problem badawczy dotyczący działań, jakie (zwłaszcza

¹ Pojęcie „konkurencyjność przyrodnicza” będzie traktowane w pracy równoważnie znaczeniowo z pojęciem „konkurencyjności środowiskowej”. Pojęcie „polityka konkurowania w obszarze środowiskowym” – stosowane będzie w odniesieniu do środowiska przyrodniczego. W literaturze przedmiotu „środowisko przyrodnicze” oraz „środowisko naturalne” to pojęcia często stosowane zamiennie. Wyrażane są jednakże stanowiska (np.: H. Kruk: *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 78–80), że posługiwanie się pojęciem „środowisko naturalne” współcześnie nie jest uzasadnione, ze względu na fakt, że „niewiele jest zachowanych naturalnych układów przyrodniczych, a więc w zasadzie nie ma już środowiska naturalnego”. Zasoby środowiska przyrodniczego jednak wciąż nazywane są zasobami przyrodniczymi, zasobami naturalnymi, bogactwami naturalnymi, stąd przyjęte w pracy podejście.

² A. Kasztelan: Środowiskowa konkurencyjność regionów – próba konceptualizacji. *Problemy Ekorożowy – Problems of Sustainable Development*, 2010, t. 5, nr 2, s. 77–86.

³ B. Plawgo (red.): *Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej*. Fundacja BFKK, Białystok 2010, s. 5.

w zakresie konkurencyjności środowiskowej) może i powinien podejmować samorząd gminny na obszarach przyrodniczo cennych, aby zdynamizować procesy zrównoważonego rozwoju.

Rozważania ujęte w pracy pozostają pod wpływem paradygmatu ekonomii zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którym należy dążyć do integracji łańdów: społecznego gospodarczego i środowiskowego. Paradygmat ekonomii zrównoważonego rozwoju nie ma nadal ugruntowanej pozycji w naukach ekonomicznych⁴. Jak podkreśla S. Czaja, ekonomia zrównoważonego rozwoju wymaga nowych pojęć wykorzystujących atrybuty zrównoważenia oraz trwałości. Język ekonomii zrównoważonego rozwoju jest w początkowej fazie kształtowania się i wiele jego elementów, podobnie jak samej dyscypliny, ulegać będzie dalszym przekształceniom. Ekonomia zrównoważonego rozwoju tworzy podstawy swojego języka opartego na zbiorze pojęć (kategorii), które wyrażają zarówno specyfikę tej dyscypliny, jak i jej związki z ekonomią głównego nurtu. Ekonomia zrównoważonego rozwoju obejmuje również procesy gospodarowania oraz zjawiska ekonomiczne, ale w znacznie szerszym mega układzie niż ekonomia tradycyjna, obejmującym gospodarkę, społeczeństwo oraz środowisko przyrodnicze⁵. Do nowych, ale wywodzących się z ekonomii tradycyjnej kategorii ekonomii zrównoważonego rozwoju należą zrównoważona konkurencyjność i konkurencyjność środowiskowa.

Ekonomia zrównoważonego rozwoju jest nauką formującą się, wymagającą badań ukierunkowanych na rozpoznanie uwarunkowań, możliwości i ograniczeń implementacji koncepcji oraz wskazywanie narzędzi wsparcia. Dlatego też istotne jest określenie roli samorządu gminnego w usprawnieniu procesu implementacji koncepcji na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem aktywności służącej wspieraniu konkurencyjności środowiskowej gmin.

Niniejsza praca pozostaje w dużym zakresie w nurcie badawczym ekonomii socjoekologicznej (*socio-ecological economics*), której głównym przedstawicielem jest M. Jakobs. W ekonomii socjoekologicznej istotne jest przyjęcie założenia, że człowiek jest elementem natury, a nie – tak jak w ekonomii ekologicznej – elementem wyobcowanym z kapitału naturalnego. Jednak sama jednostka w ekonomii socjoekologicznej nie jest szczególnym przedmiotem rozważań, ważniejsze miejsce zajmują grupy społeczne i społeczeństwo. Uwzględnia się zarówno wartości etyczne właściwe dla jednostek, jak i kulturę organizacyjną, zwłaszcza organizacji rządowych i samorządowych oraz procesy indywidualnego i zbiorowego uczenia się⁶. Ekonomia socjoekologiczna przykłada dużą wagę do wiedzy społecznej, którą kształtują: partycypacja społeczna i działanie w zespołach, edukacja ekologiczna oraz otwarte dyskusje. Wiedza społeczna stwarza warunki do poprawnego

⁴ T. Borys: Interdyscyplinarność ekonomii zrównoważonego rozwoju. [w:] *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 150.

⁵ S. Czaja: Nowe kategorie ekonomiczne w teorii zrównoważonego i trwałego rozwoju. [w:] *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 158–166.

⁶ P. Jeżewski: Kategoria rozwoju zrównoważonego w naukach ekonomicznych. [w:] *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego w XXI wieku*, P. Jeżewski (red.). Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 23.

wartościowania środowiska. Brak wiedzy społecznej zaniża wyceny dóbr środowiskowych⁷. Jak podkreśla P. Jeżewski wiedza i partycypacja społeczna mogą także przysłużyć się wypracowaniu, akceptacji i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju⁸.

W prezentowanym opracowaniu zostały poddane analizie następujące problemy pozostające w obszarze badawczym ekonomii socjoekologicznej:

- kultura organizacyjna urzędów gmin – przesłanki wdrażania proekologicznej kultury organizacyjnej,
- modele zrównoważonego rozwoju – przesłanki implementacji modelu zintegrowanego,
- znaczenie Lokalnych Grup Działania dla kreowania zrównoważonego rozwoju, upowszechniania procesów zbiorowego uczenia się, powstawania innowacji oraz rozwoju kapitału społecznego,
- intensywność i charakter relacji współpracy wewnątrz- i międzysektorowej,
- postawy ekologiczne przedstawicieli samorządu, postawy wobec zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej – badanie gotowości przedstawicieli samorządu do partycypacji w kosztach utrzymania środowiskowych dóbr publicznych,
- źródła powstawania zagrożeń i konfliktów środowiskowych oraz typologia tych konfliktów,
- edukacja ekologiczna realizowana przez samorząd i w ramach samorządu,
- strategię rozwoju lokalnego jako narzędzie zarządzania (zakres ich uspołecznienia).

Uznając złożoność wynikającą z wielowymiarowości zrównoważonego rozwoju właściwe jest prowadzenie interdyscyplinarnych badań nad tym zagadnieniem. W poszukiwaniu roli samorządu w kreowaniu zrównoważonego rozwoju niezbędne jest nawiązanie do dorobku ekonomii, (a w tym ekonomii sektora publicznego w obszarze jakości rządzenia – *good governance*), socjologii i nauk o zarządzaniu. Interdyscyplinarne podejście do analiz wynika z potrzeby wskazania roli samorządu na wielu płaszczyznach zrównoważonego rozwoju, w szczególności z uwzględnieniem:

- płaszczyzny etycznej (kwestii waloryzacji przyrody i odpowiedzialności władz samorządowych za przyrodę),
- płaszczyzny ekologicznej (działania na rzecz ochrony przyrody),
- płaszczyzny społecznej (aktywności samorządu w kształtowaniu proekologicznej kultury organizacyjnej w urzędzie gminy oraz zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju, a także kreowaniu kapitału relacyjnego, społecznego, procesu zbiorowego uczenia się),
- płaszczyzny ekonomicznej (określenia możliwości kierunków i sposobów gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych – roli samorządu w procesie mobilizacji wykorzystania zasobów lokalnych),

⁷ S. Faber, R. Constanza, M. Wilson: Economic and ecological concepts for evaluating ecosystem services. *Ecological Economics*, 2002, t. 41, nr 3, s. 375–392.

⁸ P. Jeżewski: *Kategoria rozwoju...*, dz. cyt., s. 23.

- płaszczyzny techniczno-organizacyjnej (wdrażania zarządzania środowiskowego, stosowania i promocji wykorzystania w urzędach gmin proekologicznych innowacji technologicznych),
- płaszczyzny prawnej (stanowienie aktów prawnych bezpośrednio i pośrednio w zakresie ochrony środowiska),
- płaszczyzny politycznej (opracowywania planów i programów rozwoju, ich wdrażania i kontroli).

Cele i hipotezy badawcze

Celem głównym pracy było wskazanie roli samorządu gminnego w kreowaniu zrównoważonego rozwoju na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego, w tym w szczególności poprzez podnoszenie poziomu konkurencyjności środowiskowej. W ramach tak sformułowanego celu głównego wskazano cele szczegółowe o charakterze poznawczym oraz aplikacyjnym. Przyjęto następujące cele szczegółowe o charakterze poznawczym:

1. Diagnoza stanu świadomości ekologicznej, w tym postaw władz lokalnych wobec środowiska przyrodniczego.
2. Określenie czynników i uwarunkowań rozwoju badanych gmin, ze szczególnym uwzględnieniem problemów środowiskowych (zagrożeń dla środowiska przyrodniczego oraz konfliktów ekologicznych).
3. Charakterystyka realizowanych przez władze lokalne kierunków rozwoju lokalnych gospodarek obszarów cennych przyrodniczo oraz określenie ich zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju.
4. Diagnoza uwarunkowań, instrumentów i rozwiązań organizacyjnych stosowanych w jednostkach samorządowych w zakresie wdrażania polityki ekologicznej.
5. Diagnoza stanu, systematyka kierunków oraz barier wykorzystania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze na obszarach cennych przyrodniczo (zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju) w aspekcie działań realizowanych przez samorządy.
6. Charakterystyka konkurencyjności środowiskowej badanych gmin w aspekcie rozwoju turystyki.

Cele aplikacyjne to:

1. Przedstawienie rekomendacji kierunków i form wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego w procesach stymulowania rozwoju gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych, zgodnych z koncepcją zrównoważonego rozwoju.
2. Sformułowanie postulatów skierowanych do gminnych władz samorządowych i centralnych organów decyzyjnych, których realizacja ułatwi wdrażanie zrównoważonego rozwoju na poziomie gmin.
3. Opracowanie modelu instytucjonalno-organizacyjnego wsparcia wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego w procesach stymulowania zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych.

W pracy postawiono następującą hipotezę główną: „samorządy gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego w niedostatecznym stopniu tworzą wa-

runki do wdrażania procesu zrównoważonego rozwoju w obszarze: kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów gmin, zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju, założeń i realizacji polityki ekologicznej oraz polityki wspierania konkurencyjności środowiskowej” oraz hipotezy szczegółowe:

1. Wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju gmin w wymiarze środowiskowym wymaga zmiany postaw samorządów wobec problemów środowiskowych w celu wytworzenia proekologicznej kultury organizacji.
2. W samorządach gmin w niedostatecznym stopniu wykształcony został zintegrowany model zrównoważonego rozwoju. Samorządy realizujące ten model charakteryzuje wyższy poziom konkurencyjności środowiskowej.
3. Samorządy gmin wykazują niedostateczny stan zaawansowania działań w obszarze kompleksowego i zintegrowanego planowania zrównoważonego rozwoju oraz rozwiązań organizacyjnych przy wdrażaniu zarządzania środowiskowego w urzędach gmin.
4. Samorządy gmin w niedostatecznym stopniu wykorzystują walory i zasoby przyrodnicze w procesach rozwoju gospodarczego – w tym rozwoju funkcji turystycznej.

Struktura pracy

Praca ma charakter teoretyczno-empiryczny. Składa z siedmiu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i podsumowanych zakończeniem. Rozważania zawarte w rozdziale pierwszym miały na celu przedstawienie przesłanek oraz możliwości pełnienia przez samorząd funkcji stymulatora rozwoju lokalnego (tworzenia założeń i realizacji polityki rozwoju lokalnego). Przybliżono zagadnienia dotyczące uwarunkowań skuteczności, obszarów priorytetowych i instrumentów oraz barier realizacji polityki rozwoju lokalnego.

Charakterystyka istoty rozwoju lokalnego oraz umiejscowienie procesu na specyficznym terytorium, jakim są obszary wiejskie (przyrodniczo cenne) w regionie peryferyjnym pozwoliły na zgłoszenie, w rozdziale drugim, postulatów kreowania tegoż rozwoju zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju oraz koncepcją wielofunkcyjności obszarów wiejskich przy wykorzystaniu neoendogenicznego mechanizmu rozwoju. Na podstawie uprzednio wykazanej roli samorządu gminnego w stymulowaniu procesów rozwojowych, wskazano na możliwości i wyzwania realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. Zwrócono uwagę na trudności implementacyjne związane ze złożonością samej koncepcji. Wskazano na instrumentarium oddziaływania na zrównoważony rozwój pozostające w obszarze polityki ekologicznej (planowanie zrównoważonego rozwoju i wdrażanie zarządzania środowiskowego). Szczegółowo przedstawiono zakres i możliwości realizacji zadań własnych w obszarze ochrony środowiska. Za istotny warunek konieczny wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju przyjęto świadomość ekologiczną społeczności lokalnej i władz samorządowych. Wykształcona świadomość ekologiczna władz samorządowych sprzyja kształtowaniu proekologicznej kultury organizacyjnej urzędu gminy, co ułatwia realizację polityki zrównoważonego rozwoju. Jako główny priorytet i wyzwanie polityki zrównoważonego rozwoju wskazano wspieranie przedsiębiorczości proekologicznej (wykorzystującej

lokalne zasoby i walory przyrodnicze i włączającej lokalną społeczność w procesy wytwarzania). Jest to integralny cel wysiłków polityki społecznej, gospodarczej i ekologicznej.

Specyficznym uwarunkowaniem prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju przez władze samorządowe jest występowanie na terenie gminy obszarów przyrodniczo cennych. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu⁹, w świetle kryteriów ekonomicznych obszary przyrodniczo cenne są terenami, których różnorodność biologiczna stanowi lub może stanowić (przy doborze właściwych kierunków i metod) istotny czynnik działalności gospodarczej lub może w zasadniczy sposób ograniczać formy gospodarowania sprzeczne z podstawowym celem istnienia obszarów przyrodniczo cennych – z zachowaniem różnorodności biologicznej. Kryteria ekonomiczne wskazują zatem, że obszar przyrodniczo cenny powinien być przedmiotem gospodarowania. W ramach rozwoju obszarów cennych przyrodniczo nie należy zapominać, że podstawowym celem rozwoju jest zaspokajanie potrzeb społecznych. Oznacza to konieczność poszukiwania kierunków rozwoju, które, przy zachowaniu odpowiedniego stanu środowiska, zapewniłyby społeczności dochody pozwalające zaspokoić ich potrzeby bytowe.

Środowisko przyrodnicze obszarów przyrodniczo cennych może stanowić źródło ich przewagi konkurencyjnej. Jak wskazuje się w literaturze, zasoby środowiska przyrodniczego stają się źródłem tej przewagi, jeżeli są pozyskiwane i (lub) przetwarzane w celu osiągnięcia poprawy jakości życia. Ma to miejsce wówczas, gdy przedsiębiorstwa funkcjonujące na tych obszarach korzystają z nich w sposób zrównoważony w prowadzonej działalności produkcyjnej, a gminne władze samorządowe stymulują podmioty lokalne do zrównoważonego gospodarowania, ale i same we własnych strukturach racjonalnie ekologicznie gospodarują tymi zasobami. Z ekonomicznego punktu widzenia nie tyle samo istnienie zasobów, ale dopiero wykorzystanie środowiska przyrodniczego można traktować jako czynnik konkurencyjności.

Przedmiotem analizy w rozdziale trzecim stała się problematyka konkurencyjności przyrodniczej gmin. Uzasadniono analizę konkurencyjności terytorialnej jako odrębnej koncepcji badawczej. Przedstawiono specyfikę i uwarunkowania konkurencyjności gmin oraz umiejscowienie konkurencyjności w koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wskazano na możliwości wykorzystania zasobów i walorów środowiska naturalnego jako źródła przewagi konkurencyjnej. Określono pojemność znaczeniową pojęcia konkurencyjności przyrodniczej gminy oraz w aspekcie podmiotowym – polityki konkurowania władz samorządowych w obszarze środowiskowym. Uzasadniono znaczenie współpracy w podnoszeniu konkurencyjności. Wskazano na możliwości oddziaływania (zakres dostępnego instrumentarium) władz samorządowych w zakresie konkurowania pośredniego – wspierania przedsiębiorstw proekologicznych.

W rozdziale czwartym rozważania dotyczą ekologicznych aspektów rozwoju gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. Dla zachowania klarowności w zakresie stosowanych terminów dokonano przeglądu

⁹ B.M. Dobrzańska: *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 56.

pojęcia „obszary przyrodniczo cenne” zestawiając je z pojęciem „obszary chronione”, a następnie na bazie powyższych rozważań wyznaczono wyróżniki definicyjne dla pojęcia „gminy przyrodniczo cennej”. Zabieg ten był niezbędny ze względu na fakt, że podstawowy poziom analiz w niniejszej pracy (element próby badawczej) stanowiła gmina przyrodniczo cenna. Klasyfikacji gmin według poziomu cenności przyrodniczej (ekologicznej) służyła zatem zaprezentowana metoda delimitacji obszarów przyrodniczo cennych.

Zakres i sposób gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów środowiska przyrodniczego powinien być uzależniony od ich wartości i ceny, a właściwie wyceny tej wartości – gdyż jako dobra nie podlegające wymianie rynkowej nie posiadają ceny rynkowej. Zasoby i walory przyrodnicze gmin przyrodniczo cennych w znacznym stopniu charakteryzuje brak wartości użytkowej, stąd uzasadnione wydaje się przybliżenie zagadnień związanych ze specyfiką wartości, a następnie – z metodami i technikami wyceny środowiska przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem tych umożliwiających wycenę wartości nieużytkowych. W ostatnim podrozdziale dokonano próby identyfikacji i klasyfikacji głównych determinant działalności gospodarczej na obszarach przyrodniczo cennych.

W rozdziale piątym dokonano charakterystyki i oceny determinant zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności środowiskowej gmin przyrodniczo cennych województwa. Na wstępie scharakteryzowano województwo lubelskie (potencjał społeczno-gospodarczy i przyrodnicze warunki gospodarowania) jako obszar badań oraz przedstawiono dobór gmin do badań pogłębionych i charakterystykę próby badawczej. W ramach identyfikacji determinant kreowania zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności środowiskowej badanych gmin przyrodniczo cennych pierwszym analizowanym zagadnieniem była świadomość ekologiczna władz samorządowych. Analizie poddano wybrane aspekty wiedzy, oceny i wyceny oraz postaw wobec środowiska naturalnego. Następnie dokonano analizy czynników i uwarunkowań rozwojowych gmin przyrodniczo cennych w opinii władz samorządowych. Zidentyfikowano, w oparciu o metodę Kluczowych Czynników Sukcesu, potencjał źródeł przewagi konkurencyjnej tychże gmin. W świetle opinii władz samorządowych, a także w oparciu o analizę dokumentów strategii rozwoju wyodrębniono problemy zrównoważonego rozwoju badanych gmin. Zbadano opinie władz samorządowych odnośnie możliwości kreowania rozwoju neo-endogenicznego. Zdiagnozowano problemy wykorzystywania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze oraz zagrożenia dla środowiska przyrodniczego i konflikty na tle ochrony środowiska w badanych gminach. Szczególne miejsce poświęcono obszarom chronionym jako determinancie rozwoju badanych gmin. Rozdział zamyka analiza potencjału dochodowego budżetów lokalnych, który niewątpliwie stanowi jedno z podstawowych uwarunkowań rozwoju i konkurencyjności badanych gmin.

W rozdziale szóstym analizie poddano zakres implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w polityce rozwoju w badanych gminach. Na wstępie określono priorytety i kierunki rozwoju w polityce władz lokalnych gmin przyrodniczo cennych. Zbadano aktywność władz samorządowych w zakresie planowania zrównoważonego rozwoju, a szczegółowej ocenie formalnej i rzeczowej poddano

dokumenty strategii rozwoju badanych gmin. Analiza opinii władz samorządowych i pracowników urzędu odnośnie realizacji działań związanych z ochroną środowiska i przyrody w badanych gminach pozwoliła określić ich znaczenie (na tle pozostałych zadań własnych) dla władz samorządowych oraz ujawnić problemy związane z ich realizacją. Analizie poddano aktywność władz samorządowych w zakresie zarządzania środowiskowego w obszarach: organizacji ochrony środowiska w urzędzie gminy, zarządzania informacją o środowisku przyrodniczym, edukacji ekologicznej, proekologicznych inwestycji komunalnych, współpracy międzygminnej w zakresie ochrony środowiska. Ważnym obszarem analiz była ocena aktywności władz samorządowych w kształtowaniu proekologicznej kultury organizacyjnej w urzędach gmin oraz identyfikacja modeli zrównoważonego rozwoju realizowanych w badanych gminach.

W rozdziale siódmym scharakteryzowano aktywność władz samorządowych w podnoszeniu poziomu konkurencyjności przyrodniczej w ujęciu wąskim i szerokim. Określono specyfikę polityki konkurencyjności przyrodniczej, aktywność we wspieraniu przedsiębiorstw proekologicznych oraz ukierunkowanie urzędu gminy na wykorzystanie zasobów i walorów przyrodniczych gminy w procesie rozwoju. W ujęciu wąskim (w aspekcie wykorzystania zasobów i walorów w rozwoju turystyki) konkurencyjność przyrodnicza analizowana była natomiast w układzie trzech współzależnych jej aspektów: potencjału konkurencyjności – uwarunkowań konkurencyjności (konkurencyjność czynnikowa), rezultatów – poziomu konkurencyjności i zdolności konkurencyjnej (konkurencyjność wynikowa) oraz polityki konkurowania. W celu określenia znaczenia zasobów i walorów przyrodniczych w rozwoju turystyki w tych gminach skonstruowano model konkurencyjności przyrodniczej. Szczegółowej analizie poddano skalę i zakres podejmowanej przez władze samorządowe współpracy w celu wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych gminy w procesie jej rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem aktywności podejmowanej w ramach Lokalnych Grup Działania. Przedstawiono studium przypadku samorządu gminy Janów Lubelski jako przykład modelowych rozwiązań w zakresie wspierania konkurencyjności przyrodniczej gminy. Rozważania zawarte w rozdziale siódmym zamyka propozycja modelu instytucjonalno-organizacyjnego wsparcia konkurencyjności środowiskowej gmin przyrodniczo cennych.

W zakończeniu, w oparciu o wnioski dotyczące uwarunkowań i stanu implementacji polityki zrównoważonego rozwoju oraz polityki konkurowania w obszarze środowiskowym, zweryfikowano postawione w pracy hipotezy, by następnie wskazać rekomendacje usprawnienia implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w skali lokalnej.

Materiał źródłowy i metody badań

Studia nad tematem niniejszej pracy rozpoczęto od gruntownego przeglądu literatury przedmiotu, co umożliwiło określenie problemu badawczego, sformułowanie celów, zdefiniowanie hipotez oraz zaprojektowanie narzędzi badawczych wykorzystanych w jej części badawczej. Badania empiryczne zostały przeprowadzone na terenie 30 gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego.

(Schemat procedury doboru oraz charakterystykę badanych gmin przedstawiono w podrozdziale 5.2). Badania terenowe w urzędach gmin zostały zlecone firmie zewnętrznej i zrealizowane w IV kwartale 2013 r.

Oprócz badań ankietowych przeprowadzono studia wielu materiałów źródłowych, a w tym: strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego oraz programu gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego, raportów o stanie środowiska publikowanych przez WIOŚ w Lublinie, raportu nt. potencjału turystycznego Polski Wschodniej opracowanego na zlecenie POT, programu gospodarki wodnej województwa lubelskiego, projektów planów ochrony dla Roztoczańskiego Parku Narodowego (RPN) i Poleskiego Parku Narodowego (PPN), 62 planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 znajdujących się w granicach administracyjnych badanych gmin, gminnych strategii rozwoju – ogólnych i funkcjonalnych (strategii rozwoju turystyki), gminnych Programów Ochrony Środowiska (POŚ), Lokalnych Strategii Rozwoju (LSR) w ramach Lokalnych Grup Działania (LGD), do których należały badane gminy. W pracy wykorzystano również materiały statystyczne GUS w Warszawie – bazę internetową BDL oraz materiały publikowane – raport: Ochrona Środowiska 2014.

Podstawową metodą prezentacji wyników badań w pracy jest analiza opisowa z użyciem metod ilościowych i jakościowych, w tym analiza porównawcza. Przy opracowywaniu pozyskanego materiału statystycznego wykorzystano następujące metody i narzędzia statystyczne:

1. analiza statystyki opisowej: analiza struktury, średnia arytmetyczna, dominanta, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności, minimum, maksimum,
2. graficzna prezentacja danych: tabele, wykresy, mapy,
3. inne typy analiz statystycznych:
 - metoda bezwzorcowca, tzw. wskaźnik Perkala – użyta do sumarycznej oceny poziomu cenności przyrodniczej (ekologicznej),
 - analiza regresji wielorakiej, która pozwoliła na skonstruowanie modelu konkurencyjności środowiskowej gmin,
 - analiza skupień przeprowadzona metodą k-średnich zastosowana najpierw na potrzeby doboru gmin do badania w grupowaniu według zróżnicowanego poziomu aktywności gospodarczej (według poziomu udziału w budżetach gmin podatku dochodowego od osób prawnych CIT) oraz w badaniach pogłębionych 30 wybranych gmin przy określaniu poziomu (zróżnicowania) atrakcyjności turystycznej,
 - metoda KCS służąca wyodrębnieniu kluczowych determinant rozwoju i konkurencyjności w ujęciu subiektywnym,
 - testy istotności różnic: test niezależności chi-kwadrat, testy Kruskala-Wallisa i U Manna-Whitneya,
 - mierniki siły związku zmiennych: współczynnik korelacji r-Pearsona.

Obliczenia statystyczne wykonane zostały z wykorzystaniem programu Statistica 10. Analiza statystyczna danych pozyskanych w badaniu terenowym w zakresie statystyk podstawowych (tabele licznosci oraz wybrane – zadane: tabele wielozdzielcze, statystyki opisowe i korelacje) wykonana została w Centrum Badań

nad Innowacjami PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej przez pracownika Centrum Pana Adama Szepeluka.

Opracowanie przygotowano w ramach projektu badawczego nr 2011/01/D/HS4/03927 pt.: „Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju funkcji gospodarczych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Bardzo dziękuję Panu Profesorowi Mieczysławowi Adamowiczowi za cenne uwagi czynione w trakcie powstawania niniejszej pracy oraz okazaną życzliwość. Szczególne podziękowania składam Recenzentom, Pani Profesor Izabelli Sikorskiej-Wolak oraz Panu Profesorowi Arturowi Bołtromikowi, których niezwykle cenne oraz życzliwe uwagi i sugestie przyczyniły się do znaczącego ulepszenia ostatecznej wersji pracy.

Rozdział 1

Rola samorządu gminnego w rozwoju lokalnym

1.1. Rozwój lokalny – istota, cele, determinanty

Rozwój lokalny to charakterystyczna kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozwój lokalny to proces bardzo złożony. Na jego kierunek ma wpływ wiele podmiotów znajdujących się na danym terytorium, jak również wiele czynników.

Rozpoznanie w skali lokalnej zasięgu rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego jest szczególnie skomplikowane, ponieważ gmina funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości – regionu. Złożoność procesu ma swoje odbicie w różnorodności definicji, które są mniej czy bardziej kompleksowe i identyfikują najczęściej podmiot, przedmiot, cel, charakterystyki samego procesu oraz jego terytorialne umiejscowienie. Wspólnym mianownikiem tych definicji jest zawsze podkreślenie złożoności pojęcia, dynamicznego charakteru oraz roli władz lokalnych jako współkreatora procesu rozwoju.

Na złożoność procesu rozwoju lokalnego, wynikającą z wewnętrznego systemowego charakteru lokalnej gospodarki, a także umiejscowienia jej w strukturze systemu gospodarki regionalnej i krajowej, wskazują m.in.: definicje M. Adamowicza i J. Chądzyńskiego. Jak zauważa M. Adamowicz „(...) przebieg podstawowych procesów ekonomicznych w skali lokalnej kształtowany jest przez ogólny system ekonomiczno-społeczny, politykę społeczno-gospodarczą kraju, politykę regionalną oraz lokalną politykę rozwoju prowadzoną przez władze lokalne”¹⁰. Według J. Chądzyńskiego „do rozwoju lokalnego dochodzi na określonym terytorium, stanowiącym pewien system czy też układ lokalny, którego istotnym elementem jest zamieszkująca go lokalna społeczność”¹¹.

W definicjach rozwoju lokalnego akcentuje się potrzebę współpracy władz gminnych ze społecznością lokalną jako czynnika dynamizującego rozwój. Za najbardziej reprezentatywne ujęcie w tym zakresie można uznać często przytaczaną w polskiej literaturze przedmiotu definicję R. Broła, według którego rozwój lokalny to „zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych w danej jednostce terytorialnej, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego”¹².

¹⁰ M. Adamowicz: Kształtowanie rozwoju lokalnego. [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, M. Adamowicz (red.). SGGW, Warszawa 2003, s. 11.

¹¹ J. Chądzyński: Nowe koncepcje rozwoju – w kierunku rozwoju lokalnego. [w:] *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. CeDeWu.PL Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2007, s. 70.

¹² R. Broł: Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego. [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 785, Wrocław 1998, s. 11–14.

Chcąc usystematyzować rozważania na temat rozwoju lokalnego J. Kot sformułował sześć тез¹³:

- rozwój lokalny jest procesem autonomicznym, co wynika z faktu, że przebiega on według zasad i reguł dotyczących mechanizmów rynkowych; jest on także przedmiotem podejmowania suwerennych, w ramach powierzonych kompetencji i środków, decyzji przez władze samorządowe będące podmiotem procesów i polityki rozwoju,
- rozwój lokalny jest upodmiotowiony, co oznacza, iż jest on konkretnym procesem, który przynosi efekty i korzyści podmiotom w nim uczestniczącym,
- rozwój lokalny jest wynikiem kompromisu aktorów działających w lokalnej jednostce terytorialnej,
- rozwój lokalny przebiega w warunkach określonych przez zjawiska i procesy zachodzące zarówno w jego strukturach wewnętrznych, jak i jego otoczeniu; warunkiem powodzenia i trwałości procesów rozwoju jest elastyczność w działaniach jednostek gospodarczych i władz lokalnych – elastyczność jest gwarantem powodzenia i trwałości procesów rozwoju,
- rozwój lokalny to proces długotrwały, uwarunkowany historycznie tradycjami produkcyjnymi, politycznymi i kulturowymi ludności,
- rozwój lokalny rządzi się swoją logiką, która wynika z indywidualnych postaw ludności, zachowań organizacyjnych oraz mechanizmów rynkowych.

W zagranicznej literaturze przedmiotu często¹⁴ podkreśla się, że rozwój lokalny skierowany jest na zaspokojenie ekonomicznych potrzeb społeczności lokalnej. Jak zaznacza E.J. Blakely, rozwój lokalny ma służyć kreowaniu nowych miejsc pracy. W polskiej literaturze kwestie te porusza J. Parysek wskazując, że celem, do osiągnięcia którego dąży się w rozwoju lokalnym, jest przede wszystkim zapewnienie mieszkańcom pracy i dochodów, pozwalających na godziwy w odczuciu społecznym poziom życia¹⁵.

Jak podkreśla natomiast M. Ziółkowski, rozwój lokalny powinien uwzględniać zarówno potrzeby, priorytety, preferencje i uznawane systemy wartości mieszkańców i przedsiębiorców, jak i wymogi ochrony środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego i racjonalnego zagospodarowania przestrzennego¹⁶. W procesie tym szczególnie istotne jest kształtowanie odpowiednich relacji (proporcji) między następującymi elementami¹⁷:

- potrzeby, preferencje oraz uznane systemy wartości mieszkańców;

¹³ J. Kot: *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 21–22.

¹⁴ Por. M. Temali: *The Community Economic Development Handbook*. Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul 2002; R. Shaffer, S. Deller, D. Marcouiller: *Community Economics: Linking Theory and Practice*. Blackwell Publishing, Ames 2004; E.J. Blakely, T.K. Bradshaw: *Planning Local Economic Development*. Third Edition. Thousand Oaks, Sage Publications, California 2002, s. 24.

¹⁵ J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001, s. 56.

¹⁶ M. Ziółkowski: Instrumenty zarządzania strategicznego. [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, G. Maśluch, J. Sierak (red.). Oficyna wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 131.

¹⁷ M. Ziółkowski: Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, A. Zalewski (red.). Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 89.

- charakter gospodarki lokalnej, wiodąca funkcja gospodarcza;
- zagospodarowanie przestrzeni;
- środowisko kulturowe i przyrodnicze.

W literaturze przedmiotu przedstawiono wiele klasyfikacji czynników warunkujących rozwój lokalny. Wyróżnia się przy tym tradycyjne czynniki, takie jak: lokalizacja, zasoby materialne, infrastruktura, ludzie, kapitał finansowy, wiedza i technologia, struktura przemysłu oraz czynniki bardziej nieuchwytnie i trudno mierzalne, takie jak: jakość życia, pojemność instytucjonalna, kultura biznesu, wizerunek i tożsamość społeczności lokalnej¹⁸.

J. Kot przedstawia złożoną listę determinant, z których część odnosi się do strony podażowej – dostępnych zasobów wykorzystywanych w procesie rozwoju, a część do strony popytowej niejako „odbiorców produktów” powstających w procesie rozwoju¹⁹:

- potrzeby mieszkańców – wraz z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców powstają nowe potrzeby determinujące rozwój lokalny poprzez tworzenie dóbr i usług nie występujących dotychczas na danym rynku;
- potrzeby jednostek gospodarczych – potrzeby z zakresu podnoszenia efektywności procesów produkcji; gdy są zaspokajane, podnoszą poziom organizacyjny i technologiczny lokalnej gospodarki, a tym samym – jej konkurencyjność;
- zasoby i walory lokalnego środowiska naturalnego – istotne elementy wpływające tak na przebieg procesów gospodarczych, jak i na poziom życia mieszkańców; zarówno zasoby, jak i walory środowiska stymulują rozwój w zakresie działalności gospodarczej i warunków bytowych ludności;
- zagospodarowanie infrastrukturalne – poziom rozwoju infrastruktury danego obszaru wpływa na wysokość kosztów, zarówno inwestycyjnych przy podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, jak i zasiedlenia kolejnych mieszkańców; stopień zagospodarowania infrastrukturalnego wolnych terenów w dużej mierze determinuje dalszy rozwój jednostki terytorialnej;
- potencjał gospodarczy (produkcyjny i usługowy), techniczny, kadrowy i naukowy – w zależności od poziomu nasycenia, jakości, elastyczności, wyrażającej się zdolnością do szybkiego przystosowania się do zmian w gospodarce, powiązań ponadregionalnych, krajowych, międzynarodowych, potencjał ten może być stymulatorem, jak i hamulcem rozwoju regionalnego;
- poziom edukacji społeczeństwa, posiadane umiejętności i kwalifikacje oraz ich różnorodność – należą do kategorii miękkich determinant rozwoju; ten czynnik wpływa bezpośrednio na poziom wykorzystania pozostałych determinant;
- tradycje kulturowe i produkcyjne – mają swoje odzwierciedlenie w poziomie i charakterze zagospodarowania przestrzeni oraz w poziomie i rodzajach kwalifikacji lokalnej siły roboczej; elementy te mają silny wpływ

¹⁸ C. Wong, Determining Factors for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK. *Regional Studies*, 1998, t. 32, z. 8, s. 708.

¹⁹ J. Kot, *Zarządzanie...*, dz. cyt., s. 26–28.

na przebieg procesów rozwoju w zakresie zagospodarowania przestrzeni, struktury gospodarczej i zmian społecznych;

- aktywność społeczeństwa – zdolność i skłonność społeczeństwa do partycypacji w procesach decyzyjnych (udział w procesach demokratyzacji zarządzania), do podejmowania inicjatyw gospodarczych (przedsiębiorczość), do samoorganizacji politycznej oraz tworzenia różnych sformalizowanych struktur (zrzeszenia, stowarzyszenia, kluby), aktywnie uczestniczących w procesach społeczno-gospodarczych;
- sprzyjające inicjatywom i rozwojowi lokalnemu przepisy prawa oraz nastawienie władz lokalnych do podejmowania inicjatyw – ważne jest tu nastawienie władz lokalnych nie tylko w sferze mentalnej, ale także w zakresie tworzenia i egzekwowania procedur oraz budowy kanałów przepływu informacji; elementy te mogą skutecznie wspierać inicjatywy lokalne, materializując się w procesach rozwoju lub stanowić poważne utrudnienie;
- zasoby instytucjonalne, w tym instytucje otoczenia rynkowego – obejmują zarówno instytucje władz publicznych, czyli samorządu lokalnego, administracji terenowej, jak i instytucje gospodarczych (prywatnych i państwowych) oraz instytucjonalne formy działalności społecznej, np.: zrzeszenia, jednostki związane z działalnością celową, czyli z fundacjami i funduszami oraz instytucje sektora finansowego i ubezpieczeniowego; rozwój lokalny w dużej mierze zależy od tychże instytucji, stanowiących tzw. otoczenie instytucjonalne procesów społeczno-gospodarczych.

Jak podkreśla A. Łuczyszyn, specyficzny i niezwykle pożądaný we współczesnych warunkach gospodarowania czynnik rozwoju stanowi wiedza. Powinna być ona impulsem do grupowego podejmowania działań służących poprawie życia społeczności lokalnej. Od jej poziomu zależeć będzie siła przenikania się funkcji endogenicznych z egzogenicznymi, tworząc zaplecze dla przyszłego planowania gospodarczego. Posługiwanie się wiedzą i jej wykorzystanie powinno wносить wartość dodaną we wspólnocie lokalnej, a to wymaga specyficznych cech władz samorządowych. Dla rozwoju lokalnego potrzebna jest bowiem wiedza zintegrowana, wpływająca na sukcesy całego systemu lokalnego. Posługiwanie się wiedzą powinno być innowacyjne. Zdolność do generowania innowacji o charakterze nie tylko technicznym czy technologicznym, ale przede wszystkim organizacyjnym (organizacje sieciowe), wydaje się być miarą posiadanej i wykorzystywanej wiedzy całego lokalnego systemu społeczno-ekonomicznego. Wiedza i innowacje stanowią potwierdzone źródło przewagi konkurencyjnej. Skumulowanie wiedzy formalnej i nieformalnej, obok kapitału ludzkiego i społecznego, stanowi najważniejszy element potencjału endogenicznego gminy²⁰.

Społeczni aktorzy posługują się różnymi typami wiedzy opierającymi się na odmiennych założeniach na temat społecznej rzeczywistości, społecznego porządku i życia codziennego²¹. Wymienić można trzy podstawowe jej rodzaje: wie-

²⁰ A. Łuczyszyn: *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013, s. 129.

²¹ M. Klekotko: *Społeczność obywatelska a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze*. [w:] *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.). Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 21–37.

dza ekspercka – naukowa, wiedza menadżerska oraz wiedza lokalna – *local lay knowledge*. Wiedza lokalna wywodzi się z długotrwałych doświadczeń danej zbiorowości i utrwalana jest poprzez lokalne tradycje, praktyki i zwyczaje. W procesie rozwoju zasadne jest, żeby aktywować i łącznie wykorzystywać wszystkie wskazane rodzaje wiedzy²².

Terytorium ma pewne zasoby, które można wykorzystać w sposób innowacyjny. Samo ich występowanie nie jest warunkiem wystarczającym rozwoju. Konieczna jest ich waloryzacja (dokonana przez aktorów lokalnych) mobilizująca gotowość do ich wykorzystania²³. We francuskiej szkole ekonomii bliskości podkreśla się, że innowacja jest procesem osadzonym terytorialnie²⁴. W nawiązaniu do dorobku przedstawicieli szkoły bliskości zasoby wykorzystywane w rozwoju lokalnym można klasyfikować ze względu na powszechność lub rzadkość występowania oraz zdolność mobilności. Wyróżniamy zatem zasoby typowe dla wielu układów lokalnych oraz zasoby specyficzne. Istnieją zasoby, które można transferować oraz zasoby, których możliwość transferu jest ograniczona²⁵. Możliwa jest zatem następująca typologia zasobów:

Tabela 1.1. Typologia zasobów lokalnych

Zasoby	Bez barier lokalizacji	Z barierami lokalizacji
Zastosowanie niespecyficzne (uniwersalne)	Zasoby występujące powszechnie o niespecyficznym zastosowaniu np.: lasy	Zasoby występujące w konkretnych lokalizacjach o niespecyficznym zastosowaniu (np. konkretny zbiornik wodny wykorzystywany podobnie jak wiele innych)
Zastosowanie specyficzne (unikatowe)	Zasoby występujące powszechnie o specyficznym zastosowaniu (np. gospodarstwa agroturystyczne świadczące usługi powiązane z lokalną kulturą)	Zasoby występujące w konkretnych lokalizacjach o specyficznym zastosowaniu (np. obiekty zabytkowe wpisane w lokalną specyfikę, wykorzystane w sposób unikatowy, niestandardowy)

Źródło: S. Michalska, K. Zajda: Trajektorie wykorzystania zasobów lokalnych w procesie rozwoju partnerstw terytorialnych. Case study lokalnych grup działania „Dolina Karpia” oraz „Kraina Rawki”. *Więś i Rolnictwo*, 2011, t. 153, nr 4, s. 124.

Zasoby można wykorzystać zgodnie z jedną z czterech trajektorii: 1) specyficzną (zasoby unikatowe są wykorzystywane w sposób niestandardowy, w związku z lokalną tradycją, specyfiką); 2) ogólną (zasoby występujące powszechnie są wykorzystywane w sposób standardowy); 3) ogólną z rysami specyficznymi (zasoby powszechne, typowe dla wielu obszarów są wykorzystywane w sposób niestan-

²² T. Adamski: *Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce*. [w:] *Spoteczne aspekty...*, dz. cyt., s. 93.

²³ A. Jewtuchowicz: *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005, s. 113; A. Nowakowska: *Regionalny wymiar procesów innowacji*. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011, s. 21.

²⁴ B. Pecquer, J.B. Zimmermann: *Economie de proximités*. Hermes Science Publications, Paris 2004; A. Rallet, A. Torre: Proximity and localization. *Regional Studies*, 2005, t. 39, z. 1, s. 47–59.

²⁵ K. Zajda: Innowacja w wiejskiej przedsiębiorczości. Studium przypadku działalności gospodarczej z obszaru Doliny Pilicy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013, t. 51, nr 1, s. 91.

dardowy, unikatowy, związany z lokalną specyfiką); 4) banalizującą (zasoby unikatowe dla danego obszaru są wykorzystywane w sposób typowy, bez nawiązania do ich specyfiki). O innowacyjności danego projektu świadczy wykorzystywanie w nim zasobów lokalnych, zgodnie z trajektorią specyficzną lub ogólną z rysami specyficznymi²⁶.

Rozważając na temat czynników rozwoju lokalnego, należy za A. Łuczyszyn podkreślić, że ich prawidłowa identyfikacja, i – co ważniejsze – wykorzystanie, jest bazowym elementem sukcesu, w innym przypadku mogą one przerodzić się w bariery wpływające negatywnie na rozwój²⁷. Bariery mogą okazać się na tyle poważne, że nie pozwolą na wykorzystanie także możliwości zaistniałych w otoczeniu danej gminy.

W. Kosiedowski wyróżnia cztery grupy barier rozwoju lokalnego: ekonomiczne, społeczne, techniczne i technologiczne oraz ekologiczne²⁸.

Bariery ekonomiczne związane są przede wszystkim z niedostatecznym poziomem miejscowej produkcji, wysokim bezrobociem, niedostatkiem kapitału, wadliwym funkcjonowaniem mechanizmu rynkowego, niedostosowaniem lokalnej gospodarki i przyjętej niewłaściwej jej strukturze gałęziowej.

Bariery społeczne natomiast obejmują braki w przedsiębiorczości i innowacyjności, błędne unormowania prawno-administracyjne, nieprawidłowości instytucjonalno-organizacyjne, czy też nieudolność układu samorządowego. Do grupy barier społecznych należy zaliczyć jednak w szczególności jakość i poziom wykorzystania miejscowego kapitału ludzkiego i społecznego oraz bariery mogące spowodować napięcia społeczne: spadek wydajności pracy i ogólne pogorszenie dyscypliny społecznej, barierę konsumpcji (spadek poziomu płacy realnej).

Bariery techniczne i technologiczne związane są przede wszystkim z niewłaściwą strukturą rzeczową i wysokim stopniem zużycia aparatu wytwórczego, wykorzystywaniem przestarzałych metod technicznych i technologicznych, które wynikają po części ze zbyt słabo rozwiniętego zaplecza badawczo-rozwojowego i braków w infrastrukturze technicznej.

Bariery ekologiczne to głównie ograniczenia wynikające z braku lub z niedostatecznej jakości zasobów naturalnych oraz surowców pochodzenia rolniczego i leśnego. Jednak najważniejszą w tej grupie jest oczywiście bariera braku równowagi ekologicznej²⁹.

Podsumowując rozważania na temat istoty, celów i determinantów rozwoju lokalnego należy zauważyć, że:

- istota rozwoju lokalnego wskazuje społeczność lokalną jako zbiorowego współkreatora, ale i partycypującego w korzyściach (uniwersalny cel rozwoju to osiągnięcie dobrobytu społeczności lokalnej); reprezentantem tej społeczności jest władza samorządowa, która winna równoważyć przeciw-

²⁶ S. Michalska, K. Zajda: *Trajektorie wykorzystania...*, dz. cyt., s. 124.

²⁷ A. Łuczyszyn: *Nowe kierunki rozwoju...*, dz. cyt., s. 120.

²⁸ W. Kosiedowski: *Kierunki i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój regionalny i lokalny*. [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, W. Kosiedowski (red.). Wydawnictwo „Dom Organizatora” w Toruniu, Toruń 2005, s. 28–29.

²⁹ Tamże.

stawne interesy społeczne oraz indywidualne, a więc pełnić w tym procesie funkcje: inicjującą, planistyczną, wspomagającą, sterującą, koordynacyjną i kontrolną,

- prawidłowa identyfikacja i, co ważniejsze, wykorzystanie potencjalnych wewnętrznych stymulant rozwoju jest bazowym elementem sukcesu,
- skumulowana wiedza formalna i nieformalna stanowi bodziec do tworzenia i dyfuzji innowacji, które stanowią potwierdzone źródło przewagi konkurencyjnej i najważniejszy element potencjału endogenicznego gminy.

Reasumując, inicjowanie i kreowanie procesów rozwojowych wymaga uruchomienia współpracy w celu pełniejszego wykorzystania zasobów lokalnych. Rozwój powinien być skierowany na osiągnięcie zbiorowych celów społeczności lokalnej i przez nią współtworzony.

1.2. Pojęcie i istota polityki rozwoju lokalnego

W teorii polityki publicznej podkreśla się, że jest ona przejawem umiejętności i aktywności władz publicznych wyrażających się w celach i instrumentach działania tych władz na rzecz rozwoju³⁰.

Polityka publiczna jest atrybutem władzy publicznej. Władza publiczna ma prawo i obowiązek ją prowadzić, a tym samym angażować w jej realizację różne podmioty publiczne i prywatne. Władza publiczna ma różne problemy polityczne. Otoczenie stawia przed nią lub ona sama wyznacza sobie różne wyzwania rozwojowe/strategiczne. Wykazuje skłonność do generowania różnych polityk i w rzeczywistości zawsze prowadzi wiele polityk. Pojawia się zatem kwestia ich wewnętrznej spójności.

Racje prowadzenia danej polityki można uzasadnić wieloma kryteriami. P. Muller podstawowe uzasadnienie widzi w zmieniających się funkcjach państwa i zmieniających się oczekiwaniach współczesnych społeczeństw względem państwa³¹. Tworząc ogólne ramy definicyjne polityki rozwoju lokalnego należy wskazać podmiot działań – władze samorządowe i zakładany cel działań – rozwój danej jednostki terytorialnej.

W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić niepodważalne uzasadnienie prowadzenia polityki rozwoju. Rozstrzygnięcia wymagają natomiast takie kwestie jak:

- ustalenie optymalnego i wewnętrznie spójnego zestawu polityk cząstkowych/obszarów polityki rozwoju,
- przyjęcie określonego mechanizmu i modelu rozwoju,
- ustalenie instrumentarium polityki rozwoju,
- ustalenie zakresu uspołecznienia polityki (formułowany współcześnie postulat uwzględnienia koncepcji *governance* – współzrządzenia, podejmowania decyzji dotyczących spraw społeczno-polityczno-ekonomicznych, opartego na szerokiej partycypacji różnych grup interesu, organizacji, in-

³⁰ P. Muller: *Les politiques publiques*. Press Universitaires de France, Paris 2010, s. 22–25.

³¹ Tamże, s. 27–32.

stytucji, aktywizujących w tym celu tkwiące w nich zasoby, m.in. ludzkie i społeczne)³² – przy tworzeniu założeń i realizacji polityki.

W definicjach polityki rozwoju lokalnego zawsze wskazuje się na podmiotowość władz samorządowych (niekiedy dokonuje się także identyfikacji cech, które czynią tę politykę bardziej skuteczną, takich jak przedsiębiorczość i skłonność do innowacyjności). Rozróżnia się także przedmiot oddziaływania władz samorządowych w polityce rozwoju lokalnego – gospodarkę lokalną i cel – rozwój lokalny, wzrost konkurencyjności (z tym, że należy podkreślić, iż celem finalnym jest zawsze rozwój, wspieranie konkurencyjności ułatwia pozostawanie na długookresowej ścieżce rozwoju)³³.

Dokonując przeglądu definicji polityki rozwoju lokalnego można przywołać rozważania A. Potoczka. Autor ten podkreśla, że wśród szerokiego zakresu zadań publicznych, jakie realizuje samorząd terytorialny w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców, niezwykle istotne miejsce ma cykl działań związanych z poprawą jakości życia członków wspólnoty samorządowej oraz budowanie potencjału konkurencyjnego jednostki terytorialnej. Jak definiuje A. Potoczek „poprzez politykę rozwoju samorząd oddziałuje na gospodarkę lokalną, kreując proces zmian jakościowych i ilościowych, określane mianem rozwoju lokalnego”³⁴.

A. Sztando podkreśla, że poprzez politykę rozwoju lokalnego następuje oddziaływanie władz samorządowych na lokalną przedsiębiorczość. Postrzegając rozwój lokalny przez pryzmat rozwoju lokalnej przedsiębiorczości zauważa on, że prowadząc politykę rozwoju lokalnego władze samorządowe oddziałują bezpośrednio i pośrednio na strukturę, tempo i kierunki ewolucji, zlokalizowanej na terenie gminy, zbiorowości podmiotów gospodarczych³⁵. Jednym z podstawowych celów w polityce rozwoju lokalnego jest, zdaniem tegoż Autora, rozwój istniejących struktur przedsiębiorczości oraz wykreowanie aktywności zamieszkałej w gminie ludności w zakresie podejmowania działalności gospodarczej.

A. Klasik wskazuje na pewne predyspozycje wymagane od władz lokalnych do prowadzenia polityki rozwoju. Jego zdaniem polityka rozwoju to „umiejętność kreślenia wizji rozwoju, stawiania sobie celów, doboru odpowiednich, skutecznych instrumentów osiągnięcia celów”³⁶.

J. Hausner podkreśla, że polityka rozwoju lokalnego prowadzona przez władze gminne powinna poprzez pobudzanie zdolności konkurencyjnej służyć uruchamianiu neoendogenicznego mechanizmu rozwoju. Wskazuje on, że polityka rozwoju terytorialnego w pierwszej kolejności polega na mobilizowaniu i wyko-

³² M. Furmankiewicz: Współrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce Lokalnych Grup Działania. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013, t. 51, nr 1, s. 71–79.

³³ Por. T. Markowski, D. Stawasz: *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 92.

³⁴ A. Potoczek: *Interwencjonizm samorządowy w praktyce działania władz publicznych (na przykładzie Funduszu Wsparcia w woj. kujawsko-pomorskim)*. Tom VIII, PWSZ IPIA Studia Lubuskie, Sulechów 2012, s. 1.

³⁵ A. Sztando: Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych. *Samorząd Terytorialny*, 1999, nr 7–8, s. 79–108.

³⁶ A. Klasik: *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*. Wydawnictwo AE Katowice, 2001, s. 30–31.

rzystaniu długofalowych zasobów i czynników rozwoju: kapitału ludzkiego, kapitału społecznego oraz długoterminowego kapitału finansowego. „Celem polityki rozwoju terytorialnego jest pobudzanie zdolności konkurencyjnej danego terytorium, przy czym konkurencyjność rozumiana jest tu jako zdolność danego terytorium do wzajemnie korzystnej wymiany dóbr z innymi terytoriami. Zdolność taka jest zasadniczo pochodną zdolności do rozpoznania, waloryzowania i pomnażania własnych (endogenicznych) zasobów, w taki sposób, aby można było przyciągać i pozyskiwać zasoby obce (egzogeniczne)”³⁷.

A. Łuczyszyn podkreśla natomiast złożoność i dynamikę przedmiotu oddziaływania w polityce rozwoju lokalnego oraz wielowymiarowość procesu rozwoju lokalnego. Zdaniem tego Autora przez lokalną politykę rozwoju można rozumieć „świadome oddziaływanie władz samorządowych na lokalną gospodarkę – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w lokalnej przestrzeni społeczno-ekonomiczno-środowiskowej i ich relacje”³⁸. Tak podana formuła definicji nasuwa wniosek, że wobec konieczności określania właściwych relacji między poszczególnymi celami rozwoju w płaszczyźnie społecznej, gospodarczej i środowiskowej skuteczna realizacja polityki rozwoju jest szczególnie trudnym wyzwaniem dla władz samorządowych.

W związku z faktem, że koncepcja zrównoważonego rozwoju w Polsce już w latach 90. zyskała właściwą rangę konstytucyjną i ustawową, we wszystkich obowiązujących aktach prawnych, w których następuje odniesienie do polityki rozwoju, wskazuje się, iż winna to być polityka zrównoważonego rozwoju. Tak też definiowana jest ona w *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*³⁹. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na adaptację (w stosunku do ewoluujących uwarunkowań rozwoju – nasilających się procesów globalizacyjnych i rosnącej presji konkurencyjnej) pojęcia polityki rozwoju lokalnego we wspomnianej ustawie.

Zgodnie z pierwotną wersją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju samorządy lokalne są podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju, a więc „politykę rozumianą jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej”. W znowelizowanej ustawie rozszerzono cel tej polityki dodając obok „zapewnienia zrównoważonego rozwoju, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej” „podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy”⁴⁰.

Jak wspomniano różne specjalistyczne polityki realizowane przez władze samorządowe powinny być zbieżne w swoich celach z ogólną polityką rozwoju.

Wśród obszarów ogólnej polityki rozwoju lokalnego A. Sztando wymienia polityki: przestrzenną, budżetową, ekologiczną, infrastrukturalną, komunalnej działalności gospodarczej, gospodarki mieniem gminy, edukacyjną (oświatową)

³⁷ J. Hausner i in.: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. MSAP, Kraków 2013, s. 14.

³⁸ A. Łuczyszyn: *Nowe kierunki rozwoju...*, dz. cyt, s. 148.

³⁹ *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

⁴⁰ Tamże, opracowano na podstawie: Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658, a następnie Dz.U. 2014, poz. 1649; 2015, poz. 349.

i informacyjną oraz wewnętrzną (której przedmiotem oddziaływania są postawy i kwalifikacje pracowników urzędu, a także organizacja systemu sprawowania władzy i urzędu gminy)⁴¹.

W realizacji polityki rozwoju lokalnego władze lokalne powinny, tworząc lokalne plany rozwoju, uwzględniać założenia i wskazania formułowane w regionalnych strategiach rozwoju. Te z kolei uwzględniają wytyczne formułowane w polityce rozwoju UE. W obecnie obowiązującym dokumencie „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu” określającym założenia rozwoju regionów UE jako priorytety wskazano⁴²:

- inteligentny rozwój – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- zrównoważony rozwój poprzez budowanie konkurencyjnej gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów naturalnych;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia.

Każda polityka prowadzona przez władze publiczne ma swoich odbiorców, oczekujących i oceniających działania władz publicznych. F. Kuźnik podkreśla, że niezależnie od nastawienia odbiorców danej polityki, polityka publiczna powinna być profesjonalna, odpowiedzialna i wykonalna. Wymagania te spoczywają na władzy publicznej jako podmiocie polityki i skłaniają ją do szukania sojuszników i budowania koalicji na rzecz danej polityki. „Istotą polityki publicznej jest umiejętność stawiania celów, uruchamiania czegoś nowego, zatrzymania czegoś negatywnego, przebudowy istniejących struktur. Oznacza to konieczność wypracowania politycznej strategii działania, która dalej będzie się konkretyzować w różnego rodzaju działaniach operacyjnych. Warto także zwrócić uwagę na to, że polityka może być także forum budowania nowej kultury organizacyjnej i inicjowania procesów uczenia się”⁴³.

W zapewnieniu warunków niezbędnych i sprzyjających rozwojowi, obok specyfikacji (akceptowalnych społecznie) celów i ich hierarchizacji, centralnym zagadnieniem jest dobór odpowiednich instrumentów (narzędzi) jej realizacji przez władze gminne⁴⁴. W polskiej literaturze przedmiotu szerokie omówienie kwestii instrumentarium oddziaływania władz samorządowych na rozwój lokalny przedstawili m.in.: T. Markowski i J. Kot, A. Sztando oraz E. Wojciechowski⁴⁵. Wiedząc, że każdy podział instrumentów będzie niezadowolający (zawsze pojawiają się niejednoznaczności utrudniające klasyfikację), można przyjąć za E. Wojciechowskim

⁴¹ A. Sztando: Obszary lokalnej polityki gospodarczej. [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1083. Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 234.

⁴² *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020, Bruksela, 3.3.2010, s. 5.

⁴³ F. Kuźnik: *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*. PAN KPZK, STUDIA, Tom CXLIII, Warszawa 2012, s. 86.

⁴⁴ E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 217.

⁴⁵ Por. T. Markowski, J. Kot: *Ekonomiczne i finansowe instrumentarium polityki przestrzennej. Samorząd Terytorialny*, 1992, nr 12; A. Sztando: *Obszary lokalnej...*, dz. cyt.; E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie...*, dz. cyt., s. 217.

i A. Sztando podział na instrumenty: prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, ekonomiczno-finansowe, informacyjne oraz infrastrukturalne.

Grupa instrumentów organizacyjno-prawnych obejmuje normy prawne uchwalane przez władze lokalne oraz decyzje administracyjne, zawierające różnego rodzaju nakazy, zakazy i ograniczenia, wynikające z przepisów ustawowych regulujących m.in. kwestie ochrony środowiska. Instrumenty instytucjonalno-organizacyjne mają na celu tworzenie rozwiązań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości, kształtowanie jej klimatu oraz budowanie urządzeń składających się na tzw. otoczenie, czy infrastrukturę biznesu. Instrumenty ekonomiczno-finansowe służą nakłonieniu podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy do zachowań oczekiwanych z punktu widzenia interesów gminy. Do najczęściej stosowanych narzędzi ekonomiczno-finansowych zaliczymy: podatki i opłaty lokalne (zwolnienia i ulgi podatkowe), opłaty za usługi komunalne, dotacje, czynsze i ceny. Instrumenty informacyjne dostarczają lokalnym podmiotom informacji o planowanych założeniach rozwoju lokalnego, promują gminę i lokalne podmioty – w tej grupie wskazuje się lokalne plany i programy rozwoju oraz narzędzia marketingowe, a w tym promocyjne. Rozwój infrastruktury, głównie technicznej, jest tradycyjnym instrumentem rozwoju lokalnego i regionalnego⁴⁶. Mimo, iż w infrastrukturze technicznej wciąż upatruje się jednego z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego, to traci on współcześnie na znaczeniu na rzecz takich czynników jak: wiedza, doświadczenie, aktywność i kapitał społeczny, polityka władz lokalnych, innowacje, postęp techniczny, technologiczny i organizacyjny, środowisko naturalne⁴⁷.

Narzędzia oddziaływania samorządu gminnego na proces rozwoju lokalnego posiadają pewne cechy, które trzeba uwzględnić, podejmując decyzję o ich zastosowaniu. Do cech tych należą: szybkość ich działania, zmienność, przez którą rozumiemy z jednej strony łatwość, z jaką narzędzie może być zastosowane do wielu sytuacji, a z drugiej strony łatwość, z jaką osiągnięty po zastosowaniu określonego narzędzia efekt może być zmieniony lub zanegowany oraz zakres wywoływania efektów (skutków)⁴⁸.

W kontekście powyższych uwag na temat kryterium wyboru narzędzi stymulowania rozwoju, należy zwrócić uwagę na atrakcyjność instrumentów informacyjnych takich jak planowanie strategiczne i zarządzanie marketingowe. Ze względu na ich długookresowy zakres oddziaływania, względnie niski koszt zastosowania (pewne instrumenty mogą być uruchomione w oparciu o finansowanie zewnętrzne we współpracy z innymi gminami/podmiotami), pozwalają one stworzyć klimat integracji na rzecz urzeczywistnienia wizji rozwojowej gminy.

W świetle powyższych rozważań polityka rozwoju lokalnego prowadzona przez władze lokalne gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych powinna:

⁴⁶ E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie...*, dz. cyt., s. 217–221.

⁴⁷ A. Sztando: Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin. *Samorząd Terytorialny*, 1998, nr 11, s. 12–29.

⁴⁸ A. Potoczek: *Interwencjonizm samorządowy...*, dz. cyt., s. 250.

- służyć integrowaniu społecznej, ekonomicznej i gospodarczej płaszczyzny rozwoju,
- uwzględniać założenia i być spójna z lokalną polityką ekologiczną,
- wspierać inteligentny rozwój lokalnych gospodarek oparty na wiedzy i innowacjach, w tym zwłaszcza na innowacjach ekologicznych,
- służyć budowaniu konkurencyjnej gospodarki, efektywnie korzystającej z zasobów naturalnych,
- sprzyjać włączeniu społecznemu – poprzez aktywne wsparcie przedsiębiorczości, w tym zwłaszcza proekologicznej,
- prowadzić do wzrostu ilościowego i jakościowego infrastruktury (a w tym infrastruktury ochrony środowiska).

1.3. Przesłanki prowadzenia przez władze samorządowe polityki rozwoju lokalnego

Wyjaśnienie podstaw funkcjonowania mechanizmu wpływu samorządu gminy na rozwój lokalny (polityki rozwoju lokalnego) wymaga wprowadzenia pojęcia „gospodarki lokalnej”. Jak wskazuje A. Sztando, w literaturze przedmiotu można spotkać w zasadzie dwa sposoby jego interpretacji. Pierwszy, określony jako strukturalny, sprowadza się do postrzegania gospodarki lokalnej jako charakteryzującego się pewnymi cechami zbioru powiązanych ze sobą podmiotów układu lokalnego. Typowym przykładem takiej koncepcji jest definicja R. Broszkiewicza, według którego gospodarka lokalna to „określony układ podmiotowy, przedmiotowy, strukturalny i przestrzennie delimitowany charakteryzujący się funkcjami zewnętrznymi i wewnętrznymi względem społeczności zamieszkującej na obszarze podziału administracyjnego, tj. poniżej stopnia wojewódzkiego”⁴⁹.

Jako zbliżoną do powyższej można traktować definicję A. Zalewskiego, dla którego „gospodarka lokalna jest zbiorem współzależnych podmiotów gospodarujących, działających na terenie gminy, z których każdy spełnia określone funkcje i dąży do realizacji własnych celów”⁵⁰. Wymienia on również rodzaje wskazanych podmiotów – są to: jednostki gospodarcze, gospodarstwa domowe, instytucje i władze lokalne.

Tak określony układ podmiotów charakteryzuje się szczególnymi cechami. Podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe oraz różnorodne instytucje oddziałują na środowisko naturalne, zagospodarowanie przestrzenne, warunki życia ludności oraz na lokalne rynki, a także, bezpośrednio i pośrednio, wzajemnie na siebie. Jak pisze A. Zalewski, „w procesie funkcjonowania zachodzą pomiędzy tymi podmiotami liczne powiązania i współzależności wynikające z ich współ-

⁴⁹ R. Broszkiewicz: Mechanizmy i instrumenty sterowania procesami rozwoju gospodarki lokalnej i samorządowej w Polsce. [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 734, Wrocław 1996, s. 33.

⁵⁰ A. Zalewski: *Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia)*. [w:] *Gospodarka miejska*. SGH, Warszawa 1995, s. 8.

pracy i kooperacji, wymiany dóbr i usług, świadczenia pracy, konkurencji, itp.”⁵¹. Jak zauważa A. Sztando, podmioty lokalne wchodząc we wzajemne interakcje oraz wywierając wpływ na pozostałe elementy swojego otoczenia stają się jednym z najistotniejszych elementów przesądzających o zmianach niemalże wszystkich struktur gospodarczych i społecznych układu lokalnego. W praktyce niemożliwe jest na ogół, by realizacja partykularnych celów podmiotów gospodarki lokalnej przebiegała bez konfliktów i zawsze przyczyniała się do rozwoju całego układu lokalnego. Każdy z nich, maksymalizując swoje korzyści, niejednokrotnie działa wbrew interesom pozostałych oraz wywiera niekorzystny wpływ na środowisko, przestrzeń, zasoby, a nawet postawy społeczne. Jak podkreśla A. Sztando, „prosta suma indywidualnych korzyści nie będzie nigdy służyć optymalizacji korzyści całego systemu lokalnego. Konieczne jest zatem istnienie elementu oddziaływującego na omawiane podmioty gospodarki lokalnej, tak aby ich istnienie i rozwój służyły pożądanym, kompleksowym przeobrażeniom jakościowym w zakresie poziomu życia mieszkańców i funkcjonowania organizmów gospodarczych. Elementem tym jest właśnie samorząd lokalny”⁵².

Podstawową rolą samorządu lokalnego jest zapewnienie sytuacji, w której zharmonizowane i systematyczne działania podmiotów gospodarki lokalnej zmierzają do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego. Rola ta jest zbieżna z teorią miejsca państwa w gospodarce rynkowej, według której, w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju, ma ono m.in. równoważyć przeciwstawne interesy społeczne oraz indywidualne regulując strukturę dobra ogółu i wolności gospodarczych. Jak wskazuje A. Sztando, aby osiągnąć ten cel, samorząd terytorialny na poziomie gminy powinien pełnić funkcje: inicjującą, planistyczną, wspomagającą, sterującą, koordynacyjną i kontrolną w całym systemie, jakim jest gospodarka lokalna. Posiadając przekazane mu przez państwo uprawnienia, w drodze realizacji zadań obligatoryjnych i fakultatywnych – wynikających z własnej inicjatywy, zmierzającej do poprawy warunków życia i gospodarowania, wywołuje bezpośrednio lub pośrednio pożądane zachowania pozostałych podmiotów, a tym samym wpływa na rozwój lokalny. Jak podkreśla A. Sztando, „mechanizmu tego nie można utożsamiać wyłącznie z prostym kształtowaniem warunków funkcjonowania podmiotów gospodarki lokalnej. Jest on szerszy chociażby ze względu na fakt częstej bezpośredniej współpracy pomiędzy samorządem a resztą podmiotów (szczególnie w układzie samorząd – podmioty gospodarcze)”⁵³.

Kategoria samorządu oznacza zatem nie tylko prawo, ale także powinność oddziaływania na szereg lokalnych struktur społeczno-gospodarczych dla dobra lokalnej społeczności. Powszechne przekonanie o takiej roli samorządu znajduje wyraz w czynnościowej interpretacji pojęcia „gospodarka lokalna”⁵⁴. Dla wielu autorów gospodarka lokalna jest bowiem szeregiem czynności służących rozwojowi

⁵¹ Tamże.

⁵² A. Sztando: *Oddziaływanie samorządu...*, dz. cyt., s. 12–29.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Tamże.

lokalnemu. J. Parysek pisze, że w ujęciu ogólnym za gospodarkę lokalną uznać można „działania na rzecz rozwoju jednostki lokalnej czyli lokalnego, terytorialnego systemu społecznego”, natomiast w ścisłym – „działania społeczno-gospodarcze, które wykorzystują lokalne czynniki i ograniczenia rozwoju”⁵⁵. Powyższa definicja nie wskazuje jednak podmiotu tych działań. Samorząd lokalny jako podmiot tych działań wskazywany jest w definicjach innych autorów. Gospodarka lokalna jako zespół koordynowanych przez samorząd czynności służących rozwojowi lokalnemu pojawia się m.in. w opracowaniach E.J. Blakely’⁵⁶ i J. Reijne⁵⁷. Traktują oni gospodarkę lokalną jako proces, w którym władze lokalne, wykorzystując zasoby układu lokalnego oraz zasoby zewnętrzne, stymulują rozwój gospodarczy danej podstawowej jednostki terytorialnej⁵⁸. Gospodarkę lokalną utożsamiają z takim gospodarowaniem lokalną materialną i społeczną bazą rozwoju, w którym, poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i rozwój podmiotów gospodarczych, dokonuje się pełniejszego zaspokojenia potrzeb miejscowej ludności. Jak zauważa A. Sztando, tak pojmowana gospodarka lokalna zawęża problematykę działań samorządu lokalnego wyłącznie do rozwoju gospodarczego, i choć jest to jeden z najistotniejszych przejawów rozwoju lokalnego, a przy tym silnie powiązany z pozostałymi sferami rozwoju, to jednak nie jedyny. Kształtowany przez samorząd rozwój lokalny dokonuje się bowiem na płaszczyźnie społecznej, kulturowej i ekologicznej⁵⁹.

Należy zatem zgodzić się z A. Sztando, że rola, jaką samorząd lokalny może odegrać w kształtowaniu rozwoju lokalnego, jest bardzo istotna, chociażby dlatego, że nie mogą go w realizacji tego zadania zastąpić żadne inne podmioty – ani prywatne, ani publiczne. Tylko samorząd, dzięki odpowiednim kompetencjom, motywacjom i właściwym „zbliżeniu” do problemów lokalnych, może prawidłowo powiązać rozwój lokalny z potrzebami ludności oraz endogenicznymi i egzogenicznymi zasobami⁶⁰. Rola ta jest przesłanką do tworzenia założeń, a następnie realizacji przez gminne władze samorządowe polityki rozwoju lokalnego. Tylko samorząd gminny może bowiem poprzez realizację polityki rozwoju równoważyć przeciwstawne interesy społeczne oraz indywidualne, zgłaszane przez poszczególne podmioty gospodarki lokalnej. Zostały mu w procesie decentralizacji przekazane przez państwo uprawnienia, możliwość realizacji zadań obligatoryjnych i fakultatywnych służących poprawie warunków życia i gospodarowania, a tym samym rozwojowi lokalnemu.

⁵⁵ J. Parysek, Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym. [w:] *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, J. Parysek (red.), PWN, Warszawa 1995, s. 38.

⁵⁶ E.J. Blakely: *Planning local economic development. Theory and practice*. SAGE Library of Social Research, London 1989, s. 40 i dalsze.

⁵⁷ J. Reijnen: The role of local authorities in fostering local initiatives (compared with experiences in other countries). [w:] *Local initiatives. Alternative path for development*, A. Sutton (red.). Presses Interuniversitaires Europeennes, Maastricht 1987.

⁵⁸ A. Sztando: *Oddziaływanie samorządu...*, dz. cyt., s. 12–29.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Tamże.

1.4. Warunki skuteczności, priorytetowe obszary i zalecane instrumenty lokalnej polityki rozwoju

Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu w zakresie problematyki rozwoju lokalnego oraz roli lokalnych władz samorządowych w procesach oddziaływania na ten rozwój (w polityce rozwoju) autorka wskazała pewne niezbędne warunki skuteczności tej polityki (w odniesieniu do potencjału władz samorządowych), priorytetowe obszary działania, zalecane instrumenty oraz współczesne wyzwania wobec polityki rozwoju lokalnego.

Jako niezbędne warunki skuteczności polityki rozwoju lokalnego w odniesieniu do cech i wykazywanych postaw władz samorządowych wyróżniono:

- świadomość roli w rozwoju lokalnym i aktywność prorozwojową,
- przedsiębiorczość władz samorządowych, otwarcie na innowacje, indukowanie procesu zbiorowego uczenia się,
- otwarcie na współpracę, gotowość budowy partnerstwa, kreowanie kapitału społecznego.

Jako priorytety polityki rozwoju lokalnego wskazano:

- kreowanie i stymulowanie rozwoju gospodarczego,
- wspieranie konkurencyjności terytorialnej,
- tworzenie struktur sieciowych,
- określenie inteligentnej specjalizacji w rozwoju.

Jako instrumenty usprawniające realizację polityki rozwoju wyróżniono:

- strategiczne planowanie rozwoju,
- aktywność marketingową.

Świadomość roli samorządu gminnego w rozwoju lokalnym i aktywność prorozwojowa władz lokalnych. Struktury samorządowe mogą ukierunkować ewolucję i działania podmiotów gospodarki lokalnej, tak aby przyczyniały się one do rozwiązywania najważniejszych problemów gospodarczych i społecznych gminy, a tym samym służyły rozwojowi lokalnemu. Jak podkreśla A. Sztando, aby się tak stało, nie wystarczy samo zaistnienie struktur samorządowych na poziomie lokalnym. Konieczne jest wyposażenie samorządu w szereg uprawnień, narzędzi i zbieżnych z nimi środków. Niezbędne jest także zaistnienie w świadomości przedstawicieli władz lokalnych roli, jaką mają do spełnienia. W innym wypadku oddziaływanie samorządu na struktury układu lokalnego będzie albo mało skuteczne. A. Sztando podkreśla, że „wyłączna realizacja obligatoryjnych zadań przekazanych w drodze decentralizacji administracji państwowej nie zapewni układom lokalnym optymalnej ścieżki rozwojowej. Konieczne są działania wynikające z własnej inicjatywy. Wymaga to jednak chęci, wiedzy, pomysłowości, często dodatkowych zasobów finansowych, a przede wszystkim skupienia miejscowej ludności wokół idei rozwoju lokalnego. Jedynie z aktywności ludzi tworzących samorząd zrodzić się może optymalny rozwój lokalny”⁶¹.

Przedsiębiorczość władz samorządowych, otwarcie na innowacje, indukowanie procesu zbiorowego uczenia się. Oddziaływanie władzy publicznej na

⁶¹ Tamże.

rozwój terytorialny jest koncentrowane po stronie podażowej, czyli warunków dla rozwijania przedsiębiorczości i kreatywności⁶². Przedsiębiorczość na poziomie lokalnym zależy od przedsiębiorczości lokalnej władzy publicznej, a ta jest, jak podkreśla A. Szewczuk, przedsiębiorcza wtedy, gdy wykonuje swoje ustawowe zadania, zachowuje się jak zarząd przedsiębiorstwa i traktuje podległą sobie jednostkę terytorialną oraz społeczność lokalną jak przedsiębiorstwo. Jeśli zaś tego nie czyni, odbija się to negatywnie na lokalnej przedsiębiorczości oraz na lokalnym oraz regionalnym rozwoju gospodarczym⁶³. Organy władzy samorządowej na wzór przedsiębiorstw muszą stać się „organizacjami uczącymi się” i „podmiotami przedsiębiorczymi”, tylko one bowiem będą w stanie zapewnić w przyszłości wzrost gospodarczy i rozwój społeczny. Będzie to możliwe tylko w warunkach pełnego otwarcia administracji samorządowej na zjawisko innowacji i wdrażania ich we wszystkich wymiarach zadaniowych na szczeblu regionalnym i lokalnym⁶⁴. Po to by wzmocnić funkcję rozwojową samorządów, powinny one, zwłaszcza gminy, stawać się kreatorami innowacyjności. Chodzi o to, aby w lokalnej skali wypracowywały indywidualne rozwiązania, które potem – po ich lokalnym przetestowaniu – będą mogły być upowszechniane. Dla wypełniania przez JST funkcji rozwojowej kluczowe znaczenie ma wyzwalanie, upowszechnianie i przenoszenie wiedzy społecznej⁶⁵.

Otwarcie władz samorządu gminnego na współpracę, gotowość budowy partnerstwa, kreowanie kapitału społecznego. Fundamentem myślenia o samorządzie terytorialnym w kontekście rozwoju jest dostrzeżenie konieczności wykształcenia przy jego współdziałale trwałego mechanizmu partnerstwa. Muszą się pojawić sieci koordynacji działań zbiorowych, w których uczestniczące podmioty wspólnie określają cele, a potem je realizują. Przy czym, przynajmniej niektóre z takich sieci muszą się charakteryzować „inteligencją strategiczną”, czyli zdolnością do tworzenia wiedzy i szerokiego, prospektywnego widzenia terytorium, na którym działają. To oznacza, że pojawia się współzarządzanie (*governance*), w którym uczestniczą różne podmioty, ale koniecznie podmioty władzy publicznej⁶⁶.

Można przyjąć, że współzarządzanie gospodarką (lokalną) – *governance*, rozumiane jako realizowany w niej sposób rządzenia, stanowi specyficzne dobro publiczne⁶⁷. W kategoriach ekonomicznych sposób rządzenia w gospodarce to czyste dobro publiczne, ponieważ charakteryzuje się brakiem konkurencyjności w jego konsumpcji i niemożnością wykluczenia z jego konsumpcji żadnego z członków społeczeństwa⁶⁸. Jak wskazuje D. Rodrick, „(...) *governance* ma wartość instrumen-

⁶² Tamże.

⁶³ A. Szewczuk: Rozwój lokalny i regionalny – główne determinanty. [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo (red.). Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 67–68.

⁶⁴ Tamże, s. 70.

⁶⁵ J. Hausner i in.: *Narastające dysfunkcje...*, dz. cyt., s. 14.

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Por. A. Wojtyła: Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa. *Ekonomista*, 2001, nr 1, s. 11.

⁶⁸ D. Miłaszewicz: Problemy społecznej efektywności sektora publicznego. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 2014, nr 180, s. 169.

talną w zakresie, w jakim zapewnia producentom i gospodarstwom domowym większą przejrzystość w sprawie zasad gry, a inwestorom większą pewność, że będą mogli uzyskać stopy zwrotu odpowiednie do ich wysiłków⁶⁹. Według Komisji Europejskiej *governance* odnosi się do „zasad i procesów zachowań, za pomocą których wyrażane są interesy, zarządzane są zasoby i sprawowana władza w społeczeństwie”⁷⁰. Wśród zasad dobrego rządzenia wymienia się partycypację, rozumianą jako zapewnienie szerokiego udziału społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych, a w tym udziału organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski)⁷¹.

Aby władze lokalne potrafiły pełnić ważną funkcję katalizatora i lidera w tworzeniu sieci lokalnej, same muszą być innowacyjnymi. Muszą mieć świadomość niezbędnych przekształceń oraz odpowiedzialności za integrowanie producentów i usługodawców⁷². Praktyka rozwoju lokalnego wskazuje, że istotne znaczenie dla rozwoju muszą mieć jakość przywództwa i sprawności administracyjnej JST oraz skala kapitału ludzkiego i społecznego, a szerzej – wszystkich kapitałów miękkich⁷³. Badania prowadzone w gminach Polski Wschodniej służące określeniu roli samorządu gminnego w procesach rozwojowych wykazały, że aktywność samorządów w aplikowaniu o środki unijne uwarunkowana jest głównie takimi czynnikami jak: wysoki poziom zaufania do władz lokalnych, występowanie lidera będącego przedstawicielem urzędu gminy (w osobie wójta/burmistrza/prezydenta), sposobem organizacji pracy w urzędzie czy zakresem wykorzystywanych narzędzi z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym, w tym narzędzi marketingowych⁷⁴.

Jak podkreśla B. Pławgo, wysoki poziom zaufania do gminy jest czynnikiem obniżającym koszty transakcyjne towarzyszące funkcjonowaniu urzędu gminy, przyczyniając się do efektywności i sprawności procesów prorozwojowych. Ponadto zaufanie do władz JST oznacza, że w relacjach lider – otoczenie wewnętrzne przeważa współpraca nad konfliktem. Skłonna do współpracy lokalna społeczność jest niezwykle cenna z punktu widzenia możliwości dynamizowania procesów rozwojowych. Samodzielne realizowanie wizji rozwoju gminy przez lidera lokalnego charakteryzuje się niższą efektywnością i sprawnością⁷⁵.

Kreowanie i stymulowanie rozwoju gospodarczego. Priorytetem działań władz gminnych na rzecz rozwoju lokalnego powinno być kreowanie i stymulowanie rozwoju gospodarczego, gdzie szczególną rolę odgrywają inwestycje, w wyniku których powstają zarówno nowe obiekty, jak i są modernizowane już istniejące.

⁶⁹ D. Rodrik: Thinking about Governance. [w:] *Governance, Growth, and Development Decision-making*. D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama, D. Rodrik. World Bank Working Paper, 2008, s. 19.

⁷⁰ *The European Commission Communities: Governance and Development*. October 2003, COM (03) 615.

⁷¹ *Koncepcja good governance – refleksja do dyskusji*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 9.

⁷² J. Kaźmierski: *Rozwój i zarządzanie strukturami klastrowymi w regionie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 52–53.

⁷³ M. Słodowa-Hełpa: Wyzwania stojące przed polskim samorządem lokalnym w perspektywie 2014–2020. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 2013, nr 6 (255), s. 43.

⁷⁴ B. Pławgo (red.): *Rola samorządów gminnych...*, dz. cyt., s. 119.

⁷⁵ Tamże.

Dzięki inwestycjom zwiększają się zdolności usługowe gmin. Kształcenie i podnoszenie kwalifikacji pracowników urzędu gminy jest natomiast warunkiem kształtowania wysokich umiejętności skutecznego i sprawnego zarządzania. Od poziomu i tempa rozwoju gospodarczego bezpośrednio zależą rozmiary bezrobocia w gminie oraz poziom zasobności budżetu gminy i dochodów ludności, a w efekcie poziom życia lokalnej społeczności. Jest to tym bardziej istotne, że same mechanizmy gospodarki rynkowej działają selektywnie, sprzyjając powstawaniu bądź utrwalaniu nierówności w poziomie rozwoju poszczególnych terytoriów, a polityka państwa czy polityka regionalna nie są w stanie rozwiązywać wszystkich specyficznych problemów gmin w tym zakresie. Świadomość powyższych faktów skłania władze gminne do poszukiwania sposobów aktywizacji gospodarczej jednostek przez nie reprezentowanych.

Jak zauważa M. Ziółkowski, podstawowym zadaniem władz gminnych w sferze lokalnego rozwoju gospodarczego powinno być⁷⁶:

- wspieranie rozwoju istniejącej na terenie gminy bazy produkcyjno-usługowej;
- sterowanie rozwojem gminy tak, aby kreować i stymulować powstawanie określonych walorów lokalizacyjnych dla potencjalnych użytkowników gminy;
- skuteczne działanie w celu najbardziej optymalnego wykorzystania walorów użytkowych, co ma sprzyjać poprawie atrakcyjności i rozwojowi gminy.

Wspieranie konkurencyjności terytorialnej. We współczesnym podlegającym procesowi globalizacji otoczeniu społeczno-ekonomicznym podstawą działań jest konkurencja. Konkurencyjność przedsiębiorstw pośrednio uzależniona jest od konkurencyjności otoczenia, w którym funkcjonują. Otoczenie to jest w istotny sposób kształtowane przez działalność samorządu terytorialnego. Obecnie bowiem rozgrywa się także konkurencja w przestrzeni prowadzona przez władze samorządowe w celu pozyskania nowych, stymulujących rozwój, elementów systemu społeczno-gospodarczego⁷⁷.

Budowanie konkurencyjnej gospodarki od dawna pozostaje wyzwaniem w polityce rozwoju regionalnego Unii Europejskiej. Jednym z priorytetów rozwojowych strategii „Europa 2020” jest wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju poprzez budowanie konkurencyjnej gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów naturalnych⁷⁸.

Pozyskiwanie przewag konkurencyjnych współcześnie ewoluje od form prostych do bardziej złożonych w kierunku upowszechniania się podejścia preferującego wykorzystanie współpracy w konkurencji. Niewątpliwie nową jakością jest to, że w polityce wspierania (wzrostu) konkurencyjności zamiast konkurencji/rywalizacji JST zaczynają dostrzegać wagę i rolę współdziałania. Zdaniem J. Woźniaka, tę nową jakość należy jednak pielęgnować⁷⁹. Samorządy najczęściej

⁷⁶ M. Ziółkowski: *Zarządzanie strategiczne...*, dz. cyt., s. 94.

⁷⁷ J. Kaźmierski: *Rozwój i zarządzanie...*, dz. cyt., s. 94.

⁷⁸ *Europa 2020...*, dz. cyt., s. 5.

⁷⁹ J. Woźniak: *Polskie województwa jako potencjalne ośrodki regionalnej myśli strategicznej*. [w:] *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.). Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. 5, Kraków 2012, s. 289.

podejmują bowiem tradycyjne formalne wewnątrzsektorowe formy współdziałania, a współpraca w linii czworokąta: administracja – biznes – nauka – NGOs, kształtująca zintegrowanie rozwoju, jest niestety niedostateczna, zwłaszcza w regionie Polski Wschodniej⁸⁰.

Współpraca angażująca wszystkie podmioty może w dużej mierze zwiększać zdolność regionu do czerpania zrównoważonych korzyści z jego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Szczególnie ważne jest, zdaniem M. Słodowej-Hełpy, „uwzględnienie w procesach rozwoju gospodarczego zarówno elementów środowiskowych, jak i społecznych, realizacja projektów wzmacniających tożsamość lokalną i poczucie własnej wartości, np. poprzez rozwój regionalnych i lokalnych produktów, łączenie lokalnych sektorów wcześniej wyraźnie rozdzielonych, takich jak rolnictwo i turystyka, komercjalizację zasobów kulturowych i przyrodniczych, wykorzystanie lokalnych umiejętności, nowe zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych”⁸¹.

Tworzenie struktur sieciowych. W dobie dużej złożoności zarządzania każda organizacja musi współpracować z wieloma innymi podmiotami, budując wokół siebie sieć zależności o charakterze ekonomicznym i społecznym⁸². W literaturze przedmiotu powszechnie podkreśla się znaczenie struktur sieciowych (klastrów) jako czynników konkurencyjności terytorialnej i rozwoju⁸³. W ramach różnorodnych form współpracy i partnerstwa organizacji szczególne znaczenie posiadają organizacje (struktury) sieciowe. Samo pojęcie sieci wywodzi się ze sfery relacji międzyludzkich i może być definiowane jako „system połączeń pomiędzy ludźmi lub jednostkami organizacyjnymi, tworzony w celu wymiany informacji, pomysłów, idei oraz zasobów”⁸⁴. W znaczeniu ekonomicznym sieć jest „zbiorem podmiotów, które działalność gospodarczą prowadzą w oparciu o relacje budowane z podmiotami zewnętrznymi, skupionymi wokół wspólnego celu”. Na poziomie społecznym „sieć tworzą indywidualne osoby, które dążą do realizacji wspólnego celu, posiadające specyficzne zasoby (m. in. informację i wiedzę), powiązane ze sobą relacjami o charakterze formalnym lub nieformalnym”. Na poziomie organizacyjnym sieć można zdefiniować jako „zbiór co najmniej kilku organizacji zaangażowanych w długookresową, celową relację współpracy, która umożliwi im zdobycie lub utrzymanie przewagi konkurencyjnej nad podmiotami spoza sieci, jednocześnie zapewnia elastyczność i adaptatywność do zmieniającego się rynku”⁸⁵.

⁸⁰ P. Czyż i in.: *Raport końcowy z badania pogłębionego „Ocena poziomu kompetencji i umiejętności administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem i kreowania innowacji”*. Raport na zlecenie Departamentu Gospodarki i Innowacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie, Warszawa 2013.

⁸¹ M. Słodowa-Hełpa: *Wyzwania stojące...*, dz. cyt., s. 43.

⁸² M. Frankowska (red.): *Tworzenie wartości w klastrze*. PARP, Warszawa 2012, s. 12–13.

⁸³ Szeroko poglądy te i opinie prezentujące wpływ klastrów na konkurencyjność regionu przedstawiono w: E. Łaźniewska, M. Gorynia: *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 93–105.

⁸⁴ S. Lachiewicz: *Organizacje sieciowe we współczesnej gospodarce*. [w:] *Komunikacja sieciowa w organizacjach sieciowych*, S. Lachiewicz (red.). Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2008, s. 7.

⁸⁵ M. Frankowska (red.): *Tworzenie wartości...*, dz. cyt., s. 13.

Specyficznym rodzajem sieci jest klastr, przy czym relacje między klastrem a siecią różni autorzy postrzegają w różny sposób. Najważniejszymi cechami charakterystycznymi wyróżniającymi klastry na tle innych form struktur sieciowych jest koncentracja geograficzna oraz większy stopień integracji z otoczeniem instytucjonalno-organizacyjnym. Sieci w ogólnym ujęciu nie muszą być zlokalizowane w jednym regionie. Można zatem wykazać, że klastry są pojęciem węższym niż koncepcja struktury sieciowej, ponieważ stanowią one jedną z wielu form współpracy, przy czym działalność w ramach klastra opiera się zarówno na kooperacji, jak i konkurencji, podczas gdy w sieci wyłącznie na kooperacji⁸⁶. Według J. Kaźmierskiego natomiast klastr można potraktować jako pojęcie szersze niż sieć – w jego ramach mogą bowiem funkcjonować konkretne powiązania sieciowe i kooperacyjne⁸⁷.

Inteligentna specjalizacja w rozwoju. Współczesną debatę dotyczącą przyszłego rozwoju regionów w Unii Europejskiej zdominowało pojęcie *smart specialization*, tzw. inteligentna specjalizacja. Według Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej taka specjalizacja może zapewnić wzrost konkurencyjności regionów, a w rezultacie ich szybszy rozwój. Dlatego dokumenty UE wyznaczające politykę rozwoju na lata 2014–2020 zalecają regionom inteligentną specjalizację. Każdy z nich powinien określić, w jakiej dziedzinie będzie się specjalizował, i ująć to w swojej strategii rozwoju⁸⁸.

Strategia „Europa 2020”⁸⁹ zakłada wspieranie inteligentnej specjalizacji regionów, czyli innowacyjnego rozwoju poszczególnych obszarów czerpiącego z ich naturalnych zasobów, tradycyjnych przemysłów itp., czyli z tego wszystkiego, co stanowi o ich specyfice i wyjątkowości⁹⁰. Najtrudniejszym zadaniem wpisanym w wymóg inteligentnej specjalizacji jest zatem określenie tożsamości społeczno-gospodarczej regionu oraz zidentyfikowanie najbardziej obiecujących obszarów specjalizacji. W procesie tworzenia trwałej przewagi konkurencyjnej najcenniejszym potencjałem regionu, decydującym o jego unikalności, są zasoby specyficzne i niepowtarzalne. Taki potencjał, zakorzeniony w przestrzeni, kumulowany oraz tworzony ewolucyjnie w długim okresie, trudno jest oddzielić od miejsca występowania⁹¹. Jak podkreśla M. Słodowa-Hełpa, unikalność regionu może wyrażać się w jego zasobach niematerialnych dających poczucie odrębności kulturowej, relacjach, umiejętnościach i zdolnościach, tożsamości, zdolnościach organizacyjnych, systemie potrzeb, aspiracji i wartości mieszkańców⁹², a o inteligentnej specjaliza-

⁸⁶ A.M. Kowalski: *Znaczenie klastrów dla innowacyjności gospodarki w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 28–29.

⁸⁷ J. Kaźmierski: *Rozwój i zarządzanie...*, dz. cyt., s. 35.

⁸⁸ M. Słodowa-Hełpa: *Wyzwania stojące...*, dz. cyt., s. 44.

⁸⁹ *Europa 2020...*, dz. cyt.

⁹⁰ M. Kaczorowska: *Wyzwania inteligentnej specjalizacji*. www.pi.gov.pl, dostęp z dnia 13.03.2014.

⁹¹ A. Jewtuchowicz: *Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości*. [w:] *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, A. Nowakowska (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 10; A. Nowakowska: *Dobrze zarządzać to zrozumieć „własne podwórko”*. *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, 2008, t. 37, nr 2, s. 46–47.

⁹² M. Słodowa-Hełpa: *Inteligentna specjalizacja polskich regionów – warunki, wyzwania i dylematy*. *Roczniki Nauk Społecznych*, 2013, t. 41 (5), nr 1.

cji decydują nie tylko innowacje technologiczne, lecz i społeczne oraz ich kombinacje⁹³.

Jak podkreśla M. Słodowa-Hełpa, zgodne są opinie, że inteligentna specjalizacja musi być zdefiniowana na poziomie lokalnym, a jej wybór nie powinien być narzucony z góry ani przez Komisję Europejską, ani przez krajowe podmioty polityki regionalnej. W rezolucji z 12 maja 2011 r. w sprawie projektu „Unia innowacji” Parlament Europejski zdecydowanie podkreślił, że władze lokalne i regionalne są głównymi partnerami przy jego wdrażaniu w praktyce. Znajdują się bowiem najbliżej obywateli, świata biznesu oraz instytucji naukowych i dlatego są w stanie dobrać i skoordynować zestaw instrumentów najlepiej dostosowany do zasobów lokalnych i regionalnych⁹⁴. Mimo takiej ich rangi z badań wynika, że władze lokalne mają niewielki wpływ na poziom konkurencyjności i innowacyjności⁹⁵. Tymczasem samorząd lokalny powinien pełnić rolę aktywnego lidera inicjującego nowe rozwiązania i wzmacniającego kulturę innowacyjności w regionie. Dysponuje on bowiem odpowiednimi narzędziami, pozwalającymi wpływać na kształtowanie poziomu konkurencyjności, od zarządzania infrastrukturą techniczną i innowacyjną, poprzez regulacje prawa lokalnego, po promowanie lokalnej gospodarki.

Jak zaznacza M. Słodowa-Hełpa, to na gospodarzu regionu, miasta, gminy spoczywa zadanie określenia istotnych potencjałów inteligentnej specjalizacji, wyznaczanie kierunków rozwoju w tym zakresie, a także ustalenie źródeł finansowania inteligentnego rozwoju. Następnym zadaniem samorządu jest koordynacja wdrażania strategii w oparciu o przyjętą inteligentną specjalizację oraz wspieranie relacji między partnerami zaangażowanymi w jej realizację – przedstawicielami firm, sektorem publicznym oraz środowiskiem naukowo-badawczym⁹⁶.

Formułowanie założeń polityki rozwoju lokalnego – strategiczne planowanie rozwoju. Planowanie strategiczne to postulowany instrument usprawniający realizację polityki rozwoju. Generalnie można stwierdzić, że w rozwiązaniach ustawowych dotyczących samorządu terytorialnego w Polsce nie pojawia się pojęcie „strategii rozwoju gminy”, dlatego też nie ma ustawowego obowiązku jej opracowywania, co jednak nie oznacza, że brak jest prawnych podstaw do jej tworzenia. Powszechnie przyjmuje się za podstawę opracowania art. 18, ust. 2, pkt 6 *Ustawy o samorządzie gminnym*⁹⁷, który wskazuje na wyłączną właściwość rady gminy w zakresie uchwalania programów gospodarczych. Tak wyznaczone ramy prawne przyznają gminie dużą swobodę decyzyjną w zakresie wyboru planistycznych instrumentów zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym, których wybór i zakres stosowania zależy w znacznym stopniu od kreatywności i inicjatywy władz lokalnych.

Planowanie powinno być uspołecznione, ponieważ realizowane jest ono dla wspólnoty lokalnej, a zatem niezbędne jest włączenie się tejże wspólnoty do

⁹³ M. Słodowa-Hełpa: *Wyzwania stojące...*, dz. cyt., s. 46.

⁹⁴ Tamże, s. 47.

⁹⁵ W. Dziemianowicz: *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

⁹⁶ M. Słodowa-Hełpa: *Wyzwania stojące...*, dz. cyt., s. 47.

⁹⁷ Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591.

współpracy, zarówno na etapie przygotowania, jak i realizacji strategii rozwoju lokalnego. Niezbędne jest tutaj jednak zaangażowanie osób sprawujących władzę samorządową, które powinny tworzyć ramy współpracy przy budowaniu strategii. Od osób tych wymaga się przy tym, oprócz kompetencji w działaniach, także postawy wybiegającej w przyszłość, umiejętności inspirowania, negocjacji i rozwiązywania konfliktów⁹⁸. Do najważniejszych korzyści wynikających z posiadania uspołecznionej strategii rozwoju zaliczymy: lepsze zagospodarowanie zasobów (środków finansowych, ziemi, obiektów, sprzętu, ludzi, wiedzy, instytucji), zwiększenie oddolnej inicjatywy oraz wpływu lokalnej społeczności na wizję i kierunki rozwoju gminy oraz skuteczniejszą koordynację przez władze samorządowe przemian gospodarczych i społecznych przy uwzględnieniu zrównoważonego wykorzystywania lokalnych walorów i zasobów przyrodniczych⁹⁹.

Wśród dokumentów planistycznych i programowych w zakresie kreowania rozwoju lokalnego będących uzupełnieniem ogólnej strategii rozwoju, należy wskazać funkcjonalne strategie rozwoju, np.: strategie rozwoju turystyki, plany rozwoju lokalnego, programy rewitalizacji czy programy odnowy wsi, które są instrumentami planowania taktycznego. Strategia wskazuje ogólne uwarunkowania, priorytety oraz cele, natomiast plan rozwoju lokalnego, program rewitalizacji czy program odnowy wsi wskazują na konkretne zadania i projekty inwestycyjne oraz odnoszą się do określonego przedziału czasu – zawartego w horyzoncie programowania funduszy strukturalnych UE. W przypadku samorządów lokalnych wyżej wymienione dokumenty planistyczne umożliwiają korzystanie ze wsparcia pozabudżetowego, a w tym także ze środków finansowych (funduszy strukturalnych) UE, dla wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej. Dokumenty te powinny być zgodne tak ze strategią rozwoju województwa, jak i innymi dokumentami o charakterze programowym i planistycznym na poziomie lokalnym i regionalnym¹⁰⁰.

W systemie planowania strategicznego obok planowania rozwoju społeczno-gospodarczego znajduje się planowanie przestrzenne¹⁰¹. Przestrzeń i sposób jej zagospodarowania stanowi istotny czynnik, który może wpływać dynamizująco na rozwój społeczno-gospodarczy gminy, ale też daje podstawę kształtowania oraz ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Znaczenie tego czynnika wyraźnie wzrasta wraz ze wzrostem złożoności oraz intensywności struktur przestrzennych, a także zwiększającym się deficytem przestrzeni możliwej do wykorzystania do lokalizacji wielu społecznie niezbędnych funkcji,

⁹⁸ T. Domański: *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*. ARK, Warszawa 2000, s. 64 i następn.

⁹⁹ M. Słodowa-Hełpa: Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego – zbędny balast czy warunek sukcesu w pracy doradców rolniczych? *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, 1996, nr 4, s. 51.

¹⁰⁰ A. Potoczek, S. Jachowicz: *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II, Toruń 2005, s. 210-211.

¹⁰¹ Zgodnie z *Ustawą z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. nr 80, poz. 717) studium jest obligatoryjnie sporządzane dla całego obszaru gminy i jest aktem wewnętrznym obowiązującym w systemie organów gminy, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się fakultatywnie dla obszaru gminy lub jej części i jest aktem prawa miejscowego – art. 14. ust. 8 ustawy.

przy narastającym jednocześnie ich konflikcie z zasobami dziedzictwa kulturowego oraz środowiska przyrodniczego. Dlatego też władze gminne powinny prowadzić systematycznie działania w zakresie racjonalnego użytkowania oraz zagospodarowania przestrzeni.

Współcześnie, na skutek postulatu wdrażania zrównoważonego rozwoju, zaleca się stosowanie zintegrowanego podejścia do planowania lokalnego, czyli takiego planowania, które służyłoby stymulowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego, a jednocześnie plan przestrzenny czy studium zagospodarowania przestrzennego byłyby integralnym składnikiem tej długofalowej koncepcji rozwoju¹⁰². Teoretyczne i empiryczne podłoże planowania integralnego stanowi synergiczna współzależność między rozwojem społeczno-gospodarczym a zagospodarowaniem przestrzennym¹⁰³. Potwierdza to zasadność łącznego planowania strategicznego w obrębie obu tych sfer w celu efektywniejszego kształtowania procesów rozwojowych w gminie¹⁰⁴.

Aktywność marketingowa. Zastosowanie koncepcji marketingowej na gruncie administracji samorządowej uzasadnić można stale wzrastającymi wymaganiami mieszkańców w stosunku do władz oraz konkurencją między jednostkami samorządu terytorialnego¹⁰⁵. Koncepcja marketingowa opiera się na założeniu, że klucz do osiągnięcia celów organizacji leży w określeniu potrzeb i wymagań rynków docelowych oraz dostarczeniu pożądanego zadowolenia w sposób bardziej wydajny i skuteczny niż konkurencji¹⁰⁶.

Analizując działania marketingowe ze względu na kryterium zasięgu przestrzennego oddziaływania, wyodrębnimy¹⁰⁷: marketing urzędów i instytucji; marketing wewnętrzny; marketing zewnętrzny. **Działania w ramach marketingu urzędu i instytucji** odnieść można do polityki wewnętrznej gminy. W aspekcie realizacji i poprawy skuteczności polityki rozwoju wskazać tu można: podnoszenie kompetencji władz i pracowników samorządowych, kształtowanie przez władze samorządowe kultury organizacyjnej sprzyjającej wdrażaniu przyjętej misji i wizji rozwoju, udoskonalanie struktury organizacyjnej urzędu np. poprzez *reengineering*¹⁰⁸ (gruntowne przekształcenie całościowych procesów w organizacji), który można zastosować przy budowaniu zespołów odpowiedzialnych za realizację zawartych w strategii rozwoju lokalnego projektów czy zespołów wdrażania zarządzania środowiskowego w gminach położonych na obszarach przyrodniczo cennych.

¹⁰² T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 150–151.

¹⁰³ Por. np.: A. Potoczek, S. Jachowicz: *Administracja publiczna...*, dz. cyt., s. 291.

¹⁰⁴ *Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2011, s. 72.

¹⁰⁵ M. Florek, A. Augustyn: *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*. Fundacja Best – Place Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011, s. 15–18.

¹⁰⁶ B. Gajdzik: *Marketing w gminie: wybrane zagadnienia*. Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2002, s. 16.

¹⁰⁷ W. Kosiedowski: *Kierunki i instrumenty...*, dz. cyt. s. 299–300.

¹⁰⁸ Z. Martyniak: *Organizacja i zarządzanie*. Antykwa, Kraków – Kluczbork 1997, s. 202.

Marketing wewnętrzny dotyczy działań prowadzonych na terenie gminy w odniesieniu do podmiotów na tym terenie zlokalizowanych. Zastosowanie koncepcji marketingu wewnętrznego powinno być poprzedzone rozpoznaniem istniejącego w danej jednostce poziomu zaangażowania mieszkańców w kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych na danym obszarze. Celem aktywizacji mieszkańców powinno być wspieranie akceptowanych powszechnie na zasadzie kompromisu rozwiązań, pomysłów, idei, które wówczas będą mogły przekształcić się w projekty strategiczne faktycznie realizowane. Działanie takie posłuży wzmocnieniu utożsamienia mieszkańców z celami strategicznymi rozwoju danej gminy. Do ważniejszych zadań marketingu wewnętrznego należy zaliczyć poprawę przepływu informacji między władzami a pozostałymi użytkownikami gminy, a celem zasadniczym jest większe zaangażowanie mieszkańców w rozwiązywanie lokalnych spraw¹⁰⁹. Do podstawowych korzyści ze stosowania marketingu wewnętrznego zaliczymy¹¹⁰:

- wzrost aktywności oraz przedsiębiorczości mieszkańców;
- zwiększenie poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne;
- kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego;
- bardziej efektywne wykorzystanie funduszy, zarówno krajowych, jak i zagranicznych;
- lepsze wykorzystanie potencjału społecznego;
- integrację społeczności lokalnych;
- powstanie klimatu sprzyjającego inicjatywom.

Kształtowanie poprawnych relacji między poszczególnymi podmiotami w gminie powinno z kolei wspomagać proces godzenia interesów gminy jako całości z interesami wąskich grup społecznych czy nawet poszczególnych mieszkańców. Kształtowanie tychże relacji jest niezmiernie ważne wobec problemu pojawiania się konfliktów ekologicznych w gminach położonych na obszarach chronionych.

Z kolei w ramach **marketingu zewnętrznego** podejmowane są działania, które decydują o sprawnym funkcjonowaniu danej gminy w szeroko pojmowanym otoczeniu zewnętrznym. Marketing zewnętrzny obejmuje zarządzanie zasobami gminy, a przedmiotem marketingu zewnętrznego jest stosowanie ujęć rynkowych w gospodarce zasobami gminy¹¹¹. Władze samorządowe bezpośrednio mogą zarządzać tylko zasobami mienia komunalnego. Stąd ich możliwości są ograniczone i zależą od stanu i struktury tych zasobów. Zasadniczą rolę odgrywają tu zasoby finansowe, których głównym źródłem są dochody budżetowe, na ogół zbyt niskie w stosunku do potrzeb. W wyniku tej sytuacji wykształcił się model władzy publicznej, tzw. władzy przedsiębiorczej. Według tej koncepcji władze publiczne, ograniczając bezpośrednią działalność inwestycyjną, starają się oddziaływać na rozwój lokalny w sposób pośredni, występując w roli menadżera aktywizującego gospodarkę gminy. Swoje działania ukierunkowują na pobudzenie rozwoju sektora prywatnego oraz poszukiwanie kapitału i inwestorów strategicznych na

¹⁰⁹ Tamże, s. 170.

¹¹⁰ W. Kosiedowski: Kierunki i instrumenty..., dz. cyt., s. 306.

¹¹¹ Tamże.

rynkach zewnętrznych¹¹². W przypadku gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych aktywność w zakresie marketingu zewnętrznego stanowi swoiste wyzwanie dla władz samorządowych. Problematyczne pozostają tu dwie kwestie: na ogół niski (wynikający często z peryferyjnego położenia)¹¹³ poziom rozwoju gospodarczego, a z drugiej strony potrzeba wspierania polityki zrównoważonego wykorzystania szczególnie cennych walorów i zasobów środowiska naturalnego. Władze samorządowe powinny zatem promować i wspierać rozwój proekologicznych rodzajów działalności gospodarczej i przyciąganie proekologicznych inwestycji zewnętrznych¹¹⁴.

Kształtowanie wizerunku. Ważnym obszarem aktywności marketingowej gminy jest promocja, która została wpisana do katalogu zadań własnych samorządów. Przydatnym we wspieraniu polityki rozwoju lokalnego narzędziem promocji w obszarze *public relations* jest odpowiednie kształtowanie jej wizerunku¹¹⁵. W kreowaniu wizerunku gminy wskazane jest oparcie się na marce (*brand*). Budowanie marki samorządowej stanowi zbiór działań odnoszących się do aktywności władzy lokalnej, jej administracji komunalnej oraz wszystkich służb publicznych, podejmowanych w celu wypracowania i komunikowania przewag konkurencyjnych. Istota rzeczy sprowadza się do znalezienia wyróżników, które są kluczowe dla całości gminy¹¹⁶. Odpowiednio wykreowany wizerunek gminy może zatem stać się elementem tworzącym jej przewagę konkurencyjną. W przypadku gmin, na których terenie znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych, konieczne jest kształtowanie wizerunku gminy ekologicznej jako źródła przewagi konkurencyjnej.

Marketing partnerski. Rozważając zakres i charakter działań marketingowych, jakimi w prowadzeniu polityki rozwoju lokalnego posłużyć się mogą przedstawiciele samorządu – przedstawiciele władzy jako podmiot zarządzania oraz pracownicy urzędu, należy zauważyć potrzebę przyjęcia i wdrożenia w sferze marketingowej aktywności gminy tezy niekwestionowanego guru marketingu – Ph. Kotlera¹¹⁷: „jedną z najcenniejszych dla firmy są jej partnerskie stosunki – z klientami, pracownikami, dostawcami, dystrybutorami, dealerami i detalistami. Stosunki te są często więcej warte niż materialne aktywa firmy”. Partnerstwo w kontaktach wewnętrznych i zewnętrznych powinno stać się zatem dla gminy ważnym priorytetem działania, a nawet celem strategicznym rozwoju. Reprezentanci władz oraz pracownicy urzędu mogą nawiązywać w tym zakresie szereg relacji z podmiotami z ich otoczenia: jednostkami gospodarczymi i jednostkami organizacyjnymi gminy, lokalnymi przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, a także instytucjami, mieszkańcami oraz innymi jednostkami samorzą-

¹¹² D. Osborne, T. Gaebler: *Rządzić inaczej*. Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 43.

¹¹³ T.G. Grosse: *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/SRPW_2020/Dokumenty%20i%20eksperytyzy/Documents/375180a6a5694a818fe987b3595bf6ecGrosse.pdf, dostęp z dnia 10.02.2014.

¹¹⁴ H. Kruk: *Przyrodnicza konkurencyjność...*, dz. cyt. s. 199–200.

¹¹⁵ A. Potoczek, S. Jachowicz: *Administracja publiczna...*, dz. cyt., s. 243–246.

¹¹⁶ E. Wojciechowski: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 127–129.

¹¹⁷ Por. Ph. Kotler: *Marketing od A do Z*. Wydawnictwo PWE, Warszawa 2004, s. 12.

dowymi i rządowymi, potencjalnymi inwestorami i kooperantami¹¹⁸. W przypadku władz samorządów gmin, na których terytorium znaczący udział zajmują obszary prawnie chronione bądź pozostałe o istotnych walorach środowiskowych, szczególnego znaczenia nabierają pozytywne relacje i współpraca z podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie tymi obszarami, a w tym zwłaszcza Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w przypadku obszarów Natura 2000, dyrekcją parków narodowych oraz dyrekcją parków/zespołów parków krajobrazowych, a także dyrekcją właściwych terytorialnie nadleśnictw.

Współczesny rozwój gmin powinien być związany z **zarządzaniem marketingowym**, procesem polegającym na dążeniu do osiągnięcia własnych celów, planowania i realizacji pomysłów oraz kreowania warunków do wytwarzania ofert mających doprowadzić do wymiany spełniającej oczekiwania i pragnienia jego mieszkańców i partnerów. Tak pojmowane zarządzanie cechuje¹¹⁹: świadoma orientacja na potencjalnych klientów, określenie ich potrzeb, rozpoznanie preferencji, dokonanie wyboru priorytetowych grup, obserwacja i zrozumienie funkcjonowania otoczenia gmin – trendów, zachowań konkurencyjnych gmin, systematyczne badanie i przewidywanie zachowań nabywców, ustalanie zorientowanych marketingowo celów i strategii, budowanie marki gmin, wpływanie na partnerów za pomocą instrumentów marketingu – w tym narzędzi promocji, ujęcie marketingu w systemie organizacyjnym gmin.

Istotne znaczenie dla wykorzystania możliwości, jakie oferuje koncepcja marketingu terytorialnego ma rosnące zapotrzebowanie samorządów na wsparcie społeczne dla realizowanych działań, a także oczekiwania mieszkańców i środowisk opiniotwórczych. W dzisiejszym otoczeniu, w jakim funkcjonują gminy, trudno wyobrazić sobie ich rozwój bez wykorzystania podejścia marketingowego i budowania marki¹²⁰.

Władze samorządowe przy realizacji polityki rozwoju lokalnego dysponują zróżnicowanym potencjałem własnych cech osobowościowych i predyspozycji zarządczych, które stanowią swoistą podstawę, założenie wstępne dla skuteczności realizowanej polityki. Skuteczność tej polityki, jak się wydaje, zależy może jednak przede wszystkim od wykształcenia się postawy współpracy na rzecz urzeczywistnienia polityki rozwoju lokalnego. Partnerstwo, współpraca, a finalnie współzrządzenie może czynić tę politykę bardziej skuteczną, gdyż dzięki nim:

- polityka zyskuje społeczne poparcie, dlatego że jest współtworzona,
- następuje synergia zasobów lokalnych, a w tym kapitału wiedzy,
- następuje przełamanie bariery ograniczeń zasobowych,
- następuje kompilacja różnych zasobów wiedzy służąca powstawaniu innowacji,
- następuje wzrost konkurencyjności,
- łatwiej realizować politykę wspierania przedsiębiorczości,
- urealnia się proces usieciowienia lokalnych gospodarek.

¹¹⁸ P. Chlipała, M. Rutkowski: Relacje samorządu terytorialnego z otoczeniem w świetle badań gmin województwa małopolskiego. [w:] *Lokalne Układy Partnerskie*. J. Karwowski (red.). Wydawnictwo PTE Szczecin 2004, s. 21–22.

¹¹⁹ M. Florek, A. Augustyn: *Strategia promocji...*, dz. cyt., s. 11.

¹²⁰ Tamże.

1.5. Bariery realizacji polityki rozwojowej samorządu lokalnego

Jak podkreśla J. Hausner, samorząd powinien stać się jednym z podstawowych partnerów rządu w realizowaniu polityki rozwojowej. Podstawowym zadaniem państwa wobec samorządu gminnego jest aktywne wspieranie w prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju lokalnego. Uruchomienie i wykorzystanie samorządu jako dźwigni rozwojowej nie jest procesem samoczynnym¹²¹. Tymczasem, analizując procesy rozwojowe w ujęciu regionalnym, łatwo dostrzec, że mamy do czynienia z postępującą dywergencją. Jej dynamika jest w pewnym stopniu osłabiana przez dostępność środków UE, których skala w przyszłości będzie jednak stopniowo ograniczana. Sam fakt absorpcji publicznych pieniędzy zewnętrznych nie musi wcale prowadzić do zwiększenia potencjału rozwojowego danej jednostki samorządowej i podniesienia instytucjonalnej zdolności jego efektywnego wykorzystania. Łatwy dostęp do środków zewnętrznych może powodować, że skłonność do wykorzystania własnych możliwości będzie słabnąć. Samorządy, szczególnie lokalne, w coraz większym stopniu stają się beneficjentem, „biorcą” polityki rozwoju, co wynika głównie z ograniczonych możliwości finansowania działań¹²².

Badania prowadzone przez P. Swianiewicza dotyczące absorpcji środków UE przez samorządy gminne w perspektywach finansowych 2004–2006 i 2007–2013 wskazują na problem dostosowywania kierunków aplikacji do dostępności środków i ubieganie się o finansowanie projektów wcześniej nieplanowanych, niezbyt pilnie potrzebnych. Słabość zarządzania strategicznego przy wykorzystaniu środków europejskich stanowi przykład nieefektywnego podejścia do wdrażania przez samorządy własnych strategii rozwoju¹²³.

Badania prowadzone przez zespół B. Plawgo w ramach analizy wpływu sektora samorządowego na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego w gminach regionu Polski Wschodniej potwierdzają poważny problem dysfunkcji absorpcji środków UE. Realizowane przy absorpcji środków zewnętrznych działania prorozwojowe skupiają się na tworzeniu i rozwijaniu infrastruktury społecznej i technicznej zaspokajającej podstawowe potrzeby społeczności lokalnej. W ograniczonym stopniu realizowane są działania służące tworzeniu warunków do rozwoju endogenicznego, opartego na współpracy w sieciach produkcyjnych wdrażających nowe przedsięwzięcia, klastrach, tworzeniu regionów „uczących się” oraz kształtowaniu kapitału społecznego sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności¹²⁴.

Analiza potencjalnego wpływu aktywności gmin w aplikowaniu o unijne środki na rozwój społeczno-gospodarczy badanych samorządów nie pozwala jednoznacznie wnioskować o pozytywnym wpływie pozyskanego wsparcia na dynamikę zmian procesów rozwojowych (nie ma istotnego statystycznie przełożenia na tempo zmian wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego)¹²⁵. Trzeba oczy-

¹²¹ J. Hausner i in.: *Narastające dysfunkcje...*, dz. cyt., s. 14.

¹²² Tamże.

¹²³ P. Swianiewicz: Konkurencja o środki unijne w opiniach polityków i pracowników samorządowych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013, t. 52, nr 2, s. 29, badania prowadzone w około 50 gminach z województw: lubelskiego, małopolskiego, podlaskiego i śląskiego.

¹²⁴ B. Plawgo (red.): *Rola samorządów...*, dz. cyt., s. 119.

¹²⁵ Tamże, s. 115.

wiście przyjąć, że brak statystycznie istotnych zależności wynika w dużej mierze z krótkiego okresu od zakończenia poszczególnych inwestycji, ale także z charakteru wybieranych do realizacji inwestycji. Wybierane były najczęściej projekty zaspokajające najpilniejsze potrzeby społeczności lokalnej, przyczyniające się tym samym do poprawy poziomu życia w gminie. Jednak zasięg oddziaływania tego typu inwestycji jest przede wszystkim lokalny i ma charakter punktowy. Potwierdzeniem tego wniosku mogą być wyniki badań z realizacji projektu pt.: „Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004–2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski Wschodniej”. W badanych gminach Polski Wschodniej realizowano projekty przede wszystkim o zasięgu nie większym niż regionalny, w których dominowały te o zasięgu lokalnym¹²⁶. Jak podkreśla T.G. Grosse lokalne inwestycje, ze względu na niewielką wartość, nie zawsze uzyskują odpowiednią „masę krytyczną” dla uruchomienia samoczynnego rozwoju endogenicznego. Nie rozwiązują zatem problemu peryferyjności przestrzennej, z którym borykają się samorządy Polski Wschodniej¹²⁷.

Problem dysproporcji rozwojowych będzie się w Polsce szybko nasilał, a jego przejawem będzie pogłębianie się nierówności w możliwościach finansowych JST. Dotychczas JST podejmowały przedsięwzięcia rozwojowe głównie sięgając po środki zewnętrzne. Gdy skala transferów unijnych zostanie odczuwalnie ograniczona, problem międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych znacznie się zaostrzy¹²⁸. Szczególnie małe JST mogą nie być w stanie realizować coraz trudniejszych i droższych zadań publicznych, zwłaszcza wobec pogarszającej się sytuacji demograficznej i starzejącego się społeczeństwa. Ze względu na niski potencjał finansowy oraz ograniczone zasoby kadrowe i związany z tym niższy potencjał instytucjonalny, najmniejsze samorządy gminne, mimo najwyższych wydatków na mieszkańca, nie mają zdolności rozwojowych i dlatego nie są w stanie skutecznie wpływać na podniesienie jakości życia swoich mieszkańców¹²⁹.

Inny ważny obszar dysfunkcji rozwojowej samorządu lokalnego stanowi komunikacja społeczna. Umiejętność dialogu zaliczana jest do podstawowych kompetencji społecznych. Podniesienie kompetencji dialogowych i mediacyjnych powinno zatem zostać uznane za jeden z priorytetów polityki rozwoju. Uznanie znaczącej wagi kształtowania relacji społecznych w całokształcie instrumentów polityki rozwoju wymaga przełamania utartego stereotypu, że rozwój jest wyłączną domeną polityki gospodarczej. Innym poważnym deficytem jest brak instytucji zdolnych do bycia mediatorami, zarówno w razie konfliktów indywidualnych czy grupowych, jak i organizacyjnych (instytucjonalnych).

¹²⁶ *Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004–2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski Wschodniej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 62.

¹²⁷ T.G. Grosse: *Wybrane koncepcje...*, dz. cyt.

¹²⁸ J. Hausner i in.: *Narastające dysfunkcje...*, dz. cyt., s. 14.

¹²⁹ *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 42–43; Analiza MAC, *Najmniejsze gminy są za słabe*, 2013, <http://samorzad.pap.pl>, dostęp z dnia 15.03.2014.

Samorządowa polityka komunikacji społecznej należy w Polsce do obszarów zaniedbanych¹³⁰. Często myli się komunikację społeczną z informacją, a komunikacja to oddziaływanie dwukierunkowe, interakcja, podczas której także władze otrzymują i wykorzystują sygnały od obywateli. Komunikacja społeczna jest współdziałaniem równoprawnych partnerów. Proces ten jest niezastąpionym narzędziem budowania świadomości społecznej i rzeczywistego wsparcia w działaniach na rzecz rozwoju gminy¹³¹.

Wagę współdziałania w zarządzaniu rozwojem w układach lokalnych podkreślają także A. Potoczek i J. Stępień. Obejmuje ono współpracę zarówno na etapie przygotowania planów, jak i ich realizacji. Istotne jest w nim zwłaszcza zaangażowanie osób sprawujących władzę, które okazuje się ważnym czynnikiem kształtującym wzorce zachowań o charakterze partnerskim. Współdziałanie dotyczy czynności związanych z ustalaniem i koordynowaniem, gwarantującym sprawną współpracę oraz ugruntowującym istniejące więzi społeczne między ludźmi. Ponadto od zarządzających gminą wymaga się umiejętności inspirowania, postawy wybiegającej w przyszłość, umiejętności rozwiązywania konfliktów¹³².

Nie należy przyjmować, że wyrazem aktywności prorozwojowej JST jest samo posiadanie przez nie strategii rozwoju. Mimo, że można mówić o praktycznie pełnym nasyceniu samorządów tego rodzaju dokumentami, kwestią bardzo dyskusyjną pozostaje¹³³:

- „strategiczność” postanowień i koncentracja na tych działaniach, które będą indukować rozwój – zbyt często strategie mają charakter inwentaryzacyjny: opisują niemalże wszelkie możliwe sfery aktywności i stanowią zbiór potrzeb inwestycyjnych,
- spójność strategii z innymi dokumentami o takim charakterze, między innymi z zakresu planowania przestrzennego,
- opieranie zarządzania JST o strategię: zbyt często strategia jest traktowana jako „użyteczny” dokument (dający możliwość ubiegania się o środki finansowe), ale jej przyjęcie nie pociąga za sobą odpowiedniego dostosowania struktur wykonawczych i działań operacyjnych (ten problem wskazywany jest także w gminach Polski Wschodniej, gdzie aktywności w opracowaniu długookresowej strategii rozwoju towarzyszy znacznie mniejsza aktywność w formułowaniu i wdrażaniu konkretnych planów/programów operacyjnych oraz w bieżącej ocenie efektów wdrażania strategii)¹³⁴.
- sposób podejścia do procesu planowania strategicznego: najczęściej zlecenie opracowania strategii podmiotom zewnętrznym, brak przemyślanego uczest-

¹³⁰ Por. M. Goleń, F. Flisowski: *Komunikacja społeczna i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*. [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, G. Maśloch, J. Sierak (red.). Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 529.

¹³¹ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez: *Zarządzanie w Jednostkach Samorządu Terytorialnego – wybrane zagadnienia i obszary działania*. Placet, Warszawa 2013, s. 76–77.

¹³² A. Potoczek, J. Stępień: *Podstawy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*. Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz 2008, s. 59–60.

¹³³ *Ocena sytuacji...*, dz. cyt., s. 42–43.

¹³⁴ B. Pławgo (red.): *Rola samorządów...*, dz. cyt., s. 120.

nictwa różnych grup interesariuszy i gotowości uwzględniania ich istotnych potrzeb.

A.P. Wiatrak w świetle przeprowadzonych badań nad rolą strategii rozwoju gmin wiejskich w kształtowaniu przemian strukturalnych obszarów wiejskich zauważa, że¹³⁵:

- brak dostatecznego uspołecznienia przygotowania strategii rozwoju gmin wiejskich powoduje, że nie odpowiadają one oczekiwaniom społeczności wiejskich i nie sprzyjają zainteresowaniu się nimi;
- w strategiach rozwoju gmin wiejskich brak jest dostatecznych narzędzi służących informowaniu i komunikowaniu się z mieszkańcami wsi, co powoduje, że nie są one w pełni znane i nie sprzyjają podejmowaniu przedsięwzięć rozwojowych zgodnych z ich treścią;
- w strategiach rozwoju gmin wiejskich brakuje instrumentów ich realizacji, a zwłaszcza pomocy instytucjonalnej (w tym doradztwa), która pozwoliłaby na skuteczną realizację celów.

Konieczność stałego programowania postrzegana jest wciąż jako wymóg proceduralny, a nie sposób na racjonalne, logiczne ujęcie planowanych do wykonania działań. Problemem jest też niewystarczająca znajomość zasad i narzędzi programowania, rozłączne postrzeganie zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego i kwestii zarządzania przestrzenią, a także kłopoty z zapewnieniem środków finansowych na realizację celów strategicznych polityki rozwoju w okresie wieloletnim. Przedstawiciele samorządu zauważają małe zaangażowanie pozostałych interesariuszy (firm i stowarzyszeń, placówek akademickich itp.) w proces przygotowania strategii. Postrzegają to jako problem obojętności partnerów¹³⁶.

Jak zauważa też E. Wojciechowski, samo sformułowanie strategii rozwoju to zaledwie połowa ewentualnego sukcesu. Równie ważne jest jej wdrożenie, co nie zawsze ma miejsce. Monitorowanie przebiegu procesu wdrażania elementów strategii staje się równie doniosłe jak jej przygotowanie¹³⁷. Jak wskazują badania samorządów prowadzone w województwie lubelskim, około 80% gmin wiejskich posiada strategię rozwoju lokalnego, ale monitoring strategii prowadzony jest już tylko w około 40% gmin¹³⁸.

Poziom rozwoju lokalnego jest w pewnym stopniu niedoceniany przez państwo, które skupiło się raczej na poziomie rozwoju regionalnego, traktując gminy jako przede wszystkim dostawcy usług publicznych. Tymczasem głównym inwestorem – wykonawcą polityk rozwojowych – są gminy. Zostały one w dużej mierze pozostawione same sobie. Stąd ich działania prorozwojowe bywają chaotyczne, a założenia przygotowywanych planów i programów rozwoju nie zawsze są realizowane w praktyce¹³⁹.

¹³⁵ A.P. Wiatrak: *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*. IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 12.

¹³⁶ *Strategicznie dla rozwoju...*, dz. cyt., s. 71–72.

¹³⁷ E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie...*, dz. cyt., s. 229.

¹³⁸ P. Czyż i in.: *Raport końcowy z badania pogłębionego...*, dz. cyt., s. 16–17.

¹³⁹ J. Hausner i in.: *Narastające dysfunkcje...*, dz. cyt., s. 14.

Wśród głównych barier realizacji polityki rozwoju lokalnego przez władze samorządowe wskazać należy¹⁴⁰:

- brak wizji wykorzystywania zewnętrznych środków finansowych w kreowaniu rozwoju,
- niedostatek projektów służących tworzeniu warunków do rozwoju endogenicznego, opartego na współpracy w sieciach produkcyjnych wdrażających nowe przedsięwzięcia oraz kształtowaniu kapitału społecznego sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności (lokalny zasięg wielu realizowanych inwestycji nie umożliwia uruchomienia samoczynnego rozwoju endogenicznego),
- trudności (ze względu na niski potencjał finansowy oraz ograniczone zasoby kadrowe) w realizowaniu coraz trudniejszych i droższych zadań publicznych przez małe JST,
- słabo rozwiniętą samorządową politykę komunikacji społecznej,
- niedostateczne uspołecznienie lokalnych strategii rozwoju oraz wykorzystanie ich w praktyce jako narzędzia polityki rozwoju.

Powyższe bariery ujawniają ograniczoną zdolność większości JST do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium, co może implikować jego niezrównoważony rozwój.

Podsumowując, należy stwierdzić, że rola, jaką samorząd lokalny może odegrać w kształtowaniu rozwoju lokalnego jest mu bezpośrednio przypisana, nie mogą go w jej realizacji zastąpić żadne inne lokalne podmioty – ani prywatne, ani publiczne. Rola ta jest przesłanką do tworzenia założeń, a następnie realizacji przez gminne władze samorządowe polityki rozwoju lokalnego. Poprzez realizację polityki rozwoju samorząd gminny może równoważyć przeciwstawne interesy społeczne oraz indywidualne, zgłaszane przez poszczególne podmioty, a więc pełnić funkcje: inicjującą, planistyczną, wspomagającą, sterującą, koordynacyjną i kontrolną w całym systemie gospodarki lokalnej.

Polityka rozwoju lokalnego gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych powinna:

- służyć integrowaniu społecznej, ekonomicznej i gospodarczej płaszczyzny rozwoju,
- uwzględniać założenia i być spójna z lokalną polityką ekologiczną,
- wspierać inteligentny rozwój lokalnych gospodarek oparty na wiedzy i innowacjach, w tym zwłaszcza innowacjach ekologicznych,
- służyć budowaniu konkurencyjnej gospodarki, efektywnie korzystającej z zasobów naturalnych,
- sprzyjać włączeniu społecznemu – poprzez aktywne wsparcie przedsiębiorczości, w tym zwłaszcza proekologicznej,
- prowadzić do wzrostu ilościowego i jakościowego infrastruktury (a w tym infrastruktury ochrony środowiska).

¹⁴⁰ Tamże.

Skuteczność tej polityki, jak się wydaje, zależy może przede wszystkim od wykształcenia się postawy współpracy, umożliwiającej kumulowanie wiedzy lokalnej oraz tworzenie innowacji.

Rozdział 2

Samorząd gminny w kreowaniu zrównoważonego rozwoju lokalnego

2.1. Rozwój lokalny na obszarach wiejskich w regionie peryferyjnym – koncepcje i wyzwania

Przyjęcie przez władze samorządowe założeń określonej koncepcji rozwoju lokalnego powinno być uwarunkowane jej przydatnością do usprawniania realizacji celów rozwojowych danej gminy. W praktyce trudność stanowi wybór narzędzi wdrażania koncepcji. Szukając właściwych koncepcji rozwoju dla gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych w regionie peryferyjnym¹⁴¹ należy uwzględnić: specyfikę zasobów rozwojowych tych obszarów (unikatowość, rzadkość, cenność zasobów przyrodniczych), ich strukturę funkcjonalną oraz stopień i zdolność wykorzystania zasobów lokalnych w procesie produkcji. Jako właściwe wydają się zatem koncepcje zrównoważonego rozwoju, wielofunkcyjnego rozwoju i rozwoju (mechanizmu rozwoju) neoendogenicznego.

W kontekście realizowanej w Unii Europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej rozwój obszarów wiejskich oparty jest na dwóch koncepcjach – wielofunkcyjności oraz koncepcji zrównoważonego rozwoju, zaś kluczowym problemem rozwoju obszarów wiejskich jest osiągnięcie optymalnego poziomu zróżnicowania lokalnych gospodarek¹⁴².

Zrównoważony rozwój od dawna jest jednym z głównych celów polityki Unii Europejskiej. Obecnie obowiązujący dokument: „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu” jest wyrazem praktycznego operacjonalizacyjnego podejścia do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej upowszechnienie idei, jak też samo wdrażanie zrównoważonego rozwoju do praktyki, otrzymało solidne ramy prawne umożliwiające uzyskanie wsparcia instytucjonalnego i finansowego. Niemal we wszystkich dokumentach strategicznych występuje nawiązanie do koncepcji zrównoważonego rozwoju¹⁴³. Należy jednak zaznaczyć, że w Polsce problematyka zrównoważonego rozwoju zyskała już w latach 90. XX w.

¹⁴¹ Województwo lubelskie jest problemowym regionem Polski i UE. Zaklasyfikowane jest ono do makroregionu Polski Wschodniej. Charakteryzuje go peryferyjność w wymiarze geograficznym – peryferyjne położenie na wschodniej granicy UE oraz ekonomicznym – niski poziom PKB na mieszkańca (w 2014 r. najniższy w Polsce, a 11. na liście 20. najbardziejniejszych regionów UE według EUROSTAT).

¹⁴² M. Rizov: Rural development under the European CAP: The role of diversity. *The Social Science Journal*, 2005, t. 42, s. 621.

¹⁴³ M. Stanny, A. Czarnecki: *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*. IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 20–21.

właściwą rangę konstytucyjną i ustawową¹⁴⁴. Zapewnienie warunków do zrównoważonego rozwoju w skali gmin jest zobowiązaniem wynikającym bezpośrednio z Konstytucji RP.

Począwszy od konferencji ONZ „Środowisko człowieka” w 1972 r. w Sztokholmie, aż po ustalenia Szczytu Rio+20 w Rio de Janeiro w 2012 r., dostrzegalne jest stopniowe rozszerzanie zakresu problemów, które obejmuje koncepcja zrównoważonego rozwoju. Początkowo, w latach 70. ubiegłego wieku, zasadniczym kontekstem do rozważań o zrównoważonym rozwoju był niemal wyłącznie problem „kurczących” się zasobów naturalnych w perspektywie postępującego wzrostu ekonomicznego i demograficznego¹⁴⁵. Podczas szczytu Rio+20 zgłoszono potrzeby walki z ubóstwem w warunkach poszanowania środowiska przyrodniczego, czego wyrazem ma być rozwój biogospodarki i wzmocnienie instytucjonalne¹⁴⁶.

Za punkt wyjścia do dyskusji nad zrównoważonym rozwojem najczęściej przyjmuje się stwierdzenie Komisji Brundtland ujęte w Raporcie „Nasza wspólna przyszłość”¹⁴⁷: „na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”. W Raporcie zwrócono szczególną uwagę na ścisły związek między środowiskiem a rozwojem. Rozwój ten nie może odbywać się bez uwzględnienia problemów środowiskowych i doprowadzić do wyeksploatowania zasobów naturalnych oraz nie może unikać kosztów zewnętrznych ich degradacji¹⁴⁸.

W świetle dokumentów międzynarodowych postulujących zrównoważony rozwój koncepcja ta jest strategią równoczesnego rozpoznawania i rozwiązywania współczesnych problemów gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Zrównoważony rozwój jest swoistym kompromisem między celami środowiskowymi, gospodarczymi i społecznymi stanowiącymi o dobrobycie obecnych i przyszłych pokoleń. Aspekt ekonomiczny zrównoważonego rozwoju oznacza nie tylko zaspokojenie dzisiejszych potrzeb, lecz także zabezpieczenie zasobów koniecznych do zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń (kapitału naturalnego, materialnego wytworzonego przez człowieka, intelektualnego i społecznego). Aspekt ekologiczny oznacza ustalenie i nieprzekraczanie granic systemu przyrodniczego dla działań człowieka. Natomiast aspekt społeczny utożsamiany jest z edukacją i uzyskaniem zdolności rozwiązywania głównych problemów społecznych oraz partycypację w procesach rozwojowych całego systemu¹⁴⁹.

Ideą przewodnią zrównoważonego rozwoju jest zachowanie środowiska i zasobów przyrodniczych dla przyszłych pokoleń, ale nie tyle przez pojmowaną tradycyjnie bezpośrednią ochronę środowiska, ile głównie przez zmianę modelu roz-

¹⁴⁴ A. Bołtromiuk: *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania obszarów chronionych*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 44–49.

¹⁴⁵ M. Stanny, A. Czarnecki: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 15.

¹⁴⁶ <http://www.uncsd2012.org/isfd.html>, dostęp z dnia 01.14.2014.

¹⁴⁷ *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*. PWE, Warszawa 1991.

¹⁴⁸ Tamże.

¹⁴⁹ R. Cegis i in.: *The Concept of Sustainable Development and its Use for Sustainability Scenarios. Inżynieria Ekonomiczna-Engineering Economics*, 2009, t. 68, nr 2.

woju cywilizacyjnego. Zmiany powinny polegać na: modyfikacji modelu konsumpcji (z mniejszą presją na środowisko) i systemu wartości oraz na przyjęciu takiego sposobu gospodarowania, przy którym presja na środowisko nie przekracza jego zdolności do samoregulacji¹⁵⁰.

Celem podstawowym koncepcji jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju, rozumianego jako jakość życia społecznego i jednostki, które uzależnione jest nie tylko od konsumpcji dóbr i usług, ale i ekologicznych warunków życia. Tak więc zapewnienie w długim okresie trwałych warunków zrównoważonej jakości życia zależy od¹⁵¹:

- zachowania różnorodności biologicznej, integralności systemów ekologicznych (cele ekologiczne),
- zaspokajania potrzeb, wspierania równości i wzrostu dostępności dóbr i usług (cele ekonomiczne),
- zachowania różnorodności kulturowej, trwałości instytucjonalnej, sprawiedliwości i współdziałania społecznego (cele społeczne).

Człowiek w swoich działaniach w określonej strukturze przestrzennej jest nierozzerwalnie związany ze środowiskiem naturalnym. Naruszenie tej równowagi skutkuje zakłóceniami w innych elementach jego działalności¹⁵². Rozwój społeczno-gospodarczy i ochrona środowiska nie zawsze są ze sobą zbieżne, a więc zrównoważony rozwój oznacza poszukiwanie optymalnej drogi rozwiązań wzrostu jakości życia w powiązaniu z celami środowiskowymi.

Według P. Muldera i J. Van der Bergha działalność gospodarcza powinna być spójna z¹⁵³:

- zapewnieniem trwałości odnawialnych zasobów naturalnych,
- ochroną właściwości i funkcji ekosystemów,
- zachowaniem bioróżnorodności,
- utrzymaniem zdolności asymilacyjnej szkodliwych emisji do środowiska naturalnego,
- unikaniem nieodwracalnych zniszczeń w środowisku naturalnym.

W toku rozwoju ogólnej koncepcji zrównoważonego rozwoju wypracowywano jednocześnie jej odniesienia do poszczególnych obszarów funkcjonalnych i sektorów gospodarki, w tym do rolnictwa i obszarów wiejskich, uwzględniając występujące silne interakcje między rolnictwem a stanem środowiska na obszarach wiejskich już w początkowych etapach formułowania koncepcji¹⁵⁴. Już przyjęta w 1992 roku Agenda 21 postulowała włączenie zasad zrównoważonego rozwoju w proces

¹⁵⁰ J.S. Zegar: *Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym*. SGH, Warszawa 2003, s. 36.

¹⁵¹ D. Burzyńska: *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 92.

¹⁵² G. Dobrzański: Trwały rozwój w ujęciu regionalnym i lokalnym. *Ekonomia i Środowisko*, 2000, t. 17, nr 2, s. 22–23.

¹⁵³ P. Muller, J. van der Bergh: Evolutionary economics theories of sustainable development. *Growth and Change*, 2001, t. 32, nr 1.

¹⁵⁴ K. Kociszewski: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej, Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 229. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 38.

prowadzenia polityki rolnej¹⁵⁵. W Agendzie 21 podkreślano złożoność relacji pomiędzy sferami: ekonomiczną, społeczną i środowiskową oraz to, że wzmocnienie ekonomicznej pozycji obszarów wiejskich jest podstawą do zachowania ich funkcji społecznych i środowiskowych. Funkcje społeczne wiążą się z zabezpieczeniem możliwości zatrudnienia na wsi, dywersyfikacją aktywności ekonomicznej oraz promocją lokalnych produktów, usług, rzemiosła i agroturystyki. Kwestie zachowania jakości środowiska stanowią zaś warunek dla rozwoju i utrzymania potencjału ekonomicznego obszarów wiejskich. Ekologiczna integralność i wartość krajobrazu wiejskiego są z kolei podstawą dla uczynienia z obszarów wiejskich przestrzeni atrakcyjnej dla prowadzenia działalności gospodarczej, miejsca zamieszkania, odwiedzenia przez turystów oraz działalności rekreacyjnej¹⁵⁶.

Gospodarka wiejska, bazująca wyłącznie na rolnictwie, nie jest wystarczająca, aby napędzać zrównoważony rozwój¹⁵⁷. W procesie transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju współcześnie dokonuje się przesunięcie od dyskursu instytucjonalnego dotyczącego rozwoju wiejskiego do bardziej lokalnego, zorientowanego na zapewnienie źródeł utrzymania i wykorzystywanie wiedzy kompetentnych aktorów procesów rozwojowych¹⁵⁸.

Podejście do rozwoju obszarów wiejskich proponowane przez Unię Europejską zakłada stopniową dezagraryzację struktur społeczno-gospodarczych. Ma ona zapewnić odchodzenie od rolniczego wizerunku wsi do koncepcji opartej na kompleksowym rozwoju obszarów wiejskich. Tak określona polityka wobec obszarów wiejskich wpływa bowiem na budowanie i wykorzystywanie potencjału społeczno-gospodarczego tych terenów oraz osiaganie założeń, którymi są kształtowanie środowiska przyjaznego mieszkańcom wsi, podnoszenie poziomu życia na obszarach wiejskich oraz niwelowanie różnic rozwojowych między obszarami miejskimi i wiejskimi¹⁵⁹.

Ramy polityki względem obszarów wiejskich na lata 2014–2020 tworzy Strategia „Europa 2020”, będąca kontynuacją Strategii Lizbońskiej. Zmiana podejścia do preferowanego kierunku rozwoju obszarów wiejskich w sposób wyraźny akcentowana jest we wszystkich dokumentach strategicznych im dedykowanych. W obecnie obowiązującej w Polsce „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020” (SZRWRiR) długookresowym celem jest „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju”.

¹⁵⁵ W. Hediger: *On the economics of multifunctionality and sustainability of agricultural systems*. Materiały konferencyjne, 90th EAAE Seminar: Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkage, Rennes 2004, s. 2–4.

¹⁵⁶ *A framework for indicators for the economic and social dimensions of sustainable agriculture and rural development*, European Commission, Agriculture Directorate-General 2001, s. 3.

¹⁵⁷ H. Tovey, K. Bruckmeier, R. Mooney: *Innovation in rural development and rural sustainable development*. [w:] *Rural Sustainable development in the knowledge society. Perspectives on rural policy and planning*, K. Bruckmeier, H. Tovey (red.). Ashgate, Farnham, Surrey, Burlington, Vt. 2009, s. 247.

¹⁵⁸ K. Bruckmeier, H. Tovey: *Conclusion. Beyond the policy process: conditions for rural sustainable development in European countries*. [w:] *Rural Sustainable...*, dz. cyt., s. 267.

¹⁵⁹ M. Feltynowski: *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. CeDeWu. PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2009, s. 148.

Dążenie do osiągnięcia celu głównego jest realizowane poprzez następujące cele szczegółowe¹⁶⁰:

- wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich;
- poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej;
- bezpieczeństwo żywnościowe;
- wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego;
- ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Kierunek rozwoju obszarów wiejskich ma również kluczowe znaczenie dla zachowania i ochrony środowiska naturalnego kraju. Ciągłe zmiany w środowisku (w szczególności zmiany klimatu i ich skutki) są nadal aktualnym wyzwaniem dla rozwoju społecznego i gospodarczego wsi. Leśnictwo, rolnictwo i rybactwo są głównymi rodzajami działalności, które realizują cele związane z ochroną zasobów naturalnych. Jednocześnie są działalnością, w przypadku której bardzo istotne jest uwzględnianie zasad ochrony środowiska. Działaniom chroniącym zasoby naturalne powinny towarzyszyć zmiany w mentalności społeczeństwa, sposobie funkcjonowania gospodarstw domowych oraz podniesienie środowiskowej odpowiedzialności producentów rolnych i przedsiębiorstw¹⁶¹.

W związku z przyjętymi założeniami strategicznymi rozwoju obszarów wiejskich, jedną ze stale aktualnych, niekwestionowanych i wdrażanych koncepcji rozwoju pozostaje koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego. Główne założenie koncepcji odnosi się do rozwoju wielu zróżnicowanych dziedzin gospodarki i funkcji obszarów wiejskich oraz jednoczesnego odchodzenia od ich typowo rolniczego charakteru¹⁶². Rozwój wielofunkcyjny jest nierozzerwalnie związany z procesem odnowy wsi, czyli z kształtowaniem warunków życia ludności przez aktywną i świadomą społeczność lokalną, ponieważ wymaga on zaangażowania zasobów lokalnych, zarówno materialnych, jak i ludzkich, generując popyt na lokalne produkty i usługi, co z kolei tworzy nowe miejsca pracy¹⁶³.

Koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich ma stanowić odpowiedź na problemy zagospodarowania przestrzeni wiejskiej w regionach szczególnie zacofanych, krytycznych i trudno dostępnych. Różnicowanie działalności gospodarczej, w tym również rolniczej aktywności, winno stanowić czynnik rewitalizacji schyłkowych regionów wiejskich¹⁶⁴.

Rozwój pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich powinien być skorelowany z charakterem zasobów i potencjałem endogenicznym danego obszaru wiejskiego. Dlatego też prowadzenie polityki rozwoju obszarów wiejskich powinno

¹⁶⁰ Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020, s. 17.

¹⁶¹ Tamże, s. 10.

¹⁶² M. Woods: *Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring*. Sage Publishing House, London 2005.

¹⁶³ J. Sikora: *Agroturystyka. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 48.

¹⁶⁴ M. Michalewska-Pawlak: *Priorytety i wyzwania polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytet Wrocławski, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2013, s. 40.

mieć charakter oddolny, możliwie jak najbardziej zdecentralizowany, a programy i priorytety działań muszą być zgodne z zasobami będącymi w dyspozycji regionów. Podejście terytorialne uwzględniające specyfikę danego regionu wiejskiego oraz diagnoza problemów rozwojowych mogą ułatwić projektowanie właściwych rozwiązań¹⁶⁵.

W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że wdrażanie koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju wsi, bez racjonalnie prowadzonej polityki, w tym w zakresie zagospodarowania przestrzennego, może powodować negatywne skutki dla środowiska i krajobrazu¹⁶⁶. Podobnie rozwój nowych typów działalności gospodarczej, bez uwzględnienia lokalnych warunków przyrodniczych, może negatywnie oddziaływać na stan środowiska naturalnego¹⁶⁷.

Rozwój lokalny jest pochodną szerokiego spektrum uwarunkowań, które można przyporządkować do dwóch grup uwarunkowań – zewnętrznych i wewnętrznych. Należy podkreślić, że obydwie te grupy są niezbędne do zaistnienia pozytywnych przemian strukturalnych, społeczno-gospodarczych, infrastrukturalnych oraz przestrzennych. Układ lokalny nieposiadający wystarczającego potencjału własnego nie zawsze potrafi w pełni wykorzystać istniejące uwarunkowania zewnętrzne, w tym głównie środki finansowe. Oczywiście każde wsparcie zewnętrzne jest pożądane, szczególnie przez gminy wiejskie, i przyczynia się do rozwoju lokalnego, jednakże w gminach o mniejszym potencjale wewnętrznym efektywność wykorzystania czynników zewnętrznych będzie niższa, niż w jednostkach o bardziej rozbudowanych zasobach endogenicznych¹⁶⁸.

Wysoki poziom potencjału własnego wpływa dodatnio na tworzenie korzystnych warunków życia mieszkańców, a endogeniczna aktywność może spowodować samopodtrzymywalny rozwój społeczny i gospodarczy. Stymulacja rozwoju z zewnątrz jest ważna, czasami wręcz niezbędna, jednakże to od poziomu czynników wewnętrznych zależy stopień wykorzystania elementów napływających z zewnątrz¹⁶⁹. Oddziaływanie czynników zewnętrznych na rozwój lokalny w głównej mierze zależy od aktywności samego układu lokalnego, a w przypadku zaistnienia korzystnego finansowo-inwestycyjnego impulsu zewnętrznego, to jego racjonalne wykorzystanie i efekty rozwojowe zależą od kapitału endogenicznego¹⁷⁰.

Praktyka życia gospodarczego pokazuje, że mechanizm wolnorynkowy nie sprawdza się jako czynnik pobudzający wzrost gospodarczy regionów zapóźnionych w rozwoju. W gospodarce następuje koncentracja czynników wytwórczych

¹⁶⁵ M. Kłodziński, A. Rosner: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich a polityka regionalna. [w:] *Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich*, K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński, C. Siekierski (red.). SGGW, Warszawa 1995, s. 117.

¹⁶⁶ A. Kupidura, M. Łuczewski, P. Kupidura: *Wartość krajobrazu. Rozwój przestrzeni obszarów wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 16.

¹⁶⁷ M. Michalewska-Pawlak: *Priorytety i wyzwania...*, dz. cyt., s. 44–45.

¹⁶⁸ K.L. Czapiewski: Neoendogeniczny rozwój obszarów wiejskich na przykładzie gminy Łęczycze. [w:] *Wybrane problemy rozwoju lokalnego w Polsce Północnej*, M. Tarkowski, J. Mazurek (red.). *Regiony nadmorskie* 18, Uniwersytet Gdański, Gdańsk – Pelplin 2010, s. 103–104.

¹⁶⁹ A. Sobala-Gwosdz: *Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim*. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.

¹⁷⁰ G. Gorzelak: *Polska lokalna 2007 – synteza*. [w:] *Polska lokalna 2007*, G. Gorzelak (red.). Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 10–31.

w określonej geograficznie przestrzeni, co z kolei powoduje deprecjację i ubożenie regionów charakteryzujących się odpływem czynników produkcji bądź nieefektywnym ich wykorzystaniem¹⁷¹.

Rozwój tego typu regionów związany jest z interwencją władz publicznych, które, poprzez realizację określonych polityk, powinny stymulować pobudzenie endogenicznego potencjału każdego obszaru. Ch. Ray wskazuje na następujące aspekty podejścia endogenicznego w analizie rozwoju obszarów wiejskich¹⁷²:

- orientacja terytorialna (w opozycji do sektorowej),
- wykorzystanie lokalnych zasobów,
- lokalna kontekstualizacja oparta na partycypacji mieszkańców w sferze publicznej.

Podejście neoendogeniczne jest zmodyfikowaną wersją podejścia endogenicznego, które podkreśla, że rozwój lokalny powinien opierać się na czynnikach wewnętrznych, specyficznych dla danego obszaru oraz na potencjale i zasobach wykorzystywanych przez społeczność lokalną. Ma ono wymiar terytorialny, gdyż bazuje na specyficznych cechach danego regionu. Unikalne cechy charakterystyczne dla danego obszaru, takie jak: klimat, środowisko, krajobraz czy też społeczny, kulturowy, ludzki i intelektualny kapitał, stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju¹⁷³.

Koncepcja neoendogenicznego rozwoju obszarów wiejskich akcentuje silną zależność pomiędzy uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi¹⁷⁴. Zakłada ona poszukiwanie i wykorzystywanie wszystkich możliwych zasobów lokalnych w celu jak największej absorpcji potencjalnych czynników zewnętrznych, aby z kolei pomnażać zasoby własne. Czynniki te nie mają zastępować ani narzucać ścieżek rozwojowych poszczególnym obszarom, a mają za zadanie wspomagać procesy oddolne.

Jak podkreśla Ch. Ray, jednym z podstawowych założeń koncepcji neoendogenicznego rozwoju obszarów wiejskich jest odejście od wsparcia władz centralnych państwa konkretnych sektorów gospodarki, w zamian za wsparcie inicjatyw lokalnych na konkretnych obszarach. Alternatywa ta ma zapobiec wspomaganium poszczególnych sektorów gospodarki w izolacji od siebie oraz stosowaniu standardowych mierników w ocenie wymaganej pomocy, pomijających aspekty położenia oraz zróżnicowania społeczno-kulturowego.

W koncepcji rozwoju neoendogenicznego to poszczególne obszary mogą kształtować swoją politykę rozwojową poprzez odpowiednie sterowanie inter-

¹⁷¹ M. Słodowa-Hełpa: *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013, s. 129–130.

¹⁷² Ch. Ray: *Towards a Meta – Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights*. *Sociologia Ruralis*, 1999, t. 39, nr 4, s. 530.

¹⁷³ M. Shucksmith: *Disintegrated Rural Development? Neo-Endogenous Rural Development Planning and Place-Shaping in Diffused Power Context*. *Sociologia Ruralis*, 2010, t. 50, nr 1, s. 3.

¹⁷⁴ Ch. Ray: *Towards a theory of the dialectic of rural development*. *Sociologia Ruralis*, 2006, t. 27, nr 3, s. 345–362; M. Klekotko: *Wiejskie społeczeństwo obywatelskie czy wiejskie społeczności obywatelskie? O problemach badania obywatelskości ludności wiejskiej*. [w:] *W obliczu zmiany: wybrane strategii działania mieszkańców polskiej wsi*, K. Gorlach, G. Foryś (red.). Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 107–117; T. Adamski, K. Dzwonkowska, K. Gorlach, A. Pilachowski, P. Starosta: *Wiedza w rozwoju zrównoważonym wsi*. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007.

wencjami zewnętrznymi. Równocześnie zakłada się, że poszczególne obszary muszą posiadać odpowiedni potencjał własny, aby móc wziąć odpowiedzialność za rozwój społeczno-gospodarczy oraz odpowiednio wykorzystać egzogeniczne instrumenty wsparcia. Istotą neoendogenicznego mechanizmu rozwoju jest zatem uczestnictwo przedstawicieli lokalnej społeczności zarówno w formułowaniu, jak i aplikacji strategii rozwojowej, przy współpracy z pozalokalnymi aktorami społecznymi¹⁷⁵. Kluczowa w tym podejściu jest rola instytucji zewnętrznych, wspomagających oddolne procesy rozwojowe. Instytucje działające w bezpośrednim otoczeniu obywateli, firm czy gospodarstw powinny wspierać ich uczestnictwo w procesach rozwoju lokalnego¹⁷⁶.

W przypadku rozwoju neoendogenicznego zasadne jest, żeby wszystkie rodzaje wiedzy: ekspercka – naukowa, menadżerska oraz wiedza lokalna stanowiły podstawę do konstruowania strategii przemian¹⁷⁷. Uruchomienie mechanizmu rozwoju neoendogenicznego umożliwiła wiedza lokalna, zwłaszcza gdy pozostaje w relacji z globalną wiedzą naukową¹⁷⁸.

Koncepcja rozwoju neoendogenicznego opiera się więc na równowadze pomiędzy wykorzystaniem zasobów danego obszaru a środkami pozyskiwanymi ze źródeł zewnętrznych i stanowi pewnego rodzaju kompromis pomiędzy strategiami (teoriami) rozwoju egzo- i endogenicznego¹⁷⁹. Rozwój lokalny oparty na endogenicznych czynnikach nie jest zatem systemem zamkniętym, gdyż w większości przypadków posiada powiązania zewnętrzne, jednakże istotne jest, aby rozwój danego obszaru był kształtowany przez podmioty działające na tym terytorium¹⁸⁰. Efekty rozwoju neoendogenicznego powinny przejawiać się możliwościami przekształceń lokalnych systemów społeczno-ekonomicznych, umiejętnościami reagowania na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne oraz możliwościami kreowania innowacji na poziomie lokalnym¹⁸¹.

Szczególnie trudnym, w aspekcie poszukiwania właściwych koncepcji i przyjęciu określonych działań praktycznych, jest kreowanie i kierowanie rozwoju na obszarach wiejskich w regionach peryferyjnych. W naukach społecznych i ekonomicznych można znaleźć kilka typów definicji odnoszących się do obszarów (regionów) peryferyjnych.

Według kryterium przestrzennego peryferie definiuje się jako obszary oddalone od centrów gospodarczych i trudno dostępne pod względem komunikacyjnym¹⁸². W wymiarze ekonomicznym, ale i politycznym peryferia definiowane są nie tylko jako obszary oddalone od centrów gospodarczych i trudno dostępne, lecz także jako obszary zależne ekonomicznie od centrów gospodarczych i politycz-

¹⁷⁵ T. Adamski: *Pomiędzy zaufaniem...*, dz. cyt., s. 87–101.

¹⁷⁶ M. Michalewska-Pawlak: *Priorytety i wyzwania...*, dz. cyt., s. 55.

¹⁷⁷ T. Adamski: *Pomiędzy zaufaniem...*, dz. cyt., s. 93.

¹⁷⁸ A. Bicker, P. Sillotoe, J. Pottier: Preface, [w:] *Investigating Local Knowledge. New Directions, New Approaches*, A. Bicker (red.). Aldershot, Ashgate 2004, s. XI.

¹⁷⁹ T. Adamski, K. Dzwonkowska, K. Górlach, A. Pilachowski, P. Starosta: *Wiedza w rozwoju...*, dz. cyt.

¹⁸⁰ G. Garofoli: *Endogenous development and Southern Europe: an introduction*. [w:] *Endogenous development and Southern Europe*, G. Garofoli (red.). Avebury, Aldershot 1992, s. 1–13.

¹⁸¹ Tamże.

¹⁸² B. Goodall: *The Dictionary of Human Geography*, Penguin, London 1987, s. 350.

nych¹⁸³. Inne definicje wymieniają cechy słabego rozwoju gospodarczego, m.in. specjalizację w towarach rolniczych i leśnych lub gospodarce surowcowej, oparcie produkcji na taniej i pracochłonnej sile roboczej, niski poziom rozwoju infrastruktury i zarządzania (w tym publicznego), niski poziom innowacyjności i przedsiębiorczości. W polityce spójności UE dla określania peryferyjności podstawowym kryterium jest niski poziom rozwoju gospodarczego, mierzony PKB per capita według parytetu siły nabywczej¹⁸⁴. Regiony, które nie osiągają 75% średniego poziomu PKB per capita w UE, są zaliczane do regionów peryferyjnych.

Definiowanie peryferyjności łączy się zatem z takimi pojęciami, jak: dostępność, zależność, odmienność, słabość, dystans¹⁸⁵. Peryferyjność cechuje się również względnością, która polega na tym, że punktem odniesienia może być nie tylko inna jednostka terytorialna, ale także wybrane kryterium peryferyjności¹⁸⁶. Możemy zatem mówić o odrębności kulturowej, religijnej lub politycznej mieszkańców peryferiów¹⁸⁷.

Koncepcje egzogenicznego rozwoju regionów peryferyjnych podkreślają, że nie można zainicjować rozwoju peryferiów jedynie w oparciu o ich wewnętrzny potencjał, który jest niewystarczający i najczęściej głęboko uśpiony. Oznacza to więc konieczność sięgnięcia po inwestycje zewnętrzne – publiczne lub prywatne, a także transfer zewnętrznych doświadczeń i instytucji. Zwolennicy podejścia endogenicznego uznają natomiast, że zainicjowanie tego typu procesów przede wszystkim w oparciu o czynniki wewnątrzregionalne pozwala na trwały, samodzielny i długookresowy rozwój. Jak podkreśla T. G. Grosse rozwój endogeniczny stanowi więc szansę uniknięcia przez peryferie rozwoju zależnego od centrów krajowych¹⁸⁸.

W przypadku regionów peryferyjnych, z uwagi na słabość ich wewnętrznych cech gospodarczych i społecznych, szczególnie trudno jest zainicjować procesy akumulacji kapitału, wiedzy i innowacji, a także akumulacji kapitału społecznego i instytucjonalnego (współdziałanie miejscowych liderów społecznych, przedsiębiorców oraz instytucji związanych z rozwojem regionalnym). Trudno jest również zmienić tradycyjne ścieżki rozwoju¹⁸⁹. Pomimo tego, uznaje się, że należy także w tym przypadku odnosić się do wewnętrznego potencjału rozwojowego tych obszarów i budować strategię rozwoju odnoszącą się właśnie do pobudzania wewnętrznych procesów rozwojowych, bazujących na występujących na danym obszarze zasobach¹⁹⁰.

¹⁸³ Por. P. Idczak: *Wielowymiarowa koncepcja peryferyjności regionalnej. Identyfikacja regionów peryferyjnych w Polsce*. Difin, Warszawa 2013, s. 84–87.

¹⁸⁴ A. Copus, D. Skuras: Business network and innovation in selected lagging areas of the European Union: A spatial perspective. *European Planning Studies*, 2006, t. 14, nr 1, s. 79–93.

¹⁸⁵ P. Idczak: *Wielowymiarowa koncepcja...*, dz. cyt., s. 87.

¹⁸⁶ Tamże, s. 85.

¹⁸⁷ H. Baldersheim, A.L. Fimreite: Norwegian Centre – Periphery Relations in Flux: Abolition or Reconstruction of Regional Governance? *West European Politics*, 2005, t. 28, nr 4, s. 764–780.

¹⁸⁸ T.G. Grosse: Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2007, t. 27, nr 1, s. 127–233.

¹⁸⁹ R. Hassink: How to unlock regional economies from path dependency? From learning region to learning cluster. *European Planning Studies*, 2005, t. 13, nr 4, s. 521–535.

¹⁹⁰ B. Barquero: Endogenous Development: Analytical and Policy Issues. [w:] *The Regional Question in Economic Development*, A. Scott, G. Garofoli (red.). Routledge, New York – London 2006.

Jak wskazuje T. G. Grosse jednym z najważniejszych pytań dotyczących rozwoju regionów peryferyjnych jest to, czy można rozwijać tam gospodarkę innowacyjną wykorzystującą nowoczesne technologie i zasoby. Z problemem innowacji wiąże się ważne pytanie: w jaki sposób wprowadzać zmiany, w tym te radykalne, i jednocześnie odnosić się do miejscowych tradycji i uwarunkowań rozwojowych?¹⁹¹ Jak się wydaje, nawet radykalna zmiana dotychczasowej ścieżki rozwoju najczęściej bazuje na wewnętrznych zasobach określonej firmy lub regionu¹⁹². Jednocześnie, w przypadku regionów peryferyjnych innowacyjna zmiana może być wprowadzana na dwa sposoby: po pierwsze, jako wprowadzanie nowych technologii do wcześniejszych (tradycyjnych) działań rozwojowych – jest to zmiana, którą można nazwać unowocześnieniem endogenicznych zasobów regionalnych; po drugie, jako dywersyfikacja dotychczasowych działań i stopniowa zmiana profilu gospodarki regionalnej – ten typ strategii T.G. Grosse nazywa budowaniem nowego zasobu endogenicznego¹⁹³.

Oddziałując na proces rozwoju lokalnego gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych w regionie peryferyjnym władze samorządowe powinny zatem odwoływać się do koncepcji:

- zrównoważonego rozwoju jako uznanej i powszechnie akceptowalnej społecznie koncepcji rozwoju,
- rozwoju wielofunkcyjnego, umożliwiającego poprawę sytuacji gospodarczej poprzez rozwój funkcji pozarolniczych,
- rozwoju neoendogenicznego – umożliwiającego przełamywanie peryferyjności poprzez budowanie potencjału oddolnego oraz efektywną kompilację potencjału wewnętrznego i zewnętrznych szans rozwojowych.

2.2. Wybrane aspekty teoretyczne zrównoważonego rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem problematyki środowiska przyrodniczego

Teoretyczne, jak i praktyczne funkcje ekonomii w zakresie problematyki środowiska polegają na tworzeniu i porządkowaniu przesłanek ekonomicznej racjonalizacji gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego i polityki jego ochrony, określenia założeń i praktyki łączenia problematyki ekonomicznej i środowiskowej. Przegląd kierunków dociekań ekonomiczno-ekologicznych w teorii ekonomii pozwala dostrzec trzy podstawowe podejścia, które można potraktować jako swoiste paradygmaty czy postulaty teoretyczne¹⁹⁴:

¹⁹¹ T.G. Grosse: Wybrane koncepcje..., dz. cyt., s. 127–233.

¹⁹² G.J. Hospers: Silicon Somewhere? Assessing the usefulness of best practices in regional policy. *Policy Studies*, 2006, t. 27, nr 1, s. 1–15.

¹⁹³ T.G. Grosse: Wybrane koncepcje..., dz. cyt., s. 127–233.

¹⁹⁴ T. Borys: Nowe kierunki ekonomii środowiska i zasobów naturalnych w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. *Ekonomia i Środowisko*, 2013, t. 44, nr 1, s. 14.

- postulat (paradygmat) ekonomizacji środowiska przyrodniczego w kontekście jego wykorzystania gospodarczego i ochrony, wyodrębniony jako ekonomia środowiska,
- postulat ekologizacji ekonomii i aktywności gospodarczej (ekologiczny paradygmat ekonomii), wyodrębniony jako ekonomia ekologiczna;
- postulat konsensusu w równoważeniu procesów ekonomizacji środowiska i ekologizacji ekonomii, a także innych aspektów rozwoju, wyodrębniający się jako ekonomia zrównoważonego rozwoju.

Założenia sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi formułuje ekonomia zrównoważonego rozwoju, czyli „teoria ekonomiczna uwzględniająca podstawy transdyscyplinarne (...), dążąca do określenia takich warunków gospodarowania, które zapewniałyby dostatecznie wysokie standardy ekonomiczne, społeczno-kulturowe i ekologiczne w granicach tolerancji natury, urzeczywistniając zasadę sprawiedliwości wewnątrz- i międzypokoleniowej”¹⁹⁵. Wśród podstawowych poglądów zrównoważonego rozwoju wymienić można: podejście interdyscyplinarne, podejście pluralistyczne, ewolucję tradycyjnej ekonomii i ekonomii ekologicznej w kierunku ekonomii zrównoważonej, oparcie zrównoważonego rozwoju na zasadach etycznych, konieczność operacjonalizacji terminu „zrównoważony rozwój”, nowe systemy pomiaru i pola działań zrównoważonej ekonomii¹⁹⁶.

Teoria zrównoważonego rozwoju formułowana jest na gruncie ekonomii normatywnej i jest przede wszystkim rozwijana w kręgu ekonomii ekologicznej¹⁹⁷. Wśród trzech kluczowych cech nowego paradygmatu, jakim jest zrównoważony rozwój wskazywane są: trwałość (*durability*), samopodtrzymywanie (*sustainability*) i zrównoważenie (*balance*). Cechy te wskazują, że zrównoważony rozwój reprezentuje niekonwencjonalne (alternatywne) koncepcje rozwoju¹⁹⁸. Wśród podstawowych kategorii wprowadzonych przez ekonomię ekologiczną, a niezbędnych w aspekcie zdefiniowania istoty zrównoważonego rozwoju ze wskazaniem podejścia do problematyki środowiska przyrodniczego, należy wymienić pojęcie kapitału naturalnego oraz trwałości.

Kapitał naturalny w ekonomii ekologicznej jest szerzej definiowany niż kapitał naturalny stanowiący zasoby naturalne w ekonomii klasycznej i neoklasycznej. Obejmuje on także, podobnie jak w ekonomii klasycznej i neoklasycznej, nieodnawialne i odnawialne zasoby naturalne, niemniej nadaje się tu szczególne znaczenie tym elementom kapitału naturalnego, które tworzą ekosystemy. Kapitał naturalny zawiera wszystkie komponenty i elementy środowiska przyrodniczego niezbędne do biologicznego zachowania gatunku ludzkiego (istnienia i życia człowieka) oraz do funkcjonowania ludzkiej cywilizacji (w tym gospodarki)¹⁹⁹. W ramach ekono-

¹⁹⁵ H. Rogall: *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Zysk i s-ka, Poznań 2010, s. 130.

¹⁹⁶ Tamże, s. 128–151.

¹⁹⁷ A.F. Bocian: *Globalizacja a zrównoważony rozwój*. [w:] *Teoretyczne aspekty...*, dz. cyt., s. 33.

¹⁹⁸ T. Borys: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych*. [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Zarys problemów badawczych i dydaktyki*, B. Poskrobko (red.). Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2010, s. 31–32, 44, 336.

¹⁹⁹ S. Czaja, A. Becla: *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*. Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 62.

mii ekologicznej wymienia się podstawowy kapitał naturalny (elementy środowiska przyrodniczego niezbędne do życia) oraz pozostały kapitał naturalny, który, w opinii zwolenników ekonomii ekologicznej, ma stanowić przedmiot popytu i podaży, ponieważ jest substytucyjny”²⁰⁰.

Naukowcy badający sferę kapitału naturalnego są zgodni, że jest on źródłem funkcji lub usług istotnych dla systemu gospodarczego i dla życia człowieka. Wielu z tych funkcji nie można zastąpić (lub przynajmniej nie w przystępnej cenie) przez kapitał stworzony przez człowieka (nowoczesne technologie). Dlatego można powiedzieć, że procesy zachodzące w ekosystemach stają się w sposób bezpośredni lub pośredni źródłem wszelkiego dobrobytu czy też dóbr gospodarczych. Oznacza to, że utrata funkcji ekosystemu może w znaczący sposób wpłynąć na przyszłe szanse rozwojowe. Zatem, zgodnie z obecnym stanem wiedzy, kapitał naturalny jest kluczowym zasobem w procesie rozwoju. Ten sposób postrzegania kapitału naturalnego zyskuje coraz większą akceptację również w naukach ekonomicznych²⁰¹.

Zaspokojenie potrzeb rozwojowych przyszłych pokoleń możliwe będzie poprzez pozostawienie odpowiedniego kapitału wytworzonego przez człowieka oraz kapitału naturalnego. Istotne jest przy tym wyróżnienie krytycznego kapitału natury jako sieci zasobów środowiskowych, które w określonej skali przestrzennej pełnią istotne funkcje środowiskowe i dla których nie ma substytutów w innych elementach kapitału naturalnego, w kapitale produkcyjnym czy ludzkim²⁰².

Zdaniem P. Jeżewskiego zasadnicze znaczenie dla istoty kategorii zrównoważonego rozwoju ma podstawowy jej filar, na którym opiera się zrównoważony rozwój – to jest trwałość. Istota zrównoważonego rozwoju nie tkwi wyłącznie w równoważeniu relacji między gospodarką, społeczeństwem, przestrzenią czy przyrodą, ale przede wszystkim w wyborze stopnia trwałości. Stopień trwałości określa bowiem nacisk na ochronę środowiska i siłę dążenia do zachowania kapitału naturalnego względem potrzeb gospodarki i społeczeństwa²⁰³. Za trwały rozwój uznać można proces, który realizuje cechę trwałości ocenianą pozytywnie z punktu widzenia określonego systemu wartości. Pojęcie trwałości jest stopniowane według „surowości” zasady zachowania kapitału naturalnego²⁰⁴. Szczegółowe podejście do zasad trwałości przedstawiają T. Borys i B. Fiedor, identyfikując następujące zasady trwałości²⁰⁵:

²⁰⁰ D. Kiełczewski: Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związek ze społeczeństwem wiedzy. [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, B. Poskrobko (red.). Białystok 2010, s. 14.

²⁰¹ G. Malovics: *The Role of Natural Capital in Regional Development*, 2nd Central European Conference in Regional Science – CERS, Technical University of Košice, Košice 2007.

²⁰² C. Collados, T.P. Duane: Natural capital and quality of life: a model for evaluating of natural capital: Economics from an ecological footprint perspective. *Ecological Economics*, 1997, t. 20, nr 1, s. 4.

²⁰³ P. Jeżewski (red.): *Ekonomiczne problemy...*, dz. cyt., s. 13–14.

²⁰⁴ T. Borys: Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego. [w:] *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, T. Borys (red.). Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa – Białystok 2005, s. 41–43.

²⁰⁵ Por. m.in.: T. Borys (red.): *Wskaźniki ekorozwoju*. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 71–72; T. Borys: *Nowe kierunki ekonomii...*, dz. cyt., s. 8–28; B. Fiedor (red.): *Problemy trwałego rozwoju. Sympozjum naukowe*. Sobótka – Wrocław 2000, s. 20–22.

- słaba zasada (zasada doskonałej substytucji kapitałów) oznacza potrzebę zachowania kapitału jako całości, bez względu na jego strukturę, na którą składają się: kapitał przyrodniczy, kapitał wytworzony przez człowieka (antropogeniczny – ekonomiczny, wiedza) i kapitał społeczny – relacje między ludźmi, kultura; zakłada się, że pomiędzy różnymi rodzajami kapitału istnieje doskonała substytucja,
- wrażliwa (umiarkowana) zasada trwałości, wymagająca nie tylko zachowania całego zasobu kapitału przyrodniczego, ale również stałości jego struktury – podejście oparte na ograniczonym zakresie substytucji kapitału przyrodniczego kapitałem antropogenicznym, ostrożna eksploatacja i unikanie zbyt szybkiego zużywania kapitału przyrodniczego,
- silna (mocna) zasada trwałości, wymagająca zachowania wszystkich rodzajów kapitału, zarówno co do ilości jak i jakości; wynika z założenia, że kapitał przyrodniczy i antropogeniczny nie są substytucyjne, a komplementarne, ubytek pewnego zasobu powinien być rekompensowany przyrostem ilości tego samego kapitału, a nie inwestycją w inny rodzaj kapitału,
- restrykcyjna (bardzo silna) zasada trwałości – sprowadza się do postulatu niezmnieszenia jakichkolwiek elementów strukturalnych kapitału przyrodniczego, zasoby nieodnawialne nie powinny być w ogóle eksploatowane, a odnawialne zużywane tylko w części, która stanowi roczny przyrost tych zasobów i nie umniejsza przyszłej ich zdolności do odnawiania się.

Odnosząc się do powyższej klasyfikacji należy porządkująco stwierdzić, że trwałość słaba oparta na antropocentrycznym systemie wartości bazuje na teorii neoklasycznej, a trwałość restrykcyjna oparta na biocentrycznym systemie wartości reprezentowana jest przez ekonomię ekologiczną. Druga i trzecia zasada trwałości wykazują silne związki ze zrównoważonym rozwojem.

Kolejną, obok trwałości, cechą zrównoważonego rozwoju jest samopodtrzymywanie. Rozwój samopodtrzymujący to taki proces, który podtrzymuje możliwości zaspokojenia potrzeb zarówno obecnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Rozwój samopodtrzymujący bierze pod uwagę zasady sprawiedliwości pokoleniowej w dostępie do środowiska oraz podtrzymywanie wydolności środowiska. Rozwój sustensywny umożliwi przyjęcie silnej i restrykcyjnej (zasady) trwałości²⁰⁶.

Trzecia cecha – zrównoważenie – dotyczy równowagi w poszanowaniu nie tylko środowiska przyrodniczego, ale także antropogenicznego (w tym ekonomicznego) i ludzkiego. Zasadami zrównoważonego rozwoju są: zasada integralności łądów (wyraża się poprzez zrównoważoną ochronę kapitałów – przyrodniczego, społecznego i antropogenicznego), zasada subsydiarności oraz zasada zrównoważonej partycypacji²⁰⁷.

²⁰⁶ T. Borys: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 44–46.

²⁰⁷ Tamże, s. 46–48.

Do chwili obecnej nie stworzono klarownej koncepcji i teorii zrównoważonego rozwoju²⁰⁸. Jak zauważa T. Borys, zrównoważony rozwój jako nowy paradygmat rozwoju nie ma nadal ugruntowanej pozycji w naukach ekonomicznych²⁰⁹. Brak klarownej teorii stanowi zaś barierę w kreowaniu polityki właściwego ekologicznie i społecznie rozwoju²¹⁰.

W literaturze przedmiotu pojawiają się pojęcia: „trwały rozwój”, „ekorozwój”, „trwały i zrównoważony rozwój”, „rozwój zrównoważony” i „zrównoważony rozwój”. Różny jest sposób postrzegania samej idei zrównoważonego rozwoju. Jeżeli jest ona postrzegana przez pryzmat gospodarki, to, jak zauważa B. Poskrobko, zasadne jest użycie nazwy „trwały rozwój”, ponieważ musi być zapewniona ciągłość funkcjonowania gospodarki, a gospodarka w stanie równowagi przestaje się rozwijać. Jeśli idea ta postrzegana jest przez pryzmat środowiska, to uzasadnione jest używanie pojęcia „ekorozwój”, co w praktyce oznacza restrykcyjne ograniczenia w korzystaniu z zasobów i walorów przez gospodarkę i społeczeństwo. Spojrzenie na idee z szerokiego punktu widzenia, jakim jest zrównoważone gospodarowanie w makrosystemie społeczeństwo-gospodarka-środowisko (takie przyjęte w niniejszej pracy) wskazuje, że najlepiej istotę problemu oddaje pojęcie „trwały i zrównoważony rozwój”, co w praktyce oznacza postrzeganie procesów gospodarczych jako elementów procesów przyrodniczych i rozwoju społecznego. W literaturze pojawiają się także (często zamiennie) terminy „zrównoważony rozwój” i „rozwój zrównoważony”. Różnica między tymi pojęciami polega na odmiennym postrzeganiu stopnia zrównoważenia. Przeciwnicy używania terminu „rozwój zrównoważony” podkreślają, że stan równowagi w sposób stały nie może być celem samym w sobie, gdyż prowadzi do stabilizacji, a nawet regresu gospodarczego²¹¹.

Wiele dyskusji rodzi samo zdefiniowanie i interpretacja zrównoważonego rozwoju. Już pod koniec lat 80. ubiegłego wieku ekonomista środowiskowy J. Pezzey zidentyfikował ponad 60 definicji zrównoważonego rozwoju, w kolejnej dekadzie M. Jacobs ustalił aż 386, a po 2000 r. B. Carroll nawet ponad 500²¹². R. Ciegis w 2009 r. tylko w literaturze ekonomicznej wskazał na funkcjonowanie około 100 definicji²¹³. Większość definicji, formułowanych szczególnie w polskiej literaturze naukowej, dotyczy praktycznie tylko wątku integracji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego z zagadnieniami środowiskowymi. W ujęciu tych definicji zrównoważony rozwój oznacza przejście ze słabego i peryferyjnego traktowania

²⁰⁸ G. Dobrzański: Interpretacje trwałego i zrównoważonego rozwoju. [w:] *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, B. Poskrobko (red.). Ekonomia i Środowisko, Białystok 2007, s. 198; G.M. Mudcumura: Toward a General Theory of Sustainability. [w:] *Sustainable Development Policy and Administration*, G.M. Mudcumura, M.S. Haque, D. Mebratu (red.). CRC Press, Boca Raton 2006, s. 140–141.

²⁰⁹ T. Borys: Nowe kierunki ekonomii..., dz. cyt., s. 11.

²¹⁰ R.P. Gale, S.M. Cordray: Making sense of sustainability: nine answers to what should be sustained. *Rural Sociology* 1994, t. 59, nr 2, s. 311–332; E.T. Jahn, I. Stiess: Exploring uncommon ground: Sustainability and social sciences. [w:] *Sustainability and Social Sciences: A cross-disciplinary approach to integrating environmental considerations into theoretical reorientation*, E. Becker, T. Jahn (red.). ZedBooks, London – New York 1999, s. 1–22.

²¹¹ B. Poskrobko: Paradygmat zrównoważonego rozwoju jako wiodący kanon w badaniu nowych obszarów ekonomii. *Ekonomia i Środowisko*, 2013, t. 46, nr 3, s. 21.

²¹² M. Stanny, A. Czarnecki: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 13.

²¹³ Tamże.

ochrony środowiska do włączenia kwestii środowiskowych w planowanie społeczno-gospodarcze. Skupia się wyłącznie na kompromisie pomiędzy możliwościami rozwoju społeczno-gospodarczego a stanem środowiska. Należy wskazać, że w rzeczywistości *novum* w zrównoważonym rozwoju nie jest jedynie sam fakt integracji zagadnień ekologicznych, ale także sposobu podejścia – przedstawienia się z leczenia objawów i skupienie uwagi na społeczno-politycznych źródłach problemów środowiskowych²¹⁴. Należy także zwrócić uwagę, że *stricte* ekologiczne ujęcie zrównoważonego rozwoju jest zbyt wąskie. Definicje autorów zagranicznych, znacznie silniej niż w sformułowaniach rodzimych badaczy, eksponują czynnik społeczny, ujawniający się m.in. pod postacią sprawiedliwości społecznej, zdrowia, warunków życia, środowiska życia i dobrobytu społecznego.

Mimo różnorodności formułowanych na przestrzeni kilkudziesięciu lat definicji można wyodrębnić pewne wspólne elementy rozumienia zrównoważonego rozwoju, takie jak²¹⁵:

- utożsamianie idei z pewnym modelem, wzorcem, a nawet programem rozwojowym, co z kolei powinno umożliwiać realizację jego celów i zasad w praktyce,
- akcentowanie stabilności, trwałości i ciągłości rozwoju,
- przyjęcie zasady trwałości „pośredniej” – między słabą a restrykcyjną,
- postrzeganie zrównoważonego rozwoju jako ciągłego poszukiwania harmonii między środowiskiem przyrodniczym, gospodarką i społeczeństwem, dążenia do równoważnego ich traktowania lub kształtowania właściwych proporcji między nimi.

Za najbardziej uniwersalne i syntetyczne ujęcie zrównoważonego rozwoju można przytoczyć to określające je jako działanie, które powinno być ekonomicznie żywotne (*Economically Diable*), ekologicznie bezpieczne (*Ecologically Sond*) i społecznie akceptowalne (*Socially Acceptable*)²¹⁶. Według przyjętej w pracy definicji zrównoważonego rozwoju²¹⁷ podanej przez B. Piontek, jego istotą jest „zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między kapitałem ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym”. Nie może dojść do sytuacji, w której wzrost w jednej sferze odbywa się kosztem innej. Należy jednak zgodzić się z T. Domańskim, że rozwój gospodarczy jest siłą napędową procesów rozwojowych²¹⁸.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju tradycyjnie rozpatrywana jest na trzech płaszczyznach: ekologicznej, społecznej i ekonomicznej²¹⁹. Z czasem rozszerzano

²¹⁴ B.M. Dobrzańska: *Planowanie strategiczne...*, dz. cyt., s. 24–26.

²¹⁵ M. Stanny, A. Czarnecki: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 25.

²¹⁶ Por. K. Dubel: *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998.

²¹⁷ B. Piontek: *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 27.

²¹⁸ T. Domański: *Strategiczne planowanie...*, dz. cyt., s.17.

²¹⁹ T. Borys (red.): *Wskaźniki ekorozwoju...*, dz. cyt.; J.M. Harris, T.A. Wise, K.P. Gallagher, N.R. Goodwin (red.), *A Survey of Sustainable Development, Social and Economic Dimensions*, Island Press, Waszyngton, Covelo, London 2001; J. Holmberg: *Making Development Sustainable: Redefining Institutions, Policy and Economics*, Island Press, Waszyngton 1992; D. Reed (red.): *Structural Adjustment, The Environment and Sustainable Development*. Earthscan, London 1997.

analizę o kolejne łady (płaszczyzny): przestrzeny i instytucjonalny²²⁰. Podkreślając wielowymiarowość zrównoważonego rozwoju, A. Pawłowski wskazuje na konieczność wprowadzenia następujących jego ładów/płaszczyzn²²¹:

- płaszczyzny etycznej (kwestia odpowiedzialności człowieka za przyrodę),
- płaszczyzny ekologicznej (ochrona przyrody naturalnej i przetworzonej przez człowieka, w tym aspekcie mieści się także planowanie przestrzenne),
- płaszczyzny społecznej (nie tylko środowisko przyrodnicze, ale także społeczne może ulec degradacji),
- płaszczyzny ekonomicznej (podatki, subsydia i inne instrumenty ekonomiczne),
- płaszczyzny technicznej (nowe technologie, oszczędność surowców),
- płaszczyzny prawnej (prawo ochrony środowiska),
- płaszczyzny politycznej (formułowanie strategii zrównoważonego rozwoju, ich wdrażanie i kontrola).

A. Pawłowski dodaje do tradycyjnego trójwymiarowego układu łady: etyczny, techniczny, prawny i polityczny, i dokonuje ich hierarchizacji, wskazując na wiodącą rolę wymiaru etycznego. Poziom pierwszy stanowi płaszczyzna etyczna, poziom drugi płaszczyzny: ekologiczna, społeczna i ekonomiczna, a poziom trzeci płaszczyzny: techniczna, prawna i polityczna. Poziom pierwszy to refleksja etyczna, która jest podstawą dla pozostałych. Jak zauważa Autor, jest to bowiem całkowicie odmienna sytuacja, jeżeli człowiek podejmuje jakieś decyzje, ponieważ wynikają one z jego własnych przekonań i przyjmowanego systemu wartości, a zupełnie inna, gdy decyzja uwarunkowana jest jedynie nakazami i zakazami obowiązującego systemu prawnego. To właśnie etyczne uzasadnienie ważnych pytań, jakie wartości należy przyjąć, czy też, dlaczego należy postępować tak, a nie inaczej – stanowi podstawę całej dyskusji. Poziom drugi to traktowane równorzędnie kwestie ekologiczne, społeczne i ekonomiczne. Poziom trzeci wypełnia analiza zagadnień szczegółowych: technicznych, prawnych i politycznych. Jak zauważa A. Pawłowski, tradycyjna dyskusja wokół zrównoważonego rozwoju koncentruje się na poziomie drugim, ale bez zakorzenienia w etyce będzie ona jednak niepełna, a bez pomiaru poziomu trzeciego uwadze mogą umknąć konkretne rozwiązania praktyczne. Podkreślić należy, że wymienione płaszczyzny, mimo hierarchicznej struktury, przenikają się, tak że często nie sposób wskazać na problemy charakterystyczne tylko dla jednej z nich²²².

Jak podkreśla T. Borys, ekonomia zrównoważonego rozwoju musi służyć zarówno człowiekowi, jak i środowisku – taką ekonomią mogą stworzyć tylko ludzie o odpowiednio wysokiej świadomości potrzeby tej harmonii i kierujący się normami etycznymi. Ekonomia ta powinna być nastawiona na rzeczywiste potrzeby człowieka, a nie głównie na potrzeby sztuczne.

Świadomość znaczenia środowiska naturalnego dla jakości życia człowieka oraz działania prawne zmierzające do jego ochrony towarzyszą wzrostowi gospodarczemu niemalże od początku rewolucji industrialnej. Naukowa debata nad

²²⁰ A. Pawłowski: *Rewolucja rozwoju zrównoważonego. Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development*, 2009, t. 4, nr 1, s. 66.

²²¹ Tamże.

²²² Tamże.

problematyką długookresowego rozwoju w kontekście ograniczeń ekologicznych datuje się od około 40 lat²²³. Za jej inicjatorów uznaje się autorów grupy Klubu Rzymskiego i opublikowaną przez nich publikację „The Limits to Growth”, w której przedstawiono wizję katastrof cywilizacyjnych na globalną skalę, o ile nie podjęte zostaną radykalne działania mające na celu odwrócenie utrwalonych mechanizmów wzrostu gospodarczego. Autorzy ci nie zmienili generalnie swojego stanowiska w dalszych raportach i wystąpieniach²²⁴. Zawarte w tych raportach wnioski i spostrzeżenia odzwierciedlają pewne skrajne stanowisko obrazujące ekstremum pesymistycznych poglądów na zagadnienia związane z długookresowym zrównoważonym rozwojem²²⁵. W przedstawionych scenariuszach rozwoju utrzymujący się wzrost gospodarczy i demograficzny prowadzi do globalnej katastrofy, spowodowanej ograniczoną pojemnością absorpcyjną środowiska naturalnego oraz globalną dezintegracją społeczną. Odwrócenie tych katastroficznych wizji możliwe jest poprzez przyjęcie opcji wzrostu zerowego, drastyczne ograniczenie przyrostu liczby ludności i zdecydowaną politykę niedopuszczającą do dalszej degradacji środowiska naturalnego.

Optymistyczne spojrzenie na problematykę trwałego wzrostu przyjmowane przede wszystkim przez przedstawicieli ekonomii neoklasycznej jest wyrazem zawierzenia zdolnościom dostosowawczym mechanizmów rynkowych i niedostrzegania konfliktu między wzrostem gospodarczym a zrównoważonym rozwojem. Krytycy poglądów zaprezentowanych przez grupę Klubu Rzymskiego – powołując się na tzw. ekologiczną krzywą Kuznetsa wskazującą na fakt, że zagregowany poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego maleje po przekroczeniu punktu zwrotnego wraz ze wzrostem dochodu per capita – twierdzą, że wzrost gospodarczy powinien być postrzegany jako czynnik sprzyjający ochronie środowiska, a nie jako główna przyczyna degradacji. Tymczasem zdecydowana większość państw znajduje się na etapie rozwoju umiejscowionym przed punktem zwrotnym na ekologicznej krzywej Kuznetsa. Wzrost dochodów per capita prowadzi tam będzie zatem do przejściowego zwiększenia degradacji środowiska naturalnego. Wynikający stąd problem globalny polega na tym, że – przy obecnym stanie prawnym i technologicznym oraz przy istniejących wzorcach konsumpcji – równoczesny, dynamiczny i długotrwały wzrost gospodarczy takich krajów doprowadzić może do przekroczenia pojemności absorpcyjnej Ziemi²²⁶.

Zważywszy chociażby na powyższy problem, skrajne stanowisko optymistyczne wobec relacji „długookresowy wzrost a zrównoważony rozwój” także trudno uznać za realistyczne. Do innych ułomności mechanizmu rynkowego w rozwiązywaniu problemów „godzenia” wzrostu długookresowego ze zrównoważonym rozwojem powstających/obserwowalnych także w skali gospodarek lokalnych wskazać można²²⁷:

²²³ W. Florczak: *W kierunku endogenicznego i zrównoważonego rozwoju – perspektywa makroekonomiczna*. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011, s. 47.

²²⁴ D. Meadows: *Perspectives on the Limits of Growth: It is too late for sustainable development*. Smithsonian Institution, Washington DC, February 29, 2012.

²²⁵ W. Florczak: *W kierunku endogenicznego...*, dz. cyt., s. 47.

²²⁶ Tamże, s. 50.

²²⁷ Tamże.

- występowanie licznych negatywnych efektów zewnętrznych związanych z działalnością gospodarczą i komunalną człowieka oraz konsumpcją dóbr wolnych, brak internalizacji kosztowej efektów zewnętrznych;
- ograniczone możliwości substytucji pomiędzy kapitałem naturalnym a kapitałem wytworzonym przez człowieka;
- niesprzyjające zrównoważonemu rozwojowi obecne wzorce konsumpcji.

Jak zauważa B. Kryk, analiza kategorii trwałości pozwala stwierdzić, że pokonanie bariery wzrostu gospodarczego, jaką tworzą kapitał naturalny i jego stan jest możliwe przez właściwe jego użytkowanie²²⁸. Koncepcja zrównoważonego rozwoju według definicji mocnej trwałości wydaje się najtrafniej odpowiadać obiektywnym uwarunkowaniom długookresowego rozwoju. Według tej definicji zagregowany zasób kapitału naturalnego nie może maleć w czasie. Chociaż możliwości substytucji kapitału naturalnego przez kapitał wytworzony przez człowieka są ograniczone, to jednak elastyczność substytucji pomiędzy poszczególnymi składowymi kapitału naturalnego jest wysoka, co umożliwi zachowanie zagregowanego poziomu zasobów naturalnych. W przypadku wyczerpania zasobów danego surowca, może on zostać zastąpiony innym surowcem. Jak podkreśla W. Florczak, koncepcja mocnej trwałości znajduje najliczniejsze grono zwolenników, którzy szans realizacji zasad zrównoważonego rozwoju upatrują we właściwym funkcjonowaniu czynników instytucjonalnych oraz – przede wszystkim – w postępie technicznym, pozwalającym pogodzić wewnętrzne sprzeczności pomiędzy ekologią a wzrostem gospodarczym²²⁹.

Wśród założeń ekonomii zrównoważonego rozwoju w opozycji do wzrostu zerowego znajduje się wzrost selektywny (zrównoważony rozwój gospodarczy, wzrost jakościowy, *green growth*), tzn. w granicach tolerancji natury. Oznacza on, że w pewnych gałęziach gospodarki produkcja będzie wyraźnie wzrastać, w innych natomiast będzie się kurczyć. Dla zachowania granic tolerancji natury, wzrost produktywności zasobów musi być ciągle większy niż wzrost PKB – bezwzględne zużycie zasobów będzie się wówczas zmniejszało nawet przy wzroście gospodarczym²³⁰. Jak zauważa H. Pondel, wdrażanie paradygmatu zrównoważonego rozwoju w miejsce paradygmatu wzrostu jest „czynnością niezwykle trudną, długotrwałą i wymagającą przebudowy modelu rozwoju społeczeństwa”²³¹.

Problemy nieskuteczności mechanizmu rynkowego uzasadniają konieczność interwencji państwa w zrównoważony rozwój. Jak podkreśla W. Florczak, uwarunkowania instytucjonalne, rozwiązania prawne, w tym zwłaszcza efektywność egzekucji prawa – oraz kapitał ludzki i społeczny, stanowią konieczne przesłanki implementacji zasad zrównoważonego rozwoju. Jedyną szansę realizacji zasad zrównoważonego rozwoju we wszystkich jego wymiarach daje wzrost gospodarczy przy jednoczesnym zmniejszeniu presji ekologicznej i sukcesywnym zwięk-

²²⁸ B. Kryk: Inwestycje służące ochronie środowiska w strategiach wzrostu gospodarczego i rozwoju zrównoważonego. [w:] *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, Wdrażanie, t. II, F. Piontek (red.). Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2001, s. 147.

²²⁹ W. Florczak: *W kierunku endogenicznego...*, dz. cyt., s. 50.

²³⁰ H. Rogall: *Ekonomia zrównoważonego...*, dz. cyt., s. 164.

²³¹ H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Wielkopolski*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s. 28.

szaniu substytucyjności czynników produkcji. Jak podkreśla W. Florczak, jest to możliwe jedynie w warunkach stymulowania i instytucjonalno-prawnego nadawania procesom generującym postęp techniczny kierunku proekologicznego, gdyż pozostawienie omawianych problemów „niewidzialnej ręce rynku” skutkuje zawodnością rynkowych mechanizmów dostosowawczych²³².

Mechanizmy kreacji postępu technicznego i akumulacji wiedzy znajdują się natomiast w centrum zainteresowań teorii wzrostu endogenicznego. Zasoby naturalne są ograniczone, stąd wzrost gospodarczy może być kontynuowany jedynie pod warunkiem zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów oraz zmian wzorców konsumpcji. W efekcie, określoną użyteczność konsumpcji uzyskać można z malejących nakładów czynników naturalnych²³³. Jak zatem podkreśla W. Florczak, „koncepty wzrostu endogenicznego i zrównoważonego rozwoju są względem siebie w dużym stopniu komplementarne. Warunkiem sine qua non realizacji zrównoważonego rozwoju jest bowiem akumulacja wiedzy, czego wyrazem jest sekularny postęp techniczno-organizacyjny, stanowiący oś zainteresowań teorii wzrostu endogenicznego”.

Podsumowując analizę problematyki środowiskowej w założeniach teorii zrównoważonego rozwoju wskazać można, że:

- ze względu na zakorzenienie ekonomii zrównoważonego rozwoju w ekonomii ekologicznej problematyka ekologiczna jest najszerzej opisywana, a cele ekologiczne są najczęściej wymieniane i kwantyfikowane w ramach teorii zrównoważonego rozwoju,
- środowisko przyrodnicze traktowane jest jako zasób kapitału naturalnego, ujmowanego szerzej niż w ekonomii klasycznej i neoklasycznej, ze szczególnym podkreśleniem znaczenia funkcji ekosystemów,
- ład środowiskowy stanowi jeden z ładów zrównoważonego rozwoju i winien być zintegrowany z pozostałymi składowymi,
- przyjęta zasada mocnej trwałości pozwala na generowanie wzrostu gospodarczego, należy jednak zapewnić szczególną ochronę podstawowego kapitału naturalnego,
- pokonanie bariery wzrostu gospodarczego, jaką tworzą kapitał naturalny i jego stan, jest możliwe przez właściwe jego użytkowanie,
- zrównoważony rozwój wymaga interwencjonizmu, chociażby ze względu na potrzebę internalizacji efektów zewnętrznych oraz zmianę wzorców konsumpcji,
- jednym z ważnych priorytetów polityki zrównoważonego rozwoju powinno być kształtowanie świadomości ekologicznej, ale w perspektywie szerszej – świadomości zrównoważonego rozwoju,
- polityka zrównoważonego rozwoju powinna odnosić się w pierwszej kolejności do ładu etycznego, aby umożliwić sprawniejszą implementację koncepcji do działań praktycznych.

²³² W. Florczak: *W kierunku endogenicznego...*, dz. cyt., s. 51.

²³³ Tamże.

2.3. Problemy implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju na poziom gmin

Operacjonalizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju umożliwiającej jej praktyczną realizację służyło określenie zasad zrównoważonego rozwoju – wytycznych dla rządzących i obywateli. Najbardziej obszerny katalog zasad możliwych do implementacji, głównie z poziomu polityki międzynarodowej i polityk krajowych, sformułowano w deklaracji z Rio, na Szczycie Ziemi „Środowisko i Rozwój” w 1992 r. W literaturze krajowej T. Borys przedstawił zunifikowany zestaw zasad zrównoważonego rozwoju, możliwy do zaadaptowania także na szczeblu lokalnym²³⁴. Wśród zasad tych w aspekcie zaleceń dla lokalnych polityk rozwoju należy wskazać:

- zasadę respektowania zrównoważonego rozwoju – nazywaną zasadą ekologizacji gospodarki lub zasadą integralności systemu ekologicznego, gospodarczego i społecznego, która postuluje m.in.:
 - równorzędność i integralność polityk: ekologicznej, gospodarczej, społecznej i przestrzennej,
 - harmonizację procesów gospodarczych z przyrodniczymi, co wiąże się z dostosowaniem rodzaju i zakresu działalności gospodarczej do potencjału środowiska;
- zasadę ekonomizacji – nazywaną zasadą efektywności ekonomicznej i ekologicznej; postuluje realizację takiej polityki, aby cele ekologiczne były osiągalne minimalnym kosztem,
- zasadę prewencji – aktywnej polityki (likwidacji zanieczyszczeń u źródła);
- zasadę reagowania na istniejące zagrożenia ekologiczne – biernej polityki;
- zasadę przestrzegania międzypokoleniowej sprawiedliwości ekologicznej – zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia z równoczesnym tworzeniem i utrzymaniem warunków do zaspokajania potrzeb pokoleń przyszłych;
- zasadę partnerstwa i partycypacji publicznej, a więc udziału społecznego, postulującą uwzględnianie udziału w procesach planowania i w procesach decyzyjnych, czyli konsultowanie przygotowywanych decyzji ze społeczeństwem oraz poważnego traktowania opinii jego przedstawicieli – organizacji pozarządowych i pojedynczych obywateli, wymagające partnerstwa i dostępu do informacji; ten udział jest sprawą kluczową dla realizacji zrównoważonego rozwoju;
- zasadę regionalizacji programowania zrównoważonego rozwoju (w tym polityki ekologicznej) – postulat umożliwienia władzy regionalnej i lokalnej wyboru narzędzi realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Zrównoważony rozwój stał się koncepcją, do której nawiązuje wiele aktów prawnych, dokumentów politycznych, strategii rozwoju na wszystkich szczeblach agregacji, od lokalnej po globalną. Coraz częściej podejmowane są działania, zarówno na poziomie administracji centralnej, jak i samorządu terytorialnego, instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, które upowszechniają idee

²³⁴ T. Borys: *Wskaźniki ekorozwoju...*, dz. cyt., s. 85–93.

zrównoważonego rozwoju. Mimo to, zakres wykorzystania koncepcji w praktycznym działaniu jest niewielki. Powodem niskiego stopnia implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju może być właśnie jej złożony i interdyscyplinarny charakter, wynikający z wpisania w antropocentryczny system wartości wymiaru ekologicznego na równi z innymi wymiarami²³⁵. Jak zauważa G. Dobrzański, samo definiowanie zrównoważonego rozwoju w ogromnej mierze zależy od uznanych i pożądaných wartości. Skoro wartości uznawane przez ludzi są odmienne, to stan równowagi czy trwałości jest subiektywny i tym samym względny²³⁶. Jak podkreślają M. Stanny i A. Czarnecki, nie istnieje zatem jeden powszechnie przyjęty model zrównoważonego rozwoju, lecz jest ich wiele, zdeterminowanych zmiennymi w czasie i przestrzeni uwarunkowaniami²³⁷. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest wieloznaczna, a tym samym często kontestowana. Brakuje w niej m.in.: względnie jednoznacznego zdefiniowania pojęcia, mimo przyjęcia pewnych wspólnych założeń, oraz przejrzystej identyfikacji płaszczyzn zrównoważonego rozwoju²³⁸.

T. Borys także podkreśla, że dotychczasowe badania nad zrównoważonym rozwojem charakteryzuje niestety dezintegracja i sceptycyzm co do możliwości konkretyzacji tej koncepcji rozwoju, a przede wszystkim uznania jej za całościowy, holistycznie pojmowany paradygmat mający swoje bezpośrednie przełożenie na holistycznie rozumianą jakość życia. Proponuje zatem prowadzenie interdyscyplinarnych badań nad zrównoważonym rozwojem. Posługuje się on pojęciem „ładu zintegrowanego”, jako pozytywnego stanu docelowego zmian rozwojowych, łączącego w spójny, niesprzeczny sposób łady składowe²³⁹. Według T. Borysa podstawowym zadaniem służącym równoważeniu rozwoju jest integracja wszystkich jego ładów²⁴⁰. Integralność ładów realizuje się poprzez zrównoważoną ochronę kapitału społecznego (w tym ludzkiego), kapitału (środowiska) przyrodniczego i kapitału antropogenicznego (wytworzonego przez człowieka, a zwłaszcza kapitału kulturowego i ekonomicznego)²⁴¹.

Proces planowania i wdrażania zrównoważonego rozwoju jest zróżnicowany w zależności od skali przestrzennej. Odmienność gospodarcza, społeczna i ekologiczna jest podstawą budowy specyficznych strategii zrównoważonego rozwoju. Z drugiej jednak strony wzajemne przepływy czynników między obszarami wykraczają poza administracyjne granice regionów i lokalnych obszarów (powiatów i gmin)²⁴².

Jakość życia mieszkańców danej społeczności zależy nie tylko od wielkości zasobów na danym obszarze, ale także od sposobu ich wykorzystania. Lokalne

²³⁵ M. Stanny, A. Czarnecki: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 15.

²³⁶ G. Dobrzański: Problemy edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju. [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju...*, dz. cyt., s. 61.

²³⁷ M. Stanny, A. Czarnecki: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 16.

²³⁸ Tamże.

²³⁹ T. Borys: Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany. *Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development*, 2011, t. 6, nr 2, s. 75–81.

²⁴⁰ T. Borys: Interdyscyplinarność ekonomii..., dz. cyt., s. 48

²⁴¹ T. Borys: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 75–81.

²⁴² D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 93.

zasoby są podstawą rozwoju poszczególnych gmin; od tego, jak się nimi gospodaruje zależy poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych oraz jej szeroko rozumiany rozwój²⁴³.

Przyczyny zróżnicowania społeczno-gospodarczego pomiędzy gminami wynikają zarówno ze spuścizny natury historycznej, jak i uwarunkowań fizjograficznych. Różnorodność stwarza szanse na znalezienie takiej niszy rynkowej, w której gmina może być rozwojowa, natomiast rozwój uwarunkowany jest wieloma czynnikami. Niezależnie od sposobu podziału tych czynników na poszczególne grupy, zawsze są wśród nich wymieniane stan i zasoby środowiska przyrodniczego²⁴⁴.

Możliwości wdrażania zrównoważonego rozwoju uwzględniają z jednej strony prorozwojowe zasoby i walory środowiska, a z drugiej – ekologiczne ograniczenia. Proces gospodarowania z wiodącą rolą środowiska nie powinien powodować utraty potencjału środowiskowego. Możliwy jest rozwój gospodarczy w sposób niezagrażający utracie zasobów i walorów środowiskowych, związanych z niezaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnych. Zatem budując określone strategie należy uwzględnić ewentualne kolizje w stosunku do wymogów zachowania odpowiedniego stanu strukturalnego i funkcjonalnego środowiska.

Zrównoważony rozwój wymaga zmian w systemie społecznym przy jednoczesnej ochronie wartości środowiska przyrodniczego. W ramach rozwoju zakłada się racjonalne przekształcanie gospodarki w taki sposób, by bez ingerencji w funkcjonowanie ekosystemów osiągać korzyści ekonomiczne²⁴⁵. Oznacza to odpowiednią skalę działalności człowieka, a także sprawiedliwą dystrybucję między pokoleniami i między gatunkami oraz efektywną alokację rynkowych i nierynkowych zasobów naturalnych²⁴⁶. Przyjęcie koncepcji zrównoważonego rozwoju nie oznacza konieczności rezygnacji z procesów produkcji i konsumpcji. Wymaga jednak określonego postępowania²⁴⁷:

- oszczędzania podstawowego kapitału naturalnego, co wymaga przewidywania skutków podejmowanych działań,
- wykorzystania kategorii ekonomicznych do określania kosztów i korzyści środowiskowych,
- internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych zawsze, gdy jest to możliwe,
- przestrzegania zasady odzysku kapitału naturalnego w wysokości nie mniejszej niż zainwestowane środki, przy uwzględnieniu rodzaju zasobów,
- uwzględniania (w miarę pełnego) rachunku kosztów i korzyści danych przedsięwzięć.

²⁴³ G. Kobyłko: *Kompleksowa ocena lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju jako narzędzie podnoszenia konkurencyjności lokalnych obszarów gospodarczych*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 2004, vol. 1043, *Gospodarka a Środowisko*, nr 2, s. 36.

²⁴⁴ K. Michałowski: *Ekologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego*. Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2007, s. 17.

²⁴⁵ H. Łasinowski: *Społeczne uwarunkowania ekorozwoju*. [w:] *Mechanizmy i uwarunkowania rozwoju*, B. Poskrobko (red.). Politechnika Białostocka, Białystok 1998, s. 5–6.

²⁴⁶ C. Collados, T. Duane: *Natural Capital and quality of life*. *Ecological Economics*, 1999, t. 30, nr 3, s. 441–460.

²⁴⁷ T. Borys: *Wskaźniki rozwoju zrównoważonego, Podstawowe kierunki badań i zastosowań*. *Ekonomia i Środowisko*, 2002, t. 21, nr 1, s. 93.

Kryteria ograniczoności, możliwości samoregulacji, zdolności do reprodukcji oraz wielokrotnego wykorzystania, czyli podstawowe właściwości warunkujące wielkość i kształtujące strukturę popytu na zasoby środowiska decydują o istocie dysponowania i gospodarowania nimi. Wykorzystywanie statyczne zasobów środowiska odnosi się do optymalności alokacji, tzn. takiego wykorzystania środków ekonomicznych na cele związane z gospodarowaniem zasobami, które powoduje minimalizację kosztów realizacji. Aspekt dynamiczny dotyczy natomiast gospodarowania zasobami w procesie wzrostu i rozwoju, a w szczególności²⁴⁸:

- optymalnego wykorzystania zasobów odnawialnych i nieodnawialnych w procesie wzrostu gospodarczego,
- wykorzystania i degradacji tych komponentów środowiska, które wpływają na jego jakość oraz wpływu kosztów niezbędnych do przeciwdziałania tej degradacji na dynamikę produktu materialnego, sposób jego podziału oraz zrównoważenie i trwałość wzrostu,
- związku między dobrobytem materialnym i jakością środowiska jako zmiennymi poziomu dobrobytu społecznego z uwzględnieniem jego rozkładu w czasie, czyli zachowaniu sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Zrównoważony rozwój wyraża się w integrowaniu wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego. W praktyce jest to trudne do osiągnięcia, gdyż jest on procesem przebiegającym z różną intensywnością zarówno w czasie, jak i przestrzeni geograficznej. Zapewnienie warunków do zrównoważonego rozwoju w skali gmin jest zobowiązaniem wynikającym bezpośrednio z Konstytucji RP. W praktyce kreowanie zrównoważonego rozwoju na poziomie gminy nie jest procesem łatwym. Zrównoważony rozwój nie oznacza możliwości zastosowania jednego wzorca rozwoju lokalnego, dającego się zastosować we wszystkich gminach. Układ proporcji rozwoju gospodarczego i rozwoju ekosystemów kształtuje się indywidualnie dla każdej gminy na bazie wielu zmiennych charakterystycznych dla danego obszaru²⁴⁹:

- istniejących walorów środowiskowych,
- źródeł i stopnia zanieczyszczenia środowiska,
- możliwości ograniczania zanieczyszczeń lokalnych i przywracania walorów utraconych,
- warunków życia społeczności lokalnej,
- gospodarczych i środowiskowych konsekwencji strategii rozwoju lokalnego,
- ładu przestrzennego w gminie.

Współcześnie problemy ochrony środowiska sprowadzają się do poszukiwania najlepszych sposobów dostosowania działań gospodarczych do środowiska także w wymiarze lokalnym. Podstawy do takiego podejścia stwarza koncepcja zrównoważonego rozwoju. Jej założeniem jest uznanie możliwości takiego zintegrowanego gospodarowania środowiskiem z jego ochroną przed negatywnymi skutkami

²⁴⁸ B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk (red.): *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 39–40.

²⁴⁹ A. Sztando: Pro gospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej. [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1161, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 446–454.

działalności gospodarczej, aby mogło ono w długim okresie spełniać funkcje społeczno-gospodarcze. Oznacza to m.in. konieczność uwzględniania ekologicznych efektów zewnętrznych w procesach gospodarczych i podejmowania określonych działań służących środowisku, w tym działań inwestycyjnych w obszarze gmin. Jak podkreśla D. Burzyńska, „ujmowanie zrównoważonego rozwoju w wymiarze lokalnym, a zwłaszcza gminnym jest szczególnie istotne, gdyż w mniejszych jednostkach organizacyjnych szybciej można zaobserwować zakłócenia spowodowane naruszeniem równowagi”²⁵⁰.

Jak zauważa F. Piontek, wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju uzależnione jest od praktycznych rozwiązań na poziomie regionalnym i lokalnym. Powodzenie we wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju uzależnione jest od świadomości ekologicznej oraz postępów w kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego²⁵¹.

Problemy implementacyjne koncepcji zrównoważonego rozwoju, mimo powszechnej, wynikającej z rosnącej świadomości ekologicznej wobec problemów środowiska naturalnego akceptowalności społecznej ogólnych jej założeń, wynikają głównie z:

- wieloznaczności koncepcji, co utrudnia formułowanie założeń lokalnych polityk (zrównoważonego rozwoju),
- trudności, zwłaszcza w przypadku gmin wykazujących niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (obiektywnie i subiektywnie postrzegany jako niski), przestrzegania wszystkich zasad zrównoważonego rozwoju w polityce rozwoju lokalnego, w tym m.in. zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej,
- trudności w stworzeniu konsensusu społeczności lokalnej wobec przyjętego modelu i instrumentów wdrażania zrównoważonego rozwoju.

2.4. Lokalna polityka ekologiczna jako narzędzie wdrażania zrównoważonego rozwoju

Realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju gminy umożliwiała polityka zrównoważonego rozwoju. Jedną z integralnych jej składowych, obok polityki gospodarczej i społecznej, jest polityka ekologiczna. Najbardziej właściwa w odniesieniu do lokalnej polityki ekologicznej wydaje się definicja zaproponowana przez B. Poskrobko określająca ją jako „świadomą i celową działalność państwa, władz samorządowych i podmiotów gospodarczych w zakresie gospodarowania środowiskiem, czyli użytkowania jego zasobów i walorów, ochrony i kształtowania ekosystemów lub wybranych elementów biosfery”²⁵².

Przedmiotem polityki ekologicznej jest środowisko przyrodnicze, jego stan oceniany z punktu widzenia potrzeb biologicznych, społecznych i gospodarczych, a podstawowym wyznacznikiem kreowania takiej polityki jest zapewnienie przy-

²⁵⁰ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 96.

²⁵¹ F. Piontek (red.): *Ekonomia a rozwój zrównoważony, t. 2 – Wdrażanie*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.

²⁵² B. Poskrobko, T. Poskrobko: *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*. PWE, Warszawa 2012, s. 91.

rodniczych podstaw zdrowia i życia ludzi, przy czym, jak słusznie zauważa J. Śleszyński, nie chroni się w środowisku wszystkiego, a norm jego ochrony nie dostosowuje się do najsłabszych lub najbardziej wrażliwych elementów biosfery²⁵³. Polityka ekologiczna obejmuje w szczególności polityki: ochrony przyrody, gospodarki wodnej, ochrony klimatu i atmosfery, ochrony powierzchni ziemi i gospodarki przestrzennej²⁵⁴.

Polityka ekologiczna jest powiązana z polityką gospodarczą i polityką społeczną, a zharmonizowanie tych polityk kształtuje polityka zrównoważonego rozwoju. Polityka zrównoważonego rozwoju obejmuje wdrażanie zmian o charakterze cywilizacyjnym w sferach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej, w kierunku zgodnym z koncepcją zrównoważonego rozwoju²⁵⁵.

Wytyczne dla prowadzenia lokalnej polityki ekologicznej stanowią założenia polityki ekologicznej państwa. W aspekcie obecnie realizowanej „Polityki ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” należy wskazać następujące wyzwania dla lokalnych polityk ekologicznych²⁵⁶:

- wzmocnienie rangi planowania przestrzennego,
- zapewnienie udziału społeczeństwa w działaniach na rzecz ochrony środowiska oraz zwiększenie poziomu świadomości ekologicznej,
- upowszechnianie wdrażania sformalizowanych systemów zarządzania środowiskowego.

Lokalna polityka ekologiczna jest praktycznym planowaniem – zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju – na szczeblu gminnym, czyli tam, gdzie można śledzić, kształtować i obserwować funkcjonowanie i dynamikę ekosystemów. Racjonalizacja tych działań odbywa się przez wdrażanie zarządzania środowiskowego oraz przez planowanie i programowanie, a więc m.in. sporządzanie takich obligatoryjnych dokumentów²⁵⁷, jak: ekofizjografia gminy²⁵⁸, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, plan gospodarki odpadami, oraz innych fakultatywnych opracowań, np.: strategii rozwoju gminy, planu rozwoju lokalnego, inwentaryzacji przyrodniczej.

Możliwości samorządów gminnych w zakresie oddziaływania na stan środowiska oraz bioróżnorodności na swoim terenie wynikają z rozmaitych aktów prawnych, wśród których wymienić należy zwłaszcza *Ustawę – Prawo ochrony środowiska* oraz *Ustawę o ochronie przyrody*²⁵⁹. Do tego dochodzą uregulowania

²⁵³ J. Śleszyński: *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wydawnictwo Aries, Warszawa 2000, s. 152.

²⁵⁴ B. Poskrobko, T. Poskrobko: *Zarządzanie środowiskiem...*, dz. cyt., s. 93.

²⁵⁵ Tamże, s. 92.

²⁵⁶ *Polityka ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.

²⁵⁷ Wytyczne do sporządzenia tych dokumentów określono w *Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu...*, dz. cyt. oraz *Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627., z późn. zm.

²⁵⁸ Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację „(...) charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym planem i ich wzajemne powiązania”, *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo...*, dz. cyt., art. 72, ust. 5.

²⁵⁹ *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony...*, dz. cyt.

zawarte m.in. w ustawach: o samorządzie gminnym²⁶⁰, o finansach publicznych²⁶¹, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶², o utrzymaniu czystości i porządku²⁶³, o podatkach i opłatach lokalnych²⁶⁴ i innych.

Planowanie zrównoważonego rozwoju. Planowanie zrównoważonego rozwoju służy uporządkowaniu właściwych relacji między poszczególnymi komponentami rozwoju, tak aby podtrzymać jego trwałość dla przyszłych pokoleń. Właściwe relacje między komponentami rozwoju będą miały, wobec ograniczeń i potrzeb rozwojowych gmin wiejskich, zindywidualizowany i zróżnicowany charakter²⁶⁵.

W polskiej literaturze przedmiotu najszerzej problematyką strategii zrównoważonego rozwoju zajmuje się T. Borys. Strategię zrównoważonego rozwoju umiejscawia on w strukturze gminnej Agendy 21, na którą składają się ponadto: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, program ochrony środowiska oraz plan rozwoju lokalnego²⁶⁶. Autor ten wskazuje zatem na potrzebę integralności planowania i programowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym i ekologicznym.

W procesie budowy lokalnej Agendy 21 podstawowe znaczenie ma nie tylko tworzenie odpowiednich dokumentów strategicznych, ale przede wszystkim ukształtowanie i rozwijanie modelu partnerstwa międzysektorowego na rzecz zrównoważonego rozwoju. Istotą lokalnej Agendy jest uruchomienie i wykorzystywanie struktur obywatelskich przy zachowaniu zasady tzw. 3 W – Współudział, Współodpowiedzialność i Współdecydowanie, w odniesieniu do tworzenia wizji rozwoju, przy określaniu sposobu jej urzeczywistnienia oraz praktycznej realizacji tej wizji i społecznego monitorowania tego procesu²⁶⁷.

W aspekcie działań środowiskowych, sporządzając szczegółowe dokumenty planistyczne, powinno się²⁶⁸:

- zidentyfikować wszystkie przedsiębiorstwa zlokalizowane na terenie gminy, które wpływają na stan środowiska naturalnego,
- zidentyfikować podmioty publiczne oraz organizacje pozarządowe zajmujące się taką problematyką na danym terenie,
- zdiagnozować związane z merytoryczną zawartością dokumentu planistycznego środowiskowe oczekiwania podmiotów,
- poddać konsultacjom tych podmiotów projekty dokumentów planistycznych,
- uwzględnić w treści dokumentu planistycznego wyniki diagnoz i konsultacji odnoszących się do problemów środowiska.

²⁶⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

²⁶¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

²⁶² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu..., dz. cyt.

²⁶³ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2011, nr 152, poz. 897.

²⁶⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 1991, nr 9, poz. 31.

²⁶⁵ D. Burzyńska: Rola inwestycji..., dz. cyt., s. 123.

²⁶⁶ T. Borys: Standardy lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju – doświadczenia UNDP. [w:] *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym, teoria i praktyka*, M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 112.

²⁶⁷ Tamże.

²⁶⁸ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 124.

Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w gminie wymaga wprowadzenia zmian w sposobie zarządzania tą podstawową jednostką terytorialną. Aby ich dokonać, władze lokalne powinny mieć jasność w wyborze dokumentów, które muszą posiadać, oraz w sposobie i zakresie ich opracowania²⁶⁹. Nie ulega wątpliwości, że gminy muszą sporządzać te dokumenty, które są obligatoryjne. Wydaje się również, że niezbędne jest sporządzenie strategii rozwoju lub planu rozwoju lokalnego jako długookresowej, perspektywicznej wizji. Pozwolą one na wywiązanie się z cechy trwałości zrównoważonego rozwoju (trwałość zasobów gminy w czasie) i osiągnięcie sprawiedliwości wewnątrz- i międzygeneracyjnej, a także umożliwią mieszkańcom lepiej zaplanować sposoby osiągania głównego celu zrównoważonego rozwoju, jakim jest poprawa jakości życia. Są one także potrzebne przy staraniu się o środki z funduszy strukturalnych UE²⁷⁰.

Realizacja lokalnej polityki ekologicznej wymaga analizy środowiskowych, gospodarczych i społecznych uwarunkowań rozwoju gminy oraz zbudowania strategii rozwoju gminy. Celem analizy systemów środowiska, gospodarki i społeczeństwa jest określenie warunków realizacji określonego typu rozwoju, zwłaszcza pożądanego poziomu jakości życia mieszkańców gminy oraz warunków ogólnej równowagi ekologicznej. W analizie sprzężeń międzysystemowych w gminie ważną rolę odgrywają sprzężenia między gospodarką a środowiskiem. Obejmują one podstawowe zależności między wielkościami określającymi istniejące struktury gospodarcze i wskaźnikami charakteryzującymi stan środowiska przyrodniczego.

W wyniku przeprowadzonej analizy można określić rodzaje barier ekologicznych ograniczających możliwość działalności gospodarczej oraz ewentualnego ograniczenia pewnych jej form. Bariera ekologiczna może powodować określony stopień naruszenia funkcji biologicznych środowiska, co prowadzi do ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto bariera ekologiczna ogranicza wybór między różnymi funkcjami środowiska, a tym samym zmniejsza wybór kierunków rozwoju lokalnego. Analiza sprzężeń między gospodarką a środowiskiem pozwala na opracowanie scenariuszy zmian produkcji w stosunku do możliwości lokalnych ekosystemów. Natomiast analiza powiązań systemu społeczeństwa z systemami gospodarki i środowiska pozwala na poznanie²⁷¹:

- oddziaływania środowiska na zdrowie i życie miejscowej ludności,
- interakcji między stanem środowiska a zachowaniami kulturowymi,
- pośredniego oddziaływania środowiska na społeczeństwo, które realizuje się przez system gospodarczy.

Analiza przyrodnicza gminy, jej struktury, gospodarki oraz uwarunkowań społecznych pozwala na określenie²⁷²:

- potencjału środowiska,
- pojemności ekosystemów na dany rodzaj antropogenicznego obciążenia,

²⁶⁹ P. Szewczyk, K. Midor: *Zrównoważony rozwój w gminach województwa śląskiego*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2007, s. 59.

²⁷⁰ K. Giordano: *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*. Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 43.

²⁷¹ M. Huczek: *Przedsiębiorczość ekologiczna a rozwój lokalny. Przedsiębiorczość-Edukacja*, 2010, t. 6, s. 276–277.

²⁷² Tamże.

- zasobochłonności gospodarki,
- presji na środowisko,
- społecznej akceptacji istniejącego stanu i zakresu proponowanych zmian,
- świadomości ekologicznej społeczeństwa gminy,
- gotowości do przedsiębiorczości i zagospodarowania kapitału.

Określenie niezbędnych zmian w dziedzinach: gospodarczej, społecznej i środowiskowej oraz kierunków rozwoju gminy stanowi następnie podstawę do opracowania odpowiedniego systemu zarządzania środowiskowego w gminie. Formułując założenia lokalnej polityki ekologicznej i strategii rozwoju należy odnieść się do następujących problemów²⁷³:

- wprowadzenia zarządzania przedsiębiorczego gminą,
- powszechnego zmniejszenia zużycia energii we wszystkich dziedzinach działalności gminy,
- istotnego zmniejszenia zużycia surowców i materiałów, podnoszenia ich jakości i trwałości użytkowania wyrobów oraz stosowania technologii mało- lub bezodpadowych, recyklingu itp.,
- właściwego użytkowania zasobów naturalnych – odnawialnych i nieodnawialnych, szczególnie gleby, zasobów wodnych, lasów itp.

W strategii należy wskazać, jakimi środkami i instrumentami samorząd gminy będzie wdrażać powyższe założenia lub sprzyjać im, ukierunkowując zachowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Samorząd gminny posiada szereg możliwości w tym zakresie. Na przykład może odpowiednio postępować przy zakupie proekologicznych materiałów i paliw, wyborze systemu ogrzewania, sortowania odpadów; opracowywaniu programów wdrożeniowych w zakresie uzbrojenia technicznego i sanitarnego gminy, przygotowaniu terenów na potrzeby gospodarki, wprowadzeniu określonych zakazów, wskazań i ograniczeń²⁷⁴.

Zarządzanie środowiskowe. W literaturze przedmiotu wyróżnia się pojęcia „zarządzanie środowiskiem” i „zarządzanie środowiskowe”. Pojęcie „zarządzanie środowiskiem” można przy tym uznać za szersze znaczeniowo. Według B. Poskrobko „zarządzanie środowiskiem jest nauką i działalnością praktyczną, zajmującą się projektowaniem, wdrażaniem, kontrolowaniem i koordynowaniem procesów gospodarowania środowiskiem”. Procesy gospodarowania środowiskiem, a więc jego użytkowania, ochrony i kształtowania przebiegają w sferze społecznej, gospodarczej i przyrodniczej. Jak zauważa B. Poskrobko, zarządzanie tymi procesami musi obejmować wiele sfer, od edukacji ekologicznej społeczeństwa, poprzez narzędzia proekologicznej reorientacji gospodarki, do rekomendacji dotyczącej sposobu gospodarowania w konkretnych ekosystemach. Zarządzanie środowiskowe w jednostce organizacyjnej według B. Poskrobko to zarządzanie procesami użytkowania, ochrony i kształtowania środowiska zintegrowanego z ogólnym systemem zarządzania jednostką²⁷⁵. Obejmuje ono strukturę organizacyjną, planowanie, procedury, procesy oraz zasoby służące wdrażaniu i prowadzeniu za-

²⁷³ Tamże.

²⁷⁴ Tamże.

²⁷⁵ B. Poskrobko: Teoretyczne i praktyczne podstawy nauki o zarządzaniu środowiskiem. *Ekonomia i Środowisko*, 2003, t. 23, nr 1, s. 78–79.

rzządzania jednostką w sposób uwzględniający problemy środowiska. Wdrażanie systemów zarządzania środowiskowego jest znormalizowane²⁷⁶. W warunkach polskich znormalizowane zarządzanie środowiskowe w jednostkach organizacyjnych – urzędach gmin (zwłaszcza gmin wiejskich) wdrożone jest jak dotychczas w niewielkim zakresie. W polskiej literaturze przedmiotu spotyka się stosowanie pojęcia „zarządzanie środowiskowe” w znaczeniu definicyjnym B. Poskrobko „zarządzania środowiskiem” (np.: B. Gajdzik czy M. Niedek).

Według M. Niedek na „zarządzanie środowiskowe gminą składają się zasoby wiedzy, umiejętności i techniki zarządzania, które zapewniają rozwój produkcji i usług i przyczyniają się do poprawy jakości życia mieszkańców, przy minimalnym obciążeniu środowiska przyrodniczego. Zarządzanie owo jest zintegrowane z ogólnym systemem administrowania gminą i obejmuje nie tylko wąsko pojętą ochronę środowiska, ale jego racjonalne kształtowanie i zrównoważone korzystanie z jego zasobów”²⁷⁷. Można przyjąć, że zarządzanie środowiskowe w urzędzie gminy obejmuje następujące działania²⁷⁸:

- utworzenie w strukturze organizacyjnej urzędu gminy komórki (wydziału, referatu) do spraw ochrony środowiska i zatrudnienie w niej osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych (np.: o wykształceniu przyrodniczym);
- podnoszenie kwalifikacji gminnej kadry przez kierowanie jej na studia podyplomowe i inne kursy dotyczące szeroko pojętej ochrony środowiska;
- wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego według ISO 14001 lub/i EMAS;
- zarządzanie informacją ekologiczną (pozyskiwanie, przetwarzanie, udostępnianie), w tym tworzenie bazy danych na temat ilości i jakości lokalnych zasobów środowiska przyrodniczego oraz ich stały monitoring, a także udostępnianie informacji o stanie środowiska mieszkańcom i wszystkim zainteresowanym;
- edukację ekologiczną mieszkańców gminy, współpracę ze szkołami w tym zakresie;
- realizację proekologicznych inwestycji komunalnych;
- pozyskiwanie funduszy na realizację zadań na rzecz ochrony środowiska zapisanych w opracowaniach planistycznych;
- podejmowanie współpracy międzygminnej w sferze ochrony środowiska (związki komunalne, porozumienia i stowarzyszenia gmin);
- uspołecznienie procesu planowania strategicznego w zakresie ochrony środowiska.

Według B. Gajdzik zarządzanie środowiskowe w gminie to „zespół zintegrowanych działań składających się na funkcjonowanie jednostki samorządowej, ukierunkowanych na ograniczenie bądź wyeliminowanie czynników zakłócających

²⁷⁶ A. Kowalkowski, Z. Janczy (red.): *Wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego w regionie, z uwzględnieniem organizacji funkcjonujących w gminie i powiecie*. EIPOS-Kielce, Kielce – Warszawa 2002.

²⁷⁷ M. Niedek: EMAS w gminie. *Biuletyn Finansów Publicznych*, 2006, nr 4.

²⁷⁸ P. Szewczyk, K. Midor: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 83–87; K. Giordano: *Planowanie zrównoważonego...*, dz. cyt., s. 20.

zrównoważony rozwój”. U podstaw zarządzania środowiskowego w gminie leżą następujące działania²⁷⁹:

- kształtowanie świadomości ekologicznej,
- intensyfikacja edukacji ekologicznej,
- zmniejszenie zużycia zasobów,
- ponowne wykorzystanie komponentów (recykling),
- zastępowanie technologii szkodliwych dla środowiska technologiami bezpiecznymi,
- nieszkodliwa dla środowiska polityka produkcji i świadczenia usług,
- zapobieganie zanieczyszczeniom,
- usuwanie i zmniejszanie szkód w środowisku przez jego aktywną ochronę.

Zarządzanie środowiskowe w samorządzie gminnym, jak już wcześniej wskazano, dotyczy procesów gospodarowania środowiskiem, a więc obejmuje w układzie przedmiotowym: użytkowanie, kształtowanie i ochronę środowiska. Znaczną grupę zadań własnych samorządu gminnego stanowią właśnie te dotyczące szeroko rozumianej ochrony środowiska²⁸⁰. Należy pamiętać, że w ujęciu szerokim definicji zarządzania środowiskiem w kompetencji władz samorządowych, obok wspomnianych podanych wyżej działań zarządzania środowiskowego realizowanego przez władze lokalne i urzędy gmin, można wskazać wiele innych działań, a w tym w zakresie oddziaływania na:

1) procesy użytkowania środowiska poprzez:

- stymulowanie podmiotów lokalnych do podejmowania proekologicznych kierunków działalności gospodarczej,
- promocję lokalnych walorów i zasobów środowiska przyrodniczego,
- inicjowanie gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów środowiska przyrodniczego (przy racjonalnym, oszczędnym gospodarowaniu zasobami),
- pobieranie opłat za korzystanie z zasobów przyrody oraz wymierzanie kar;

2) procesy kształtowania środowiska poprzez:

- zachowanie ładu przestrzennego w gminie, opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i związane z tym określanie warunków zabudowy,
- tworzenie wybranych form ochrony przyrody;

3) ochronę środowiska (a w tym przyrody) poprzez:

- uczestnictwo w planowaniu ochrony przyrody w formach ochronnych występujących na terenie gminy – np. konsultacja planów ochrony obszarów Natura 2000,
- tworzenie wybranych form ochrony przyrody,
- budowę infrastruktury wodno-kanalizacyjnej,
- gospodarkę odpadami,
- utrzymywanie porządku i czystości w gminie, wprowadzenie regulaminu określającego zasady zachowania czystości i porządku na terenie gminy,

²⁷⁹ B. Gajdzik: *Rynkowy kontekst zarządzania gminą*. Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2008, s. 37.

²⁸⁰ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. 2001, nr 142, poz. 1591, art. 7.

- wydawanie decyzji służących ochronie zieleni (między innymi zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów),
- uprawnienia do nakładania różnych obowiązków ochronnych na podmioty korzystające ze środowiska w zakresie reglamentacji korzystania z zasobów środowiska (wód, powierzchni ziemi, złóż kopalin i przyrody) oraz reglamentacji emisji.

Wśród kompetencji władz samorządowych w zakresie oddziaływania na gospodarowanie środowiskiem, szczególne miejsce zajmują te związane z kształtowaniem środowiska i jego ochroną. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w tym, że kompetencje te wynikają bezpośrednio z przypisanych samorządowi gminnemu zadań własnych. Zapewnienie ładu przestrzennego oraz ochrona środowiska i przyrody, gospodarka wodno-kanalizacyjna i gospodarka odpadami są w pierwszej kolejności wymienione w katalogu zadań własnych samorządu gminnego. Wszystkie zadania wskazane w tej grupie bezpośrednio lub pośrednio służą ochronie środowiska i w związku z tym zostaną one bardziej szczegółowo przedstawione.

2.5. Zakres i formy realizacji zadań samorządu gminy związanych z ochroną środowiska

Zakres zadań. W zakresie realizowanych przez samorząd zadań służących ochronie środowiska należy wskazać głównie te związane z przedmiotem zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie: ochronę wód, gleb i powietrza oraz odpowiadające im dziedziny gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i gospodarki energetycznej, a także utrzymanie czystości i porządku w gminie oraz ochronę przyrody.

Zgodnie z art. 7, ust. 1. pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej m.in. w zakresie: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. To gminy są zobowiązane do²⁸¹:

- budowy systemów wodociągowych i kanalizacyjnych oraz oczyszczania ścieków w miejscowościach dotychczas ich pozbawionych,
- utrzymania w należyтым stanie technicznym istniejących systemów oczyszczalni,
- modernizacji i dostosowania istniejących systemów i podwyższania standardów jakościowych,
- dostosowania istniejących systemów i oczyszczalni do zwiększających się potrzeb związanych z rozwojem jednostki osadniczej i intensyfikacją zagospodarowania terenu.

Przepisy dość ogólnikowo przedstawiają zadania gminy w zakresie ochrony środowiska. Z tego też względu wszystkie zadania, które gminy muszą wykonywać, są uszczegółowione w wielu odrębnych ustawach. Zarządzając gospodarką

²⁸¹ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, s. 190.

wodno-ściekową, władze samorządowe poruszają się ściśle w otoczeniu prawnym kształtowanym przede wszystkim przez przepisy ustaw: *Prawo wodne*²⁸², *Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*²⁸³, *Prawo ochrony środowiska*²⁸⁴, *Ustawy o odpadach*²⁸⁵. Samorząd gminy jest odpowiedzialny za zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, a także niezawodnego odprowadzania ścieków i ich oczyszczania.

Budowa urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie zawsze jest możliwa do wykonania ze względu na układ geologiczny i hydrologiczny. Gdy budowa systemu oczyszczalni nie przynosi pożądanych korzyści dla środowiska i zamierzenia te powodują nadmierne koszty, ustawa *Prawo wodne* nie daje podstaw do zaniechania budowy sieci kanalizacyjnej, lecz zobowiązuje społeczność lokalną do budowy systemów indywidualnych, zapewniających ochronę środowiska.

Gmina lub związek międzygminny odpowiada za politykę związaną ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków. Organy gminy podejmują decyzję w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującego na terenie danej gminy. Pozwolenia na prowadzenie działalności wodno-kanalizacyjnej wydają natomiast burmistrz, prezydent bądź wójt. Aby uzyskać tego typu pozwolenie, przedsiębiorstwo musi spełniać kilka warunków, m.in. musi posiadać: środki finansowe niezbędne do prowadzenia działalności, odpowiednie środki techniczne umożliwiające przebieg procesów technologicznych związanych z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków, siedzibę i adres, oddział lub przedstawiciela na terenie Polski, w myśl przepisów o działalności gospodarczej²⁸⁶.

Szereg właściwości związanych z gospodarką odpadami komunalnymi, jak i utrzymaniem czystości i porządku w gminach, precyzuje *Ustawa z dnia 1 lipca 2011 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*²⁸⁷.

Odpady komunalne zgodnie z *Ustawą o odpadach*²⁸⁸ to te, które powstały w gospodarstwach domowych (z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji), a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstałych w gospodarstwach domowych²⁸⁹.

W zakresie gospodarowania odpadami ustawa o utrzymaniu czystości i porządku wskazuje na następujące obowiązki samorządów gminnych²⁹⁰:

²⁸² Dz.U. 2010, nr 152, poz. 1019.

²⁸³ Dz.U. 2006, nr 123, poz. 858.

²⁸⁴ *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska...*, dz. cyt.

²⁸⁵ *Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach*. Dz.U. 2013, nr 0, poz. 21.

²⁸⁶ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 191–192.

²⁸⁷ *Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy utrzymani czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2011 r. nr 152, poz. 897.

²⁸⁸ *Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach...*, dz. cyt.

²⁸⁹ Tamże, art. 2.

²⁹⁰ Art. 3, 4 ustawy.

- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,
- objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi i nadzorowanie tegoż systemu,
- ustanawianie selektywnego zbierania odpadów komunalnych i tworzenie w tym celu punktów selektywnej zbiórki odpadów,
- zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi,
- dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

W ramach realizacji zadania związanego z utrzymaniem czystości i porządku w gminie do głównych obowiązków należy²⁹¹:

- tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnienie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych,
- opracowanie i przyjęcie nowych regulaminów utrzymania czystości i porządku, określenie wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z ustaleniem metody ich obliczania i zasadami ich ponoszenia, określenie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i terminu jej składania przez gospodarstwa domowe oraz egzekucji przepisów,
- zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych.

W ramach utrzymania czystości i porządku na swoim terenie samorządy gminne zobligowane są także do obowiązku ewidencyjnego, w szczególności do prowadzenia ewidencji²⁹²:

- zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej;
- umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.

²⁹¹ Por. T. Styś, B. Witwicki: *Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty*. Analiza Instytutu Sobieskiego, nr 54, czerwiec 2013, s. 10.

²⁹² Tamże.

*Ustawa o ochronie przyrody*²⁹³ zobowiązuje samorządy gmin do określonych czynności bezpośrednio chroniących naturalne elementy przyrody. Do obowiązków w tym zakresie należą m.in.: ustanawianie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. Ma to miejsce wówczas, gdy tych form ochrony nie ustanowił już wojewoda. Samorząd gminy może także opracować i wprowadzać ochronę gatunków roślin i zwierząt, które nie znalazły się pod ochroną na podstawie odpowiedniego rozporządzenia ministra lub wojewody. Może także podejmować działania w celu ratowania zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową.

Szczególne obowiązki samorządów gmin w ochronie przyrody to m.in.: opiniowanie projektów rozporządzeń o utworzeniu parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego oraz sporządzanie listy proponowanych obszarów Natura 2000. Gmina ma prawo opiniowania projektów planu ochrony parku narodowego, rezerwatu i parku krajobrazowego (planu ochrony lub planu zadań ochronnych) w przypadku obszaru Natura 2000²⁹⁴.

Samorząd ma prawo do ocen oddziaływania na środowisko przy podejmowaniu decyzji w zakresie swoich kompetencji, przy wydawaniu wszelkich zezwoleń na inwestycje przemysłowe oraz handlowe o charakterze wielkopowierzchniowym. Obowiązki i ograniczenia wynikające z faktu występowania na terenie gminy obszarów chronionych wiążą się z koniecznością zastosowania instrumentów oceny oddziaływania na środowisko. Dotyczy to także wszelkiego rodzaju ujęć wody, jezior i rzek oraz terenów, które nie są wliczane do obszarów chronionych, ale ze względu na swój charakter mają duże znaczenie np. dla miejscowej ludności. W gminie kontroli poddana powinna być realizacja wszelkich planów i przedsięwzięć, stanowiących zagrożenie dla środowiska naturalnego. Zwłaszcza dotyczy to budownictwa przemysłowego w branżach, które stanowią szczególne zagrożenie dla stanu przyrody²⁹⁵.

W określonych sytuacjach zadaniem władz gminnych w zakresie ochrony środowiska jest zapobieganie konfliktom ekologicznym i rozwiązywanie sporów na tym tle. Zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie sporów na tle ekologicznym to bowiem zadania dla organu administracji prowadzącego postępowanie w konfliktowej sprawie (wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Zgodnie z art. 75 *Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*²⁹⁶ w zależności od typu inwestycji i rodzaju jej oddziaływania na środowisko może nim być: Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, jeśli inwestycja może zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; starosta – w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów; dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych – w wypadku zmiany lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa na użytek rolny; a w przypadku pozosta-

²⁹³ *Ustawa o ochronie przyrody...*, dz. cyt.

²⁹⁴ Tamże.

²⁹⁵ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 205.

²⁹⁶ *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227.

łych przedsięwzięć władze lokalne – wójt, burmistrz, prezydent miasta. Oznacza to jednocześnie, że organy te będą odpowiedzialne za przeprowadzanie procesu partycypacji społecznej, a więc również za rozwiązywanie konfliktów ekologicznych związanych z realizacją inwestycji publicznej²⁹⁷.

Ustawa *Prawo energetyczne*²⁹⁸ zobowiązała JST do realizacji polityki energetycznej. W lokalnej polityce energetycznej istotną rolę ma odgrywać energetyka odnawialna. W myśl tej ustawy wójt (burmistrz/prezydent) opracowując projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, powinien w nim uwzględnić m.in. możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii²⁹⁹.

W dokumencie *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020*³⁰⁰ znalazł się zapis, że „w każdej polskiej gminie do 2020 r. powstanie średnio jedna biogazownia wykorzystująca biomasa pochodzenia rolniczego przy założeniu posiadania przez gminę odpowiednich warunków do uruchomienia takiego przedsięwzięcia”. Biogazownie powstawać mają w gminach wiejskich oraz w tych, gdzie występuje duży areał upraw, z których pozyskiwana jest biomasa. Przejawem przedsięwzięć podejmowanych w ramach wdrażania alternatywnych źródeł energii na wsi są np.: farmy wiatrowe, pompy ciepła i piece na biomasa wykorzystywane w szkołach gminnych, urzędach gmin i innych instytucjach użyteczności publicznej, czy też ogniwa fotowoltaiczne wykorzystywane do oświetlania znaków drogowych³⁰¹. Samorząd gminny odgrywa zatem znaczącą rolę w kreowaniu i funkcjonowaniu rynku energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

Reasumując, należy podkreślić, że gminy wykonują różnorodne zadania z zakresu ochrony środowiska; ich lista jest bardzo rozległa, ale można pogrupować je w następujące kategorie³⁰²:

- zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym – należą do nich zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, utrzymania czystości i porządku oraz gospodarowania odpadami

²⁹⁷ A. Haładyj: Organ administracji jako mediator w konfliktach związanych z realizacją inwestycji publicznych. Działania faktyczne w postępowaniu w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. [w:] *Planowanie inwestycji publicznych. Aspekty prawne, ekonomiczne i środowiskowe*, K. Giordano, R. Biskup (red.). Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 36.

²⁹⁸ *Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo Energetyczne*, Dz.U. 2010, nr 21, poz. 104.

²⁹⁹ Odnawialnym źródłem energii jest takie źródło, które wykorzystuje w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu wysypiskowego, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowych szczątków roślinnych i zwierzęcych; za: *Ustawa Prawo Energetyczne...*, dz. cyt., pkt 20.

³⁰⁰ *Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010–2019*. Minister Gospodarki, Warszawa 2011, s. 17.

³⁰¹ *Zmiany klimatu a rolnictwo i obszary wiejskie*. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, FDPA, Warszawa 2008, s. 76.

³⁰² H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 131.

komunalnymi, ochrony terenów zieleni i zadrzewień, ochrony powierzchni Ziemi³⁰³;

- zadania o charakterze organizatorskim – sprowadzają się do planowania i implementacji działań wpływających na stan środowiska oraz procesów chroniących to środowisko; głównymi narzędziami do wykonywania tych zadań są programy ochrony środowiska, planowanie przestrzenne, oceny oddziaływania na środowisko, dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w działaniach z zakresu ochrony środowiska, edukacja ekologiczna³⁰⁴;
- zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym – związane z posiadaniem przez organy administracji samorządowej uprawnień do nakładania różnych obowiązków ochronnych na podmioty korzystające ze środowiska w zakresie reglamentacji korzystania z zasobów środowiska (wód, powierzchni Ziemi, złóż kopalin i przyrody) oraz reglamentacja emisji;
- zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym – polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzeganiu obowiązków związanych z ochroną środowiska poprzez np. uchwalanie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków czy prowadzenie nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków w zakresie gospodarki odpadami³⁰⁵.

Formy realizacji zadań. Za dostarczanie usług o charakterze użyteczności publicznej odpowiedzialność ponosi samorząd gminny. Powinnością organów publicznych jest zapewnienie oraz dostarczenie odpowiedniej podaży i jakości usług komunalnych. Realizacja różnorodnych zadań przypisanych ustawami gminie podlega procesowi zorganizowania, polegającemu na powołaniu różnych organizacji, powiązanych ze sobą odpowiednimi zależnościami tworzącymi system organizacyjny, ukierunkowanych na realizację misji gmin. W ramach tego systemu znajdują się urzędy gmin, które z kolei mają prawo do powoływania innych organizacji, związanych z realizacją zadań istotnych dla funkcjonowania lokalnych społeczności, zapewniających im odpowiednie warunki bytowe. Działają one w odpowiednich formach organizacyjno-prawnych³⁰⁶. Realizacja bieżących i zaspokajanie zbiorowych, w drodze świadczenia, usług powszechnie dostępnych odbywa się w zakresie zadań gospodarki komunalnej³⁰⁷.

Przy dokonywaniu wyboru formy organizacyjno-prawnej organy JST powinny kierować się zasadą legalności (dopuszczalności działania w określonej formie), efektywności wykonywania zadań oraz racjonalności wydatkowania środków publicznych³⁰⁸. Wpływ na wybór określonej formy realizacji zadań będą miały po-

³⁰³ A. Barczak: *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 104–108.

³⁰⁴ K. Kobielska: *Polityka ochrony środowiska w strategii rozwoju gminy*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 70–71.

³⁰⁵ Tamże, s. 89–90.

³⁰⁶ D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski: *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 141–142.

³⁰⁷ *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, Dz.U. 2011, nr 45, poz. 236.

³⁰⁸ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak: *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego Polsce*. Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 64.

nadto: rozmiar prowadzonej działalności (wielkość obsługiwanej jednostki osadniczej), rodzaj działalności, warunki lokalne oraz ogólna sytuacja ekonomiczna³⁰⁹.

Zgodnie z zapisami *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* formy organizacyjne związane z samorządem lokalnym to: jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, jednostki budżetowe³¹⁰, samorządowe zakłady budżetowe³¹¹, samorządowe instytucje kultury oraz inne samorządowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Gminy organizują zadania o charakterze niekomercyjnym, powołując w tym celu samorządowe jednostki organizacyjne: jednostki i zakłady budżetowe, a zadania z zakresu użyteczności publicznej lub innych form działalności gospodarczej gminy wykonują poprzez powołanie podmiotów prawa handlowego³¹².

Jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować swoje zadania z zakresu użyteczności publicznej i zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej samodzielnie, jako jednostki organizacyjne finansów publicznych, w postaci zakładów budżetowych, za pośrednictwem spółek prawa handlowego bądź wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań gospodarczych. W tym ostatnim przypadku jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać te zadania w drodze umowy cywilnoprawnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zarówno tworzyć spółki, jak i przystępować do nich. Dopuszczalne formy to: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjna³¹³. Przekazanie określonych zadań spółkom działającym w warunkach wolnego rynku także może wpłynąć na bardziej efektywne działanie. Spółki prawa handlowego mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie w celu prowadzenia gospodarki komunalnej³¹⁴, zwłaszcza wypełniania

³⁰⁹ M. Jastrzębska: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 47.

³¹⁰ W tej formie tworzone są np.: przedszkola, szkoły, urzędy gmin.

³¹¹ Przez samorządowe zakłady budżetowe może być realizowanych większość zadań własnych gminy, w tym w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, dróg, mostów, placów oraz organizacji uchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych w gminie, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień, kultury fizycznej i sportu, pomocy społecznej.

³¹² J. Gąciarz: *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*. [w:] *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 205.

³¹³ Wyjątkowo na zasadach określonych w przepisach o partnerstwie publiczno-prawnym, jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, ale wówczas nie mogą być w takiej spółce komandytariuszem; za: *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

³¹⁴ Możliwe jest jednak tworzenie i przystępowanie przez gminy do spółek prawa handlowego także poza sferą użyteczności publicznej, ale wyłącznie pod warunkiem, że zaistnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływające ujemnie na poziom życia wspólnoty, a zastosowanie innych działań oraz wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadza do aktywizacji gospodarczej służącej trwałemu ograniczeniu bezrobocia; za K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo: *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013, s. 34–35.

zadań o charakterze użyteczności publicznej. Celem działalności spółek jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, np.: wywóz śmieci, dostarczanie wody czy usługi kanalizacyjne.

Umowy cywilnoprawne z innymi podmiotami dają samorządowi gminy możliwość zlecenia świadczenia tych usług, których nie chce lub nie jest on w stanie świadczyć samodzielnie. Przy zawieraniu tych umów, zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 1 *Ustawy o gospodarce komunalnej*, muszą być uwzględniane przepisy *Ustawy o finansach publicznych*, *Ustawy – Prawo zamówień publicznych*, *Ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym*, *Ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, *Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym* oraz *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, albo na zasadach ogólnych³¹⁵.

Najczęściej w drodze umowy cywilnoprawnej gminy przekazują zadania dotyczące oczyszczania, wywozu odpadów, utrzymania zieleni oraz komunikacji. Umowy cywilnoprawne, przez konieczność zastosowania przed ich zawarciem instytucji przetargu, wprowadzają do sektora usług komunalnych mechanizmy rynkowe i gwarantują zachowanie zasad uczciwej konkurencji. W momencie zawarcia umowy na świadczenie usług z podmiotem prywatnym, gmina rezygnuje z bezpośredniej aktywności na rynku, ale nie zwalnia jej to z odpowiedzialności za kontrolę jakości realizowanych zadań³¹⁶.

Ważnym elementem w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego jest dopuszczenie przez ustawodawcę publicznych form współpracy. W obszarze gospodarki komunalnej powszechnie stosowane formy to związek komunalny i porozumienie komunalne³¹⁷.

Nową formą współpracy podmiotów sektora publicznego z podmiotami sektora prywatnego w realizacji zadań publicznych jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Istotą tego partnerstwa jest dążenie przez podmiot publiczny do minimalizowania wkładu własnego przy realizacji zadań publicznych, poprzez sfinansowanie i zrealizowanie ich przez podmioty prywatne. Przedmiotem umowy zawieranej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest zawsze realizacja przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem określonego przedsięwzięcia na rzecz partnera publicznego. Przedsięwzięciem takim może być:

- realizacja inwestycji infrastrukturalnych,
- świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego celu składnikiem majątkowym,

³¹⁵ A. Krasnowolski: *Gospodarka komunalna – polski model*. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa, 17 maja 2012.

³¹⁶ D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez: *Zarządzanie w jednostkach...*, dz. cyt., s. 49.

³¹⁷ *Ustawa o samorządzie gminnym*, zgodnie z regulacjami zawartymi w rozdziale 7. ustawy, pozwala na tworzenie związków międzygminnych (uzyskujących osobowość prawną), w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Inną formą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego są porozumienia komunalne (art. 74 *Ustawy o samorządzie gminnym*), gdzie jednostki samorządu terytorialnego podpisują porozumienia finansowe na rzecz realizacji określonych zadań publicznych, bez powoływania odrębnego podmiotu prawnego.

- działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacji lub zagospodarowania miasta lub jego części,
- przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne, wspierające realizację zadań publicznych.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mogą być również realizowane usługi komunalne, takie jak np.: dostarczanie wody pitnej czy odbiór odpadów i wywóz nieczystości.

Kolejną, coraz częstszą formą powierzenia zadań z zakresu gospodarki komunalnej innym podmiotom jest powierzenie ich organizacjom pożytku publicznego i organizacjom pozarządowym, na podstawie zawieranych umów cywilnoprawnych. Do takiego działania jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane przepisami *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Strefa zadań publicznych, dopuszczona do realizacji przez te organizacje, obejmuje, zgodnie z art. 3 cytowanej ustawy, bardzo szeroki zakres spraw, między innymi zadania w zakresie ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego³¹⁸.

Można zatem wskazać na duże możliwości wyboru przez samorząd form realizacji zadań związanych z ochroną środowiska. Wobec wielości nałożonych zadań szczególnie atrakcyjne wydaje się wykorzystanie form współpracy, zwłaszcza w realizacji zadań, których realizacja przekracza możliwości finansowe poszczególnych gmin.

2.6. Źródła finansowania zadań samorządu gminy w zakresie ochrony środowiska

Wśród źródeł finansowania ochrony środowiska w gminie wymienić można: środki budżetowe, celowe fundusze ekologiczne, fundusze Unii Europejskiej, zwrotne źródła finansowania oraz alternatywne źródła finansowania.

Jako pierwsze wśród budżetowych źródeł finansowania ochrony środowiska w gminie należy wskazać dochody własne. Istotne jest to, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie gminy. Stwarza to jednocześnie warunki do oddziaływania na ilość i wydajność dochodów własnych. To właśnie ta ich cecha jest tak ważna, ponieważ z nią wiąże się stan zagospodarowania terenu. Im teren gospodarczy jest bardziej rozwinięty, tym większa możliwość uzyskania dochodów własnych i odwrotnie³¹⁹. Dochody własne są niezbędnym wkładem do przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem środków UE. Ich niski poziom w gminach może spowodować utratę możliwości pozyskania środków z funduszy Unii i w konsekwencji blokować inwestycje nowe i już rozpoczęte. Zdolność gminy do kreacji dochodów własnych zależy od: wielkości gminy i jej potencjału, poziomu zatrudnienia, liczby i wielkości podmiotów gospodarczych działających na terenie

³¹⁸ A. Krasnowolski: *Gospodarka komunalna...*, dz. cyt.

³¹⁹ E. Denek: *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*. [w:] *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, E. Denek (red.). Zeszyty naukowe nr 7, Wydawnictwo AE, Poznań 2001.

gminy. Czynniki te warunkują bowiem takie składowe dochodów własnych, jak podatki lokalne oraz dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych.

Istotną kategorią zewnętrznych źródeł finansowania samorządu terytorialnego są transfery z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji oraz dotacje z funduszy o charakterze specjalnym.

Subwencja ogólna jest dochodem służącym wyrównywaniu różnic w zagospodarowaniu terenów tych jednostek samorządowych, których dochody własne uniemożliwiły postęp w tym zakresie³²⁰. Państwowa subwencja ogólna może być swobodnie wykorzystana przez JST stosownie do decyzji jej organu ustanawiającego³²¹. Subwencja ogólna dla gmin składa się z części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Z punktu widzenia możliwości finansowania zadań ekologicznych należy rozpatrywać jedynie część wyrównawczą. Ma ona niwelować różnice dochodów istniejących między jednostkami danego szczebla, a także ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Chodzi o takie gminy, których ogólny poziom rozwoju nie przekracza pułapu określonego na podstawie wskaźników. Wskaźniki przyjmowane w mechanizmie jej obliczenia odnoszą się do wysokości dochodów podatkowych przypadających na jednego mieszkańca, wielkości gminy wyrażonej w liczbie mieszkańców i gęstości zaludnienia.

Dotacje celowe w systemie finansów samorządu terytorialnego odgrywają drugorzędą rolę. Są one przekazywane na finansowanie w całości lub częściowe dofinansowanie ściśle określonych zadań. Gminy mogą pozyskiwać dotacje z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych. W tej kategorii można doszukiwać się celowych przedsięwzięć odnoszących się także do ochrony środowiska. Dotacje celowe mogą otrzymywać podmioty (w tym samorządy terytorialne) na realizację inwestycji w sferze infrastruktury technicznej oraz ochrony środowiska, mających szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej. Istotną barierą ustawową jest zapis ograniczający wysokość udzielonej dotacji na sfinansowanie danego projektu inwestycyjnego do wysokości 50% wartości kosztorysowej takiej inwestycji³²². Dotacje i subwencje odgrywają ważną rolę w finansowaniu działalności bieżącej gmin, nie należą natomiast do istotnych źródeł finansowania inwestycji³²³.

Ekologiczne fundusze celowe zostały powołane w celu zapewnienia niezależności źródeł finansowania przedsięwzięć ekologicznych od budżetu państwa. Fundusze ekologiczne miały nie tylko uniezależnić wysokość globalnej kwoty wydatków od sytuacji ekonomiczno-finansowej budżetu państwa, ale także zapewnić ciągłość finansowania przedsięwzięć ekologicznych³²⁴. W polskim systemie

³²⁰ E. Denek: *Funkcje dochodów budżetowych samorządu terytorialnego jako kryterium oceny systemu dochodów*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2009, t. 547, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 37, s. 54.

³²¹ *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST*. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.

³²² *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach...*, dz. cyt.

³²³ H. Sochacka-Krysiak (red.): *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. SGH w Warszawie, Warszawa 2006, s. 219.

³²⁴ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 275.

finansów publicznych do 2010 r. wyodrębnione były: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz fundusze wojewódzkie (WFOŚiGW), powiatowe i gminne³²⁵. Po 1 stycznia 2010 r. fundusze powiatowe i gminne zostały zlikwidowane.

NFOŚiGW prowadzi samodzielną gospodarkę finansową działając na podstawie ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Realizując w praktyce zasadę „zanieczyszczający płaci”, Narodowy Fundusz zasilany jest głównie wpływami z: opłat i kar za korzystanie ze środowiska, opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, opłat wynikających z *Prawa energetycznego* i *Ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*, przychodów ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i innych źródeł. NFOŚiGW zapewnia wykorzystanie środków zagranicznych przeznaczonych na ochronę środowiska, m.in. z Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, instrumentu finansowego LIFE+, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Dzięki Systemowi Zielonych Inwestycji (GIS – ang. *Green Investment Scheme*) oraz środkom uzyskanym przez Polskę w międzynarodowych transakcjach sprzedaży uprawnień do emisji CO₂, przyznanych w ramach Protokołu z Kioto, NFOŚiGW dofinansowuje inwestycje z zakresu ochrony klimatu i redukcji emisji CO₂.

Narodowy Fundusz oferuje beneficjentom pomoc w realizacji projektów, dysponując m.in. programami współfinansowania realizacji przedsięwzięć ze środków krajowych. NFOŚiGW zapewnia wsparcie finansowe przede wszystkim dla projektów, które realizują środowiskowe zobowiązania Polski wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Wspiera także działania Ministra Środowiska w wypełnianiu polskich zobowiązań w ramach m.in. Konwencji Klimatycznej, Konwencji o Różnorodności Biologicznej, programu NATURA 2000.

Podstawowym zadaniem Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest przeznaczanie będących w ich dyspozycji środków na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji zasad zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa oraz zapewnienia pełnego wykorzystania niepodlegających zwrotowi środków pochodzących z Unii Europejskiej przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Środki finansowe będące w dyspozycji Funduszy pochodzą głównie z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie *Prawa ochrony środowiska* oraz przepisów szczególnych.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 *Ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 215, poz. 1664) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21–25, 29, 31, 38–42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar³²⁶,

³²⁵ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych...*, dz. cyt.

³²⁶ Wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy, wpływy z tytułu opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów stanowią w 50% dochód budżetu gminy, wpływy z pozostałych opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian oraz za szczególne korzystanie z wód i urzą-

o których mowa w art. 402 ust. 4–6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Finansowanie przez gminy ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z kar i opłat może obejmować przedsięwzięcia związane m.in. z:

- ochroną wód i gleby, powietrza i przyrody,
- wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania informacji o środowisku,
- wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii, działalności związanej z wytwarzaniem biokomponentów i biopaliw ciekłych, ekologicznych form transportu oraz rolnictwa ekologicznego,
- profilaktyką zdrowotną dzieci zamieszkających na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska,
- edukacją ekologiczną oraz propagowaniem działań proekologicznych i zasad zrównoważonego rozwoju,
- innymi zadaniami służącymi ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikającymi z zasad zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa.

Głównym celem działających do 1 stycznia 2010 r. lokalnych funduszy ekologicznych było wspieranie różnych przedsięwzięć o charakterze ochronnym, głównie inwestycji, a także o charakterze niematerialnym, takich jak badania naukowe czy akcje informacyjne i edukacyjne. Po likwidacji tych funduszy, środki pochodzące z opłat i kar środowiskowych bezpośrednio zasilają budżety gmin. W świetle nowych regulacji możliwe jest udzielenie dotacji podmiotowi będącemu osobą fizyczną, ale zadanie powinno mieć charakter celu publicznego związanego z realizacją zadań gminy udzielającej dotacji. Nie ma obecnie możliwości udzielenia dotacji pochodzących ze środków budżetowych bezpośrednio osobom fizycznym na prywatne inwestycje, takie jak np.: przydomowe oczyszczalnie ścieków, wymiana pieców węglowych, instalacja odnawialnych źródeł energii, usuwanie azbestu, co było dopuszczalne w poprzednim porządku prawnym – kiedy funkcjonowały gminne fundusze. Poziom takich inwestycji w niektórych gminach był znaczący, stąd brak dotacji może powodować obniżenie poziomu inwestycji środowiskowych realizowanych bezpośrednio przez mieszkańców gmin³²⁷.

Wśród fundacji, które odegrały istotną rolę w finansowaniu gminnych inwestycji proekologicznych należy wskazać EkoFundusz i Szwajcarko-Polski Program Współpracy, tzw. Fundusz Szwajcarski³²⁸. EkoFundusz, zarządzający środkami pochodzącymi z zamiany części polskiego długu zagranicznego na inwestycje w ochronie środowiska, w ciągu 18 lat istnienia wydatkował blisko 2,5 mld

dzeń wodnych, a także wpływy z kar za naruszanie warunków korzystania ze środowiska stanowią w 20% dochód gminy.

³²⁷ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 300–301.

³²⁸ Program Szwajcarski zakłada 5-letni okres zaciągania zobowiązań i 10-letni okres wydatkowania, który rozpoczął się 14 czerwca 2007 r., tj. w dniu przyznania pomocy finansowej Polsce przez Parlament Szwajcarski. EkoFundusz zakończył działalność w 2010 r.

zł na finansowanie projektów związanych z ekologią³²⁹. Środki funduszu służyły zatem finansowaniu wyłącznie inicjatyw ekologicznych. W przypadku inwestycji samorządowych priorytetowe były przede wszystkim działania związane z budową kompleksowych systemów selektywnej zbiórki, recyklingu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych niebezpiecznych.

Utworzenie Funduszu Szwajcarskiego miało na celu zmniejszanie różnic społeczno-gospodarczych istniejących pomiędzy Polską a wyżej rozwiniętymi państwami UE oraz różnic na terytorium Polski – pomiędzy ośrodkami miejskimi a regionami słabo rozwiniętymi pod względem strukturalnym. Z Funduszu w ramach wsparcia dla Polski rozdysponowano około 0,5 mld franków szwajcarskich. Jednym z istotnych obszarów wsparcia Funduszu był obszar: środowisko i infrastruktura, a w szczególności³³⁰:

- odbudowa, przebudowa i rozbudowa infrastruktury środowiskowej oraz poprawa stanu środowiska (m.in. zarządzanie odpadami stałymi, systemy energii odnawialnej, poprawa wydajności energetycznej);
- poprawa publicznych systemów transportowych;
- bioróżnorodność i ochrona ekosystemów oraz wsparcie transgranicznych inicjatyw środowiskowych.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej pojawiły się nowe możliwości finansowania przez samorządy gminne zadań związanych z ochroną środowiska, a w tym zwłaszcza zadań inwestycyjnych. W okresie 2004–2006 można było pozyskiwać środki na realizację tych zadań z funduszy strukturalnych EFRR i EFOiGR, a także z Funduszu Spójności, głównie z programów ZPORR, PROW czy SPO „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich” w ramach priorytetu – Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

W okresie programowania 2007–2013 środki na finansowanie inwestycji proekologicznych samorządy gminne pozyskiwały z EFRR i Funduszu Spójności w ramach przyjętych programów operacyjnych i PROW. Gminy wiejskie korzystały w dużym stopniu z wojewódzkich regionalnych programów operacyjnych³³¹. Programem operacyjnym szczegółowo dedykowanym ochronie środowiska był w tym okresie PO „Infrastruktura i Środowisko”. Samorządy gmin wiejskich mogły pozyskiwać środki zwłaszcza w ramach priorytetu II – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi gmin wiejskich i IX –Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku.

W perspektywie finansowej 2014–2020 środki na inwestycje proekologiczne samorządy gminne pozyskiwać będą mogły nadal z regionalnych programów operacyjnych³³², z programu „Infrastruktura i Środowisko”³³³ a także w ramach PROW 2014–2020. Celem głównym PROW 2014–2020 jest poprawa konkurencyjności

³²⁹ <http://www.mos.gov.pl/>, dostęp z dnia 10.02.2014.

³³⁰ <http://www.programszwajcarski.gov.pl/>, dostęp z dnia 01.02.2014.

³³¹ Gminy z obszaru województwa lubelskiego – także z PO RPW.

³³² Gminy z obszaru województwa lubelskiego – także z PO RPW.

³³³ <http://mir.gov.pl>, dostęp z dnia 11.03.2015.

rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich³³⁴.

Wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej lokalne inicjatywy proekologiczne od 2004 r. miały też wsparcie w Norweskim Mechanizmie Finansowym i Mechanizmie Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego³³⁵. Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (czyli tzw. fundusze norweskie i fundusze EOG) są formą bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznanej przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein nowym członkom UE. Fundusze te są związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz z jednoczesnym wejściem naszego kraju do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Obszary wsparcia programów w ramach ochrony środowiska to: bioróżnorodność i monitoring środowiska oraz oszczędzanie energii, odnawialne źródła³³⁶.

Instrumentem finansowym Unii Europejskiej koncentrującym się wyłącznie na współfinansowaniu projektów w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu jest fundusz Life+. Jego głównym celem jest wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja unijnej polityki w tym zakresie, a także identyfikacja i promocja nowych rozwiązań dla problemów dotyczących środowiska, w tym przyrody. Obecny Program LIFE – program działań na rzecz środowiska i klimatu, obejmujący perspektywę finansową 2014–2020, jest kontynuacją instrumentu finansowego LIFE+ funkcjonującego w latach 2007–2013. Program składa się z trzech komponentów: przyroda i różnorodność – ochrona przyrody oraz wspieranie tworzenia sieci ekologicznej Natura 2000, polityka i zarządzanie środowiskiem, informacja i komunikacja – rozpowszechnianie informacji o środowisku, z zaangażowaniem zarówno instytucji, jak i społeczeństwa w celu odwrócenia negatywnych trendów w nim zachodzących, poprzez zmianę indywidualnych zachowań. Beneficjentem programu mogą być zarówno instytucje publiczne, komercyjne, jak i niekomercyjne. Projekty mogą być realizowane przy współpracy kilku podmiotów jednocześnie. W przypadku projektów, których głównym celem jest ochrona gatunków i siedlisk w obrębie Natura 2000 poziom dofinansowania jest wyższy niż w pozostałych (50%) i może osiągnąć 75% kosztów kwalifikowanych³³⁷.

W większości polskich gmin zapotrzebowanie na inwestycje przekracza ich możliwości finansowe. Jest to spowodowane ciągłą koniecznością zaspokajania stale rosnących potrzeb społeczności lokalnej wobec ograniczoności środków finansowych gmin. Ograniczony charakter dochodów budżetowych powoduje konieczność korzystania ze źródeł pozabudżetowych. W finansowaniu inwestycji ważną rolę mogą odgrywać zewnętrzne zwrotne źródła finansowania w postaci przychodów zwrotnych. Zaliczamy do nich kredyty, pożyczki i obligacje komunalne³³⁸.

Środki finansowe oferowane przez banki stanowią ważne uzupełnienie źródeł finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska. Preferencyjne kredyty inwestycyjne na finansowanie inwestycji proekologicznych udzielane są przez

³³⁴ <http://www.minrol.gov.pl>, dostęp z dnia 12.09.2014.

³³⁵ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 333.

³³⁶ <http://www.eog.gov.pl>, dostęp z dnia 01.01.2015.

³³⁷ <http://www.nfosigw.gov.pl/>, dostęp z dnia 14.01.2015.

³³⁸ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 336–337.

takie banki jak: Bank Gospodarki Żywnościowej SA, Bank Gospodarstwa Krajowego, Millenium Bank SA, Bank Zachodni WBK SA, Górnośląski Bank Gospodarczy SA.

Bank Ochrony Środowiska SA jest największym dysponentem środków przeznaczonych na inwestycje związane z ochroną środowiska. Od 2004 r. udziela na korzystnych warunkach kredytów ze środków Banku Rozwojowego Rady Europy i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Kredyty mogą być przeznaczone na inwestycje, m.in.: oczyszczalnie ścieków, rekultywację powierzchni ziemi oraz ochronę wód podziemnych, zagospodarowanie odpadów, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Beneficjentami mogą być jednostki samorządu terytorialnego oraz spółki gminne. Jest on także jednym z liderów wśród banków agentów emisji obligacji komunalnych³³⁹.

Stosunkowo na niewielką skalę natomiast samorzady gminne korzystają z alternatywnych źródeł finansowania, takich jak: leasing, sekurytyzacja czy formuła PPP. Zmieniona ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP)³⁴⁰ otwiera nowe możliwości finansowania inwestycji samorządowych. Obowiązujące przepisy pozwalają stronie publicznej dokonywać wyboru pomiędzy przepisami PPP a ustawą o koncesjach³⁴¹ oraz *Prawem zamówień publicznych*. Zgodnie z tendencjami na świecie i w Europie w inicjatywach PPP dominują projekty w zakresie systemu wodno-kanalizacyjnego, gospodarki odpadami, w tym oczyszczalni ścieków. PPP może być nowoczesnym narzędziem służącym poprawie jakości usług komunalnych koniecznych do utrzymania określonego poziomu ochrony środowiska i jego infrastruktury. Wykorzystanie partnerstwa w obrębie działań rozbudowy i modernizacji infrastruktury ochrony środowiska może także ułatwić w znacznym stopniu zgromadzenie przez podmioty prawa publicznego środków na sfinansowanie wkładu własnego w projektach współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej³⁴².

Waga problemów ochrony środowiska, postęp technologiczny, kształtowanie ekologicznego wizerunku lokalnego, przyczyniają się do wzrostu zainteresowania sferą ochrony środowiska. Inwestycje ekologiczne stanowią podstawową formę realizacji zadań ochrony środowiska przez samorzady terytorialne. Rosnące wymagania społeczne, technologiczne i środowiskowe skłaniają do poszukiwania nowych, efektywnych form finansowania zadań ekologicznych oraz realizacji inwestycji rozwojowych. Przekazywanie kosztownych i kapitałochłonnych zadań ekologicznych gminom nie wiąże się jednocześnie z adekwatnym ich dofinansowaniem. Dla wielu gmin realizacja obowiązkowych zadań środowiskowych jest bardzo kosztowna i nie ma potwierdzenia w planie wydatków na ten cel. Najistotniejszym problemem gmin jest wybór działań na rzecz ich rozwoju, bądź też wybór drogi przetrwania w zakresie tylko spełniania minimalnych, wymaganych zadań³⁴³.

Przy szerokim, powierzonym samorządom gminnym, zakresie zadań w obszarze ochrony środowiska potencjalna różnorodność źródeł ich finansowania wyda-

³³⁹ <http://www.bosbank.pl>, dostęp z dnia 01.01.2015.

³⁴⁰ Ustawa z dnia 12 grudnia 2008 r. o partnerstwie..., dz. cyt.

³⁴¹ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101, z późn. zm.

³⁴² D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 359–363.

³⁴³ Tamże, s. 210–212.

je się być niewystarczająca. Źródła tradycyjne są niedostateczne (zwłaszcza przy niskim poziomie dochodów własnych), a źródła niekonwencjonalne jeszcze mało upowszechnione i nie zawsze właściwe do zastosowania (np. brak odpowiedniej skali inwestycji by pozyskiwać środki finansowe poprzez PPP). Wobec powyższych ograniczeń właściwe wydaje się wykorzystanie publicznych form współpracy w realizacji tych zadań, takich jak związki komunalne oraz tworzenie spółek gminnych³⁴⁴. Forma porozumienia może być stosowana także jako podstawa zawierania partnerstw samorządowych na rzecz pozyskiwania środków finansowych w ramach programów Unii Europejskiej.

2.7. Znaczenie świadomości ekologicznej przedstawicieli samorządu w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju

Świadomość ekologiczna to podstawa implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jest ona szczególnym uwarunkowaniem realizacji lokalnej polityki ekologicznej. Wysoki poziom świadomości ekologicznej zarówno społeczności lokalnej, jak i władz samorządowych usprawnia realizację polityki ekologicznej – planowanie zrównoważonego rozwoju i zarządzanie środowiskowe oraz praktyczną realizację zasad zrównoważonego rozwoju, w tym zasady sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Niedostatecznie wykształcona świadomość ekologiczna władz lokalnych lub społeczności lokalnej, bądź zarówno u społeczności, jak i jej reprezentantów utrudnia realizację lokalnej polityki ekologicznej i wdrażanie zrównoważonego rozwoju.

Realizacja jakiegokolwiek działania wymaga posiadania przez jednostkę świadomości tego, czym jest dane działanie i jak należy je realizować. Świadomość to stan, w którym jednostka umie zareagować na zmiany zachodzące w jej otoczeniu, to zdolność umysłu do odzwierciedlania obiektywnej rzeczywistości. Świadomość ma charakter dynamiczny. Możemy wyróżnić świadomość ogólną i szczegółową. Świadomość ekologiczna czy świadomość kształtowania zrównoważonego rozwoju będą zaliczane do świadomości szczegółowej³⁴⁵. Warunkiem niezbędnym wdrażania w samorządzie gminnym zrównoważonego rozwoju jest kształtowanie wśród przedstawicieli samorządu i społeczności lokalnej świadomości ekologicznej, a warunkiem optymalnym jest rozwijanie świadomości kształtowania zrównoważonego rozwoju.

Pojęcie świadomości ekologicznej nie jest jednoznaczne i ma charakter interdyscyplinarny. Jest ona definiowana wąsko lub szeroko, w sposób opisowo-techniczny bądź aksjologiczno-normatywnie.

W wąskim znaczeniu świadomość ekologiczna to wiedza, poglądy i wyobrażenia o środowisku. Wąskie ujęcie można uznać za przestarzałe, jednostronne i in-

³⁴⁴ Jako przykład modelowej współpracy można tu wskazać spółkę Energia Dolina Zielawy sp. z o.o.

³⁴⁵ M.A. Leśniewski: Pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych jako forma przedsiębiorczości ekologicznej. [w:] *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorstw sektora energii odnawialnej w Polsce*. Badania przeprowadzone pod kierunkiem prof. K. Kucińskiego w Kolegium nauk o Przedsiębiorstwie SGH w Warszawie. Nr 01/S/0003/11. Raport z badań. SGH, Warszawa 2011, s. 30–31.

dywidualistyczne. Pozostaje ono pod wpływem idei konserwatorskiej ochrony przyrody pochodzącej jeszcze z XIX wieku³⁴⁶. W znaczeniu szerokim, współcześnie bardziej akcentowanym, jest to całokształt uznawanych idei, wartości i opinii o środowisku jako miejscu życia i rozwoju człowieka bądź społeczeństwa³⁴⁷.

Świadomość ekologiczna występuje w dwóch sferach: aksjologiczno-normatywnej oraz opisowo-technicznej. Sfera aksjologiczno-normatywna zawiera określony system wartości i norm moralnych dotyczących wzajemnych powiązań między społeczeństwem a przyrodą oraz człowiekiem a środowiskiem. W tym kontekście trwałym składnikiem świadomości ekologicznej są wartości ekologiczne (które zwykle dzielą się na wartości uznawane i odczuwane, deklarowane i akceptowane), a także oparte na nich postawy ekologiczne. W sferze opisowo-technicznej można wyróżnić wiedzę ekologiczną i wyobraźnię ekologiczną. Wiedza ekologiczna obejmuje znajomość procesów zachodzących w biosferze i ekosystemach, wiedzę o zależnościach i wzajemnych powiązaniach stanowiących o równowadze systemów, o zależnościach między różnymi sferami działalności człowieka a środowiskiem itp. Wyobraźnia ekologiczna to umiejętność przewidywania ekologicznych skutków podejmowanych działań, zdolność spostrzegania powiązań między działalnością człowieka a procesami zachodzącymi w przyrodzie, umiejętność planowania działań zgodnych z wymaganiami wiedzy ekologicznej³⁴⁸.

J. Wódz w zakresie tego pojęcia proponuje zawrzeć „całość społecznych poglądów, opinii i ocen oraz społecznych wartości, norm i wzorów zachowań, związanych ze stosunkiem człowieka do otoczenia przyrodniczego”³⁴⁹.

W badaniu świadomości ekologicznej władz samorządowych, których wyniki przedstawiono w części empirycznej pracy, autorka posłużyła się definicją W. Mirowskiego, który wyróżnia trzy sfery świadomości ekologicznej³⁵⁰:

- informacje – czyli stan wiedzy o przyrodzie i zagrożeniach środowiska,
- oceny – z którymi łączy się zaangażowanie emocjonalne,
- postawy – od których zależy motywacja do działań.

Stan środowiska naturalnego bardzo mocno oddziałuje na zaspokajanie egzystencjalnych potrzeb człowieka i jest związany z potrzebami ekologicznymi, które można scharakteryzować jako chęć życia w nieskażonym środowisku naturalnym i korzystania z zasobów naturalnych³⁵¹. Dlatego też świadomość ekologiczna jest niezwykle istotnym warunkiem wyboru i realizacji potrzeb ekologicznych, jako tych należących do grupy pierwszorzędnych, o charakterze egzystencjalnym,

³⁴⁶ M.A. Leśniewski: *Ekorozwojowe źródła konkurencyjności gmin w Polsce*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013, s. 132.

³⁴⁷ A. Papuźniński: Świadomość ekologiczna w świetle teorii i praktyki (Zarys politologicznego modelu świadomości ekologicznej). *Problemy Ekorozwoju*, 2006, t. 1, nr 1, s. 33–40.

³⁴⁸ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 30–31.

³⁴⁹ J. Wódz: Świadomość ekologiczna mieszkańców Górnego Śląska – postawienie problemu. [w:] *Problemy świadomości ekologicznej*, J. Wódz (red.). Wydawnictwo ŚIN, Katowice 1990, s. 13.

³⁵⁰ W. Mirowski: Świadomość ekologiczna współczesnego społeczeństwa polskiego w świetle badań naukowych. [w:] *Świadomość ekologiczna i społeczne ruchy „Zielonych” w Polsce*, W. Mirowski, P. Gliński (red.). Wyd. IFiS PAN, Warszawa 1999, s. 15.

³⁵¹ Por. S. Kasprzyk: *Normatywny wymiar ekologicznych i sozologicznych idei w systemie prawa państwowego i kościelnego*. KUL, Lublin 2003, s. 57.

mających istotny wpływ na jakość życia. Celem rozwoju świadomości ekologicznej człowieka jest wykształcenie takich zachowań, które byłyby nastawione na ochronę środowiska, zarówno w wymiarze jednostkowym, jak też w wymiarze ogólnym, dotyczącym całego społeczeństwa i poszczególnych jego grup³⁵².

Świadomość ekologiczna jest podstawą budowania świadomości kształtowania zrównoważonego rozwoju. Świadomość kształtowania zrównoważonego rozwoju dotyczy dostrzegania przez człowieka zależności, integralności między trzema systemami: gospodarką-społeczeństwem-środowiskiem naturalnym³⁵³. Świadomość kształtowania zrównoważonego rozwoju gmin ma przejawiać się w dostrzeganiu przez pracowników i władze samorządowe potrzeby łącznego traktowania trzech systemów. Poziom świadomości ekologicznej i świadomości kształtowania zrównoważonego rozwoju zależy w dużym stopniu od jakości kapitału ludzkiego³⁵⁴.

Świadomość ekologiczna i świadomość kształtowania zrównoważonego rozwoju jest podstawowym czynnikiem rozwijania proekologicznej kultury organizacyjnej urzędu gminy. Kultura organizacji³⁵⁵ gminy jest zasobem niematerialnym, który charakteryzuje zachowania pracowników. Wzorzec wyznawanych przekonań i wartości, nadający pracownikom sens działania i dostarczający im reguł zachowania się w organizacji, określa się jako kulturę organizacji³⁵⁶. Proekologiczna kultura organizacji gminy wpływa na jej zarządzanie zorientowane na środowisko³⁵⁷ – na jakość zarządzania środowiskowego w gminie.

Kultura wyznacza kierunki działania organizacji (gminy). Idea kultury organizacyjnej dąży do tzw. doskonałości organizacji (urzędu gminy). M.A. Leśniewski zauważa, że dla usprawnienia funkcjonowania urzędów gmin można zaadaptować koncepcję ośmiu zasad doskonałego przedsiębiorstwa T. Petersona i R. Watermana³⁵⁸, którymi są: życzliwe nastawienie do działania, bycie blisko klienta, autonomia i przedsiębiorczość, wydajność dzięki ludziom, opieranie się na tradycji i jej kultywowanie, znajomość obszaru działania, prosta struktura, możliwość równoczesnej centralizacji i decentralizacji. Powyższe zasady można przedstawić jako zasady doskonałego urzędu gminy, ponieważ³⁵⁹:

- pracownicy urzędu gminy muszą być pozytywnie nastawieni do wszelkich działań,
- pracownicy urzędu gminy mają być blisko petenta,
- pracownicy urzędu gminy mają być wydajni,

³⁵² L. Möller: Proekologiczna edukacja oraz informacja o środowisku jako główne składniki wiadomości ekologicznej. [w:] *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem, t. 1, Interdyscyplinarne założenia proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem. Studia Ekonomiczne*, M. Kramer, M. Urbaniec, A. Kryński (red.), C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 133.

³⁵³ Por. M.A. Leśniewski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 134.

³⁵⁴ Tamże.

³⁵⁵ W. Bojarski: *Kultura materialna i duchowa a zasady ekorozwoju. Aura*, 1990, nr 6.

³⁵⁶ Z. Kłos: *Kształtowanie kultury przedsiębiorstwa*. Wyd. Instytut Technologii Eksploatacji, Radom 1997, s. 22.

³⁵⁷ Tamże.

³⁵⁸ T. Peterson, R. Waterman: *W poszukiwaniu doskonałości*. Cyt. za: J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*. Wydawnictwo PWE, Warszawa 1997, s. 68.

³⁵⁹ Tamże.

- władze gminne powinny cechować przedsiębiorczość,
- władze samorządowe powinny promować kultywowanie tradycji gminnych,
- struktura organizacyjna powinna być zdecentralizowana, prosta, a tworzone grupy zadaniowe – małe i efektywne.

Wykształcenie kultury organizacji urzędu gminy³⁶⁰ jest istotne ze względu na realizację przyjętych celów organizacji. Jeżeli zrównoważony rozwój jest jednym z celów, jaki stawia sobie samorząd gminny, to powinien być elementem kreowanej przez niego kultury. Z kultury organizacji urzędu gminy wywodzi się jego misja. Z kulturą organizacji kształtowaną przez władze samorządowe wiąże się ich polityka. Kultura kształtuje wizerunek gminy w otoczeniu oraz pozwala na budowanie jej indywidualności (tożsamości)³⁶¹.

Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminie wymaga kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej w urzędzie gminy. Można wskazać następujące jej determinanty³⁶²:

- kształtowanie świadomości ekologicznej władz i pracowników samorządowych oraz stworzenie „mody” na zrównoważony rozwój w środowisku lokalnym,
- posiadanie strategii zrównoważonego rozwoju,
- szkolenia pracowników urzędu gminy na temat zrównoważonego rozwoju,
- wprowadzenie przez kadrę zarządzającą zasad zrównoważonego rozwoju do gmin i respektowanie ich przez pracowników,
- położenie gminy na terenie parku narodowego, parku krajobrazowego, czy innych obszarów prawnie chronionych.

Należy zatem wskazać istotne znaczenie świadomości ekologicznej dla realizacji polityki ekologicznej i polityki zrównoważonego rozwoju. Świadomość ekologiczna jest podstawowym czynnikiem rozwijania proekologicznej kultury organizacyjnej urzędu gminy. Proekologiczna kultura organizacji gminy wpływa na jakość zarządzania środowiskowego w gminie, a tym samym warunkuje skuteczność polityki ekologicznej. Świadomość ekologiczna jest także podstawą budowania świadomości kształtowania zrównoważonego rozwoju.

2.8. Wyzwania lokalnej polityki zrównoważonego rozwoju

Znaczącym obszarem aktywności władz samorządowych w kreowaniu procesów zrównoważonego rozwoju jest polityka ekologiczna. Polityka ekologiczna jest jednak tylko jedną ze składowych polityki zrównoważonego rozwoju. Jak już wspomniano, polityka ekologiczna jest powiązana z polityką gospodarczą i polityką społeczną, a zharmonizowanie tych polityk kształtuje politykę zrównoważonego rozwoju. Polityka zrównoważonego rozwoju obejmuje wdrażanie zmian o charak-

³⁶⁰ Por. K. Gadomska-Lila: Charakterystyka i uwarunkowania proinnowacyjnej kultury organizacyjnej – wyniki badań. *Przeгляд Organizacji*, 2010, nr 2, s. 12–15.

³⁶¹ J. Adamczyk: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Wydawnictwo AE Kraków 2001, s. 81.

³⁶² Por. M.A. Leśniewski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 142.

terze cywilizacyjnym w sferach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej w kierunku zgodnym z koncepcją zrównoważonego rozwoju³⁶³. Polityka ekologiczna postrzegana jest na ogół przez pryzmat polityki ochrony środowiska. Należy jednak pamiętać o szerokim zakresie możliwości potencjalnego oddziaływania samorządu gminnego na procesy gospodarowania środowiskiem – uwzględniać obszar kształtowania i użytkowania środowiska. Jak zauważa M. Burchard-Dziubińska, samorząd jest nie tylko podmiotem realizującym zadania ochrony środowiska, ale również inicjatorem i koordynatorem prośrodowiskowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania społeczności oraz prowadzonej działalności gospodarczej. Istota samorządności sprzyja budowaniu potencjału ekologicznego jednostek terytorialnych oraz zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego człowieka poprzez³⁶⁴:

- wykorzystanie endogennych zasobów materialnych i niematerialnych terytoriów w granicach odporności środowiska,
- poszukiwanie i wykorzystanie atutów środowiska przyrodniczego w celu nie tylko ożywienia i wzmocnienia rozwoju, ale również eliminowania, minimalizowania czy przeciwdziałania pojawiającym się barierom i problemem zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym,
- ograniczenie i neutralizację negatywnych skutków działalności społeczności.

M. Ziółkowski i M. Goleń³⁶⁵ wśród działań ukierunkowanych na tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju dostrzegają przede wszystkim:

- poprawę stanu środowiska przyrodniczego;
- ustanowienie systemów obszarów chronionych;
- zmiany procesów produkcyjnych (technologie nowoczesne, bezpieczne ekologicznie);
- minimalizację zużycia surowców naturalnych i emisji zanieczyszczeń oraz recykling;
- edukację ekologiczną ludności, w tym zwłaszcza dzieci i młodzieży;
- promowanie ekologicznych kierunków i form wybranych sfer aktywności mieszkańców gminy;
- ścisłą współpracę władz publicznych z obywatelami, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami w upowszechnianiu i praktycznym wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju;
- pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych (krajowych i zagranicznych) na realizację proekologicznych przedsięwzięć.

L. Patrzalek podkreśla, że władze lokalne z mocy ustaw oraz stanowionego prawa odgrywają kluczową rolę podczas wdrażania zrównoważonego rozwoju, i wskazuje dwie zasadnicze funkcje, które samorząd terytorialny pełni w zrównoważonym rozwoju – regulacyjną i stymulacyjną³⁶⁶. Funkcja regulacyjna polega na przeciwdziałaniu pojawiającym się sprzecznościom i konfliktom między użyt-

³⁶³ Tamże, s. 92.

³⁶⁴ M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga: *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 189–190.

³⁶⁵ M. Ziółkowski, M. Goleń: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym. [w:] Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochacka-Krysiak (red.). SGH, Warszawa 2003, s. 48–49.

³⁶⁶ L. Patrzalek: *Finanse samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2005, s. 147.

kownikami danego terenu, a także na eliminacji lub ograniczeniu występujących barier rozwoju oraz tworzeniu płaszczyzn dialogu i zawierania kompromisów. Funkcja stymulująca polega natomiast na aktywnym oddziaływaniu na sferę realną poprzez pobudzanie procesów rozwojowych, tzn.: stymulowanie rozwoju gospodarczego, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego.

Odnosząc się do rozważań zawartych w niniejszej pracy dotyczących priorytetów polityki rozwoju lokalnego można dokonać pewnego przeniesienia i uszczegółowienia założeń do polityki zrównoważonego rozwoju. Priorytetem głównym w procesach stymulowania zrównoważonego rozwoju pozostaje stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości, ale ze szczególną preferencją dla zrównoważonych form gospodarowania (tabela 2.1.).

Tabela 2.1. Priorytety polityki zrównoważonego rozwoju na podstawie priorytetów polityki rozwoju lokalnego

Priorytety polityki rozwoju lokalnego	Priorytety polityki zrównoważonego rozwoju lokalnego
kreowanie i stymulowanie rozwoju gospodarczego	kreowanie i stymulowanie rozwoju gospodarczego (preferencja dla zrównoważonych form gospodarowania)
wspieranie konkurencyjności terytorialnej	wspieranie konkurencyjności terytorialnej budowanej w oparciu o zasoby wewnętrzne (aktywizację kapitału ludzkiego oraz walory i zasoby przyrodnicze)
tworzenie struktur sieciowych	tworzenie struktur sieciowych na rzecz rozwoju zrównoważonych form gospodarowania w gminach
określenie inteligentnej specjalizacji w rozwoju	określenie inteligentnej specjalizacji w rozwoju – na bazie zrównoważonych form gospodarowania

Źródło: opracowanie własne.

Wspieranie przedsiębiorczości powinno być priorytetem polityki zrównoważonego rozwoju, gdyż rozwój sfery gospodarczej jest siłą napędową rozwoju w pozostałych sferach. Władze lokalne powinny jednak planować, monitorować i koordynować proces rozwoju przedsiębiorczości sprzyjając właściwemu (prośrodowiskowemu) kierunkowi dywersyfikacji lokalnych gospodarek. Wspieranie przedsiębiorstw reprezentujących proekologiczne branże³⁶⁷ powinno służyć poprawie ich konkurencyjności, a tym samym wzrostowi konkurencyjności gmin. Podmioty

³⁶⁷ Rodzaje działalności (potencjalnie) proprzyrodniczej: przetwórstwo surowca drzewnego, produkcja na jego bazie, gospodarka leśna i jej obsługa, łowiectwo, pozyskanie dziko rosnących produktów leśnych, turystyka i obiekty zakwaterowania, działalność obszarów i obiektów ochrony przyrody, ogrodów botanicznych i zoologicznych, zagospodarowanie terenów zieleni, górnictwo, produkcja na bazie pozyskanego surowca, przetwórstwo surowców rolnych, produkcja artykułów spożywczych, gospodarka odpadami, inne działania na rzecz środowiska, chów i hodowla zwierząt, ryb, edukacja, badania naukowe, pozyskanie energii, transport wodny, pozyskanie i przetwórstwo surowca do produkcji kosmetyków, leków, wyrobów farmaceutycznych, chemikaliów organicznych, olejków eterycznych, barwników i pigmentów; za: M. Zwolińska-Ligaj: Przedsiębiorczość na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Roczniki Naukowe SERiA*, 2014, t. 15, z. 4.

te mogą być włączone w lokalne sieci współpracy, których inicjatorem winien być samorząd gminny. W ramach struktur tak powstałych sieci łatwiej dokonać wyboru/identyfikacji optymalnej (umożliwiającej rozwój gospodarczy, ekologicznie bezpieczny i społecznie akceptowalny) inteligentnej specjalizacji rozwoju.

Można przyjąć, że polityka rozwoju lokalnego gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych będzie polityką zrównoważonego rozwoju, pod warunkiem, że będzie ona:

- służyć integrowaniu społecznej, ekonomicznej i ekologicznej płaszczyzny rozwoju,
- uwzględniać założenia i dbać o spójność z lokalną polityką ekologiczną,
- wspierać inteligentny rozwój lokalnych gospodarek oparty na wiedzy i innowacjach, w tym zwłaszcza innowacjach proekologicznych,
- służyć budowanie konkurencyjnej gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów naturalnych;
- sprzyjać włączeniu społecznemu – poprzez aktywne wsparcie przedsiębiorczości, w tym zwłaszcza proekologicznej,
- prowadzić do wzrostu ilościowego i jakościowego infrastruktury (a w tym infrastruktury ochrony środowiska).

W kreowaniu zrównoważonego rozwoju, szczególnie obszarów wiejskich o wyjątkowych walorach przyrodniczych i kulturowych, niezbędne wydaje się zastosowanie podejścia polegającego na współdziałaniu samorządów z różnego rodzaju środowiskami, instytucjami i organizacjami. Współpraca ta, dotycząca wszystkich łańdów zrównoważonego rozwoju, tj. ekonomicznego, społecznego i środowiskowego, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i ponadlokalnym, wygenerować może wiele korzyści wspólnotom samorządowym w obliczu trudności, jakie napotykają w realizowaniu polityki rozwojowej. Otwarcie na otoczenie związane z wykorzystywaniem zarówno czynników endo-, jak i egzogenicznych rozwoju lokalnego jest szczególnie istotne na obszarach chronionych, gdzie istnieją realne możliwości pojawiania się i zaostrzania konfliktów między różnymi środowiskami, które mogą skutecznie ograniczać możliwości rozwojowe tych terenów. Samorząd gminy przyjmując strategię współpracy w prowadzonej polityce rozwoju mogą lepiej wykorzystywać czynniki finansowe, organizacyjne, a także związane z dostępem do informacji, wiedzy i doświadczeń partnerów³⁶⁸.

Chcąc realizować koncepcję zrównoważonego rozwoju, samorządy muszą w większym stopniu podejmować współpracę z lokalnymi i ponadlokalnymi organizacjami, które za swój cel przyjmują promocję wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych gminy³⁶⁹. Niezbędna jest w tym zakresie również współpraca z innymi samorządami gminnymi, szczególnie w realizacji projektów wymagających znacznych nakładów finansowych, a generujących szersze korzyści dla środowiska. Ważnym instrumentem wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju jest większe zaangażowanie się w inicjatywy ukierunkowane na związk-

³⁶⁸ D. Guzal-Dec, M. Zwolińska-Ligaj: Relacje gmin „naturowych” z otoczeniem w zakresie realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. [w:] *Europejska sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, A. Bołtromiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa 2010, s. 127–141.

³⁶⁹ Tamże.

szanie świadomości ekologicznej i kształtowanie kapitału ludzkiego i społecznego oraz utrzymywanie pozytywnych relacji z lokalnymi podmiotami gospodarczymi, a szczególnie tymi, które w swojej działalności wykorzystują lokalne walory i zasoby (surowce naturalne lub zajmują się gospodarką wodną czy turystyką). Jak podkreśla M. Kłodziński, wdrażanie mechanizmów integrujących pracę tych przedsiębiorstw z ochroną środowiska jest trudnym, lecz realnym do wykonania zadaniem dla samorządu³⁷⁰.

Chcąc stymulować przedsiębiorczość na poziomie lokalnym oraz uruchamiać wykorzystujące i wspierające tę przedsiębiorczość procesy zrównoważonego rozwoju lokalnego, trzeba zwracać uwagę na kulturę organizacyjną urzędów gmin, traktując zarazem koncepcję zrównoważonego rozwoju jako zasadniczą rekomendację dla gminnych strategii rozwojowych. Warto przy tym zwrócić uwagę na czynniki warunkujące kluczową dla rozwoju przedsiębiorczości i gospodarki na poziomie lokalnym kulturę organizacyjną instytucji reprezentujących władzę lokalną. Nie bez znaczenia jest przy tym to, jak mocno zakorzenione są w mentalności społeczności lokalnej oraz reprezentantów tej społeczności idee samorządności oraz odpowiedzialności społecznej samorządowych organów władzy publicznej. Ogromne znaczenie dla poziomu przedsiębiorczości gmin ma efekt synergii i skłonność do współpracy. Ta cecha ma także ogromny wpływ na to, jak przedsiębiorczość gminnej władzy publicznej przekłada się na przedsiębiorcze postawy obywateli³⁷¹.

Należy zatem podkreślić, że polityka zrównoważonego rozwoju realizowana przez władze samorządowe w gminach przyrodniczo cennych powinna – poprzez mechanizm współpracy władz samorządowych ze wszystkimi instytucjami i podmiotami, które mogą pomóc w gospodarczym wykorzystaniu lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych – włączyć lokalne podmioty gospodarcze i społeczność lokalną w procesy produkcyjne i dzięki temu służyć poprawie poziomu życia społeczności lokalnej.

Podsumowując, w celu przełamania bariery peryferyjności, tworzenia silnego potencjału oddolnego oraz generowania wzrostu w wymiarze gospodarczym władze samorządowe gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych w regionie peryferyjnym w polityce rozwoju powinny odwoływać się do koncepcji zrównoważonego rozwoju i rozwoju wielofunkcyjnego z zastosowaniem mechanizmu neoendogenicznego. Problemy implementacyjne koncepcji zrównoważonego rozwoju, mimo powszechnej akceptowalności społecznej ogólnych założeń, wynikają w dużej mierze z samej złożoności: interdyscyplinarności, wielopłaszczyznowości i wieloznaczności koncepcji, co utrudnia formułowanie założeń szczególnych odnośnie lokalnych polityk rozwoju.

Realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju gminy umożliwi polityka zrównoważonego rozwoju. Jedną z integralnych jej składowych, obok polityki go-

³⁷⁰ M. Kłodziński: Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na terenach objętych Siecią Natura 2000. [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, Tom 1, T. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 174.

³⁷¹ A. Szewczuk: Oddziaływanie administracji publicznej na rozwój lokalny i regionalny. [w:] *Rozwój lokalny i regionalny...*, dz. cyt., s. 67–69.

spodarczej i społecznej, jest polityka ekologiczna. Polityka ekologiczna to oddziaływanie na procesy gospodarowania środowiskiem. Jej realizacja obejmuje szereg powiązanych działań w ramach planowania zrównoważonego rozwoju oraz zarządzania środowiskowego. Wśród kompetencji władz samorządowych w zakresie oddziaływania na gospodarowanie środowiskiem, szczególne miejsce zajmują te związane z kształtowaniem środowiska i jego ochroną. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w tym, że kompetencje te wynikają bezpośrednio z przypisanych samorządowi gminnemu zadań własnych. Przy szerokim, powierzonym samorządom gminnym, zakresie zadań w obszarze ochrony środowiska potencjalna różnorodność źródeł ich finansowania wydaje się być niewystarczająca. Właściwe wydaje się zatem wykorzystanie dopuszczalnych form współpracy w realizacji tych zadań.

Szczególnie istotne znaczenie dla realizacji polityki ekologicznej i polityki zrównoważonego rozwoju ma świadomość ekologiczna. Jest ona podstawowym czynnikiem rozwijania proekologicznej kultury organizacyjnej urzędu gminy. Proekologiczna kultura organizacji gminy wpływa na jakość zarządzania środowiskowego w gminie, a tym samym warunkuje skuteczność polityki ekologicznej. Świadomość ekologiczna jest także podstawą kształtowania zrównoważonego rozwoju. Wyzwaniem dla polityki zrównoważonego rozwoju władz samorządowych gmin przyrodniczo cennych jest uruchomienie mechanizmu współpracy na rzecz gospodarczego wykorzystania lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych, służącego włączeniu lokalnych podmiotów gospodarczych i społeczność lokalną w procesy produkcyjne i poprawie poziomu życia społeczności lokalnej.

Rozdział 3

Konkurencyjność gminy w obszarze środowiskowym

3.1. Konkurencyjność układów terytorialnych jako problem badawczy

Konkurencję traktuje się jako „zjawisko, którego uczestnicy rywalizują ze sobą w dążeniach do analogicznych celów”³⁷². Podobnie termin ten wyjaśniony został w *Słowniku wyrazów obcych*, gdzie oznacza on³⁷³: „współzawodnictwo prowadzone w celu osiągnięcia maksymalnych korzyści”. Rozważania dotyczące istoty konkurencji podjęto po raz pierwszy na gruncie ekonomii klasycznej. Idea konkurencji z perspektywy ekonomii klasycznej to idea rywalizacji określonych uczestników życia gospodarczego. W odróżnieniu od klasyków i neoklasyków zajmujących się głównie statyczną analizą konkurencji, przedstawiciele nurtów heterodoksyjnych w teorii ekonomii analizują konkurencję w ujęciu procesowym, koncentrując się na mechanizmach systemów gospodarczych, zwłaszcza zaś na zachowaniach uczestników rynku będących wynikiem dostosowania się do warunków generowanych przez otoczenie rynkowe. Współcześnie, wobec złożoności otoczenia warunkującego procesy gospodarowania, szczególnie przydatne w wyjaśnianiu konkurencji są teorie powstałe w ramach ekonomii menedżerskiej – koncepcje zachowań strategicznych – a w tym teoria strategii konkurencji M.E. Portera, czy nowa teoria konkurencji, a w tym teoria konkurencji oparta na przewadze zasobowej S.D. Hunta i R.M. Morgana (*resource-advantage competition theory, R-A theory*)³⁷⁴. Według teorii przewagi zasobowej odmienne od prezentowanego w teorii konkurencji doskonałej jest założenie dotyczące zasobów. Nie są to tylko czynniki produkcji, ale dostępne dla organizacji dobra, zarówno materialne, jak i niematerialne, takie jak wiedza, kompetencje czy kultura organizacyjna. W teorii tej podkreśla się znaczenie działań przedsiębiorczych kierownictwa organizacji. Bardzo ważnym katalizatorem konkurencji są według teorii przewagi zasobowej innowacje, nadające całemu procesowi aspekt rozwojowy i decydujące o jego dynamice. Proces konkurencji jest procesem z wbudowanym mechanizmem uczenia się przez organizację, ale nie gwarantuje on nauczania się właściwych rzeczy. Na tym między innymi polega selekcja, jakiej dokonuje konkurencja – przetrwają/osiągną zamierzone cele te organizacje, które zdobędą wiedzę potrzebną do osiągnięcia zamierzonych celów³⁷⁵.

³⁷² M.J. Stankiewicz: *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencji przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*. Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 90.

³⁷³ M. Jarosz i in. (red.): *Słownik wyrazów obcych*. Wydawnictwo Europa, Warszawa 2001.

³⁷⁴ M. Gorynia: *Korzenie konkurencyjności w ekonomii*. [w:] *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, M. Gorynia, E. Łązniewska (red.). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 39.

³⁷⁵ S.D. Hunt, R.M. Morgan: *Resource-Advantage Theory: A Snake Swallowing Its Tail or a General Theory of Competition?* *Journal of Marketing*, 1997, t. 61, s. 76.

W aspekcie ewolucji, jakiej podlegała teoria konkurencji w ekonomii, wyłoniła się problematyka konkurencyjności terytorialnej. Konkurencję między jednostkami terytorialnymi (organizacjami samorządowymi) dobrze wyjaśniają bowiem współczesne teorie konkurencji. Konkurencyjność terytorialna została wprowadzona do polityki i naukowej dyskusji w dobie globalizacji, charakteryzującej się rosnącą złożonością i zagęszczeniem globalnych łańcuchów dostaw, internacjonalizacją finansów, rynku i handlu przez otwarcie granic państwowych, a przede wszystkim wysoką akumulacją bogactwa w dużych międzynarodowych korporacjach i wśród elit, które z niego korzystają³⁷⁶. Problematyka kształtowania konkurencyjności terytorialnej stała się w Europie szczególnie doceniona w związku z wyzwaniem procesu integracji. Już od ponad trzech dekad jest ona aktywnie poruszana, zwłaszcza w kontekście polityki regionalnej i zarządzania samorządowego³⁷⁷.

Konkurencyjność terytorialna osiągnana jest poprzez prowadzenie polityki skierowanej na sprzyjanie lokalnemu rozwojowi gospodarczemu, często wyraźnie, ale z pewnością domyślnie, w konkurencji z innymi terytoriami³⁷⁸. Często głównym, ale nie jedynym celem tego konkurowania jest mobilny kapitał. Konkurencja skierowana na promowanie terytorium jako konkurencyjnego miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej może być faktycznie w większym stopniu skierowana na ulepszanie środowiska dla funkcjonowania istniejących lokalnych przedsiębiorstw i wsparcie powstawania nowych niż przyciąganie zewnętrznego kapitału³⁷⁹.

K. Aiginger łączy konkurencyjność terytorialną ze zdolnością do tworzenia przez terytorium dobrobytu³⁸⁰. Według R. Camagni i R. Capello, konkurencyjność na szczeblu terytorialnym oznacza dostępność terytorialną (zapewnienie źródeł produkcji i sukcesu rynkowego w krótkim czasie) i atrakcyjność terytorialną (sprawność jednostki terytorialnej, aby przyciągnąć działalność produkcyjną)³⁸¹. Jak zauważa E. Malecki, to nie tylko marketing, ale także poprawa czynników, które sprawiają, że obszar jest atrakcyjny dla inwestycji i migracji³⁸².

Wśród wielu sposobów definiowania można podać pewne aspekty analizy pojęcia, i tak:

- w aspekcie ekonomicznym konkurencyjność terytorialna to stopień, w jakim terytoria (narody, regiony lub miasta) mogą wytwarzać towary i usługi, które spełniają test szerszych rynków regionalnych, krajowych i międzynarodowych

³⁷⁶ D. Harvey: *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, New York 2005.

³⁷⁷ P. Dicken, A. Tickell: Competitors or collaborators? The structure of inward investment promotion in northern England. *Regional Studies*, 1992, t. 26, nr 1, s. 99–106; P.C. Cheshire, I.R. Gordon, European Integration: the logic of territorial competition and Europe's urban system. [w:] *Cities in Competition*, J. Brotchie (red.). Longman, Sydney 1995, s. 108–126.

³⁷⁸ P.C. Cheshire, I.R. Gordon: Territorial competition: Some lessons for policy. *The Annals of Regional Science*, 1998, t. 32, z. 3, s. 321.

³⁷⁹ Tamże.

³⁸⁰ K. Aiginger: Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2006, nr 6, s. 161–177.

³⁸¹ R. Camagni, R. Capello: ICTs and territorial competitiveness in the era of internet. *The Annals of Regional Science*, 2005, t. 39, nr 3, s. 421–438.

³⁸² E. Malecki: Jockeying for position: What it means and Why It Matters to Regional development Policy when Places Compete. *Regional Studies*, 2004, t. 39, nr 9, s. 1101–1120.

- wych, przy jednoczesnym zwiększeniu dochodów realnych, poprawie jakości życia obywateli i wspieraniu rozwoju w sposób, który jest zrównoważony³⁸³,
- w aspekcie zarządzania – to proces, w którym grupy, reprezentując terytorium, dążą do promowania go jako miejsca lokalizacji dla działalności gospodarczej, bezpośrednio lub pośrednio, w konkurencji z innymi terytoriami³⁸⁴,
 - w aspekcie właściwości jednostek terytorialnych – zdolność terytorium do wykorzystania lub stworzenia przewagi konkurencyjnej, a tym samym generowania wysokiego i trwałego wzrostu gospodarczego w stosunku do swoich konkurentów³⁸⁵.

W literaturze przedmiotu podkreśla się także różnorodność celów, do jakich dążą „konkurenci terytorialni”. Konkurencja między społecznościami lokalnymi może wystąpić w różnych wymiarach. Wspólnoty mają na celu przyciągnąć i utrzymać inwestycje publiczne³⁸⁶, zachęcić wykwalifikowanych pracowników³⁸⁷, wyróżnić się jako miejsca przyjazdów turystów³⁸⁸.

Konkurencyjność terytorialna może być analizowana w ujęciu statycznym lub dynamicznym. Używanie terminu „konkurencyjność” w sensie dynamicznym, odnoszącym się do dłuższego okresu, dotyczy głównie analizy czynników, które decydują o długookresowej zdolności do konkurowania (określane w literaturze także jako konkurencyjność czynnikowa). Używanie tego terminu w sensie statycznym dotyczy oceny tej zdolności w danym momencie czasu (określane też jako konkurencyjność wynikowa)³⁸⁹.

Jak podkreśla M. Klamut, długofalowa zdolność podmiotu do sprostania konkurencji jest pojęciem szerszym i głębszym od pojęcia konkurencyjności w danym momencie czasowym. Konkurencyjność w danym momencie czasowym wiąże się bezpośrednio z pozycją konkurencyjną w rankingu. Poziom konkurencyjności odnosi się jedynie do jej zewnętrznego i kwantyfikowalnego, a więc niepełnego wyrazu. Wzrost zdolności konkurencyjnej odzwierciedla się w poprawie pozycji konkurencyjnej, ale za doskonalszą miarę wzrostu tej zdolności należy uznać umiejętność ukształtowania struktury gospodarczej, która długookresowo gwarantuje rozwój³⁹⁰.

³⁸³ F.W. Lever, I. Turok: Competitive Cities: Introduction to the review. *Urban Studies*, 1999, t. 36, nr 5-6, s. 791–793.

³⁸⁴ P. Cheshire, R. Gordon: Territorial Competition and the predictability of collective (in)action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996, t. 20, nr 3, s. 383–399.

³⁸⁵ E. D'Arcy, G. Keogh: The Property Market and Urban Competitiveness: A Review. *Urban Studies*, 1999, t. 36, nr 5-6, s. 917–928.

³⁸⁶ P. Martin, C.A. Rogers: Industrial location and public infrastructure. *Journal of International Economics*, 1995, nr 39, s. 335–351, A.A. Altschuler, D.E. Luberoff: *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*. Brookings Institution Press, Washington, DC, 2003.

³⁸⁷ M. Marx, D. Strumsky, L. Fleming: Mobility, skills, and the Michigan non-compete experiment. *Management Science*, 2003, nr 55, s. 875–889, A. Saxenian: From brain drain to brain circulation: Transnational communities and regional upgrading in India and China. *Studies of Comparative International Development*, 2005, t. 40, nr 2, s. 35–61.

³⁸⁸ P. Audia, J. Kurkowski: An ecological analysis of competition among US communities. *Industrial and Corporate Change*, 2011, t. 21, nr 1, s. 187–215.

³⁸⁹ Por. J. Misala: *Mierniki konkurencyjności gospodarki: aspekty teoretyczne i wnioski dla Polski*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2001, s. 19.

³⁹⁰ M. Klamut, E. Pasella: Podnoszenie poziomu konkurencyjności a zdolność konkurowania. [w:] *Konkurencyjność regionów*, M. Klamut (red.). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 59–60.

Istotny wkład w operacjonalizację konkurencyjności terytorialnej wnoszą P.J. Buckley, Ch.L. Pass i K. Prescott³⁹¹, którzy wyróżniają trzy aspekty konkurencyjności lub trzy grupy miar konkurencyjności:

- 1) potencjał konkurencyjny (*competitive potential*);
- 2) proces zarządzania konkurencyjnością (*management process*);
- 3) rezultaty konkurowania (*competitive performance*).

Punktem wyjścia do kreowania konkurencyjności jest potencjał, jako swoisty wkład w proces konkurowania. Oddziaływanie na tenże potencjał konkurencyjny w procesie zarządzania konkurencyjnością prowadzi do osiągnięcia określonych rezultatów konkurowania. Potencjał konkurencyjny po części warunkuje sposób zarządzania konkurencyjnością, ale i z kolei proces zarządzania konkurencyjnością wpływa na rozmiary i jakość potencjału konkurencyjnego. Osiągane rezultaty konkurowania natomiast warunkują rozmiary i jakość potencjału konkurencyjnego, a ponadto wpływają na sposób zarządzania konkurencyjnością³⁹².

W odniesieniu do jednostek terytorialnych poglądy na temat prowadzenia polityki konkurowania zawsze były spolaryzowane. Część autorów dostrzega jej pozytywne oddziaływanie i deterministyczny charakter. Konkurencję postrzegają jako nieuniknione, uwarunkowane procesem globalizacji działanie przynoszące korzyści głównie mieszkańcom danych terytoriów (jednostek terytorialnych), ale także często społeczeństwu i gospodarce. Autorzy ci nawiązują m.in. do twórców zajmujących się marketingiem terytorialnym³⁹³. Krytyka natomiast wywodzi się głównie od przedstawicieli ekonomii liberalnej, analizujących społeczne koszty polityki nieograniczonej konkurencji między jednostkami, polegającej na licytowaniu się w preferencjach ofertowych dla wybranych podmiotów gospodarczych, polityki wykorzystującej nadmiernie instrumenty cenowe – ulgi podatkowe i inne zachęty lokalizacyjne w celu przyciągnięcia zewnętrznego kapitału.

P. Krugman podważa stosowanie analogii w zachowaniach społeczeństw (narodów) i przedsiębiorstw, a konkurencję autor ten wskazuje jako atrybut przedsiębiorstw³⁹⁴. Odmienne stanowisko w tej kwestii przyjmuje F. Chesnais³⁹⁵ uznając, że istotnie podstawą międzynarodowej konkurencyjności gospodarki narodowej jest konkurencyjność przedsiębiorstw ją tworzących, ale jednocześnie konkurencyjność gospodarki jest czymś więcej niż przeciętna konkurencyjność przedsiębiorstw. Dla wyrażenia faktu, iż konkurencyjność przedsiębiorstwa odzwierciedla nie tylko sukcesy zarządu w kierowaniu przedsiębiorstwem, ale wyrasta z siły i efektywności gospodarki narodowej, infrastruktury technicznej i innych efektów zewnętrznych, które może wykorzystać przedsiębiorstwo, zaproponował on określenie „konkurencyjność strukturalna”.

³⁹¹ P.J. Buckley, Ch.L. Pass, K. Prescott: Measures of International Competitiveness: A Critical Survey. *Journal of Marketing Management*, 1988, t. 4, nr 2.

³⁹² Tamże.

³⁹³ Por. L. van der Berg, L.H. Klassen, J. van der Meer: *Marketing Metropolitan Regions*. EURICUR, Rotterdam, 1993; P. Kotler, D.H. Haider, I. Rein: *Marketing Places: attracting investment, industry and tourism to cities, states and nations*. Free Press, New York 1993.

³⁹⁴ P. Krugman, *Competitiveness: A Dangerous Obsession*. [w:] *Competitiveness – An International Economic Reader*. "Foreign Affairs", New York 1994, s. 1–19.

³⁹⁵ Por. F. Chesnais: Technical Co-operation Agreement between Firms. *STI-Review*, 1988, nr 4.

W celu uniknięcia niebezpieczeństwa nieuzasadnionego przenoszenia mikroekonomicznego aparatu pojęciowego na poziom makro specjaliści podejmujący badanie nad konkurencyjnością gospodarek coraz częściej posługują się pojęciami „konkurencyjność instytucjonalna” i „konkurencyjność systemowa”. W przypadku konkurencyjności instytucjonalnej głównym przedmiotem refleksji jest jakość i specyfika szeroko pojmowanego otoczenia instytucjonalnego, natomiast jeszcze szersze znaczeniowo jest pojęcie konkurencyjności systemowej. Obejmuje ono konkurencyjność całego systemu ekonomicznego, zarówno na poziomie mikro (przedsiębiorstwo), mezo oraz makro (jakość instytucji), z uwzględnieniem ich wzajemnych relacji³⁹⁶. Jak zauważa M.E. Porter, mimo iż konkurencja rozgrywa się wprawdzie na poziomie przedsiębiorstw, to jednak muszą istnieć głębsze przyczyny powodujące, że przedsiębiorstwa jednych krajów częściej w porównaniu do innych osiągają sukces we współzawodnictwie³⁹⁷.

W literaturze przedmiotu najczęściej poruszane jest zagadnienie konkurencyjności w ramach mikroekonomii – konkurencyjność przedsiębiorstwa oraz makroekonomii – konkurencyjność gospodarki narodowej. Obserwujemy jednakże, zwłaszcza w aspekcie procesu integracyjnego w ramach UE, coraz powszechniejsze zainteresowanie problematyką konkurencyjności regionów pozostającą w obszarze badań mezoekonomii³⁹⁸.

Porządkując zagadnienie konkurencyjności układów terytorialnych należy wskazać za E. Wysocką³⁹⁹ na następujące skale konkurowania: międzynarodową, krajową, regionalną – województwa i lokalną, a konkurencyjność postrzegana w aspekcie przestrzennym musi, zdaniem Autorki, uwzględniać wszystkie jednocześnie. Skala lokalna to miejsce kształtowania właściwych relacji pomiędzy producentem a konsumentem, co stanowi ważny czynnik konkurencyjności. W skali lokalnej prowadzony może być efektywny marketing obszarowy odnoszący się do wymiernych zasobów gospodarczych oraz ludzkich, a także mało wymiernych wartości społeczno-kulturowych i intelektualnych. W skali lokalnej określa się uwarunkowania lokalizacyjne dla obecnych i potencjalnych inwestorów krajowych i zagranicznych.

Między konkurencyjnością przedsiębiorstw a konkurencyjnością jednostek terytorialnych występuje ścisły związek. Związek ten podkreśla również K. Kuciński⁴⁰⁰ zwracając uwagę na fakt, że przedsiębiorstwo wymaga umiejętnej wmontowania w lokalne struktury społeczno-ekonomiczne i budowania układu powiązań z elementami składowymi tych struktur. Możemy zatem wysunąć stwierdzenie, iż z jednej strony jednostka układu lokalnego warunkuje konkurencyjność przedsiębiorstw w niej zlokalizowanych, ale także konkurencyjność

³⁹⁶ T. Dołęgowski: *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*. Monografie i Opracowania, nr 505, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002, s. 15.

³⁹⁷ M.E. Porter: *The Competitive Advantage of Nations*. *Harvard Business Review*, 1990, t. 68, nr 2, s. 15.

³⁹⁸ Szczegółowo problematykę zgłębia M. Klamut.

³⁹⁹ E. Wysocka: *Przestrzenne aspekty konkurencyjności w świetle integracji z Unią Europejską*. *Człowiek i Środowisko*, 2001, t. 25, nr 1, s. 39–40.

⁴⁰⁰ K. Kuciński (red.): *Lokalne uwarunkowania przedsiębiorczości*. Monografie i Opracowania 459. Wydawnictwo SGH, Warszawa 1999, s. 5.

przedsiębiorstw wpływa na konkurencyjność miejsc lokalizacji (gmin), a docelowo na ich rozwój.

Jak zauważają P.C. Cheshire i I.R. Gordon⁴⁰¹, nie wszyscy mieszkańcy osiągają korzyści, nawet przy skutecznie prowadzonej polityce konkurowania. Pomyślność (sukces) definiowany jest tu jako działania podnoszące ogólną gospodarczą aktywność w danej jednostce terytorialnej, osiągnięty przy rozsądnym poziomie kosztów w danych uwarunkowaniach zasobowych⁴⁰².

Można wyróżnić trzy sytuacje odnośnie osiągniętych efektów prowadzonej polityki konkurowania. Pierwszą jest występowanie czystej straty, kiedy nawet na poziomie lokalnym nie osiąga się żadnej poprawy aktywności gospodarczej, a ponoszone są koszty. Występowanie czystej straty na poziomie lokalnym może wystąpić zarówno w sytuacji, gdy podmioty, do których skierowane były zachęty lokalizacyjne, zmieniają miejsce lokalizacji oraz gdy kierowane zachęty nie odpowiadają realnym oczekiwaniom przedsiębiorstw. Druga sytuacja wiąże się z pozytywnym oddziaływaniem na uwarunkowania dobrobytu ekonomicznego dla poszczególnych jednostek/regionów, ale w szerszej perspektywie terytorialnej daje zerową sumę efektu. Może jednakże wystąpić sytuacja, w której prowadzona polityka wpłynie na wzrost dobrobytu ekonomicznego zarówno w skali lokalnej, jak i ponadlokalnej⁴⁰³.

Charakteryzując instrumentarium polityki konkurowania, P.C. Cheshire i I.R. Gordon wskazują jednocześnie na przyszłe jego oddziaływanie w perspektywie regionalnej, krajowej i ponadnarodowej – europejskiej. Wyróżniają oni następujące działania⁴⁰⁴:

1. promocja, a zwłaszcza reklama;
2. subsydiowanie mobilnych, umiędzynarodowionych przedsiębiorstw;
3. subsydiowanie potencjalnie mobilnych lokalnych przedsiębiorstw;
4. wydatki na infrastrukturę;
5. działania mające na celu redukcję warunków niepewności działania podmiotów gospodarczych;
6. wydatki na szkolenia.

Promocja danej jednostki terytorialnej, jeżeli nie odpowiada faktycznym warunkom terytorium i nie jest poprzedzona i połączona z działaniami realnego ulepszenia wizerunku, przynosi czystą stratę w perspektywie regionalnej, narodowej i ponadnarodowej. Działanie dotyczące wzmacniania zachętami lokalizacyjnymi mobilnych umiędzynarodowionych przedsiębiorstw także przynosi czystą stratę w perspektywie regionalnej, narodowej i ponadnarodowej. Dzieje się tak, gdyż faktycznie w procesie współzawodnictwa mniej konkurencyjne lokalizacje muszą

⁴⁰¹ P.C. Cheshire, I.R. Gordon: Territorial Competition and..., dz. cyt., s. 383–399.

⁴⁰² K. Cox, A. Mair: Urban growth machines and the politics of local economic development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1989, t. 13, nr 1, s. 137–146.

⁴⁰³ Por. L.A. Reese: *Explaining the extent of local economic development activity: evidence from Canadian cities*, Environment and Planning C, 1992, t. 10, s. 105–120; M. Keating: *Comparative Urban Politics: power and the city in the United States, Canada, Britain and France*. Edward Elgar, Aldershot 1991; I. King, R.P. McAfee, L. Welling: Industrial blackmail – dynamic tax competition and public investment. *Canadian Journal of Economics*, 1993, t. 26, nr 3, s. 590–608.

⁴⁰⁴ P.C. Cheshire, I.R. Gordon: Territorial competition: Some..., dz. cyt., s. 327–342.

zaoferować wyższy poziom subsydiowania niż te bardziej konkurencyjne, a liczba utworzonych miejsc pracy i powstałej wartości dodanej na skutek lokalizacji korporacji będzie podobna niezależnie od miejsca lokalizacji; także korzyści przypadają korporacjom, a nie lokalizacjom, co umacnia ich siłę przetargową. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku wspierania zachętami lokalizacyjnymi potencjalnie mobilnych lokalnych firm. W tym przypadku jednak w sytuacji nieuzyskania optymalnej oferty lokalizacyjnej efektem konkurowania może być przemieszczenie się przedsiębiorstwa, ale wewnątrz regionu, a więc w skali regionalnej da to wynik gry o sumie zerowej. Działania związane z tworzeniem infrastruktury lokalnej oraz ułatwiające funkcjonowanie i rozwój związanych z danym terytorium przedsiębiorstw – przynoszą korzyści zarówno w perspektywie lokalnej jak i ponadlokalnej.

Podkreślić należy jednocześnie, że konkurencja między jednostkami odległa jest od założeń modelu konkurencji doskonałej. Korzyści osiągnane z konkurencji zależą od jej form, rodzaju oraz nasilenia. Konkurencja między jednostkami samorządu terytorialnego może prowadzić także do: gry o sumie zerowej, monopolizacji lub oligopolizacji rynku oraz ograniczania bądź eliminowania współpracy między konkurującymi jednostkami. Aktywność władz w kreowaniu przewagi konkurencyjnej opiera się głównie na: instrumentach finansowych, rozbudowie i modernizacji infrastruktury, tworzeniu środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności oraz na informacji⁴⁰⁵.

Wskazane rodzaje konkurencji, za wyjątkiem konkurencji instrumentami finansowymi pozwalają osiągnąć korzyść w sensie Pareto, tzn. polepszyć położenie jednych bez pogarszania sytuacji innych, ponieważ zmiana alokacji nakładów inwestycji przynosi dodatkowe korzyści wygrywającym konkurencję jednostkom terytorialnym bez pogarszania sytuacji pozostałych, a tym samym wpływa na poprawę efektywności gospodarki⁴⁰⁶. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na potrzebę ograniczania rodzajów konkurencji prowadzących do gry o sumie zerowej. Prowadząc politykę konkurencyjności podmioty ją kreujące (w tym głównie władze samorządowe) powinny zamiast uogólnionego systemu zachęt lokalizacyjnych tworzyć selektywne strategie przyciągania wybranych rodzajów aktywności gospodarczej na podstawie dokładnego rozeznania potrzeb lokalnej gospodarki i uwarunkowań lokalnych rozwoju⁴⁰⁷.

Konkurencyjność terytorialna nadal pozostaje przedmiotem krytyki badaczy. Jednym z głównych przeciwników rozwijania tej problematyki badawczej pozostaje P. Krugman, określając ją jako nieuzasadnioną i bezużyteczną koncepcję odebraną od koncepcji konkurencyjności przedsiębiorstwa⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ A. Zalewski: Konkurencja między jednostkami terytorialnymi a efektywność gospodarki. [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, D. Strahl (red.). Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 1124, Wrocław 2006, s. 253–262.

⁴⁰⁶ F. Perkins: *Practical Cost-Benefit Analysis*. MacMillan Education Australia Pty Ltd., Melbourne 1994, s. 50.

⁴⁰⁷ Guzal-Dec D.: Konkurencyjność jednostek terytorialnych na przykładzie gmin wiejskich województwa lubelskiego. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2009, s. 20.

⁴⁰⁸ P. Krugman: Making sense of the competitiveness debate. *Oxford Review of Economics Policy*, 1996, t. 20, nr 3, s. 17–25.

N. Kapitsinis, T. Metaxas i M.N. Duquenne dokonali przeglądu – analizy porównawczej trzech podejść do konkurencyjności terytorialnej⁴⁰⁹ jako odrębnej koncepcji badawczej.

Tabela 3.1. Podstawowa charakterystyka trzech podejść krytycznych do koncepcji konkurencyjności terytorialnej

Obszar analizy	Obrońcy	Przeciwnicy	Podejście neutralne
Determinujące czynniki wydajności ekonomicznej przedsiębiorstwa	Na zewnątrz firmy (Porter 1999)	Wewnątrz firmy (Krugman 1996)	Wewnątrz firmy (Bristow 2005)
Determinujące czynniki innowacyjności przedsiębiorstwa	Na zewnątrz firmy (Capello 1999)	Wewnątrz firmy (Sternberg i Arndt 2001)	Wewnątrz firmy (Bristow 2005)
Terytorium może zbankrutować	Tak (Camagni 2002)	Nie (Krugman 1994)	Nie (Bristow 2005)
Terytoria konkurują w taki sam sposób jak przedsiębiorstwa	Tak (L. van der Berg, Braum, 1999)	Nie (Krugman 1997)	-
Konkurencyjność terytorialna – popularna, ale niedoprecyzowana koncepcja	Nie (Cheshire i Gordon 1996)	Tak (Cellini i Soci 2002)	Tak (Fagerberg 1996)
Konkurencyjność terytorialna jako koncepcja	Sensowna i pożyteczna, podstawa rozwoju terytorialnego (Storper 1997)	Nieużyteczna i bezsensowna (McFetridge 1995)	Nieumiejscowiona i pozbawiona kontekstu (Bristow 2010)

Źródło: N. Kapitsinis, T. Metaxas, M.N. Duquenne: *Territorial Units'...*, dz. cyt., s. 408, na podstawie: G. Bristow: Everyone's a winner: problematizing the discourse of regional competitiveness. *Journal of Economic Geography*, 2005, t. 5, nr 3, s. 285–304, G. Bristow: Resilient regions: re-'place'ing regional competitiveness. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2010, t. 3, nr 1, s. 153–167; R. Camagni: On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? *Urban Studies*, t. 39, z. 13, s. 2395–2411; R. Capello: Spatial Transfer of Knowledge in High-Technology Milieux: Learning vs. Collective Learning Processes. *Regional Studies*, 1999, t. 33, nr 4, s. 353–365; R. Cellini, A. Soci: Pop competitiveness, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 2002, t. 55, nr 220, s. 71–101; P. Cheshire, R. Gordon: Territorial Competition..., dz. cyt., s. 383–399; J. Fagerberg: Technology and competitiveness. *Oxford Review of Economic Policy*, 1996, t. 12, nr 3, s. 39–51; P. Krugman: Competitiveness: a dangerous..., dz. cyt., s. 28–44; P. Krugman: Making sense..., dz. cyt., s. 17–25; P. Krugman: *Pop Internationalism*. MIT Press, Cambridge 1997; D. McFetridge: Competitiveness: Concepts and measures. *Occasional paper 5, Industry*, Canada 1995; M.E. Porter: Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, November-December 1999, s. 77–90, M. Storper: *The regional world: territorial development in a global economy*. Guilford Press, New York 1997; L. Van den Berg, E. Braum: Urban competitiveness, Marketing and the need for organizing capacity. *Urban Studies*, 1999, t. 36, nr 5–6, s. 987–999.

⁴⁰⁹ N. Kapitsinis, T. Metaxas, M.N. Duquenne: *Territorial Units' Competitiveness: a Self-Reliant Concept or a Derivative Concept of Firms Competition?* The Ninth International Conference: "Challenges of Europe: Growth and Competitiveness – Reversing the Trends", Conference Proceedings, Split-Bol, May 26–28, 2011, s. 408.

Jak podkreśla R. Camagni, „koncepcja konkurencyjności terytorialnej nie jest zwodniczym wyzwaniem, ale jest koncepcją trafną, mającą teoretyczną podbudowę. Jej znaczenie praktyczne wynika nie tylko z roli, jaką pełnią terytoria w dostarczaniu we własnym środowisku odpowiednich narzędzi do konkutowania poszczególnym przedsiębiorstwom, ale też z roli, jaką odgrywają w procesie akumulacji wiedzy, w tworzeniu modeli decyzyjnych i modeli kooperacji, na których opiera się innowacyjny rozwój lokalnych przedsiębiorstw. W szczególności istotna rola terytoriów odzwierciedla się w generowaniu procesu kolektywnego uczenia się (*collective learning*)⁴¹⁰. Jest to proces, który przynosi rezultaty społecznego wzrostu wiedzy, który ucieleśnia się nie tylko w wewnętrznej kulturze poszczególnych przedsiębiorstw, ale szczególnie w lokalnym rynku pracy i klimacie przedsiębiorczości. Wyżej zarysowane oddziaływanie terytoriów w procesie konkutowania nawiązuje do różnych aspektów ekonomicznych koncepcji terytoriów, w tym zwłaszcza:

- lokalizacyjnych technologicznych efektów zewnętrznych stanowiących zbiór materialnych i niematerialnych czynników wpływających na redukcję kosztów transakcyjnych (*localised technological externalities*);
- ekonomicznych i społecznych relacji mogących tworzyć kapitał relacyjny (*relational capital*)⁴¹¹ czy kapitał społeczny (*social capital*) w określonych jednostkach terytorialnych;
- systemu zarządzania lokalnego (*local governance*), który łączy kolektywne działanie z działaniem prywatnych podmiotów oraz administracji samorządowej.

Istotność problematyki kształtowania konkurencyjności terytorialnej na poziomie regionów oraz niższych jednostek podziału terytorialnego wiąże się z faktem, iż w rzeczywistości, w przeciwieństwie do krajów, regiony i miasta/gminy konkurują w oparciu o przewagę absolutną, a nie komparatywną. Niektóre prawa rządzące wymianą międzynarodową (teoria przewagi komparatywnej D. Ricardo) nie mogą być bowiem stosowane na poziomie niższym niż krajowy. Uwzględniając także fakt, że we współczesnych otwartych gospodarkach przepływowi podlegają nie tylko produkty, ale i czynniki wytwórcze, to zasada, która rządzi produkcją, specjalizacją i wymianą na poziomie subnarodowym jest zasada przewagi absolutnej. Jeżeli na danym terytorium odpowiedni poziom konkurencyjności nie jest zapewniony to los gospodarki tego terytorium może być krytyczny, ze względu na pojawienie się presji depopulacyjnej oraz dalszego wzrastania dysproporcji rozwojowych między danym terytorium a pozostałymi.

Wśród polskich badaczy konkurencyjności terytorialnej jako zwolenników podejmowania problematyki na gruncie rozwoju terytorialnego należy przede wszystkim wskazać: T. Markowskiego, A. Zalewskiego, M. Klamut, K. Kucińskiego

⁴¹⁰ Por. R. Capello: *Spatial transfer...*, dz. cyt., s. 353-365; R. Camagni: *Technological change, uncertainty and innovation networks: towards a dynamic theory of economic space*. [w:] *Innovation networks: Spatial Perspective*, R. Camagni (red.). Belhaven Pinter, London 1991, s. 121-144; D. Keeble, F. Wilkinson: *Collective learning and knowledge development in the evolution of regional clusters of high-technology SMEs in Europe*. *Regional Studies*, 1999, t. 33, nr 4, s. 295-304.

⁴¹¹ R. Camagni: *The city as a milieu: applying GREMI's approach to urban evolution*. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1999, nr 3, s. 591-606.

i A. Sztando. Czołowy badacz tematu, T. Markowski, zauważa, że w warunkach gospodarki rynkowej organizacje chcące rozwijać się muszą podlegać konkurencji, posiadać potencjał konkurencyjności i charakteryzować się zdolnością konkurencyjną. Te trzy pojęcia, tj. konkurencja, konkurencyjność i zdolność konkurencyjna tworzą system komplementarny, adresowany do każdej organizacji, w tym przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), gospodarek narodowych, układów międzynarodowych (np. UE)⁴¹².

Konkurencyjność terytorialna zależy od czynników, które wynikają nie tylko z korzyści zewnętrznych, jakości środowiska, ale także z kapitału relacyjnego i potencjału kolektywnego społecznego uczenia się występującego na danym terytorium. Podkreślić należy także, że wygenerowane w środowisku terytorialnym wartości są dla zlokalizowanych w nim przedsiębiorstw niezbędne dla efektywnego przebiegu procesów podejmowania decyzji i zarządzania⁴¹³.

Kreując konkurencyjność terytorialną, władze lokalne oraz społeczność lokalna powinny tworzyć szerokie spektrum czynników, od twardych do miękkich, od działań konkurencyjnych do kooperatywnych, które nie dawałyby efektów gry o sumie zerowej, a dodatkowo. Podejmowanie konkurencji przyczynia się bowiem do: poprawy efektywności administracji samorządowej, co jest korzystne dla wszystkich rodzajów aktywności gospodarczej na danym terytorium oraz poszukiwania specjalizacji, na której może bazować rozwój gospodarki terytorium. Konkurencyjność może i powinna poprzez kreowanie lokalnej synergii włączać przyciągane zewnętrzne firmy w lokalne związki sieciowe⁴¹⁴.

Analiza przedstawionych definicji i poglądów na temat konkurencyjności jednostek terytorialnych pozwala na wysnucie następujących wniosków⁴¹⁵:

- głównym podmiotem kształtującym konkurencyjność, wpływającym na przewagę konkurencyjną jednostki samorządu terytorialnego (poza posiadanymi przez tę jednostkę walorami) może stać się władza samorządowa, ważną rolę w tym procesie odegrać mogą również zlokalizowane w danej jednostce przedsiębiorstwa, bardzo istotny jest tu również wpływ otoczenia instytucjonalnego jednostki samorządowej w aspekcie polityki społeczno-gospodarczej państwa,
- rola władz samorządowych w „przyciąganiu” nowych korzystnych z punktu widzenia rozwoju jednostki zasobów oraz możliwość reprodukcji korzystnych istniejących zasobów, a także wykorzystanie szans rozwojowych z otoczenia jest silnie uzależnione od współdziałania tychże władz z mieszkańcami, przedsiębiorcami, lokalnymi liderami, organizacjami pozarządowymi oraz występowania relacji zaufania, norm i więzi łączących członków zbiorowości przejawiających się w dbałości o dobro wspólne i ułatwiających współdziałanie.

⁴¹² T. Markowski: Konkurencyjność i współpraca wewnątrzregionalna podstawą nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego. [w:] *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Z. Mikołajewicz (red.). Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 1997.

⁴¹³ R. Camagni: *On the Concept of Territorial...*, dz. cyt., s. 2395–2396.

⁴¹⁴ Tamże, s. 2407.

⁴¹⁵ Por. D. Guzal-Dec: *Konkurencyjność jednostek...*, dz. cyt., s. 19.

Zważywszy na fakt, iż konkurencyjność jest cechą relatywną, oraz że w przypadku gminy, podobnie jak w przypadku przedsiębiorstwa, możemy wskazać podmioty konkurencji (rywali), przedmiot konkurencji oraz jej zakres, należy uznać, że gmina, podobnie jak przedsiębiorstwo, może być podmiotem konkurowania. Gminy na bazie współpracy między jednostkami układu terytorialnego mogą tworzyć przewagę konkurencyjną⁴¹⁶. Bez względu jednak na miejsce współpracy i konkurencji w życiu gospodarczym najważniejsza jest ich wzajemna komplementarność, a nie substytucyjność⁴¹⁷.

Jak podkreśla T. Bal-Woźniak, „we współczesnym, złożonym otoczeniu pozy-skiwanie przewag konkurencyjnych ewoluuje zatem od prostych form do coraz bardziej skomplikowanych i złożonych, od podejścia konwencjonalnego opartego na konkurencyjności produktów czy usług do podejścia innowacyjnego opartego na tworzeniu wartości, której podstawą jest współdziałanie”⁴¹⁸. W tych warunkach kooperacja i konkurencja wchodzi z sobą w fuzję, aby sformułować nową perspektywę⁴¹⁹. Następuje przejście od koncepcji konkurowania opartej na rywalizacji do koncepcji opartej na współdziałaniu, poprzez zawierane alianse, tworzone z myślą o budowie konkurencyjnej oferty rynkowej lub wypełnieniu luki konkurencyjnej. Kooperacja, postrzegana wcześniej jako czynnik redukujący konkurencję, coraz częściej występuje w powiązaniu z nią. Dotychczasowi konkurenci równocześnie konkurują i kooperują ze sobą, a dotychczasową grę wygrany – przegrany (*win – lose*) zmieniają na relacje wygrany – wygrany (*win – win*). Prowadzą zatem działalność hybrydową w porównaniu z tradycyjnie ujmowaną kooperacją i konkurencją⁴²⁰.

Pojawiają się nowe, niekonwencjonalne kategorie określające takie połączenia jak koopetycja (kooperencja), będące jednocześnie formą konkurowania i kooperacji⁴²¹. Koopetycja wyjaśniana przez teorię gier i opierająca się na współzależności firm w grze o sumie dodatniej, występuje wszędzie tam, gdzie konkurencja i kooperacja realizowane są jednocześnie. Koopetycja wyjaśniana jest również przez teorię zasobową firmy, wskazującą, że źródłem przewagi konkurencyjnej może być posiadanie unikalnych zasobów materialnych i niematerialnych, w szczególności zasobów w postaci zdolności i kompetencji⁴²². Współpraca, będąca składową koopetycji, pozwala na wzmocnienie siły przetargowej partnerów, lepsze wykorzystanie zasobów oraz organizacyjne uczenie się. Przykładem rozwoju koopetycji są wymieniane już klastry. Na podstawie kilkudziesięcioletnich doświadczeń ich funkcjonowania w wielu krajach, można uznać, że są strukturami innowacyj-

⁴¹⁶ Tamże, s. 26.

⁴¹⁷ A. Matysiak: *Źródła kapitału społecznego*. Wydawnictwo AE, Wrocław 1999, s. 7.

⁴¹⁸ T. Bal-Woźniak: Blokada innowacyjna. [w:] *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna*. Synteza. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, z. 21., T. Bal-Woźniak, M.G. Woźniak (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Kraków – Rzeszów 2011.

⁴¹⁹ G.B. Dagnino: Preface. *Coopetition Strategy: Toward a New Kind of Interfirm Dynamics?* *International Studies of Management and Organization*, 2007, t. 37, nr 2, s. 4.

⁴²⁰ J. Cygler: *Kooperencja przedsiębiorstw. Czynniki sektorowe i korporacyjne*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2009.

⁴²¹ M. Słodowa-Hełpa: *Rozwój zintegrowany...*, dz. cyt., s. 72.

⁴²² K. Grzybowska: Koopetycja – współczesna forma współpracy w łańcuchu dostaw. *Logistyka*, 2011, nr 6.

nymi, bazującymi na nowoczesnych technologiach i dynamizującymi rozwój regionów, w szczególności obszarów wiejskich z wieloma dysparytetami⁴²³.

Aktywność gmin w procesie kształtowania konkurencyjności powoduje, że stają się one jednym z najważniejszych podmiotów wspomagających rozwój lokalny, a tworzenie przez władze samorządowe atrakcyjnego lokalizacyjnie otoczenia, umożliwiającego uzyskanie przewagi konkurencyjnej powinno stać się przedmiotem i priorytetem nie tylko polityki regionalnej, ale i lokalnej.

3.2. Konkurencyjność układów lokalnych – pojęcie, czynniki i uwarunkowania

Definicję konkurencyjności zarówno regionów, jak i miast oraz gmin podaje T. Markowski, podkreślając jednocześnie dwoistość tego pojęcia. Konkurencyjność gmin i regionów należy rozumieć jako stan trwałej przewagi, jaką uzyskuje dany podmiot dzięki lokalizacji w określonym miejscu (można by konfrontować z czynnikami lokalizacyjnymi) oraz jako proces podmiotowego konkurowania władz publicznych. Konkurowanie między władzami terytorialnymi można natomiast traktować odpowiednio w kategoriach konkurowania bezpośredniego i pośredniego. Konkurowanie bezpośrednio gmin, miast czy regionów, czy też „politykę bezpośredniej konkurencji władz publicznych”, należy rozumieć jako rywalizowanie ze strony upodmiotowionych jednostek terytorialnych konkurujących o różnego rodzaju korzyści, np.: o dostęp do środków finansowych, przyciąganie zewnętrznych inwestorów, utrzymanie kapitału w regionie (gminie), lokalizację agend i instytucji rządowych, lokalizację i organizowanie imprez międzynarodowych itd. Najszerzej można powiedzieć, iż konkurowanie to toczy się o wysoką jakość życia oraz o rozwój społeczny i gospodarczy. Konkurowanie pośrednie (politykę konkurowania pośredniego) regionu (gminy) należy natomiast rozumieć jako „istnienie lub tworzenie warunków otoczenia dla przedsiębiorstw w nim działających, warunków, które pozwalają na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w elementach będących poza kontrolą działania przedsiębiorstw. Pośrednie konkurowanie regionu (gminy) jest wyrażane i mierzone zdolnościami konkurencyjnymi przedsiębiorstw w nim (niej) zlokalizowanych”⁴²⁴. Do powyższej definicji krytyczne uwagi wnosi A. Zalewski, podkreślając, że konkurencyjność jednostki terytorialnej „to stan (nie trwałej), ale względnie trwałej przewagi konkurencyjnej nad rywalami osiągną i utrzymywany dzięki jej wyższym walorom lokalizacji oraz większym zdolnościom i umiejętnościom konkurowania”⁴²⁵. W kontekście powyższych rozważań ujęcie statyczne (stan) konkurencyjności wiąże się raczej

⁴²³ M. Adamowicz: *Dyfuzja innowacji jako czynnik rozwoju regionów peryferyjnych*. [w:] *Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, M. Adamowicz (red.). Prace Naukowe, nr 35, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, SGGW, Warszawa 2005.

⁴²⁴ T. Markowski, D. Stawasz (red.): *Ekonomiczne i środowiskowe...*, dz. cyt., s. 92.

⁴²⁵ A. Zalewski: *Uwarunkowania stymulowania rozwoju lokalnego*. *Problemy Zarządzania*, 2006, nr 3, s. 33.

z określeniem na podstawie pomiaru jej poziomu w stosunku do podmiotów konkurujących w danym czasie.

Definiując pojęcie konkurencyjności jednostki terytorialnej należy rozróżnić pojęcia „konkurencyjność” i „atrakcyjność”⁴²⁶. Konkurencyjność oznacza „zdolność samorządu lokalnego do uczestniczenia w konkurencji (umiejętność konkurowania), atrakcyjność natomiast to zdolność jednostki terytorialnej do bycia postrzeganą jako konkurencyjna (jako potencjalny rywal)”⁴²⁷. O atrakcyjności jednostek terytorialnych dla inwestorów, przedsiębiorców, mieszkańców oraz turystów decydują rodzaje i cechy zasobów, a o zdolności tychże jednostek do konkurencji przesądzają rodzaje oraz cechy działań samorządów lokalnych⁴²⁸.

W odniesieniu do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego konkurencyjność można postrzegać na kilka sposobów. Możemy mówić np. o konkurencyjności części gminy jako zdolności do osiągnięcia wysokiej pozycji w danej dziedzinie wśród innych gmin. A Sztando wyróżnia⁴²⁹:

- konkurencyjność środowiskową – zdolność do zaoferowania mieszkańcom, turystom i kuracjom atrakcyjnych, nienaruszonych działalnością człowieka walorów naturalnych;
- konkurencyjność gospodarczą, którą można postrzegać jako bezwzględną bądź stosunkową wartość wytworzonych (sprzedanych) na terenie danej gminy dóbr i usług, a także jako gospodarczą atrakcyjność lokalizacji gminy i zasobów naturalnych położonych na terenie gminy;
- konkurencyjność socjalną – zdolność danego układu terytorialnego do zapewnienia mieszkańcom pracy, miejsc zamieszkania, opieki zdrowotnej, pożądanego poziomu edukacji czy usług komunalnych, kulturalno-rozrywkowych itp.;
- konkurencyjność inwestycyjną, czyli atrakcyjność gminnej oferty korzyści zewnętrznych przeznaczonej dla lokalnych oraz zewnętrznych podmiotów gospodarczych.

Istnieje też możliwość określenia pojęcia globalnej konkurencyjności gminy. Będzie nią synteza wszystkich, opisanych odpowiednimi wagami – istotnych z punktu widzenia celu jej określania – konkurencyjności części gminy⁴³⁰.

Czynniki determinujące konkurencyjność gmin wynikają z cech zasobów i produktów, relacji z otoczeniem oraz prowadzonej przez władze lokalne polityki konkurencyjności. Wśród różnych kategorii i rodzajów czynników wyróżnia się:

- czynniki zewnętrzne, które wynikają z relacji z otoczeniem (np. położenie w sieci osadniczej czy stan i jakość komunikacyjnych powiązań zewnętrznych);

⁴²⁶ E. Murawska, W. Siemiński, T. Topczewska: Czynniki atrakcyjności i konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych. *Człowiek i Środowisko*, 2001, t. 25, nr 1, s. 84.

⁴²⁷ Tamże.

⁴²⁸ Tamże.

⁴²⁹ A. Sztando: Konkurencyjność gospodarcza a kreowanie dochodów w gminnej polityce budżetowej. [w:] *Konkurencyjność miast i regionów: materiały z konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej oraz Katedrę Polityki Ekonomicznej i Prognozowania Rozwoju AE w Krakowie*, Z. Szymła (red.). Mogilany, 28–29.09.1999 r., s. 149–150.

⁴³⁰ Tamże.

- czynniki wewnętrzne, związane z potencjałem, strukturą, dostępnością lokalnych zasobów oraz działalnością władz lokalnych (przedsiębiorczością, innowacyjnością, umiejętnością zarządzania zasobami).

Czynniki zewnętrzne mogą być pogrupowane odpowiednio na: makroekonomiczne (władza lokalna nie ma na nie wpływu) oraz mikroekonomiczne (na które władza lokalna ma znaczny wpływ), bądź na aprzestrzenne (jednakowe na terenie kraju) i przestrzenne (zróżnicowane lokalnie lub regionalnie). Czynniki wewnętrzne zaś są dzielone przez różnych autorów na: twarde i miękkie, materialne i niematerialne, ilościowe i jakościowe, ogólne i unikatowe⁴³¹.

Z. Gilowska, G. Gorzelak i B. Jałowiecki podkreślają, że występowanie określonych zasobów przestaje być kluczowym kryterium w wyborze miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej. Zmiany techniczno-technologiczne, ekonomiczne oraz społeczne spowodowały zmiany kryteriów lokalizacji przedsiębiorstw. Autorzy ci do nowych kryteriów lokalizacji zaliczają następujące grupy⁴³²:

- związane z dostępnością i jakością czynników produkcji: siły roboczej (kwalifikacje, zdyscyplinowanie, motywacja), technologii i innowacji, ziemi, budowli i pomieszczeń biurowych, możliwości kooperacji;
- związane z zapleczem instytucjonalnym, ze szczególnym uwzględnieniem jakości władzy lokalnej (jej nastawienia do przedsiębiorczości), instytucji wspierania biznesu, instytucji finansowych;
- warunki życia (środowisko naturalne, środowisko kulturowe, bezpieczeństwo, jakość usług edukacyjnych, zdrowotnych, mieszkania, rekreacja).

Podkreślają oni jednocześnie, że kryteriami tymi kierują się dynamiczne dziedziny gospodarki, będące nośnikami postępu organizacyjnego, nowych technologii i innowacji.

Jak wskazują E. Murawska, W. Siemiński i T. Topczewska, konkurencyjność gminy oznacza zdolność samorządu lokalnego do uczestniczenia w konkurencji, zdolność tę bezpośrednio warunkuje jakość zarządzania samorządowego. Wyraża się ona w sposobie zarządzania gminą przez samorząd, który można oceniać poprzez pryzmat⁴³³:

- opracowywania we współdziałaniu ze społecznością lokalną podstawowych dokumentów planistycznych i programowych oraz prowadzenia stałego ich monitoringu i aktualizacji;
- prowadzenia działalności marketingowej, a w tym promocyjnej i aktywnej polityki informacyjnej w stosunku do mieszkańców gminy;

⁴³¹ E. Wysocka: *Przestrzenne aspekty...*, dz. cyt., s. 40–41.; E. Murawska, W. Siemiński, T. Topczewska: *Czynniki atrakcyjności...*, dz. cyt., s. 81; na temat czynników i uwarunkowań konkurencyjności jednostek terytorialnych piszą wśród polskich autorów także m.in. A. Klasik: *Analiza konkurencyjności i strategii konkurencyjne miast*, [w:] *Konkurencyjność miast...*, dz. cyt.; P. Swianiewicz, W. Dziemianowicz: *Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998-1999. Polska Regionów*, 2000, nr 7; T. Sumień: *Marketing obszarowy miast, gmin i regionów, Człowiek i Środowisko*, 1997, t. 21, nr 2.

⁴³² Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Kontrakt dla Ściany Wschodniej. Założenia*. MUNICIPIUM, Warszawa 1999, s. 31.

⁴³³ Por. E. Murawska, W. Siemiński, T. Topczewska: *Czynniki atrakcyjności...*, dz. cyt., s. 84.

- szukania i znajdowania partnerów do realizacji publicznych przedsięwzięć inwestycyjnych, a także wchodzenia w związki celowe z innymi gminami dla osiągnięcia ważnych celów strategicznych;
- doskonalenia kadry urzędniczej i członków organów gminy;
- konsensusu lokalnego przejawiającego się włączaniem się lokalnych liderów w życie gminy;
- poparcia społeczności lokalnej dla prowadzonej przez władze polityki;
- współpracy samorządu lokalnego z samorządem wojewódzkim i administracją rządową.

Rozważając problematykę konkurencyjności gmin wiejskich w aspekcie działalności samorządów gminnych, należy zwrócić uwagę na zagadnienie konkurencyjności instytucjonalnej⁴³⁴. Wielu badaczy, podejmując próbę odpowiedzi na pytanie o przyczynę osiągnięcia sukcesu w sferze życia gospodarczego przez wybrane społeczeństwa, kraje i regiony, poszukuje czynników i uwarunkowań tegoż sukcesu. Początkowo główną rolę w procesach rozwoju przypisywano zasobności w czynniki produkcji, tj. kapitał, siłę roboczą oraz bogactwa naturalne. Analiza w ujęciu ilościowym czynników produkcji okazała się jednak niewystarczająca, więc zaczęto coraz więcej uwagi poświęcać zagadnieniom jakości czynników produkcji, a w tym szczególnie jakości kapitału ludzkiego. Podejście to nie wydaje się być jednak wystarczające dla niektórych środowisk naukowych, które wskazują na „instytucje” jako czynnik sukcesu lub porażki w budowaniu konkurencyjności⁴³⁵.

Pojęcie „instytucje” należy rozumieć tu znacznie szerzej niż w podejściu tradycyjnym. W kontekście tym bowiem wywodzi się ono z teorii nowej ekonomii instytucjonalnej i definiowane jest jako „(...) trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji”⁴³⁶. W teorii instytucji przyjmuje się na ogół, że przez pojęcie to należy rozumieć zarówno (*institutional environment*) otoczenie instytucjonalne jak i (*institutional arrangement*) układ instytucjonalny⁴³⁷. Według D.C. Northa⁴³⁸, za otoczenie instytucjonalne uważa się ograniczenia ustanowione przez człowieka, które kształtują oddziaływania społeczne, polityczne i gospodarcze. Chodzi tu zarówno o ograniczenia nieformalne (tradycje, tabu, świętości, obyczaje, czy kodeksy zachowań), jak i ograniczenia formalne, wynikające z konstytucji, obowiązującego prawa i praw własności. Otoczenie instytucjonalne wyznacza zatem reguły gry, zgodnie z którymi działa cały układ instytucjonalny⁴³⁹. Układ instytucjonalny natomiast oznacza mechanizmy koordynacji działań gospodarczych. Autorzy zajmujący się teorią nowej ekonomii instytucjonalnej wskazują dwie krańcowe formy tych mechanizmów i szereg form pośrednich. Według O.E. Williamsona⁴⁴⁰ formy

⁴³⁴ Opracowano na podstawie D. Guzal-Dec: *Konkurencyjność jednostek...*, dz. cyt. s. 27–29.

⁴³⁵ T. Dołęgowski: *Konkurencyjność instytucjonalna...*, dz. cyt., s. 74.

⁴³⁶ S. Pejovich: *Economic Analysis of Institutions and Systems*. Kluwer A.P., Dordrecht 1995, s. 30.

⁴³⁷ Por. L.G.H. Slangen: *New Institutional Economics and Economic Organisational Theory*. Wageningen University, 2002.

⁴³⁸ D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 101.

⁴³⁹ Por. L.G.H. Slangen: *New Institutional...*, dz. cyt.

⁴⁴⁰ Por. O.E. Williamson: *The Economic Institution of Capitalism*. The Free Press, New York 1987.

biegunowe tych mechanizmów to rynek i hierarchia. W przypadku rynku koordynacja działań oparta jest na cenach, w przypadku hierarchii zaś – na władzy, która daje możliwości zarządzania i kontroli, a w tym także podejmowania decyzji⁴⁴¹. W praktyce rzadko wykorzystywane są struktury hierarchiczne i rynkowe w skrajnej postaci. Koordynacja działań odbywa się zwykle za pośrednictwem form pośrednich. Stanowią one kombinacje zależności hierarchicznych oraz bodźców rynkowych⁴⁴².

Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej uważają, że zarówno funkcjonujący układ instytucjonalny, jak i otoczenie instytucjonalne wywierają znaczący wpływ na rozwój gospodarczy. Mechanizmem oddziaływania jest natomiast koszt transakcyjny, który związany jest z funkcjonowaniem rynku oraz dostępnością informacji, a także koniecznością negocjacji i zawierania transakcji oraz zapewnienia im bezpieczeństwa. Przyjmuje się powszechnie, że wysoka jakość instytucji sprzyja osiągnięciu niższego poziomu kosztów transakcyjnych i większym szansom osiągnięcia sukcesu gospodarczego przez dany podmiot gospodarczy.

Zaprezentowane powyżej zależności pomiędzy jakością instytucji a rozwojem gospodarczym w zasadzie analizowane są w stosunku do gospodarki krajowej i regionalnej. Jak zauważa A. Wasilewski, wydaje się jednak zasadne zastosowanie twierdzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, że im wyższa jakość instytucji i niższe koszty transakcyjne, tym chętniej kapitał lokuje się w danym kraju bądź regionie na poziomie także podstawowej jednostki terytorialnej – gminy⁴⁴³. W przypadku gospodarki gminnej, podobnie jak krajowej czy regionalnej, konkurencyjność nie pojawia się bowiem wyłącznie jako wynik korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych, czy też aktywnej przedsiębiorczości na poziomie lokalnym, ale jest to raczej rezultat złożonej, dynamicznej interakcji między rządem, przedsiębiorstwami, instytucjami szczebla pośredniego oraz sprawności organizacyjnej społeczeństwa⁴⁴⁴.

Działalność samorządu gminnego w dużej mierze jest uwarunkowana istniejącym otoczeniem instytucjonalnym. Wymienić tu można chociażby *Konstytucję RP* czy *Ustawę o samorządzie gminnym* oraz inne akty prawne regulujące działalność samorządu. Sposób funkcjonowania i zarządzania gospodarką lokalną przez samorząd gminny może być także uwarunkowany polityką regionu, ale też postawami i zachowaniami społeczności lokalnej, wynikającymi z lokalnych tradycji lub historii. Gospodarka gminna kształtuje się pod wpływem działania różnych elementów „reguł gry”, z których każdy w pewnym stopniu może przyczyniać się do pogorszenia bądź poprawy zdolności władz gminnych do konkurowania⁴⁴⁵.

Otoczenie instytucjonalne nie jest jedynym czynnikiem warunkującym konkurencyjność gmin wiejskich, równie ważna jest sama działalność samorządu gminy jako organizacji gospodarczej. Sposób prowadzenia gospodarki lokalnej

⁴⁴¹ Por. C. Menard: Organizations as coordinating devices. *Metroeconomica*, 1994, t. 45, nr 3.

⁴⁴² Por. C. Menard: Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts. *Journal of Economic Behavior and Organisation*, 1995, t. 28.

⁴⁴³ A. Wasilewski: *Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich*. Studia i Monografie. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005, s. 18.

⁴⁴⁴ T. Dołęgowski: *Konkurencyjność instytucjonalna...*, dz. cyt., s. 83.

⁴⁴⁵ A. Wasilewski: *Samorząd gminny...*, dz. cyt., s. 19.

przez samorzady lokalne nie opiera się wyłącznie na instrumentach rynkowych, nie wykorzystuje też na zasadzie wyłączności relacji hierarchicznych. Występuje tu rozwiązanie hybrydalne⁴⁴⁶. Przyczyną tego są przypisane do tej organizacji funkcje – samorząd pełni rolę podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilnoprawnego.

W teorii nowej ekonomii instytucjonalnej bardzo ważny element stanowi teoria państwa. Państwo kształtuje cały system praw własności oraz porządek społeczno-ekonomiczny i zapewnia jego przestrzeganie⁴⁴⁷. Państwo powinno stwarzać samorządom gminnym warunki sprzyjające ich własnej prorozwojowej działalności, a kreowane przez państwo elementy otoczenia instytucjonalnego nie powinny tej działalności ograniczać.

Konkurencyjność układów terytorialnych ma dualny charakter. Z jednej strony wpływa na nią konkurencyjność lokalnych podmiotów, a z drugiej warunkują ją władze samorządowe w prowadzonej polityce wspierania konkurencyjności (konkurowania) bezpośredniego i pośredniego. Konkurencyjność gminy kształtować się może na wielu płaszczyznach/obszarach, jedną z których jest płaszczyzna środowiskowa – środowiska przyrodniczego. Wśród determinant konkurencyjności można wskazać istniejące warunki przesądzające o atrakcyjności gmin, zdolność władz samorządowych do konkurowania oraz czynniki zewnętrzne, a w tym szczególnie istotne czynniki instytucjonalne.

3.3. Miejsce konkurencyjności w koncepcji zrównoważonego rozwoju

„Konkurencyjność” to pojęcie powszechnie uważane za atrybut gospodarki rynkowej i zarazem podstawowa kategoria opisująca mechanizm rynkowy, znajdująca się w aparacie pojęciowym ekonomii głównego nurtu (ekonomii tradycyjnej). Czy zatem (i w jaki sposób) można ją zaadaptować do koncepcji (konstituującej się teorii) zrównoważonego rozwoju?

Jak podkreśla S. Czaja, nowy paradygmat nauki, w tym ekonomii zrównoważonego rozwoju, wymaga wypracowania odpowiedniego języka (zestawu pojęć – kategorii). Koncepcja zrównoważonego rozwoju i jej realizacja wymaga innego spojrzenia na gospodarkę. Powstaje w tym momencie pytanie – na ile powinno się odrzucić dotychczasowy dorobek myśli ekonomicznej, a na ile może on być wykorzystany bezpośrednio lub po modyfikacjach? Słuszne wydaje się podejście polegające na wypracowaniu mieszanego zestawu pojęć – składającego się z nowych kategorii niezbędnych dla zrównoważonego rozwoju oraz pojęć używanych w tradycyjnej ekonomii, zmodyfikowanych na rzecz zrównoważonego rozwoju⁴⁴⁸.

Jedną z koncepcji odwołujących się do dotychczasowego dorobku ekonomii tradycyjnej oraz ekonomii ekologicznej jest zestaw pojęć (kategorii) zapropono-

⁴⁴⁶ Tamże, s. 74–83.

⁴⁴⁷ Por. L.G.H. Slangen: *New Institutional...*, dz. cyt.

⁴⁴⁸ S. Czaja: *Nowe kategorie...*, dz. cyt., s. 158–166.

wany przez H. Rogalla⁴⁴⁹. Tworzą go między innymi: zrównoważony rozwój, *sustainable science*, ekonomia ekologiczna, ekonomia zrównoważonego rozwoju, postulat zrównoważonej demokracji, podejście integracyjne, efekty zewnętrzne, dobra publiczne, efekt gapowicza, efekt wspólnego pastwiska, efekty więzienia, zachowania kooperacyjne, internalizacja efektów zewnętrznych, sprawiedliwość wewnątrzpokoleniowa i sprawiedliwość międzypokoleniowa, człowiek współpracujący – *homo cooperativus*, demokracja partycypująca, zrównoważona konkurencja, zrównoważony podział dochodów.

Jak podkreśla S. Czaja, ekonomia zrównoważonego rozwoju wymaga nowych pojęć wykorzystujących atrybuty zrównoważenia oraz trwałości. Wśród owych pojęć autor ten wyróżnia zrównoważoną konkurencję. Pojęcia w ekonomii zrównoważonego rozwoju łączą się z tworzeniem paradygmatu tej dyscypliny⁴⁵⁰.

Ekonomia zrównoważonego rozwoju nie neguje problemów związanych z mechanizmem rynkowym. Inaczej rozumie się natomiast jego funkcjonowanie. Jest ono zgodne z założeniami rozsądnego rynku⁴⁵¹, a nie modelu doskonałej konkurencji. Taki rynek również zawiera grę sił rynkowych popytu i podaży, kwestie równowagi i stabilności rynkowej, a także takich charakterystyk jak elastyczność czy konkurencyjność. Inne są natomiast motywy działań rynkowych czy kryteria, jakimi posługują się podmioty rynkowe⁴⁵².

Wiele kategorii ekonomii głównego nurtu znajduje zatem zastosowanie w ekonomii zrównoważonego rozwoju, chociaż nie jest to bezpośrednio przeniesienie. Ten proces kreacji języka ekonomii zrównoważonego rozwoju jest akceptowany przez najszerszy krąg ekonomistów powiązanych z ekonomią tradycyjną, ale uznających nowy paradygmat w naukach ekonomicznych. Problemem jest natomiast zakres i sposoby reinterpretacji tych tradycyjnych, uznanych kategorii (pojęć). Kategorie ekonomii zrównoważonego rozwoju akcentują znacznie wyraźniej niż kategorie ekonomii tradycyjnej problemy powstające na styku gospodarka-społeczeństwo-środowisko przyrodnicze⁴⁵³. Takiego też charakteru nabiera pojęcie zrównoważonej konkurencji czy zrównoważonej konkurencyjności.

Pojęcie to (koncepcja) zostało zdefiniowane przez Światowe Forum Ekonomiczne (*World Economic Forum*), ale także na forum Unii Europejskiej przyjęto zasadność koegzystencji pojęć konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju. Jak wskazuje Komisja Wspólnot Europejskich, ta koegzystencja może przyczyniać się do wzrostu innowacyjności gospodarek. W opinii Komisji „ogólnoświatowa presja na zwiększanie efektywności wykorzystania zasobów oraz wysiłki zmierzające do bardziej zrównoważonego rozwoju mogą się stać ważnym źródłem innowacji

⁴⁴⁹ H. Rogall: *Ekonomia zrównoważonego...*, dz. cyt.

⁴⁵⁰ S. Czaja: *Nowe kategorie...*, dz. cyt. s. 158–166.

⁴⁵¹ Por. D. Korten: *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*. Stowarzyszenie Obywatel, Łódź 2002, s. 163.

⁴⁵² S. Czaja: *Nowe kategorie...*, dz. cyt. s. 158–166.

⁴⁵³ Tamże.

oraz istotnym czynnikiem zwiększającym konkurencyjność⁴⁵⁴. Koncepcja jest zatem stopniowo wprowadzana do dokumentów strategicznych Unii Europejskiej⁴⁵⁵.

Światowe Forum Ekonomiczne zrównoważoną konkurencyjność (*sustainable competitiveness*) definiuje jako (stymulowaną przez) zbiór instytucji, polityk i czynników, które pozwalają utrzymywać wzrost produktywności zasobów w dłuższym okresie, przy jednoczesnym zapewnieniu zrównowazenia w płaszczyźnie społecznej (*social sustainability*) i środowiskowej (*environmental sustainability*).

Zrównoważony rozwój społeczny z kolei definiowany jest jako zbiór instytucji, polityk i czynników, które umożliwiają wszystkim członkom społeczeństwa doświadczyć możliwie najlepszego zdrowia, uczestnictwa i bezpieczeństwa, maksymalizacji ich potencjału do tworzenia i korzystania z dobrej koniunktury gospodarczej w kraju, w którym żyją. Zrównowazenie środowiskowe umożliwia zbiór instytucji, polityk i czynników, które zapewniają efektywne zarządzanie zasobami, aby umożliwić dobrobyt dla obecnych i przyszłych pokoleń.

Fundamentalny dla koncepcji zrównoważonej konkurencyjności jest pogląd, że chociaż konkurencyjność może być utożsamiana z produktywnością⁴⁵⁶ (uznawana jest za jej zasadniczy desygnat), zrównoważona konkurencyjność może być ujmowana w szerszym wymiarze, którego zakres wykracza poza wyniki ekonomiczne. Koncepcja ta włącza bowiem inne ważne elementy, które umożliwiają społeczeństwu funkcjonowanie w sposób zrównoważony poprzez zapewnienie wzrostu o wysokich parametrach jakościowych⁴⁵⁷.

Szukając czynników i mechanizmów kształtowania się zrównoważonej konkurencyjności (jako kategorii ekonomii zrównoważonego rozwoju) należy odnieść się do zaproponowanej przez H. Rogalla koncepcji człowieka współpracującego – *homo cooperativus*. S. Czaja wymienia *homo cooperativus* wśród pojęć tworzących kategoryalną strukturę paradygmatu ekonomii zrównoważonego rozwoju⁴⁵⁸.

Według H. Rogalla *homo cooperativus* to „typ człowieka, który potrafi powściągnąć swoją interesowność i działać również dla dobra wspólnoty z pobudek idealistycznych. Takie zachowania wykryły się w trakcie ewolucji jako dające przewagę. Ludzie, którzy są do nich zdolni, mogą rozwinąć w sobie goto-

⁴⁵⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, Bruksela, COM(2008) 397.

⁴⁵⁵ Strategia na rzecz zrównoważonej konkurencyjności branży budowlanej i jej przedsiębiorstw, COM(2012) 433 final;

Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej, wersja ostateczna, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, COM(2007) 621 Bruksela, dnia 19.10.2007.

Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów; przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.

⁴⁵⁶ Niektórzy uznani autorzy utożsamiają produktywność z konkurencyjnością; por. M.E. Porter: *The competitive...*, dz. cyt., s. 1 i nast.

⁴⁵⁷ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/defining-sustainable-competitiveness>, dostęp z dnia 01.08.2015.

⁴⁵⁸ S. Czaja: *Nowe kategorie...*, dz. cyt., s. 158–168.

wość do współpracy i przejęcia odpowiedzialności za innych (wartości etyczne-moralne)". Liczne przykłady z historii człowieka świadczą o przewadze, jaką dają działania wspólnotowe. Aby osiągnąć zyski z zachowań kooperacyjnych, społeczeństwa odnoszące sukcesy ekonomiczne rozwijają instytucje społeczne (normy, wartości), które odwodzą aktorów gospodarki od racjonalnego nastawienia na cel, a sprzyjają myśleniu w kategoriach wspólnoty⁴⁵⁹.

Jak zauważa M. Słodowa-Hełpa, jednym z czynników decydujących o zrównoważonej konkurencyjności jest zatem wytworzenie sprawnych mechanizmów współpracy pomiędzy głównymi podmiotami życia społeczno-gospodarczego. Istotne są zarówno powiązania formalne, jak i nieformalne, uzależnione w dużym stopniu od istniejącego kapitału społecznego, komunikacji i mobilizacji społecznej. „Postulat dynamicznego rozwoju partnerstwa wynika z przekonania, że konkurencyjność nie powstaje spontanicznie w rezultacie zmian w otoczeniu makroekonomicznym, ani też nie jest wyłącznie konsekwencją przedsiębiorczości na poziomie mikroekonomicznym. Stanowi on wypadkową działań wszystkich aktorów sceny ekonomicznej. Odzwierciedla nie tylko możliwości produkcyjne, ale także sprawność struktur społecznych, ekonomicznych i politycznych, zwłaszcza zaś aktywność oraz umiejętność współdziałania różnych podmiotów”⁴⁶⁰.

W kształtowaniu zrównoważonej konkurencyjności, oprócz działań podejmowanych na szczeblu globalnym, niezbędne są te realizowane w skali lokalnej. Rosnącą rangę działań na poziomie lokalnym uzasadnia kilka ważnych argumentów. Wraz z postępem globalizacji rośnie rola kontekstu lokalnego. Duża część działań na rzecz zrównoważonej konkurencyjności leży w kompetencjach szczebla lokalnego, a sukces gospodarczy jest bardziej zjawiskiem lokalnym lub subregionalnym niż regionalnym i krajowym⁴⁶¹. Priorytetowe znaczenie mają systemy zarządzania i współpracy w obrębie wspólnot lokalnych między różnymi ich podmiotami: władzami, przedsiębiorstwami, bankami, organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami⁴⁶². One też są coraz silniej eksponowane i stymulowane przez Komisję Europejską⁴⁶³. Społeczne oczekiwania wobec działań i odpowiedzialności za stan środowiska lokowane są coraz wyraźniej w organach władzy lokalnej⁴⁶⁴. Dowiedziono również, że zrównoważonej konkurencyjności sprzyja etyka samorządowa⁴⁶⁵.

⁴⁵⁹ H. Rogall: *Ekonomia zrównoważonego...*, dz. cyt., s. 192–193.

⁴⁶⁰ M. Słodowa-Hełpa: *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność. Wyzwania oraz dylematy.* [w:] *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, D. Kiełczewski (red.). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009, s. 251.

⁴⁶¹ J. Buzek (red.): *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji?* Twigger, Warszawa 2007, s. 56.

⁴⁶² *Zarządzanie terytorialne przemianami w przemyśle: rola partnerów społecznych i wkład programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji*, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, CCMI/031, Bruksela 2006, Dziennik Urzędowy C 318, 23/12/2006, <http://eur-lex.europa.eu/>, dostęp z dnia 10.08.2015.

⁴⁶³ *Europa 2020...*, dz. cyt.

⁴⁶⁴ K. Kamieniecki, B. Wójcik (red.): *Barometr zrównoważonego rozwoju*. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2008, s. 36; A. Stanaszek, M. Tędziągolska: *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010, ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku. Raport z badania*. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa, styczeń 2011, s. 12–13.

⁴⁶⁵ P. Kulawczuk, M. Bąk, A. Szcześniak: *Lokalizacja inwestycji w polskich gminach. Czy etyka samorządo-*

M. Słodowa-Hełpa zwróciła uwagę na wielość pytań i wątpliwości pojawiających się w obliczu wyzwania, jakim jest osiągnięcie zrównoważonej konkurencyjności⁴⁶⁶:

- Czy jest możliwe zintegrowanie tak rozbieżnych kategorii jak konkurencyjność oraz zrównoważony rozwój?
- Czy podporządkowanie rozwoju gospodarczego potrzebie zachowania wartości przyrodniczych i kulturowych da zamierzony efekt bez nadmiernego naruszania praw rządzących gospodarką rynkową?
- Czy poprawa stanu środowiska może w jakiejś mierze zwiększyć konkurencyjność poszczególnych podmiotów?
- Jak, respektując zasady zrównoważonego rozwoju, dać mieszkańcom i podmiotom gospodarczym szansę na korzystanie z możliwości rozwojowych związanych z kreowaniem konkurencyjności?
- Jak działać, aby zrównoważony rozwój nie był barierą, lecz stymulatorem postępu?

Wskazanie na niekwestionowaną i rosnącą rolę samorządu lokalnego w procesie kreowania zrównoważonej konkurencyjności, jak podkreśla M. Słodowa-Hełpa, nie zwalnia jednak państwa od odpowiedzialności za kierunki dalszych przemian⁴⁶⁷.

Odpowiedź na pytania dotyczące relacji konkurencyjność – zrównoważony rozwój nie jest prosta i jednoznaczna. Niewątpliwie można wskazać pewne warunki do względnego współistnienia tych zjawisk, a nie ich wykluczania. Warunkiem podstawowym jest wykształcenie odpowiedniego potencjału ludzkiego, który stanowić będzie siłę sprawczą realizacji koncepcji – wykształcenie się postawy *homo cooperativus*.

3.4. Środowisko przyrodnicze jako źródło przewagi konkurencyjnej

Zdefiniowanie pojęcia środowiska przyrodniczego wymaga zestawienia go z pojęciami środowiska geograficznego i antropogenicznego. Środowisko geograficzne to wszystkie składniki (elementy żywe i nieożywione), które tworzą otoczenie życia człowieka. Człowiek oddziałuje na nie przekształcając je. Środowisko geograficzne można zatem podzielić na środowisko przyrodnicze i antropogeniczne. Jak zauważa J. Śleszyński, środowisko przyrodnicze nie jest jednorodne i można w nim wyróżnić środowisko pierwotne, odtworzone i naruszone. W przypadku środowiska pierwotnego wpływ człowieka nie istnieje lub nie ma znaczenia. Środowisko odtworzone cechuje zbliżony stan do stanu środowiska pierwotnego, a odtworzenie mogło nastąpić samoistnie lub w wyniku działalności człowieka. W przypadku środowiska naruszonego wpływ człowieka jest wyraźny, ale pod-

wa sprzyja rozwojowi gmin? [w:] *Społeczna Odpowiedzialność Biznesu w małych i średnich przedsiębiorstwach*. Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2008.

⁴⁶⁶ M. Słodowa-Hełpa: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 238–240.

⁴⁶⁷ Tamże, s. 254.

stawowe mechanizmy umożliwiające regenerację i zachowanie równowagi nie zostały zaburzone. Środowisko antropogeniczne J. Śleszyński dzieli na środowisko sztuczne, zdegradowane oraz przetworzone. Pierwsze prawie zupełnie zostało pozbawione elementów przyrodniczych. W środowisku zdegradowanym mechanizmy regulujące zostały zniszczone, a odtworzenie stanu początkowego nie jest możliwe lub jest kosztowne i czasochłonne. Środowisko przetworzone nazywane środowiskiem przekształconym celowo jest dostosowane do potrzeb człowieka. Niektóre z jego funkcji przyrodniczych zostały zachowane, ale nie jest to środowisko, które może samodzielnie, bez ingerencji ludzkiej, w tej formie funkcjonować⁴⁶⁸.

W świetle powyższych rozważań można przyjąć, że środowisko przyrodnicze to „zbiór wszystkich elementów przyrodniczych (zasobów, walorów, sił, zjawisk) – zarówno żywych, jak i nieożywionych, tworzone przezeń układy i systemy w pewnym (mniejszym lub większym stopniu) przekształcone wskutek działalności człowieka, ale nie trwale zniszczone”⁴⁶⁹. Jak podkreśla H. Kruk, posługiwanie się pojęciem „środowisko naturalne” współcześnie nie ma uzasadnienia ze względu na fakt, że „niewiele jest zachowanych naturalnych układów przyrodniczych, a więc w zasadzie nie ma już środowiska naturalnego”, a bardziej odpowiednie jest używanie pojęcia „środowisko przyrodnicze”.

Zasoby środowiska przyrodniczego nazywane są zasobami naturalnymi, bogactwami naturalnymi lub warunkami przyrodniczymi. Do zasobów środowiska należą: wolna przestrzeń, powietrze atmosferyczne, wody, gleby, bogactwa mineralne, świat roślin i zwierząt, walory krajobrazowe oraz tzw. alternatywne źródła energii – energia słoneczna, geotermalna oraz kinetyczna wód⁴⁷⁰. Pod pojęciem zasobów środowiska przyrodniczego rozumie się także siły przyrody, bogactwa naturalne i walory środowiska przyrodniczego, z czego za bogactwa uważa się wodę, gleby, rośliny, zwierzęta i minerały, a za walory środowiska wpływające na jakość życia człowieka uznaje się przestrzeń, krajobraz i mikroklimat⁴⁷¹.

Postępy w technologii i innowacji, jak również ograniczoność zasobów środowiska naturalnego, stworzyły nowe możliwości, ale i utrudnienia w osiągnięciu, utrzymywaniu i poprawie pozycji konkurencyjnej wobec rywali w coraz bardziej złożonej, zglobalizowanej gospodarce⁴⁷².

Kształtowanie przewagi konkurencyjnej jest domeną nie tylko przedsiębiorstw, ale także jednostek samorządu terytorialnego, a w tym gmin⁴⁷³. Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w procesie konkurencji i w związku z tym zmuszone są przez rynek do tworzenia i kształtowania przewagi konkurencyj-

⁴⁶⁸ J. Śleszyński: *Ekonomiczne problemy...*, dz. cyt., s. 10–11.

⁴⁶⁹ H. Kruk: *Przyrodnicza konkurencyjność...*, dz. cyt., s. 80.

⁴⁷⁰ K. Dubel: *Uwarunkowania przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 8.

⁴⁷¹ A. Bernaciak, W.M. Gaczek: *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska, Materiały Dydaktyczne nr 99*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 37.

⁴⁷² T. Siudek, A. Zawojcka: *Competitiveness in the Economic Concepts, Theories and Empirical Research. Oeconomia*, 2014, t. 13, nr 1, s. 102.

⁴⁷³ M.E. Porter: *Przewaga konkurencyjna. Osiągnięcie i utrzymanie lepszych wyników*. Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.

nej⁴⁷⁴. M.A. Leśniewski na przykładzie przedsiębiorstw opiera tworzenie przewagi konkurencyjnej gmin w myśl podejścia, że gmina jest analogiem przedsiębiorstwa⁴⁷⁵ z wprowadzeniem wymaganych modyfikacji⁴⁷⁶.

Do koncepcji przewag konkurencyjnych zalicza się⁴⁷⁷: koncepcję przewagi konkurencyjnej M.E. Portera, koncepcję opartą na zasobach i kompetencjach, koncepcję podejścia sytuacyjnego, koncepcję opartą na czasie i innowacji, koncepcję międzyorganizacyjnej przewagi konkurencyjnej opartej na relacjach oraz koncepcję opartą na wiedzy. Koncepcje te M.A. Leśniewski implementuje na grunt JST (gmin).

Koncepcja przewagi konkurencyjnej M.E. Portera zakłada (w przypadku przedsiębiorstw) poszukiwanie źródeł przewagi konkurencyjnej w strukturze sektora. Gmina także działa w sektorze określanym mianem „sektor gmin”. Model „pięciu sił konkurencji” M.E. Portera zakłada, że na charakter i natężenie konkurencji w sektorze, poza strukturą podmiotową sektora, wpływ wywierają również tzw. siły zewnętrzne, czyli substytuty, nowi konkurenci, siła dostawców oraz siła nabywców. W przypadku gmin konkurencja odbywa się między gminami (siły wewnętrzne sektora gmin) wobec istniejących sił zewnętrznych w postaci⁴⁷⁸:

- substytutów programów rozwojowych, czyli np.: współfinansowanie rozwoju gminy może odbywać się nie tylko ze środków finansowych UE, ale także z tych pochodzących z mechanizmu norweskiego, czy z programu polsko-szwajcarskiego;
- nowi konkurenci – to inne gminy, na teren których obecny inwestor może przenieść swoje inwestycje, oraz potencjalni inwestorzy, którzy mogą w innej gminie ulokować swoją inwestycję;
- siła dostawców – dotyczy sytuacji dostarczania do gminy (urzędu gminy) różnych materiałów, np.: sprzętu komputerowego oraz dostarczania usług publicznych dla mieszkańców gminy;
- siła klientów (petentów) – klientem gminy jest mieszkaniec jako petent oraz inwestor chcący zlokalizować swoją działalność w gminie.

W koncepcji opartej na zasobach i kompetencjach nacisk położony jest na wnętrze organizacji – gminy. Zgodnie z zasadą przewagi konkurencyjnej opartej na zasobach, gmina jest unikalna w zakresie materialnych i niematerialnych zasobów i kompetencji, tworzą one majątek strategiczny (aktywa strategiczne)⁴⁷⁹, który przyczynia się do uzyskania i utrzymania przewagi konkurencyjnej gminy. J. Barley do cech charakteryzujących aktywa strategiczne zaliczył: cenneść (*Valuable*), rzadkość (*Rare*), trudność imitacji (*Inimitable*) i dobra organizacja (*Well Organized Resources*) – jest to tzw. model VRIO. Zasobami gminy są: zasoby ludzkie, rzeczowe, finansowe, informacyjne, kultura organizacji urzędu gminy oraz środowisko

⁴⁷⁴ W. Dziemianowicz: *Konkurencyjność gmin...*, dz. cyt.

⁴⁷⁵ K. Kuciński (red.): *Miasto jako analog przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2011.

⁴⁷⁶ M.A. Leśniewski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 155–156.

⁴⁷⁷ J. Macias: Nowe koncepcje przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw. *Przegląd Organizacji*, 2008, nr 9, s. 11–13.

⁴⁷⁸ M.A. Leśniewski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 155–156.

⁴⁷⁹ Tamże, s. 12.

przyrodnicze. Kompetencje to zdolność wykorzystania posiadanych zasobów w celu osiągnięcia pozytywnego efektu synergii⁴⁸⁰.

Według koncepcji podejścia sytuacyjnego organizacyjne konfiguracje są różne jako rezultat zmian w otoczeniu i powinnością zarządzających jest zapewniać stałą strategiczną adaptację do panującej struktury otoczenia. Gmina działa w zmiennym otoczeniu, które wymusza na osobach sprawujących funkcje zarządzającą stosowanie elastyczności na linii: gmina – otoczenie, otoczenie – gmina. Miarą zdolności gminy do permanentnego dostosowywania się do otoczenia jest „kameleonizacja gminy”. Umożliwia ona szybkie reagowanie na zmiany zachodzące w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym gminy. W wyniku tego gmina uzyskuje pewność działania oraz względną stabilizację w zmiennym otoczeniu, czyli następuje dopasowanie długoterminowe gminy do otoczenia.

Czas, innowacyjność oraz przedsiębiorczość są kolejnymi źródłami przewagi konkurencyjnej gmin. Czas odnosi się do szybkości implementowanych zmian w gminie. Innowacyjność to proces tworzenia pomysłów, nowych rozwiązań w gminie, natomiast przedsiębiorczość to umiejętność wdrażania wytworów innowacyjności.

Koncepcja międzyorganizacyjnej przewagi konkurencyjnej opartej na relacjach związana jest z rozwojem struktur organizacyjnych w postaci organizacji sieciowych i wirtualnych⁴⁸¹. Przedmiotem analizy jest tu sieć, np. gmin, tworzona w oparciu o wzajemne relacje. Są to relacje uprzywilejowane i niekonkurencyjne, które pozwalają organizacjom, tj. gminom na korzystanie z zasobów i kompetencji partnerów. Przykładem takiej sieci gmin są np. Lokalne Grupy Działania (LGD) i związki gmin.

Koncepcja oparta na wiedzy wywodzi się z koncepcji zasobów i umiejętności. Rozwój gminy oparty jest na wiedzy, którą należy traktować jako zasób, umożliwiający trwałe kształtowanie przewagi konkurencyjnej. Według tej koncepcji źródłem przewagi konkurencyjnej jest umiejętność transferu wiedzy z nauki do praktyki gospodarczej i z praktyki gospodarczej do nauki⁴⁸².

Powyższe koncepcje przewag konkurencyjnych wpisują się w problematykę rozwoju gmin. Każda koncepcja jest istotna dla prawidłowego kształtowania przewagi konkurencyjnej gmin. Praktyka zastosowania poszczególnych koncepcji wymusza, aby gminy stosowały tzw. zintegrowane podejście; z każdej koncepcji trzeba zastosować to, co jest potrzebne, aby osiągnąć przewagę konkurencyjną na rynku⁴⁸³.

Przewaga konkurencyjna może mieć charakter dwójaki – operacyjny i strategiczny⁴⁸⁴. Przewaga konkurencyjna operacyjna dotyczy krótkiego horyzontu czasu – do jednego roku, a przewaga konkurencyjna strategiczna związana jest z okresem powyżej jednego roku. Operacyjna przewaga konkurencyjna gminy

⁴⁸⁰ M.A. Leśniowski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 156.

⁴⁸¹ Z. Olesiński: *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*. C.H. Beck, Warszawa 2010 oraz Z. Olesiński, *Zarządzanie w regionie: Polska, Europa, Świat*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2005.

⁴⁸² M.A. Leśniowski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 158.

⁴⁸³ Tamże, s. 161.

⁴⁸⁴ G. Urbanek: *Od operacyjnej do strategicznej przewagi konkurencyjnej. Przegląd Organizacji*, 2011, nr 12, s. 6.

dotyczy realizacji celów uszczegółowionych, które są silnie skorelowane z celami strategicznymi. Strategiczną przewagę konkurencyjną gmina ma wtedy, kiedy realizuje strategię i monitoruje jej stopień realizacji oraz kiedy w pełni zachowana jest równowaga z otoczeniem, w którym gmina funkcjonuje. Jak podkreśla M.A. Leśniewski, każda gmina, tak jak przedsiębiorstwo, ma charakterystyczną dla siebie przewagę konkurencyjną. Przewaga ta musi być unikatowa i trudna do naśladowania, kopiowania przez konkurentów⁴⁸⁵.

Według M.E. Portera⁴⁸⁶ klasyczne czynniki produkcji na skutek procesów globalizacyjnych stały się bardziej dostępne. Dominujące znaczenie w kształtowaniu lokalnych i regionalnych przewag konkurencyjnych M.E. Porter przypisuje zatem czynnikowi koncentracji geograficznej oraz jakości środowiska lokalnego. Stan środowiska oraz przedsięwzięcia podejmowane w celu jego ochrony coraz częściej traktowane są jako czynnik konkurencyjności. Wynika to ze wzrastającej świadomości społecznej, dotyczącej konieczności ochrony środowiska naturalnego, które stopniowo traci zdolność do samoregulacji.

Środowisko traktowane jest przez człowieka jako czynnik warunkujący życie, przetrwanie i rozwój. Stąd, potrzeba czystego środowiska może być postrzegana poprzez pryzmat zaspokojenia innych potrzeb. Czyste środowisko ma być środkiem do osiągnięcia takich celów, jak: zdrowie i związane z nim poczucie bezpieczeństwa, utrzymanie dotychczasowego poziomu konsumpcji zasobów nieodnawialnych i/lub trudnych do zastąpienia, turystyka i rekreacja. Potrzeby czystego środowiska nie stanowią więc jednorodnej grupy (na przykład potrzeb fizjologicznych) i mogą występować na różnych poziomach piramidy potrzeb⁴⁸⁷.

Jak zauważa się w ekonomii ekologicznej, środowisko przyrodnicze może być traktowane jako wielkość porównywalna z zasobami kapitału rzeczowego i finansowego. Zasób środowiska przyrodniczego traktowany jest w kategorii kapitału naturalnego. Jedynym uprawnionym podejściem do zrównoważonego rozwoju jest przyjęcie konieczności zachowania kapitału natury, a przynajmniej jego nie-substituowanej części – krytycznego kapitału natury⁴⁸⁸.

Jako składową kapitału krytycznego można wskazać obszary cenne przyrodniczo. Z jednej strony zagrożenie przyrody związane jest głównie z działalnością gospodarczą, z drugiej natomiast szansy na zachowanie obszarów o wysokiej różnorodności w stanie niezmienionym upatruje się nie w ścisłej ochronie, ale we właściwym wykorzystaniu tych obszarów w procesach gospodarczych. Nie należy jednak zapominać, że podstawowym celem rozwoju jest zaspokajanie potrzeb społecznych, co oznacza konieczność poszukiwania kierunków rozwoju, które, przy zachowaniu odpowiedniego stanu środowiska, zapewniłyby społeczności dochody pozwalające zaspokoić ich potrzeby bytowe⁴⁸⁹.

⁴⁸⁵ M.A. Leśniewski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 161.

⁴⁸⁶ M.E. Porter: *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York 1998.

⁴⁸⁷ S. Zaremba: *Potrzeba czystego środowiska a rozwój zrównoważony*. [w:] *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Wdrażanie*, F. Piontek (red.). Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 151.

⁴⁸⁸ B.M. Dobrzańska: *Planowanie strategiczne...*, dz. cyt., s. 30.

⁴⁸⁹ Tamże, s. 58.

Właściwe wykorzystanie kapitału naturalnego wymaga orientowania się w rozmiarach jego zasobów oraz prowadzenia ewidencji jego rozchodów. Im zakres informacji jest większy, same zaś informacje dotyczące zasobów kapitału naturalnego i jego rozchodów dokładniejsze, tym możliwość właściwego wykorzystania wyższa. Bilanse takie powinny być prowadzone także w skali lokalnej. W przypadku strategii zrównoważonego rozwoju wiedza o zasobach kapitału naturalnego nie oznacza jeszcze zdobywania przewagi nad innymi jednostkami terytorialnymi, ale zapewnia możliwość racjonalnego gospodarowania tym kapitałem⁴⁹⁰.

Środowisko przyrodnicze daje różnorakie potencjalne możliwości kształtowania przewag konkurencyjnych przez gminy. Występowanie walorów krajobrazowych, klimatycznych, historycznych i kulturowych może stanowić podstawę budowania przewagi konkurencyjnej w oparciu o rozwój turystyki. W literaturze nie brak poglądów, że przyroda jest głównym zasobem motywującym ludzi do uprawiania turystyki⁴⁹¹. Badania M.W. Kozaka wskazują jednak, że posiadanie zasobów przyrodniczych czy dziedzictwa kulturowego jest niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym, ułatwiającym promocję, obniżającym koszty rozwoju turystyki, ale ani koniecznym, ani wystarczającym. Turystykę można rozwijać nie tylko tam, gdzie istnieją sprzyjające jej rozwojowi zasoby przyrodnicze i kulturowe. Atrakcje turystyczne dają się wykreować i to nie tylko w sferze kulturowej, ale także przyrodę da się, przynajmniej w części, substytuować. Rozwój nowych form turystyki pokazuje bowiem, że autentyczność jest cechą bardzo względną⁴⁹².

Warunkiem koniecznym rozwoju turystyki jest natomiast (poza potencjałem kapitału ludzkiego i społecznego, który ma wpływ na mobilizację pozostałych zasobów) istnienie niezbędnego poziomu zagospodarowania turystycznego oraz oferty produktowej. Wśród czynników warunkujących sukces w rozwoju turystyki Autor ten wskazuje w odpowiedniej kolejności: zasoby ludzkie i społeczne – zdolność do wyłonienia przywódcy, zmobilizowania elit i społeczności do wspólnych działań na rzecz przekonywującego planu rozwoju turystyki, zagospodarowanie turystyczne, zasoby przyrodnicze i kulturowe oraz system instytucjonalny⁴⁹³.

Należy zatem wskazać, że tradycyjne postrzeganie środowiska przyrodniczego jako źródła przewagi konkurencyjnej głównie w rozwoju turystyki powinno być zrewidowane w kierunku poszukiwania innych sposobów gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych. Jako zalecaną natomiast na obszarach przyrodniczo cennych formę uprawiania turystyki związaną ze środowiskiem przyrodniczym i społecznym, ale nie powodującą zmian w tych środowiskach należy wskazać turystykę zrównoważoną, a w tym zwłaszcza tzw. ekoturystykę⁴⁹⁴. Pojęcie turystyki zrównoważonej (przyjaznej dla środowiska) nawiązuje bezpośrednio do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Turystyka zrównoważona

⁴⁹⁰ Por. S. Czaja, A. Becla: *Ekologiczne podstawy...*, dz. cyt., s. 63.

⁴⁹¹ Przegląd literatury w: A. Kowalczyk: *Geografia turystyki*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

⁴⁹² M.W. Kozak: *Turystyka i polityka...*, dz. cyt., s. 282–283.

⁴⁹³ Tamże.

⁴⁹⁴ M.W. Kozak: *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 70.

(*sustainable tourism*) to „każda forma rozwoju turystycznego, zarządzania i aktywności turystycznej, która podtrzymuje ekologiczną, społeczną i ekonomiczną integralność terenów, a także zachowuje dla przyszłych pokoleń w niezmiennym stanie zasoby naturalne i kulturowe tych obszarów”⁴⁹⁵. Ekoturystyka (*eco-tourism, green tourism*) natomiast jest formą turystyki zrównoważonej, która z tej szerokiej koncepcji rozwoju turystyki wyróżnia się tym, że aktywnie przyczynia się do ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, angażuje lokalne społeczności w planowanie i rozwój, przyczyniając się do ich dobrobytu. Forma ta jest skierowana do turystów indywidualnych i podróżujących w małych grupach⁴⁹⁶. Ekoturystyka to „ekologicznie odpowiedzialne podróżowanie i zwiedzanie stosunkowo nietkniętych obszarów przyrodniczych, w celu czerpania zadowolenia i korzystania z bogactw natury (a także z wszelkich towarzyszących jej wartości kulturowych), które promuje ochronę przyrody, ma niewielki negatywny wpływ na środowisko i stwarza możliwości aktywnego społeczno-ekonomicznego zaangażowania lokalnych społeczności”⁴⁹⁷.

Kolejnym możliwym sposobem na uzyskanie przewagi konkurencyjnej z wykorzystaniem walorów środowiska jest rozwijanie produkcji ekologicznej. Wprawdzie żywność ekologiczna jest wciąż droższa od tradycyjnej, jednak ma bardzo pozytywny wpływ na samopoczucie i zdrowie człowieka. Żywność ekologiczna stanowi pomost między interesami produkcyjnymi a potrzebą coraz większego poszanowania walorów środowiskowych⁴⁹⁸. Rolnictwo ekologiczne to domena regionów o niskim stopniu uprzemysłowienia. Gospodarstwa rolne ubiegające się o status gospodarstw ekologicznych podlegają rygorom: lokalizacyjnym (tereny o niskim stopniu zanieczyszczenia środowiska, w odpowiedniej odległości od dróg o dużym natężeniu ruchu drogowego) oraz czystości gleb (m.in. niski poziom zanieczyszczenia metalami ciężkimi).

Jak podkreśla A. Kasztelan, wykorzystanie uwarunkowań naturalnych w procesach produkcji żywności ekologicznej powinno stanowić jeden z priorytetów w regionach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Rozwój rolnictwa ekologicznego wiąże się z możliwością lepszego wykorzystania nadmiaru zasobów pracy w rolnictwie, ponieważ ekologiczne metody wytwarzania są zarazem mniej wydajne i bardziej pracochłonne. Ponadto, ukierunkowanie działalności na produkcję ekologiczną to istotny element budowania wizerunku, również na poziomie regionalnym⁴⁹⁹.

Rozważając problematykę kształtowania przewag konkurencyjnych przez gminy należy zauważyć, że konkurencja w obszarze gospodarczym może mieć negatywne następstwa dla ładu ekologicznego, np. poprzez ekspansję inwestycyjną na terenach przyrodniczo cennych, a także dla ładu społecznego. Występujące sprzeczności są tym większe, im niższy poziom rozwoju, warunków życia

⁴⁹⁵ D. Zaręba: *Ekoturystyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 45.

⁴⁹⁶ *Quebec Declaration on Ecotourism, 2002*, <http://www.gdrc.org/uem/eco-tour/quebec-declaration.pdf>, dostęp z dnia 12.08.2015.

⁴⁹⁷ D. Zaręba: *Ekoturystyka...*, dz. cyt.

⁴⁹⁸ A. Kasztelan: Oddziaływanie przemysłu spożywczego na środowisko naturalne. *Przemysł Spożywczy*, 2008, nr 10, s. 60.

⁴⁹⁹ A. Kasztelan: Środowiskowa konkurencyjność..., dz. cyt., s. 77–86.

i wyposażenia w kapitał. W miarę usprawniania narzędzi wspomagania rozwoju, poprawy ładu gospodarczego, społecznego i przestrzennego, wzrostu akumulacji kapitału generowanego we własnym zakresie, sprzeczności te zanikają. Stąd też, wykorzystanie czynników środowiskowych w osiągnięciu przewagi konkurencyjnej przez regiony słabiej rozwinięte może przyczynić się w dłuższym okresie do wkroczenia na ścieżkę zrównoważonego rozwoju⁵⁰⁰.

Im wyższy stopień rozwoju społeczeństwa, tym mniejsze jest (do określonych granic) uzależnienie od warunków danego środowiska, i odwrotnie – im bardziej prymitywna jest produkcja społeczna, tym silniejsze uzależnienie gospodarki od warunków naturalnych. Całkowite uniezależnienie się człowieka od środowiska jest niemożliwe, nawet przy najwyższym stopniu rozwoju społeczeństwa. Powinno się zatem chronić zasoby środowiska i gospodarować nimi zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju⁵⁰¹.

Z badań prowadzonych na obszarach cennych przyrodniczo w gminach objętych Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000 wynika, że samorządy terytorialne w sposób niewystarczający wykorzystują lokalne walory i zasoby środowiska przyrodniczego oraz kulturowego w procesach rozwoju. Istotne jest, aby czerpać z wiedzy i praktycznych doświadczeń samorządów, które w tej dziedzinie osiągnęły sukcesy⁵⁰². Zaznaczyć należy przy tym, że podstawową strategią rozwoju gmin przyrodniczo cennych powinno być racjonalne, długookresowe wykorzystywanie ich cennego kapitału przyrodniczego, który może posłużyć do wzmocnienia lokalnej aktywności społecznej i ekonomicznej. Ważne jest zwiększenie zdolności lokalnych instytucji i środowisk do jego wykorzystania na potrzeby rozwoju obszarów wiejskich⁵⁰³.

Pamiętając, że podstawowym celem rozwoju jest zaspokajanie potrzeb społecznych, należy poszukiwać takich kierunków rozwoju, które przy zachowaniu odpowiedniego stanu środowiska zapewniłyby społeczności dochody pozwalające zaspokoić ich potrzeby bytowe. Właściwe wykorzystanie kapitału naturalnego jako źródła przewagi konkurencyjnej wymaga jego pełnej waloryzacji i poszukiwania kierunków produkcji dóbr/usług racjonalnych ekonomicznie oraz bezpiecznych ekologicznie.

⁵⁰⁰ Tamże.

⁵⁰¹ K. Małachowski (red.): *Gospodarka a środowisko i ekologia*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2012, s. 19.

⁵⁰² M. Zwolińska-Ligaj: Rola samorządów gminnych w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich regionu Zielone Płuca Polski. [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*, A. Bołtmiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 182.

⁵⁰³ D. Guzał-Dec: Formalne strategie rozwoju badanych gmin objętych siecią Natura 2000. [w:] *Uwarunkowania...*, dz. cyt., s. 162.

3.5. Konkurencyjność przyrodnicza gminy – pojęcie i determinanty

Konkurencyjność środowiskową A. Sztando⁵⁰⁴ definiuje jako „zdolność do oferowania mieszkańcom, turystom i kuracjom różnorodnych i nienaruszonych działalnością ludzką walorów naturalnych”. Tak sformułowana definicja wskazuje, że jednym z podmiotów, do których skierowana jest oferta produktu gminnego, są turyści. Celem konkurowania władz samorządowych jest przyciągnięcie turystów ofertą atrakcyjnego środowiska przyrodniczego. To wąski sposób definiowania konkurencyjności środowiskowej, ponieważ dosyć jednoznacznie wskazuje, że walory i zasoby środowiskowe w procesie konkurowania wykorzystane będą głównie do rozwoju turystyki (w tym uzdrowiskowej). Taki sposób definiowania nie wskazuje szerszych możliwości wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych jako źródła przewagi konkurencyjnej.

Dodatkowo należy zauważyć naturalne ograniczenia w osiąganiu tak zdefiniowanej konkurencyjności środowiskowej (konkurencyjności w oparciu o atrakcyjne środowisko przyrodnicze). Definicja wskazuje, że nienaruszone działalnością człowieka walory naturalne wykorzystywane będą jako czynnik rozwoju turystyki, a więc w domyśle turystyki przyrodniczej. Tymczasem zbyt intensywny rozwój turystyki przyrodniczej może przyczyniać się do niszczenia jej podstawy⁵⁰⁵. Nadmierna eksploatacja zasobów wiodzie do obniżenia ich jakości, a często do zaniku⁵⁰⁶. Na obszarach przyrodniczo cennych, zwłaszcza w obrębie obszarów chronionych, w celu zachowania tej cennej właściwości jest zatem rozwój nie masowej turystyki przyrodniczej (przyrodniczo-kulturowej), ale turystyki zrównoważonej (ekoturystyki). Turystyka zrównoważona przywiązuje dużą wagę do ochrony środowiska i odnosi się ją do obszarów cennych i wrażliwych przyrodniczo, ale coraz częściej także kulturowo⁵⁰⁷. Do preferowanych na obszarach przyrodniczo cennych form turystyki należy zatem zaliczyć: agroturystykę, turystykę kwalifikowaną, krajoznawczą, pielgrzymkową, religijną i uzdrowiskową. Uważa się bowiem, że wymienione formy turystyki, w zależności od sposobu ich realizacji, mogą być najbardziej przyjazne środowisku⁵⁰⁸. Konkurencyjność środowiskowa obszarów przyrodniczo cennych w wąskim ujęciu nie powinna sprzyjać rozwojowi dowolnych form turystyki w nieograniczonym zakresie, ale rozwojowi turystyki zrównoważonej z założeniem nie przekroczenia właściwej dla danego obszaru pojemności turystycznej.

„Wąską” definicję A. Sztando rozwija D. Burzyńska podając, że konkurencyjność środowiskowa to „zdolność do zaoferowania mieszkańcom, turystom nieskażonych walorów środowiska, a wyraża się ona głównie przez dążenie do równo-

⁵⁰⁴ A. Sztando: *Konkurencyjność gospodarcza...*, dz. cyt., s. 149–150.

⁵⁰⁵ A. Mathieson, G. Wall: *Tourism: Economic, Physical, and Social Impacts*. Longman, London – New York 1982.

⁵⁰⁶ D.B. Weaver: *Ecotourism and its potential contribution to economic revitalisation of Saskatchewan and Manitoba*. [w:] *Embracing and Managing Change in Tourism*. Routledge, London 1998.

⁵⁰⁷ M.W. Kozak: *Turystyka i polityka...*, dz. cyt., s. 73.

⁵⁰⁸ H. Kiryluk: *Formy turystyki na obszarach przyrodniczo cennych*. [w:] *Zarządzanie turystyką na obszarach przyrodniczo cennych*, B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2005.

ważenia wykorzystania walorów środowiska przyrodniczego z coraz silniejszymi ograniczeniami prawno-organizacyjnymi w postaci utrwalających się struktur prawnie chronionych⁵⁰⁹. W definicji tej podkreślone jest zatem, że gospodarcze wykorzystanie zasobów i walorów przyrodniczych powinno odbywać się w dopuszczalnych, wobec określonych form reżimów ochronnych przyrody, rodzajach działalności gospodarczej.

Poszukując właściwego sposobu definiowania przyrodniczej konkurencyjności gminy należy nawiązać do analogicznych definicji zaproponowanych przez H. Kruk i A. Kasztelan dla poziomu regionu. H. Kruk posługuje się pojęciem „konkurencyjność przyrodnicza”, a A. Kasztelan – „konkurencyjność środowiskowa regionu”, ale sposób definiowania i istota definicji pozostają zbliżone. Poniższe definicje środowisko naturalne, jego zasób i stan, traktują jako źródło przewagi konkurencyjnej, akcentują jednocześnie, że o konkurencyjności decyduje nie samo posiadanie zasobów, ale ich umiejętne – racjonalne i oszczędne wykorzystanie.

A. Kasztelan podkreśla, że regiony o relatywnie czystym środowisku powinny dążyć do ukierunkowania strategii rozwoju na te dziedziny działalności gospodarczej, które w większym lub mniejszym stopniu wykorzystują zasoby i walory środowiska. „Osiąganie przewagi konkurencyjnej nad innymi regionami w oparciu o istniejący potencjał środowiskowy, umiejętność jego wykorzystania w procesach wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego oraz niski poziom antropopresji”, określić można według tegoż Autora mianem środowiskowej konkurencyjności regionu⁵¹⁰. Zjawisko to należy rozpatrywać w sposób dwukierunkowy. Z jednej strony, przewaga konkurencyjna może dotyczyć występujących w danym regionie warunków środowiskowych, z drugiej zaś, kluczowa jest tutaj umiejętność ich przekształcenia w efekty społeczno-gospodarcze, które przyczynią się do relatywnie szybszego rozwoju rozpatrywanego regionu. W kontekście tejże definicji obszary chronione prawnie, obszary cenne przyrodniczo charakteryzujące się niskim poziomem antropopresji mogą stanowić podstawę kształtowania środowiskowej przewagi konkurencyjnej.

Regiony słabiej rozwinięte z reguły dysponują istotnym czynnikiem osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, jakim jest relatywnie czyste środowisko naturalne. Właściwe wykorzystanie tego waloru może stanowić dźwignię rozwoju regionalnego i lokalnego, zapewniając dobrobyt mieszkańcom i uzyskanie przewagi nad innymi terytoriami. Jak zauważa A. Kasztelan, środowiskowa konkurencyjność regionu to koncepcja, która doskonale wpisuje się w podstawowe założenie zrównoważonego rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Właściwe wykorzystanie potencjału środowiskowego, z jednej strony pozwoli na wygenerowanie dodatkowych efektów ekonomicznych, z drugiej – przyczyni się do dalszej poprawy stanu środowiska i uzyskania dzięki temu efektów synergii, po trzecie, sprzyjać będzie realizacji celów społecznych, poprzez spadek bezrobocia w regionie i ogólną poprawę jakości życia⁵¹¹.

⁵⁰⁹ D. Burzyńska: *Rola inwestycji...*, dz. cyt., s. 117.

⁵¹⁰ A. Kasztelan: *Środowiskowa konkurencyjność...*, dz. cyt., s. 83.

⁵¹¹ Tamże, s. 77–86.

Według H. Kruk przyrodnicza konkurencyjność regionów to „właściwość związana z pozyskiwaniem i (lub) przetwarzaniem zasobów środowiska przyrodniczego przez podmioty istniejące w regionach w celu osiągnięcia poprawy jakości życia”⁵¹². Należy zwrócić uwagę, że z ekonomicznego punktu widzenia na konkurencyjność regionów wpływa nie tyle samo istnienie zasobów środowiska przyrodniczego, co zdolność ich wykorzystywania w procesach gospodarowania.

H. Kruk podkreśla zależność między konkurencyjnością regionów a konkurencyjnością podmiotów prowadzących działalność na ich obszarze, wykorzystujących jego zasoby przyrodnicze. „Wzrost konkurencyjności podmiotów korzystających ze środowiska przyrodniczego powinien się przekładać na trwały wzrost konkurencyjności danego regionu pod warunkiem, że działalność tych podmiotów nie prowadzi do powstania znaczących strat ekologicznych”. Ważnym czynnikiem zrównoważonego rozwoju regionu jest zatem przedsiębiorczość rozwijana zgodnie z założeniami zrównoważonego rozwoju⁵¹³.

W oparciu o dokonany przegląd literatury przedmiotu z zakresu problematyki konkurencyjności terytorialnej, a w tym w szczególności w obszarze środowiskowym, autorka przyjmuje, że przyrodnicza konkurencyjność gminy to właściwość związana z pozyskiwaniem i (lub) przetwarzaniem (w zrównoważonych kierunkach gospodarowania) zasobów środowiska przyrodniczego przez podmioty istniejące w gminie w celu osiągnięcia poprawy jakości życia społeczności lokalnych oraz zachowania zrównoważenia w trzech płaszczyznach rozwoju: społecznej, gospodarczej i środowiskowej. W nawiązaniu do definicji T. Markowskiego (wyróżniającego politykę konkurencyjności bezpośredniego i pośredniego) autorka sformułowała także definicję konkurencyjności środowiskowej w odniesieniu do procesu podmiotowego konkurencyjności władz samorządowych. Polityka konkurencyjności władz samorządowych w obszarze środowiskowym w szerokim ujęciu przejawia się w:

- zrównoważonym wykorzystaniu zasobów i walorów przyrodniczych w ramach struktur samorządowych (konkurencyjność bezpośrednia),
- stymulowaniu innych podmiotów oraz podejmowaniu bezpośrednich działań urzędu w celu zrównoważonego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych w procesach gospodarowania (konkurencyjność pośrednia),
- wspieraniu przedsiębiorstw proekologicznych (konkurencyjność pośrednia).

Tak zdefiniowana polityka konkurencyjności władz gminnych w obszarze środowiskowym przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przyrodniczej gminy obserwowanej zgodnie z koncepcją zrównoważonej konkurencyjności.

M.A. Leśniewski podkreśla, że każdy model konkurencyjności organizacji (gminy) szanującej środowisko naturalne musi uwzględniać zrównoważony rozwój⁵¹⁴. W gminach przyrodniczo cennych polityka konkurencyjności władz samorządowych służąca poprawie konkurencyjności środowiskowej gminy powinna być zatem

⁵¹² H. Kruk: *Przyrodnicza konkurencyjność...*, dz. cyt., s. 199–200.

⁵¹³ Tamże, s. 201.

⁵¹⁴ Por. M.A. Leśniewski: *Zrównoważony rozwój a konkurencyjność organizacji. Wybrane problemy. [w:] Wybrane aspekty rozwoju przedsiębiorczości akademickiej*, Z. Olesiński (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 149–150.

rozwijana w oparciu o świadomość ekologiczną władz samorządowych, pracowników urzędu i mieszkańców oraz proekologiczną kulturę organizacji urzędu gminy.

Odnosząc się do sformułowanej w niniejszej pracy definicji konkurencyjności środowiskowej gminy (w aspekcie upodmiotowionego procesu konkurencji władz samorządowych) właściwe jest przyjęcie katalogu jej determinant wyróżnionych przez H. Kruk. Zdaniem tejże Autorki na konkurencyjność przyrodniczą danego terytorium (regionu, gminy) mają wpływ następujące czynniki⁵¹⁵:

- rzadkie zasoby i walory przyrodnicze, niespotykane w sąsiednich jednostkach terytorialnych albo zasoby wyjątkowo cenne (np.: gleby wysokiej klasy), pod warunkiem, że prowadzona jest ich ekonomicznie uzasadniona eksploatacja, zasoby te występują w relatywnie dużych ilościach na danym obszarze lub też jest ich mniej, ale są to zasoby (lub efekty ich przetwarzania) unikatowe, cenione na rynkach i (lub) trudno dostępne,
- eksploatacja zasobów sprzężona z aktywnością na rzecz ich zachowania (jeśli to możliwe) dla przyszłych pokoleń (odnowienia lasów, pielęgnacja gleb rolniczych, hodowla ryb itp.),
- uzyskiwanie zasobów przyrodniczych w powiązaniu z ich przetwórstwem na danym terytorium – produkt finalny lub półprodukt uzyskany po przetworzeniu zawsze będzie droższy niż surowiec, a rozwój przetwórstwa przyczyni się do ogólnego wzrostu gospodarczego,
- lokalizacja na danym terytorium przedsiębiorstw przetwarzających zasoby naturalne o uznanej (ponadlokalnie) marce – efekt jakości procesu produkcji i (lub) unikatowości wykorzystywanych surowców albo tworzenia produktów typowych dla danego terytorium,
- obecność i wykorzystywanie wyjątkowych walorów i zasobów środowiska lub nietypowych sposobów gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego, zwiększające atrakcyjność terytorium,
- brak negatywnego wpływu na pozostałe elementy środowiska przyrodniczego lub niwelowanie szkodliwego oddziaływania pewnych przedsięwzięć na środowisko przyrodnicze, sprzyjające wielokierunkowemu rozwojowi gospodarki,
- działania promocyjne, informujące społeczeństwo (mieszkańców, turystów, inwestorów, przedsiębiorców) o zasobach i walorach danego terytorium.

Do podmiotów, których działalność ma wpływ na konkurencyjność przyrodniczą danego terytorium (regionu, gminy) można natomiast zaliczyć⁵¹⁶:

- władze różnego szczebla, które bezpośrednio i pośrednio decydują o możliwościach wykorzystania środowiska przyrodniczego (regulacje prawne, koncesje, ustalanie kierunków rozwoju danego terytorium),
- władze samorządowe bezpośrednio reprezentujące dane terytorium – prowadzą politykę konkurencji bezpośredniego i pośredniego w celu wzrostu (wspierania) konkurencyjności środowiskowej danego terytorium,

⁵¹⁵ Por. H. Kruk : *Przyrodnicza konkurencyjność...*, dz. cyt., s. 199.

⁵¹⁶ Tamże, s. 199–200.

- instytucje publiczne, których działalność wiąże się ze środowiskiem przyrodniczym (dyrekcje parków krajobrazowych i narodowych, inspektorat ochrony środowiska itp.),
- podmioty gospodarcze, których działalność jest związana z uzyskiwaniem oraz przetwarzaniem zasobów naturalnych,
- społeczności lokalne (mieszkańcy) aktywnie korzystające z usług zapewnianych przez środowisko (np. poprzez pracę w rolnictwie, leśnictwie, rybactwie, turystyce),
- organizacje i stowarzyszenia zajmujące się ochroną środowiska przyrodniczego i propagowaniem jego walorów.

Próbując wskazać determinanty środowiskowej konkurencyjności terytorium, A. Kasztelan dokonuje następującej ich kategoryzacji⁵¹⁷:

- warunki naturalne, uwarunkowania geodezyjno-glebowe, stan i stopień zanieczyszczenia zasobów wodnych, jakość i poziom zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, poziom hałasu przemysłowego i drogowego,
- poziom i struktura wytwarzanych odpadów,
- obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych oraz stopień lesistości i zalesienia gruntów,
- infrastruktura ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Uwarunkowania środowiskowe obejmują poszczególne komponenty środowiska geograficznego, stanowiąc endogeniczne warunki rozwoju społeczności lokalnych. Jakość środowiska odgrywa istotną rolę we wspomaganii rozwoju lokalnego. Rozpatrując gminę jako przestrzeń, w której zlokalizowana jest działalność człowieka, można stwierdzić, że od jej jakości (czystości) zależy atrakcyjność społeczna i ekonomiczna danej gminy⁵¹⁸.

Czyste środowisko (przestrzeń) stanowi więc jeden z podstawowych warunków konkurencyjności. Między innymi ten właśnie aspekt relacji gospodarka-środowisko-społeczeństwo należy wykorzystać w procesach rozwoju lokalnego. Ważne są działania promujące faktyczne i potencjalne środowiskowe czynniki kształtowania przewagi konkurencyjnej. Można więc tutaj mówić o swoistym marketingu ekologicznym, stanowiącym element marketingu terytorialnego. W kontekście skojarzenia polityki rozwoju lokalnego z polityką ekologiczną, marketing ekologiczny jest istotnym instrumentem podnoszenia atrakcyjności, a tym samym konkurencyjności gminy⁵¹⁹.

Szczególnie ważne zadanie spoczywa na organach władzy samorządowej, które powinny promować ekologiczny wizerunek gminy, a tym samym zachęcać potencjalnych inwestorów do realizacji przedsięwzięć wykorzystujących zasoby i walory środowiska. Istotne jest kształtowanie zewnętrznego postrzegania gminy jako takiej, która w swoich strategiach, programach i praktycznych działaniach uwzględnia realizację celów polityki ekologicznej. Powyższe działania sprzyjają rozwojowi produkcji dóbr i usług ekologicznych, przyczyniają się do wzrostu zain-

⁵¹⁷ Por. A. Kasztelan: *Środowiskowa konkurencyjność...*, dz. cyt., s. 84.

⁵¹⁸ Tamże.

⁵¹⁹ Por. M. Florek: *Podstawy marketingu terytorialnego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007.

teresowania i w rezultacie powodują poszerzanie kręgu konsumentów tych dóbr i usług oraz pozwalają obniżyć koszty ich wytwarzania. Pozytywny wizerunek regionu w świadomości obecnych i potencjalnych klientów wpływa z kolei na poprawę jego pozycji konkurencyjnej⁵²⁰.

Konkurencyjność przyrodnicza gminy kształtowana poprzez politykę konkurowania władz samorządowych, służy zatem zrównoważonemu wykorzystaniu zasobów i walorów przyrodniczych, w wąskim ujęciu w rozwoju turystyki, a w szerokim – we wszystkich bezpiecznych ekologicznie (zrównoważonych) formach gospodarowania – służy zatem kreowaniu zrównoważonego rozwoju. Konkurencyjność przyrodniczą gminy warunkuje występowanie relatywnie rzadkich, cennych, nieskażonych walorów przyrodniczych, ale jej wzrost następuje dzięki zdolności systemu gospodarki gminy do ich wykorzystania w procesie produkcji. Tak zdefiniowana polityka konkurowania władz gminnych w obszarze środowiskowym przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przyrodniczej gminy postrzeganej zgodnie z koncepcją zrównoważonej konkurencyjności.

3.6. Współpraca jako instrument polityki konkurowania władz samorządowych

W miarę wzrostu stopnia złożoności procesów zachodzących w samej organizacji i w jej otoczeniu, coraz częściej pojawia się potrzeba współdziałania, która przekracza granice organizacji, a nawet granice sektorów. Z drugiej strony można zaobserwować wzrost uświadamiania sobie własnej podmiotowości przez ludzi – uczestników licznych relacji oraz rozumienia, jak zorganizowane działanie wpływa na organizacje i ludzi je tworzących oraz na środowisko organizacyjne i naturalne. Stanowi to dobrą płaszczyznę rozwoju współpracy samorządu gminnego z podmiotami z jego otoczenia⁵²¹.

Warunkiem koniecznym absorpcji kapitału finansowego i wiedzy w procesie konkurowania jest posiadanie kapitału społecznego, którego źródło stanowi społeczeństwo obywatelskie. Społeczeństwo obywatelskie postrzega się jako⁵²² „całość tych organizacji społecznych, które są w znacznym stopniu niezależne od państwa, rynku i rodziny, i które działają na rzecz dobra wspólnego, nie ubiegają się o władzę polityczną i nie odwołują się do radykalnych i rewolucyjnych metod”. Wyształcenie się społeczeństwa obywatelskiego w danej gminie uwidacznia się poprzez wysoki stopień otwartości w kontaktach z podmiotami z otoczenia, szybkość adaptowania nowoczesnych idei i rozwiązań, wysoką efektywność działania środowisk lokalnych oraz dbałość społeczności lokalnych o środowisko naturalne.

Samorząd gminny zobowiązany jest do współpracy z obywatelami, którzy dla wspierania harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego danej gminy orga-

⁵²⁰ Tamże.

⁵²¹ B. Kożuch: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 82.

⁵²² J. Forbig: *Społeczeństwo obywatelskie. Polska, jej sąsiedzi i Europa Zachodnia – porównanie. Raporty i Analizy*, 2002, nr 6, s. 5.

nizują się w różnych formach zrzeszeń. W ramach *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* określa się jako społecznie użyteczną działalność organizacji pozarządowych w sferze zadań publicznych⁵²³. Współdziałanie samorządu z organizacjami pożytku publicznego odbywa się na podstawie uchwalonego przez radę gminy rocznego programu współpracy, gdzie do metod tejże współpracy zaliczymy: zlecenie organizacjom zadań publicznych, wzajemne informowanie o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu ich zharmonizowania oraz tworzenie wspólnych zespołów doradczych i inicjatywnych⁵²⁴.

Rola organizacji pozarządowych we wzmacnianiu konkurencyjności jest niestety mało jeszcze doceniana i artykułowana w środowisku wiejskim. Należy zatem podkreślić, że organizacje te istotnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania demokracji i rynku, a podejmowane przez nie działania służą wykształceniu i wzbogaceniu kultury obywatelskiej opartej na „umiejętności współdziałania z innymi ludźmi, szacunku dla prawa i pracy, wzrostu odpowiedzialności za własny los”⁵²⁵. Rezultatem działania tych organizacji jest zmniejszenie się ryzyka wyobcowania, frustracji, wycofania oraz buntu osób dotkniętych bezrobociem, ubóstwem i zagrożonych marginalizacją.

Współcześnie szczególne znaczenie w kształtowaniu życia społeczno-gospodarczego w gminie zyskują tzw. instytucje otoczenia biznesu. Współuczestniczą one w kształtowaniu warunków, w których działają podmioty gospodarcze, tworzą klimat sprzyjający rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości, co zarówno przyspiesza rozwój gospodarczy, jak i sprzyja poprawie warunków życia społeczności lokalnej. W zakresie aktywizowania mieszkańców, tworzenia i przepływu informacji oraz nowoczesnych technologii bardzo pomocne są⁵²⁶: agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, ośrodki szkoleniowo-doradcze, fundusze poręczeń kredytowych, organizacje reprezentujące przedsiębiorców, instytucje proinnowacyjne: inkubatory przedsiębiorczości, które wspierają rozpoczęcie i rozwój działalności gospodarczej, centra transferu technologii i parki naukowe.

⁵²³ Za organizacje pozarządowe uważa się osoby prawne, ale i jednostki nieposiadające osobowości prawnej, w tym stowarzyszenia i fundacje, nie będące jednostkami sektora finansów publicznych, nie działające także w celu osiągnięcia zysku. Zalicza się tu również jednostki organizacyjne i osoby prawne, które działają na podstawie przepisów *Ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, innych kościołów i związków wyznaniowych oraz stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego*, Dz.U. 1989, nr 29, poz. 154. Zakres zadań publicznych natomiast dotyczy: działalności charytatywnej, pomocy społecznej, działalności na rzecz mniejszości narodowych, podtrzymania tradycji narodowej, ochrony i promocji zdrowia, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, upowszechnienia oraz ochrony praw kobiet, promocji zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej, działalności wspierającej rozwój przedsiębiorczości, rozwój społeczności lokalnych i wspólnot, nauki, oświaty, wychowania, wypoczynku dzieci i młodzieży, krajoznawstwa, ekologii, kultury, sztuki, ochrony zwierząt, kultury fizycznej i sportu, porządku i bezpieczeństwa publicznego, pomocy ofiarom katastrof, konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych, ochrony wolności, praw człowieka i swobód obywatelskich, działania na rzecz integracji europejskiej, ochrony i upowszechniania praw konsumentów, promocji i organizacji wolontariatu, za: *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności...*, dz. cyt.

⁵²⁴ W. Kosiedowski: *Kierunki i instrumenty...*, dz. cyt., s. 293.

⁵²⁵ A. Siciński: *Spółczesność informacyjna – społeczeństwo obywatelskie – oświata*, www.idn.org.pl, dostęp z dnia 10.10.2014.

⁵²⁶ Tamże.

W zależności od charakteru poszczególnych jednostek terytorialnych i poziomu ich rozwoju instytucje otoczenia biznesu dostosowują zakres oferowanych przez nie usług. W przypadku dobrze rozwiniętych jednostek instytucje te zajmują się koordynacją prac jednostek naukowo-badawczych oraz przedsiębiorstw, a także doradztwem prawnym i ekonomicznym. W słabiej rozwiniętych jednostkach natomiast starają się zaktywizować mieszkańców do prowadzenia własnego biznesu i pomagają wówczas np. w przygotowaniu biznesplanu, czy uzyskaniu środków na prowadzoną działalność itp.⁵²⁷

Skuteczność działania instytucji otoczenia biznesu istotnie wiąże się z włączeniem się społeczności lokalnej (w tym zwłaszcza lokalnych liderów) w te działania oraz ze współpracą z podmiotami gospodarczymi i jednostką samorządową. Bez zdobycia społecznej akceptacji i nawiązania współpracy z ww. podmiotami, funkcjonowanie tychże instytucji nie jest możliwe w dłuższej perspektywie.

By efektywniej zaspokajać potrzeby społeczności lokalnej, a także w celu wspierania inicjatyw rozwojowych, gminy podejmują współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (gdy stroną współpracy jest gmina) może przebiegać w układzie poziomym – gmina z innymi gminami, bądź pionowym – gmina – powiat – województwo, przy czym współpraca ta może mieć również charakter współpracy międzynarodowej⁵²⁸.

Współdziałanie między podmiotami samorządu terytorialnego zakłada dobrovolność oraz równorzędną sytuację podmiotów współdziałających. Nie ma tu stosunku nadrzędności i podległości⁵²⁹. Do podstawowych aktów prawnych normujących współpracę międzygminną zaliczymy: *Ustawę o samorządzie gminnym*⁵³⁰, *Ustawę o samorządzie powiatowym*⁵³¹ oraz *Ustawę o samorządzie wojewódzkim*⁵³², *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz głoszenia statutów związków*⁵³³ oraz *Ustawę o stowarzyszeniach*⁵³⁴. Do podstawowych form współpracy należą związki i porozumienia komunalne oraz stowarzyszenia⁵³⁵.

W celu wspólnego wykonywania zadań (zgodnie z art. 64 l *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*) gminy mogą tworzyć związki międzygminne (związki komunalne). Ogólny cel tworzenia związku komunalnego wynika z art. 10 *Ustawy o samorządzie gminnym*, który przewiduje, że wykonywanie zadań publicznych, które przekraczają możliwości gminy, następuje w drodze współdzia-

⁵²⁷ W. Burdecka: *Instytucje otoczenia biznesu*. PARP, Warszawa 2004, s. 3.

⁵²⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, Art 172.

⁵²⁹ J. Borkowski: *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*. Przegląd Prawa i Administracji XXXV, Wrocław 1996, s. 37–38.

⁵³⁰ Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami, Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74, z późniejszymi zmianami.

⁵³¹ Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, z późniejszymi zmianami.

⁵³² Dz.U. 1998, nr 142, poz. 1590, z późniejszymi zmianami.

⁵³³ Dz.U. nr 121, poz. 1307.

⁵³⁴ Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855.

⁵³⁵ Te formy wyróżnione zostały w *Ustawie o samorządzie gminnym* (art. 10, 64–84), rzadziej wykorzystywane, a dopuszczalne są takie formy jak: spółki prawa handlowego, konsorcja i klastyry. Za: A. Porawski (red.): *Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby. Raport*. ZMP, Poznań, listopad 2013, s. 4.

łania komunalnego. Stąd wynika, że chodzi tu o formy współdziałania, których przedmiotem jest wyłącznie problematyka dotycząca samorządu dwóch lub więcej gmin.

Niewątpliwie najpopularniejszą formą organizacji współpracy gmin jest porozumienie. Ta forma współpracy była i jest podstawą powstawania związków partnerskich gmin (twinningu), a także zawierania porozumień partnerskich przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej⁵³⁶. Zgodnie z art. 74 ustawy samorządowej, gminy mogą zawierać porozumienia komunalne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadanie publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te zobowiązane są do udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Porozumienie komunalne, w odróżnieniu od pozostałych form międzygminnego współdziałania, a w szczególności od związku komunalnego, nie prowadzi do powstania nowej struktury. Opiera się ono na istniejącym podmiocie, tzn. gminie przejmującej, wykorzystując jego osobowość prawną, strukturę i aparat wykonawczy.

Współdziałanie w ramach stowarzyszenia w praktyce realizowane jest na wszystkich szczeblach: lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Gminy mogą tworzyć stowarzyszenia z innymi gminami, ale też z powiatami, województwami i innymi osobami prawnymi. Celem stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jest wspieranie idei samorządu, jego rozwoju, a także obrony wspólnych interesów. Stowarzyszenia lokalne często zawierane są we współudziale pozasamorządowych partnerów lokalnych⁵³⁷. Jako stowarzyszenia lokalne powoływane są m.in. Lokalne Organizacje Turystyczne (LOT) oraz funkcjonujące w ramach inicjatywy LEADER – Lokalne Grupy Działania – jako stowarzyszenia podmiotów reprezentujących sektor samorządowy, społeczny i gospodarczy.

Poprawie efektywności działania samorządów służy nie tylko wymiana doświadczeń między jednostkami w kraju, ale też w dużej mierze współpraca międzynarodowa⁵³⁸. Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw wpisana została do katalogu zadań własnych samorządu gminnego. W zakresie współpracy międzynarodowej najpopularniejszą formą jest współpraca między jednostkami najniższego szczebla samorządu terytorialnego określana mianem gmin (związku) partnerskiego, bliźniaczego lub twinningu i rozumiana jako kontakty zagraniczne samorządów lokalnych charakteryzujące się bezpośrednim zaangażowaniem się mieszkańców i organizacji lokalnych we współpracę ze społecznościami z gmin zagranicznych. Partnerstwa takie dają możliwość bliskich kontaktów między wspólnotami lokalnymi różnych państw, a przede wszystkim stwarzają władzom lokalnym możliwość wymiany doświadczeń oraz kooperacji w różnych sferach życia społecznego⁵³⁹. Najwyższą formę organizacyj-

⁵³⁶ Możliwość realizacji projektów w formule partnerstwa została określona w obowiązującym od 20.12.2008 r. art. 28a ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach..., dz. cyt.

⁵³⁷ M. Rulińska: *Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*. FRDR, Warszawa 2002, s. 9.

⁵³⁸ A. Skorupska (red.): *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*. Wydawnictwo Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 11–12.

⁵³⁹ Council of European Municipalities and Regions: www.ccre.org, dostęp z dnia 10.10.2014.

ną współpracy transgranicznej jest euroregion – wyodrębniony układ terytorialny zawierający jednostki przestrzenne należące do więcej niż jednego kraju. Celem działania jest w tym przypadku tworzenie i koordynowanie wzajemnie korzystnych działań społeczno-gospodarczych oraz ułatwianie kontaktów pomiędzy mieszkańcami i innymi podmiotami gospodarczymi terenów przygranicznych należących do euroregionu. Euroregion nie stanowi jednej transgranicznej administracyjnej całości, ale po obu stronach granicy tworzone są stowarzyszenia, które podpisują umowę regulującą zasady oraz dziedziny współpracy⁵⁴⁰.

Samorząd gminny posiada szereg możliwości wykorzystania współpracy jako narzędzia wzrostu konkurencyjności. Współpraca ta może mieć miejsce zarówno wewnątrz sektora, jak i międzysektorowo, a jej zasięg może być regionalny, krajowy lub też ponadnarodowy. Do aktywizowania współpracy zobowiązują zadania własne samorządu gminnego, a w szczególności zwłaszcza współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

3.7. Konkurowanie pośrednie władz gminnych

Badając relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a lokalnymi podmiotami gospodarczymi, analizując zakres i instrumentarium wsparcia tychże podmiotów przez samorząd – stymulowania rozwoju przedsiębiorczości należy jeszcze raz przytoczyć definicję polityki konkurowania pośredniego w gminie T. Markowskiego. Według tegoż Autora⁵⁴¹ konkurowanie pośrednie gminy należy rozumieć jako „istnienie lub tworzenie warunków otoczenia dla przedsiębiorstw w nim działających, warunków, które pozwalają na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w elementach będących poza kontrolą działania przedsiębiorstw”.

Analizując możliwości działania samorządu terytorialnego w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości należy zauważyć, że w żadnym akcie prawnym regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego nie wskazano enumeracyjnego wyliczenia zadań w tym obszarze działalności samorządu. Powyższe oznacza, że sfera ta w dużym zakresie została pozostawiona w gestii swobodnej decyzji odpowiednich organów, które poza wykonywaniem zadań wskazanych w ustawach, związanych z organizacją życia gospodarczego – np. poprzez wydawanie niektórych zezwoleń, powinny także działać na rzecz poprawy warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw na terenie określonej jednostki samorządowej⁵⁴². Zgodnie natomiast z *Ustawą o swobodzie działalności gospodarczej*⁵⁴³ „organy administracji publicznej (więc także samorząd terytorialny) wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania

⁵⁴⁰ M. Rulińska: *Współpraca pomiędzy...*, dz. cyt., s. 10.

⁵⁴¹ T. Markowski, D. Stawasz (red.): *Ekonomiczne i środowiskowe...*, dz. cyt., s. 92.

⁵⁴² Zgodnie z tzw. generalną klauzulą kompetencyjną, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o zasięgu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, patrz art. 6 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym...*, dz. cyt.

⁵⁴³ Art. 8 *Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*. Dz.U. 2004, nr173, poz. 1807.

działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców”. Samorząd terytorialny może zatem zgodnie z przepisami obowiązującymi w Polsce⁵⁴⁴ wspierać rozwój przedsiębiorczości na swoim terenie.

Przedsiębiorczość jest elementem specyficznych zasobów terytorium lokalnego wyróżniających je z otoczenia. Unikalność ta, a w gruncie rzeczy atrakcyjność miejsca, uwarunkowana jest zarówno natężeniem występowania zjawiska, jak i zakresem, częstotliwością, trwałością i formą zależności między przedsiębiorczymi podmiotami. Owa przedsiębiorczość z punktu widzenia przewagi konkurencyjnej regionu jest upodmiotowiona przez tworzenie się środowiska przedsiębiorczości. Budowa środowiska przedsiębiorczości opiera się na istnieniu partnerstwa pomiędzy trzema podstawowymi grupami: sektorem prywatnym, sektorem publicznym i sektorem społecznym. B. Szczupak i M. Czornik wskazują na następujące procesy tworzenia środowiska przedsiębiorczości⁵⁴⁵:

- doskonalenie kształcenia i uczenia się,
- kształtowanie więzi i sieci współpracy partnerów,
- kształtowanie partnerstwa sektorów,
- tworzenie pakietu usług wspierających powstawanie nowych form,
- rozwijanie potencjału wzrostu firm istniejących.

Istota roli gminy w rozwoju przedsiębiorczości wynika z ustawowych cech samorządu terytorialnego. Podstawowe płaszczyzny działania gminy w zakresie rozwoju przedsiębiorczości to: polityka gminy, instrumenty finansowe, inwestycje, gospodarowanie mieniem, działalność gospodarcza gminy, rynek pracy, promocja gminy, strategia rozwoju gminy, tworzenie klimatu wspierającego przedsiębiorczość⁵⁴⁶.

Samorządy lokalne mają charakter decyzyjny i to do nich należy stwarzanie pozytywnego klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości. Jednostki samorządu terytorialnego stymulują rozwój lokalny, określają normy działania i procedury poprzez podejmowanie uchwał i rozporządzeń. Są odpowiedzialne za infrastrukturę otoczenia biznesu, zarówno szeroko pojętą infrastrukturę techniczną, jak i społeczną. Mają kompetencje wydawania decyzji kluczowych dla przedsiębiorstw, a także lobbowania u władz wyższego szczebla o szeroko pojęte wsparcie, m.in. poprzez uczestnictwo w lokalnych programach operacyjnych. JST mogą być również same partnerami w projektach europejskich o dofinansowanie konkretnych programów, które przyczyniają się do rozwoju przedsiębiorczości⁵⁴⁷.

⁵⁴⁴ Na formalno-prawne możliwości w tym zakresie wskazują m.in. cytowana w pracy ustawa określająca ustrój i zadania JST, ustawy określające dochody i zasady prowadzenia gospodarki środkami publicznymi oraz *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43, z późn. zm.), a także ustawy regulujące kwestie zasad i form pomocy publicznej przedsiębiorstwom, a w tym *Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* – Dz.U. 2004, nr 123, poz. 1291, z późn. zm.

⁵⁴⁵ B. Szczupak, M. Czornik: Środowisko przedsiębiorczości a konkurencyjność miasta. [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, A. Klasik (red.). AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 133.

⁵⁴⁶ M. Huczek: *Przedsiębiorczość ekologiczna...*, dz. cyt., s. 273.

⁵⁴⁷ M.A. Saar: *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?* Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.PL, Warszawa 2011, s. 64–65.

Samorzady terytorialne realizują wiele ściśle powiązanych zadań na rzecz rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Działania te nazwa się interwencjonizmem samorządowym. Sprowadza się on do następujących głównych obszarów: rozwoju infrastruktury technicznej, rozwoju biznesu oraz rozwoju kapitału ludzkiego⁵⁴⁸.

Analizując efekty, jakie rozwój przedsiębiorczości może przynieść danej gminie należy stwierdzić, że władze gminne nie tylko mogą, ale wręcz powinny wspierać rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Można wyróżnić następujące rodzaje oddziaływania przedsiębiorczości na gospodarkę lokalną⁵⁴⁹:

- wpływ bezpośredni, np. poprzez tworzenie miejsc pracy, wzrost wpływów podatkowych do budżetu;
- wpływ pośredni objawiający się w tym, że poprzez rozwiązywanie problemów z zatrudnieniem, przedsiębiorczość przyczynia się do przeciwdziałania patologiom, rozwiązywania innych problemów społecznych, odgrywa istotną rolę w budowie społeczeństwa obywatelskiego oraz stanowi źródło postępu;
- generowanie efektu mnożnikowego, np. w postaci napływu inwestycji, co z kolei przyczynia się do wzrostu zaangażowania lokalnych zasobów;
- kształtowanie postaw obywateli, gdyż mieszkańcy podejmując działalność gospodarczą uczą się aktywności oraz samodzielnego rozwiązywania problemów.

Instrumenty wspierania przez samorząd gminny MSP mogą być wyróżniane według różnych kryteriów, a każde działanie gminy w tym obszarze ma praktycznie bezpośredni bądź pośredni wpływ na lokalne firmy. Wśród kryteriów klasyfikacji instrumentów wsparcia najbardziej popularne jest podejście polegające na klasyfikacji instrumentów wsparcia w oparciu o budżet jednostki samorządowej, czyli podział na instrumenty dochodowe i wydatkowe. Instrumenty powodujące zmniejszenie dochodów danej jednostki samorządowej (np. ulgi podatkowe) nazywane są instrumentami dochodowymi, a formy wsparcia, których zastosowanie pociąga za sobą wzrost wydatków, określa się jako wydatkowe. Do instrumentów dochodowych zalicza się można ulgi i preferencje skierowane do podmiotów lokalnych w zakresie gminnej polityki podatkowej oraz preferencje przy ustalaniu wysokości opłat lokalnych. Do instrumentów wydatkowych zaliczymy natomiast: inwestycje w infrastrukturę oraz wpieranie funkcjonujących na terenie gmin instytucji otoczenia biznesu⁵⁵⁰.

Skuteczność określonego instrumentu służącego stymulowaniu rozwoju gospodarczego zależy ogólnie rzecz biorąc od stopnia jego wpływu na wyniki finansowe lokalnych przedsiębiorstw. Jak zauważa A. Zalewski⁵⁵¹, badania zagraniczne w tym zakresie, zwłaszcza amerykańskie, wykazują, że:

⁵⁴⁸ W. Musiał: Wspieranie przedsiębiorczości lokalnej poprzez interwencjonizm samorządowy. *Współczesne Zarządzanie*, 2006, nr 3, s. 94.

⁵⁴⁹ E. Bończak- Kucharska, K. Herbst, K. Chmura: *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*. Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 12 i następne.

⁵⁵⁰ W. Dziemianowicz, E. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak: *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. PARP, Warszawa 2001, s. 8–16.

⁵⁵¹ A. Zalewski: Samorząd terytorialny a gospodarka lokalna. [w:] *Państwo, społeczeństwo i gospodarka – proces przekształceń systemowych*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 1993, s. 117–131.

- określone instrumenty stymulowania rozwoju w sposób zróżnicowany oddziałują na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw w poszczególnych działach gospodarki; ich wpływ różnicują także lokalne warunki gospodarowania; im warunki te korzystniejsze dla przedsiębiorstw, tym ten wpływ jest większy;
- czynniki różnicujące lokalne warunki gospodarowania, a więc zyski, koszty, sytuacja na rynku pracy, kapitału oraz produktów i zasobów, mają znacznie większy wpływ na lokalizację przedsiębiorstwa niż instrumenty finansowe władz lokalnych, np. w zakresie polityki podatkowej; najskuteczniejszym stymulatorem rozwoju gospodarczego okazuje się być proinwestycyjna polityka władz samorządowych nastawiona na poprawę lokalnych warunków gospodarowania.

Poprawa pozycji konkurencyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do otoczenia będzie zatem w coraz większym stopniu zależeć od rozmiarów zainwestowanego na jej terenie kapitału prywatnego i publicznego, w ramach którego wyróżnimy: kapitał lokalnych inwestorów, kapitał zewnętrzny podmiotów gospodarczych, kapitał własny bądź zgromadzony z różnych dostępnych dla samorządu źródeł finansowania (pożyczki, kredyty, obligacje, dotacje, subwencje, partnerstwo publiczno-prywatne, współpraca o charakterze publiczno-publicznym, pomoc zagraniczna⁵⁵²).

Atrakcyjność gospodarki danej jednostki terytorialnej w stosunku do innych jednostek jest zatem wynikiem stworzonych korzyści lokalizacyjnych, czyli określonych walorów użytkowych dla przedsiębiorstw i mieszkańców. Efektem zrealizowanych przez samorząd gminy przedsięwzięć inwestycyjnych jest określony potencjał rozwojowy i korzyści dla mieszkańców (widoczne poprzez spadek bezrobocia w gminie, wzrost dochodów mieszkańców) oraz przedsiębiorców (przejawiające się w postaci niższych kosztów produkcji). W konsekwencji działalność inwestycyjna przekłada się na wzrost dochodów budżetu gminy, które z kolei można przeznaczyć na: kreowanie dalszego rozwoju, lepsze zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności w sferze usług społecznych oraz skuteczniejszą ochronę zasobów dziedzictwa kulturowego i przyrody⁵⁵³.

To dzięki inwestycjom gminnym powstaje tzw. „efekt potencjału”, który pozwala na wzrost atrakcyjności danej jednostki samorządu względem innych oraz na zdynamizowanie jej rozwoju. Władze samorządowe powinny szczególnie aktywnie wspierać działania na rzecz poprawy atrakcyjności gmin, ponieważ proces integracji z Unią Europejską nasilił konkurencję między poszczególnymi jednostkami samorządu nie tylko o przyciągnięcie nowych inwestycji, ale także i o przetrwanie funkcjonujących już na ich terenie przedsiębiorstw⁵⁵⁴.

Konkurowanie pośrednie (polityka konkurowania pośredniego) władz samorządowych przejawiające się w tworzeniu warunków otoczenia dla przedsiębiorstw umożliwiających im uzyskanie przewagi konkurencyjnej, a pozostających poza kontrolą ich działania odnosi się zatem do priorytetowego obszaru polityki

⁵⁵² W. Dziemianowicz, E. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak: *Wspieranie przedsiębiorczości...*, dz. cyt., s. 35.

⁵⁵³ M. Ziółkowski: *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. [w:] *Nowe zarządzanie...*, dz. cyt., s. 102–103.

⁵⁵⁴ Tamże, s. 103.

rozwoju lokalnego. Jeżeli działania te ukierunkowane są na przedsiębiorstwa proekologiczne, to przyczyniają się one bezpośrednio do realizacji polityki zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując rozważania nad konkurencyjnością środowiskową gminy, należy wyróżnić jej wąskie i szerokie ujęcie definicyjne. Kształtowana poprzez politykę konkurowania władz samorządowych konkurencyjność przyrodnicza gmin służy zrównoważonemu wykorzystaniu zasobów i walorów przyrodniczych, w wąskim ujęciu w rozwoju turystyki, a w szerokim zaś – we wszystkich bezpiecznych ekologicznie (zrównoważonych) formach gospodarowania. Konkurencyjność środowiskowa (przyrodnicza) gminy wpisuje się w koncepcję zrównoważonej konkurencyjności. Aktywność władz samorządowych w procesie kształtowania konkurencyjności przyrodniczej powoduje, że stają się one jednym z najważniejszych podmiotów wspomagających zrównoważony rozwój lokalny.

Konkurencyjność przyrodniczą gminy warunkuje występowanie relatywnie rzadkich, cennych, nieskażonych walorów przyrodniczych (stanowiących potencjalne źródło przewagi konkurencyjnej), ale jej wzrost następuje dzięki zdolności systemu gospodarki gminy do ich wykorzystania w procesie produkcji. Właściwe wykorzystanie kapitału naturalnego jako źródła przewagi konkurencyjnej wymaga jego pełnej waloryzacji i poszukiwania kierunków produkcji dóbr/usług racjonalnych ekonomicznie oraz bezpiecznych ekologicznie.

W przypadku konkurowania jednostek samorządowych postulowanym narzędziem konkurencyjności jest współpraca. W przypadku gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych wskazana jest współpraca z wszystkimi organizacjami, instytucjami i podmiotami, które mogą przyczynić się do wzrostu konkurencyjności przyrodniczej – wesprzeć proces gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych. Samorząd gminny posiada szereg możliwości wykorzystania współpracy (pionowa, pozioma) o różnym zasięgu (krajowym, ponadnarodowym) jako narzędzia wzrostu konkurencyjności.

Samorząd może prowadzić politykę konkurowania bezpośredniego, w której jest głównym inicjatorem działań mających na celu zrównoważone gospodarcze wykorzystanie lokalnych zasobów i walorów oraz politykę konkurowania pośredniego przejawiającą się w tworzeniu warunków otoczenia dla przedsiębiorstw (proekologicznych) umożliwiając im uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Polityka konkurowania władz samorządowych w obszarze środowiskowym odnosi się zatem do priorytetowego obszaru polityki zrównoważonego rozwoju – wspierania przedsiębiorczości.

Rozdział 4

Ekologiczne aspekty rozwoju gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych

4.1. Pojęcie obszaru przyrodniczo cennego

Dokonując analizy pojemności znaczeniowej pojęcia obszaru przyrodniczo cennego nie można nie odnieść się do definicji obszarów chronionych, zwłaszcza, że pojęcia te niejako nakładają się i niekiedy stosowane są jako równoważne. W powszechnym rozumieniu pojęcie obszaru przyrodniczo cennego taktowane jest jako synonim obszaru chronionego. Faktem jest bowiem, że najlepszym sposobem zachowania wartościowych przyrodniczo terenów jest objęcie ich ochroną i nadanie im odpowiedniego statusu prawnego. Nie wszystkie jednak obszary wartościowe pod względem cech przyrodniczych są i mogą być w przyszłości objęte formami ochrony⁵⁵⁵.

Definicje obszarów przyrodniczo cennych mogą być formułowane na gruncie różnych nauk, ale za wyjściowe, podstawowe należy uznać definicje formułowane w naukach przyrodniczych⁵⁵⁶. Definiowanie obszaru przyrodniczo cennego, mimo stałej obecności w piśmiennictwie z zakresu ochrony przyrody, ciągle budzi kontrowersje. Powodem powstawania trudności definicyjnych jest zakres pojęcia przyrody oraz określenie kryteriów cenności⁵⁵⁷. Powszechnie oznacza on teren o szczególnej wartości przyrodniczej. W. Radecki definiuje obszary przyrodniczo cenne jako „obszary, które przedstawiają wartości dane przez przyrodę dla jakiegokolwiek działalności ludzkiej”⁵⁵⁸. Przy takim rozumieniu terminu pojawia się jednak niebezpieczeństwo wyróżnienia jako obszarów cennych przyrodniczo zarówno parków narodowych, jak i rejonów uprzemysłowionych bogatych w zasoby naturalne umożliwiające rozwój przemysłu.

Jedną z pierwszych obowiązujących w polskiej literaturze przedmiotu jest definicja L. Ryszkowskiego, według którego obszar przyrodniczo cenny to „teren, na którym występuje organizm, gatunek lub zespół organizmów czy też nieożywiony twór, całe siedlisko, ekosystem, jak i krajobraz, wyróżnione ze względu na ich rzadkość, typowość, użyteczność, symboliczność, walor estetyczny itd”⁵⁵⁹.

⁵⁵⁵ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 30.

⁵⁵⁶ Tamże.

⁵⁵⁷ B.M. Dobrzańska: *Planowanie strategiczne...*, dz. cyt., s. 56.

⁵⁵⁸ W. Radecki: *Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych*. OA PTTK, Kraków 1987, s. 5.

⁵⁵⁹ L. Ryszkowski: *Idea rolnictwa ekologicznego – postawienie zagadnienia*. *Zesz. Probl. Post. Nauk Roln.*, 1984, t. 286, s. 17–44.

Należy zatem przyjąć, że największy wpływ na ocenę wartości obszarów przyrodniczo cennych mają cechy naturocentryczne. Wśród nich należy wymienić zarówno cechy nieożywionych elementów środowiska – w tym elementów krajobrazu i struktury przestrzeni – jak i wartość środowiska z punktu widzenia organizmów żywych oraz sprawność funkcjonowania układów ekologicznych, która warunkuje trwałość poszczególnych gatunków. Kolejną grupą cech wyróżniającą środowisko są wartości antropocentryczne, które można określić jako zespół elementów wpływających na aktywność człowieka. Znajdą się tu cechy wpływające na samopoczucie, psychikę, zdrowie, cechy odpowiedzialne za estetyczne, kulturowe i historyczne bodźce. Trzecia grupa – wartości technokratyczne – obejmuje zasoby naturalne przydatne w procesach produkcyjnych, układ przestrzenny terenu wpływający na dostępność komunikacyjną, możliwość lokalizacji działalności gospodarczej czy wreszcie sposób rozmieszczenia elementów środowiska eliminujący konflikty przy korzystaniu z nich⁵⁶⁰. Wartości te (wskazane w grupie trzeciej) były najwyżej cennie w okresie rozkwitu gospodarki rynkowej, a współcześnie kształtująca się cywilizacja wiedzy walory te stawia na dalszym planie⁵⁶¹.

Poza przedstawionymi wartościami środowisko posiada też pewne cechy fizyko-chemiczne, które wpływają na jego stan. Tworzą one specyficzny dla danego środowiska bioklimat rekreacyjny. Ponadto zarówno elementy środowiska geograficznego – rzeźba terenu, warunki wodne, klimat oraz szata roślinna, a także czynniki antropogeniczne dodatkowo oddziałują na wspomniany bioklimat, decydując w ostateczności o komforcie wypoczynku i rekreacji. Środowisko naturalne albo słabo przekształcone, wolne od zanieczyszczeń, często o wysokich walorach przyrodniczych posiada bioklimat najlepiej dopasowany do potrzeb rozwoju turystyki.

Na podstawie analizy cech środowiska można stwierdzić, że w ocenie obszarów przyrodniczo cennych największe znaczenie mają rejony o dużej bioróżnorodności, w ogóle nie zmienione lub tylko w niewielkim stopniu przekształcone przez człowieka, na których poziom zanieczyszczeń nie zakłóca funkcjonowania pierwotnych ekosystemów. Są to obszary, które ze względu na swój charakter najlepiej zaspokajają potrzeby człowieka w zakresie estetycznym, naukowym, kulturowym oraz wypoczynkowym. Powinny one służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu pod warunkiem zachowania trwałości walorów środowiska, ale aby spełnić postulat ochrony zasobów środowiska niezbędne są uregulowania prawne. Należy przy tym zaznaczyć, że stopień ochrony powinien być dopasowany do elementu przyrody posiadającego określone cechy. Ochronie ścisłej, oznaczającej całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną nie mogą podlegać bezkrytycznie wszystkie walory przyrodnicze⁵⁶².

⁵⁶⁰ A. Krzymowska-Kostrowicka: *Geoekologia turystyki i wypoczynku*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

⁵⁶¹ M. Łuszczuk: Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych. [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych, t. 1*, T. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 260–263.

⁵⁶² Tamże.

Definicje na gruncie nauk przyrodniczych wskazują, że obszary przyrodniczo cenne to tereny, których właściwości znacznie wykraczają poza prawno-administracyjne określenie obszarów chronionych⁵⁶³. Zależność ta nie jest zwrotna – wszystkie obszary chronione są wartościowe przyrodniczo, ale nie wszystkie obszary przyrodniczo cenne są objęte różnymi formami ochrony. Identyfikacja obszarów przyrodniczo cennych jest pierwszym krokiem na drodze do ich ochrony, a kolejnym jest przypisanie odpowiedniej formy ochrony przyrody do walorów danego obszaru. Jeżeli walory lub stan prawno-własnościowy obszarów przyrodniczo cennych uniemożliwiają powołanie nowej formy ochrony, to rozwiązaniem tej sytuacji mogą być odpowiednie zapisy (korekty) w gminnych planach zagospodarowania przestrzennego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym stanowią zatem kluczowy instrument zachowania obszarów przyrodniczo cennych nie objętych ochroną⁵⁶⁴. Ochrona struktury i funkcji obszarów przyrodniczo cennych zależy więc przede wszystkim od ich cenności, a następnie od ustalenia aktów prawnych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁵⁶⁵.

W naukach prawnych rzadko występuje pojęcie obszaru przyrodniczo cennego, a powszechnie używane jest pojęcie „obszar chroniony”. Według aktualnie obowiązującej definicji obszarów chronionych sformułowanej przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody – IUCN, obszar chroniony obejmuje „ściśle zdefiniowaną przestrzeń geograficzną, uznaną (formalnie, przez odpowiednie władze i społeczność lokalną), przeznaczoną (do ochrony) i zarządzaną poprzez środki prawne lub też inne efektywne środki dla osiągnięcia długoterminowych celów w zakresie ochrony przyrody, wraz z występującymi tam usługami (oraz dobrami) ekosystemowymi i walorami kulturowymi”⁵⁶⁶. Definicja ta podkreśla konieczność rozwijania na obszarze chronionym jako podstawowej funkcji ochronnej realizowanej skutecznie głównie dzięki normom prawnym, ale dopuszcza także stosowanie innych efektywnych środków w zakresie ochrony przyrody, podkreśla się jednocześnie możliwość świadczenia przez ten obszar usług na rzecz jego społeczno-gospodarczego rozwoju.

Techniczne ujęcie definicji obszaru chronionego odnosi się do objęcia określonego terytorium szczególnym rygorem prawnym ochrony środowiska. Pod pojęciem ochrony środowiska zgodnie z obowiązującą ustawą *Prawo ochrony środowiska*⁵⁶⁷ – rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

⁵⁶³ Por. M. Kistowski: *Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na obszarach przyrodniczo cennych. Czasopismo Techniczne*, 2007, z. 7–A.

⁵⁶⁴ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach...*, dz. cyt., s. 32.

⁵⁶⁵ Tamże, s. 30–32.

⁵⁶⁶ N. Dudley (red.): *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland 2008.

⁵⁶⁷ *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo...*, dz. cyt., art. 3.

Zgodnie z *Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* funkcjonującymi w Polsce formami ochrony przyrody są⁵⁶⁸:

1. parki narodowe;
2. rezerваты przyrody;
3. parki krajobrazowe;
4. obszary chronionego krajobrazu;
5. obszary Natura 2000;
6. pomniki przyrody;
7. stanowiska dokumentacyjne;
8. użytki ekologiczne;
9. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;
10. ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

W definicjach obszarów cennych przyrodniczo zaznacza się, że zawierają one obszary ochronne, gdzie przyroda poddana jest prawnemu reżimowi ochrony. Klasyfikacja powyższa, jak również definicja poszczególnych prawnych form ochrony może być zatem przydatna do dalszego formułowania pojęcia obszarów przyrodniczo cennych.

Szczególnym reżimem ochronnym wyróżniają się rezerваты. Rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi⁵⁶⁹. Celem rezerwatu jest przede wszystkim utrzymanie dotychczasowych stosunków biocenotycznych⁵⁷⁰. Uznanie za rezerwat przyrody następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1 000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.

Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów⁵⁷¹. Podstawę prawną tworzenia parków narodowych stanowi rozporządzenie Rady Ministrów.

Park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju⁵⁷². Parki krajobrazowe są tworzone w drodze uchwały sejmiku województwa.

⁵⁶⁸ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 6.

⁵⁶⁹ Tamże, art. 34.

⁵⁷⁰ D. Fijałkowski: *Ochrona przyrody i środowiska na Lubelszczyźnie*. Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 2003, s. 85.

⁵⁷¹ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 8.

⁵⁷² Tamże, art. 16.

Dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych sporządza się i realizuje plan ochrony⁵⁷³. Należy zaznaczyć, że o ile w przypadku parków narodowych i rezerwatów plany ochrony zawierają głównie ustalenia ochronne, to w odniesieniu do parków krajobrazowych, oprócz podstawowych zasad ochrony zlokalizowanych tu zasobów środowiskowych, szeroko uwzględniane powinny być preferowane kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru⁵⁷⁴.

Obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych⁵⁷⁵. Obszary chronionego krajobrazu powołuje się w podobnych celach jak parki krajobrazowe, w zasadzie obejmują one jeszcze większe powierzchnie, ale o mniejszej randze ochronnej⁵⁷⁶. Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa.

Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów: okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie⁵⁷⁷. To małe pod względem zajmowanej powierzchni obiekty ochronne (zwłaszcza, że dominującym ich rodzajem są pojedyncze drzewa)⁵⁷⁸. Znaczenie ich jest przede wszystkim wychowawcze, naukowo-dydaktyczne, estetyczne oraz ochronne.

Stanowiskami dokumentacyjnymi są niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do wyodrębnienia, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskinie lub schroniska podskalne wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych. Stanowiskami dokumentacyjnymi mogą być także miejsca występowania kopalnych szczątków roślin lub zwierząt⁵⁷⁹.

Użytkami ekologicznymi są zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzeczka, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmna-

⁵⁷³ Tamże, art. 18.

⁵⁷⁴ A. Bołtromiuk: *Ekonomiczne aspekty...*, dz. cyt., s. 79.

⁵⁷⁵ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 23.

⁵⁷⁶ D. Fijałkowski: *Ochrona przyrody...*, dz. cyt., s. 169.

⁵⁷⁷ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 40.

⁵⁷⁸ D. Fijałkowski: *Ochrona przyrody...*, dz. cyt., s. 36.

⁵⁷⁹ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 41.

zania lub miejsca sezonowego przebywania⁵⁸⁰. Są to zwykle małe powierzchnie nie nadające się do gospodarczego użytkowania⁵⁸¹.

Zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi są fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne⁵⁸². Służą ochronie i waloryzacji interesujących zakątków kraju o randze lokalnej lub regionalnej, których obszar jest za mały aby tworzyć park krajobrazowy, a wartości przyrodnicze nie tak wielkie, aby powoływać rezerwat przyrody⁵⁸³.

Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy⁵⁸⁴.

Ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów obejmuje okazy gatunków oraz siedliska i ostoje roślin, zwierząt i grzybów. Ochrona gatunkowa ma na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących na terenie kraju lub innych państw członkowskich Unii Europejskiej rzadkich, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną (na podstawie przepisów umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną) gatunków roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk i ostoi, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej⁵⁸⁵.

Relatywnie nową powierzchnią formą ochrony jest sieć obszarów Natura 2000. Obszar Natura 2000 – to obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych, lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Obszar Natura 2000 może obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych innymi formami ochrony przyrody⁵⁸⁶. Obszary Natura 2000, podobnie jak parki narodowe i krajobrazowe oraz rezerваты są formą, której funkcjonowanie opiera się o plan ochrony/zadań ochronnych⁵⁸⁷.

Wyróżnikiem obszarów chronionych jest obowiązywanie szczególnego rygoru prawnego, odmiennego od powszechnego rygoru ochronnego. W świetle przedstawionej charakterystyki prawnych form ochrony przyrody za najważniejsze kategorie obszarów objętych szczególnym rygorem prawnym uznać należy: rezerwat przyrody, park narodowy, park krajobrazowy, obszar Natura 2000, obszar chronionego krajobrazu⁵⁸⁸.

⁵⁸⁰ Tamże, art. 42.

⁵⁸¹ D. Fijałkowski: *Ochrona przyrody...*, dz. cyt., s. 84.

⁵⁸² *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 43.

⁵⁸³ D. Fijałkowski: *Ochrona przyrody...*, dz. cyt., s. 175.

⁵⁸⁴ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 44.

⁵⁸⁵ *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin*. Dz.U. 2012, nr 0, poz. 81, *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących grzybów objętych ochroną*. Dz.U. 2004, nr 168, poz. 1765, *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt*. Dz.U. 2011, nr 237, poz. 1419.

⁵⁸⁶ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 34.

⁵⁸⁷ Tamże, art. 28–29.

⁵⁸⁸ Por. A. Bołtmiuk: *Ekonomiczne aspekty...*, dz. cyt., s. 56.

Analizując kwestie ochrony przyrody z punktu widzenia nauk o zarządzaniu, obowiązujące prawnie formy ochrony przyrody można klasyfikować według sposobu zarządzania. Wyróżnić wówczas można jednostki z wyodrębnionym zarządem oraz jednostki zarządzane bezpośrednio przez organy rządowe i samorządowe. Do pierwszej grupy zaliczyć można parki narodowe i krajobrazowe, druga grupa obejmuje: obszary Natura 2000, rezerwaty przyrody, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. W pierwszym przypadku samodzielne jednostki zarządzania wymienionymi formami ochrony podejmują własne działania, ale jednocześnie wymagają skorelowania podejmowanych decyzji z decyzjami władz samorządowych czy organów administracji rządowej. Samodzielność zarządzania daje jednostkom inną pozycję w stosunku do organów władzy lokalnej, ponieważ łatwiej mogą one realizować cele ochronne, chociaż czasami rodzi to konflikt interesów między ochroną środowiska przyrodniczego a działalnością gospodarczą na poziomie społeczności lokalnych. Wieloletnie doświadczenia pokazują przykłady zarówno właściwej współpracy, jak i konfliktów, wymagających zewnętrznej mediacji⁵⁸⁹.

Utrzymując związek pojęcia obszarów przyrodniczo cennych z różnorodnością biologiczną, w próbie dalszego uszczegóławiania definicji można przyjąć za punkt wyjścia wartości ekonomiczne. Przyjęcie takiego kryterium wydaje się uzasadnione, ponieważ z jednej strony zagrożenie przyrody związane jest głównie z działalnością gospodarczą, z drugiej zaś szansy na zachowanie obszarów o wysokiej różnorodności w stanie niezmienionym upatruje się współcześnie nie w ścisłej ochronie konserwatorskiej, ale we właściwym wykorzystaniu tych obszarów w procesach gospodarczych⁵⁹⁰.

W świetle kryteriów ekonomicznych B.M. Dobrzańska proponuje następującą przyjętą w niniejszej pracy definicję obszarów przyrodniczo cennych – są to „obszary, których różnorodność biologiczna stanowi lub może stanowić (przy doborze właściwych kierunków i metod) dominujący, istotny czynnik działalności gospodarczej lub w istotny sposób ogranicza formy gospodarowania sprzeczne z podstawowym celem istnienia obszarów przyrodniczo cennych – zachowaniem różnorodności biologicznej”. Jak wynika z powyższej definicji, miernikiem wartości obszarów cennych, ze względu na ich różnorodność, mogą być utracone korzyści w związku z ewentualnym (w celu ochrony) ograniczeniem swobody gospodarowania⁵⁹¹.

Zgodnie z definicją „ekonomiczną” za obszary przyrodniczo cenne nie mogą być uznawane małe obszary o wysokiej bioróżnorodności czy obszary o słabych reżimach ochronnych, ponieważ ich wpływ na skalę gospodarowania jest niewielki⁵⁹².

Kryteria ekonomiczne wskazują, że obszar przyrodniczo cenny jest (powinien być) przedmiotem gospodarowania. W ramach rozwoju obszarów cennych przyrodniczo nie należy zapominać, że podstawowym celem rozwoju jest zaspokajanie

⁵⁸⁹ A. Zielińska: *Gospodarowanie na...*, dz. cyt., s. 36–37.

⁵⁹⁰ B.M. Dobrzańska: *Planowanie strategiczne...*, dz. cyt., s. 57.

⁵⁹¹ Tamże, s. 57–58.

⁵⁹² Tamże.

potrzeb społecznych. Oznacza to konieczność poszukiwania kierunków rozwoju, które przy zachowaniu odpowiedniego stanu środowiska zapewniałyby społeczności dochody pozwalające zaspokoić ich potrzeby bytowe. W związku z tym na obszarach przyrodniczo cennych powinna występować podsfera powiązań społeczno-gospodarczych, umożliwiającą właściwe włączenie obszaru chronionego w szerszy kontekst gospodarczy, a przez to kompensowanie utraconych korzyści⁵⁹³. W zależności od charakteru obszaru przyrodniczo cennego można dopuścić następujące formy działalności człowieka: rolnictwo ekologiczne, turystykę zrównoważoną, gospodarkę opartą na wiedzy, proprzyrodniczą działalność gospodarczą, propagowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego⁵⁹⁴.

Odnosząc się ponownie do relacji między pojęciem „obszar przyrodniczo cenny” a „obszar chroniony” należy podkreślić, że wyróżnienie obszarów przyrodniczo cennych rozszerza ideę obszarów chronionych. Obszary chronione są zawsze konstruktywnym elementem obszarów przyrodniczo cennych. Na obszarach przyrodniczo cennych może i powinna – aby zaspokoić potrzeby bytowe zamieszkujących je społeczności lokalnych – być prowadzona (poza strefami ścisłej ochrony dotyczącej wybranych form ochrony przyrody) działalność gospodarcza.

4.2. Delimitacja obszarów przyrodniczo cennych

Pojęcie „obszary przyrodniczo cenne” nie jest prawnie sprecyzowane, a w literaturze spotyka się bardzo zróżnicowane definicje⁵⁹⁵. Stwarza to problem w opracowaniu kryteriów wydzielenia obszarów, które określa się tym pojęciem. Uwzględniając postulat gospodarczego wykorzystania zasobów obszarów przyrodniczo cennych należy przyjąć definicje opierające się nie tylko na kryterium przyrodniczym, ale i ekonomicznym⁵⁹⁶.

Wydzielenie obszarów przyrodniczo cennych nie powinno dotyczyć wyłącznie granic obszaru, który chcemy chronić, lecz obszaru, w ramach którego można zaproponować taką strategię rozwoju, pozwalającą na ochronę wszelkich pożądanых zasobów i walorów przyrody, a jednocześnie nie ograniczającą szans na rozwój społeczno-gospodarczy społeczności lokalnych⁵⁹⁷. Stopień cennej przyrodniczej (ekologicznej) można zatem określać także dla obszaru gminy⁵⁹⁸. Podejście takie wydaje się słuszne, ponieważ obszar przyrodniczo cenny to terytorium zawarte w całości lub części w określonej jednostce podziału taksonomicznego. W analizie obszaru przyrodniczo cennego, przy usytuowaniu go w jednostce sa-

⁵⁹³ Tamże.

⁵⁹⁴ M. Łuszczuk: *Kierunki rozwoju...*, dz. cyt., s. 264.

⁵⁹⁵ M. Jalinik: *Zarządzanie gospodarstwem ekoagroturystycznym na obszarach przyrodniczo cennych*. Zeszyty Naukowe Politechniki Białostockiej Ekonomia i Zarządzanie – Zeszyt 14. Wydawnictwo PB, Białystok 2009.

⁵⁹⁶ M. Witkowska-Dąbrowska, T.M. Łąguna (red.): *Zarządzanie zasobami środowiska*. Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Białystok 2010, s. 66.

⁵⁹⁷ M. Jalinik: *Zarządzanie gospodarstwem...*, dz. cyt.

⁵⁹⁸ M. Witkowska-Dąbrowska, T.M. Łąguna (red.): *Zarządzanie zasobami...*, dz. cyt., s. 75.

morządu terytorialnego, jaką jest gmina, można użyć określenia „gmina przyrodniczo cenna”.

Z faktu umiejscowienia obszaru przyrodniczo cennego w danej jednostce samorządu terytorialnego wynika dualność podmiotowa oddziaływania na rozwój tego obszaru – podległość organom administratora danej formy ochrony przyrody oraz właściwym władzom lokalnym odpowiedzialnym za realizację zrównoważonego rozwoju na terytorium gminy „cennej przyrodniczo”. W przypadku, gdy na terenie takiej gminy znajduje się kilka typów obszarów chronionych, a zwłaszcza w sytuacji ich nakładania się przestrzennego, występuje konieczność współpracy kilku administratorów i władzy lokalnej.

Odnosząc się do faktu przestrzennego umiejscowienia obszaru cennego przyrodniczo w danej JST, a także na potrzeby dalszej operacjonalizacji obszarów przyrodniczo cennych w gminach, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie definicyjne i wynikające z tego warunki definiowania:

- gmina przyrodniczo cenna to gmina, w granicach której usytuowane jest terytorium podlegające powierzchniowej ochronie przyrody, przy znaczącym reżimie ochronnym oraz wyodrębnionych planach ochronnych i administratorach tych obszarów, a więc dotyczy to takich form ochrony prawnej jak: rezerwaty przyrody, parki narodowe i krajobrazowe, obszary Natura 2000 (to duże przestrzennie obszary o wysokiej bioróżnorodności),
- obszar gminy przyrodniczo cennej poza prawnym rygiem podlega dodatkowej formalnej i nieformalnej ochronie wynikającej z aktywnej polityki ekologicznej władz lokalnych (plany zrównoważonego rozwoju wdrażane przez władze lokalne powinny uwzględniać plany ochrony służące administrowaniu tymi obszarami) oraz z działalności innych podmiotów gospodarczych – działań ochronnych społeczności lokalnej, a w tym szczególnie rolników (to tereny wiejskie), przedsiębiorców i pozarządowych organizacji proekologicznych,
- teren gminy przyrodniczo cennej wyróżnia struktura użytków gruntowych korzystnie warunkująca zdolność przyrody do samoregulacji ekologicznej⁵⁹⁹,
- podmioty gospodarujące na terenie gminy przyrodniczo cennej wykazują względnie niską presję na środowisko,
- gmina przyrodniczo cenna to taka, której środowisko przyrodnicze może stanowić źródło lokalnej i ponadlokalnej (zwłaszcza obszar cenny przyrodniczo, jeżeli jest zlokalizowany na terenie kilku sąsiadujących JST) przewagi konkurencyjnej.

W sensie koncepcyjnym ramy dla skonstruowania zestawu wskaźników cności przyrodniczej powinien wyznaczać model Presja-Stan-Reakcja (P-S-R), oparty na trójdzielnym podziale według kryteriów przyczynowo-skutkowych. U podstaw tego podejścia tkwi przekonanie, że działalność człowieka wywiera presję na środowisko przyrodnicze i jest przyczyną jego degradacji. Reakcja społeczeństwa na te zmiany przejawia się w świadomym tworzeniu zasad i realizacji polityki zrów-

⁵⁹⁹ Inne określenie samoregulacji przyrodniczej: zdolność powracania do stanu dynamicznej równowagi na wszystkich poziomach przyrody. Za <http://www.encyklopedialesna.pl/hasla/index/17835>, dostęp z dnia 10.10.2015.

noważonego rozwoju⁶⁰⁰. W Polsce pierwsze próby (już w drugiej połowie lat 80.) opracowania wskaźników w układzie P-S-R oraz analiz oceny środowiska w takim układzie podjął T. Bajerowski wraz z zespołem⁶⁰¹. Zaproponowali oni delimitację obszarów przyrodniczo cennych w oparciu o trzy następujące parametry⁶⁰²:

- „moc ekologiczną” formy użytkowania uzależnioną od rodzaju użytku gruntowego i mierzoną procentowym udziałem poszczególnych użytków gruntowych – określa stan środowiska,
- zanieczyszczenie środowiska i stopień zdegradowania poszczególnych elementów środowiska,
- stopień zachowania naturalnych elementów środowiska mierzony ilością bądź wielkością elementów środowiska prawnie chronionych – określa działania z zakresu ochrony – reakcji.

W niniejszym opracowaniu na potrzeby operacjonalizacji cenności przyrodniczej JST – gmin wiejskich (miejsko-wiejskich) autorka przyjęła opracowany przez T. Bajerowskiego układ parametrów cenności przyrodniczej obszaru. W procesie definiowania zestawu wskaźników cenności przyrodniczej przyjęto w pracy następujące kryteria⁶⁰³:

- dostępność danych dla wszystkich badanych jednostek terytorialnych na poziomie gminy (NUTS 5),
- wartość analityczną (wskaźniki niosące istotne informacje),
- niepowtarzalność zmiennych w trzech obszarach (P-S-R),
- unikanie wskaźników o ambiwalentnym ładunku informacyjnym (problem kwalifikacji stymulanta/destymulanta),
- unikanie (o ile to było możliwe) informacji zero-jedynkowych,
- kwantyfikacja cech jakościowych,
- przydatność dla celów kształtowania polityki, zwłaszcza lokalnej i regionalnej wobec badanych jednostek,
- łatwość zrozumienia i powszechna akceptacja.

Podstawowy problem⁶⁰⁴ w zakresie doboru zmiennych stanowiły przede wszystkim:

⁶⁰⁰ J. Suchta (red.): *Wycena i gospodarowanie nieruchomościami na obszarach cennych ekologicznie (cennosc ekologiczna – wartosc ekonomiczna)*. Zachodnie Centrum Organizacji, Olsztyn – Zielona Góra 1997, s. 75–90.

⁶⁰¹ Do metody oceny cennosci przyrodniczej zaproponowanej przez T. Bajerowskiego i współautorów na potrzeby wyceny obszaru gminy nawiązywała później M. Witkowska-Dąbrowska, dokonując kilkakrotnie zmian lub korekt przyjmowanego zestawu wskaźników, por.: M. Witkowska-Dąbrowska: *Wyznaczanie obszarów strategicznych*. [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów cennych...*, dz. cyt., s. 96–116, M. Witkowska-Dąbrowska, T.M. Łąguna (red.): *Zarządzanie zasobami...*, dz. cyt., s. 66–76, M. Witkowska-Dąbrowska: *Wyznaczanie strategicznych obszarów ekologicznie cennych*. [w:] *Analiza uwarunkowań wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie powiatu olsztyńskiego ziemskiego z wykorzystaniem doświadczeń Portugalii*, T.M. Łąguna, I.M. de Jesus (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2010, s. 110–126.

⁶⁰² Suchta J. (red.): *Wycena i gospodarowanie...*, dz. cyt., s. 75–90.

⁶⁰³ D. Guzal-Dec: Operacjonalizacja modelu Presja-Stan-Reakcja w badaniu cennosci ekologicznej gmin wiejskich na przykładzie województwa lubelskiego. *Annual Set the Environment Protection/Rocznik Ochrona Środowiska*, 2013, t. 15, nr 3, s. 2925–2941.

⁶⁰⁴ Problemy szczegółowe opisane zostały przy analizie poszczególnych wskaźników.

- bardzo ograniczony dostęp do odpowiedniego materiału statystycznego dla gmin – poziomu NUTS 5 (niepełne szeregi czasowe, brak danych dla tego poziomu agregacji),
- niska wartość analityczna wielu danych/wskaźników BDL GUS,
- wielość źródeł informacji i niewielki zasób informacyjny BDL GUS.

W tabeli 4.1 przedstawiono wykaz przyjętych wskaźników cenności przyrodniczej gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w układzie wskaźników: presji, stanu i reakcji.

Tabela 4.1. Wskaźniki cenności przyrodniczej gmin wiejskich i wiejsko-miejskich

Lp.	Wskaźniki presji (P), stanu (S) i ochrony(O); (źródło danych)
(P1)	liczba dużych emitorów (instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego) – wskaźnik zanieczyszczenia powietrza (WIOŚ)
(P2)	ludność korzystająca z sieci gazowej/ludność wg faktycznego miejsca zamieszkania – wskaźnik zanieczyszczenia powietrza (BDL GUS)
(P3)	udział długości czynnej sieci kanalizacyjnej w czynnej sieci rozdzielczej wodociągowej – wskaźnik zanieczyszczenia wód (BDL GUS)
(P4)	obsada zwierząt w sztukach dużych (SD) na 100 ha użytków rolnych – wskaźnik zanieczyszczenia wód i gleb (PSR 2010, GUS)
(P5)	odsetek gospodarstw objętych zorganizowaną gospodarką odpadami – presja z tytułu wytwarzania i składowania odpadów (BDL GUS)
(P6)	obecność i stan składowiska odpadów – presja spowodowana wytwarzaniem i składowaniem odpadów* (WIOŚ)
(P7)	udział długości dróg krajowych i wojewódzkich w powierzchni gminy – wskaźnik zanieczyszczenia gleb i hałasu (BDL GUS)
(P8)	występowanie przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu pochodzącego z instalacji w porze dnia i nocy – wskaźnik hałasu (WIOŚ)
(P9)	zgodność z obowiązującymi normami dopuszczalnej wartości składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego – wskaźnik PEM (WIOŚ)
(S1)	średnia ważona udziałów poszczególnych użytków gruntowych w powierzchni gminy** (GUS)
(O1)	udział powierzchni rezerwatów przyrody, parków narodowych i krajobrazowych w powierzchni gminy (BDL GUS)
(O2)	udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy (RDOŚ***)
(O3)	udział powierzchni działek, na których realizowane są pakiety rolno-środowiskowe w powierzchni użytków rolnych (ARiMR)
(O4)	nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska według kierunków inwestowania (BDL GUS)
(O5)	wydatki budżetu gminy na ochronę środowiska (BDL GUS)

Źródło: opracowanie własne.

* Brak wysypiska oraz spełnianie norm przez istniejące wysypiska – uznawano jako stan pozytywny.

** Informacje na temat wag – patrz wzór 5.1.

*** Dane RDOŚ oraz wykaz z *Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków*. Dz.U., nr 25, poz. 1330.

Zaprezentowane wskaźniki mogą i powinny służyć do: oceny skuteczności polityki ochrony środowiska poszczególnych gmin, oceny cenneści przyrodniczej gmin wiejskich, wyznaczenia obszarów strategicznych ze względu na cenneść przyrodniczą, prowadzenia skutecznej polityki interregionalnej w zakresie ochrony środowiska i dystrybucji środków służących bardziej optymalnej ochronie środowiska, wskazania gmin problemowych odnośnie stanu ekologicznego, informowania społeczności lokalnej o środowisku naturalnym.

Podczas operacjonalizacji wskaźnikowej modelu P-S-R dostrzeżono dwa główne problemy jego pełnej implementacji⁶⁰⁵:

- ograniczona dostępność danych statystyki masowej dla poziomu gmin utrudnia szczegółowe analizy w układzie P-S-R dla poszczególnych elementów środowiska, np. presja na gleby – stan gleb – ochrona gleb,
- ograniczony zakres monitoringu stanu środowiska naturalnego dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (badania krótkookresowe, ograniczenia finansowe przeprowadzania monitoringu oraz brak aktualnych reprezentatywnych badań np.: stanu gleb).

Wskaźniki presji na środowisko. Bezpośrednie przyczyny zanieczyszczenia i degradacji, będące przejawami antropogenicznego obciążenia środowiska to⁶⁰⁶: nieracjonalne użytkowanie zasobów naturalnych i niewłaściwe zagospodarowanie środowiska, przekształcanie powierzchni, zmiany krajobrazu i towarzyszące im zmiany istniejących ekosystemów, degradacja gleb, wytwarzanie i składowanie odpadów przemysłowych i komunalnych oraz zużytych przedmiotów trwałych, zanieczyszczenie cieków i zbiorników wód powierzchniowych oraz wód podziemnych, zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego pyłami i gazami, pozamateriałowe zanieczyszczenie przestrzeni (termiczne, radioaktywne, elektromagnetyczne), emitowanie uciążliwego hałasu i wibracji, niszczenie roślin, zwierząt oraz unikatowych ekosystemów i układów przyrodniczych.

Największymi antropogenicznymi źródłami emisji zanieczyszczeń do powietrza są⁶⁰⁷: zorganizowane źródła emitujące zanieczyszczenia w czasie procesów energetycznego spalania paliw oraz przemysłowych procesów technologicznych, środki transportu samochodowego, wodnego, lotniczego, paleniska i kotłownie indywidualnych systemów grzewczych, budynków oraz niezorganizowana emisja powierzchniowa z procesów technologicznych oraz hałd i składowisk odpadów.

Stopień zanieczyszczenia powietrza w przypadku oceny cenneści przyrodniczej gmin można określić na podstawie sposobu ogrzewania, źródeł energii wykorzystywanych przy tym ogrzewaniu, czyli na podstawie tzw. emisji niskiej. Nie bez znaczenia pozostaje tu obecność instalacji szczególnie uciążliwych dla środowiska pod względem emisji do atmosfery⁶⁰⁸.

⁶⁰⁵ D. Guzal-Dec: Operacjonalizacja modelu..., dz. cyt., s. 2925–2941.

⁶⁰⁶ K. Górka, B. Poskrobko: *Ekonomia ochrony środowiska*. PWE, Warszawa 1991, s. 63.

⁶⁰⁷ *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2011 roku*. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2012.

⁶⁰⁸ M. Witkowska-Dąbrowska, T.M. Łąguna (red.): *Zarządzanie zasobami...*, dz. cyt., s. 75.

Mając na uwadze specyfikę problemu w ramach presji przejawiającej się zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego pyłami i gazami przyjęto zatem następujące wskaźniki:

1) dla zanieczyszczeń przemysłowych – (P1):

- liczba dużych emitorów (instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego⁶⁰⁹) – destymulanta, gdzie przyjęto następującą punktację przy zamianie na stymulantę cenności przyrodniczej: powyżej 2 emitorów – 0 pkt, 2 emitory – 1 pkt, 1 emitor – 2 pkt, brak emitorów – 3 pkt⁶¹⁰,

2) dla zanieczyszczeń z gospodarstw domowych – (P2):

- odsetek ludności korzystającej z gazowych źródeł energii – wskaźnik ludność korzystająca z sieci gazowej/ludność według faktycznego miejsca zamieszkania – stymulanta.

Przy określeniu stopnia zanieczyszczenia wód na obszarze gminy należy uwzględnić uzbrojenie terenu w kanalizację⁶¹¹. Ścieki komunalne nieodprowadzone do kanalizacji stanowią bowiem potencjalne źródło zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych. Mając na uwadze fakt, że klasy czystości wód nie mogą być przyjęte jako wskaźnik oceny stopnia zanieczyszczenia (nie jest możliwa ewidencja na poziomie gmin, a jedynie miejscowości przy analizach dla mniejszych obszarów – brak niezbędnych danych), w ramach presji przejawiającej się zanieczyszczeniem wód przyjęto zatem wskaźnik (P3) stosunku długości czynnej sieci kanalizacyjnej do czynnej sieci rozdzielczej wodociągowej – jako stymulantę cenności przyrodniczej.

Zanieczyszczenia pochodzące z sektora rolniczego stanowią duże źródło presji, co wynika głównie z niewłaściwego wykonywania zabiegów agrotechnicznych czy też składowania nawozów naturalnych. Ciągłe dość duży problem stanowi odprowadzanie z gospodarstw wiejskich surowych ścieków bezpośrednio do zbiorników wodnych, wynikający z niedostatecznej sanitacji obszarów wiejskich. Istnieje duża dysproporcja między długością sieci wodociągowej i kanalizacyjnej⁶¹².

Istotnym źródłem zanieczyszczenia wód są spływy powierzchniowe zanieczyszczeń z terenów rolniczych, głównie związków azotu i fosforu. Dodatkowo nieprawidłowe składowanie pasz soczystych, nawozów naturalnych czy środków ochrony roślin przyczynia się do dużego obciążenia gleb związkami biogennymi. Ilość tych zanieczyszczeń można ograniczyć stosując dobre praktyki rolnicze, m.in. właściwy dobór dawek nawozów, nawożenie w odpowiednich porach roku, budowanie płyt obornikowych czy też zbiorników na gnojowicę.

W przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich jako wskaźnik presji – oddziaływania na zanieczyszczenie gleb i wód w badaniu cenności przyrodniczej gmin przyjęto wskaźnik (P4) obsady zwierząt w sztukach dużych (SD) na 100

⁶⁰⁹ Listę instalacji, które podlegają obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego ustala Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, zgodnie z wytycznymi *Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości*. Dz.U. 2002, nr 122, poz. 1055.

⁶¹⁰ M. Witkowska-Dąbrowska: Wyznaczanie strategicznych..., dz. cyt., s. 104.

⁶¹¹ M. Witkowska-Dąbrowska, T.M. Łąguna (red.): *Zarządzanie zasobami...*, dz. cyt., s. 75.

⁶¹² *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2010 roku*. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2011.

ha użytków rolnych – destymulanta cenności przyrodniczej gmin. Wskaźnik ten obrazuje siłę oddziaływania gospodarki rolnej na przyrodę.

Oceniając stopień antropopresji, należy brać pod uwagę także sposób gospodarowania odpadami – odbiór i sortowanie odpadów, obecność lub brak składowiska odpadów i jego rodzaj⁶¹³. Źródłem zanieczyszczenia środowiska mogą też być składowiska odpadów. Oczyszczania wymagają bowiem odcieki ze składowisk odpadów, zarówno w trakcie eksploatacji składowiska, jak też w okresie poeksploatacyjnym. W nowych składowiskach odcieki zbierane są systemem drenażowym i kolektorem zbiorczym odprowadzane do oczyszczalni ścieków⁶¹⁴.

W ramach analizy gospodarki odpadami, ze względu na ograniczoną informację odnośnie do rodzaju i częstotliwości selektywnej zbiórki odpadów przyjęto tylko dwa wskaźniki:

- (P5) – odsetek gospodarstw objętych zorganizowaną gospodarką odpadami – stymulanta cenności przyrodniczej (od 2013 r. w związku z obowiązkiem objęcia wszystkich mieszkańców zorganizowaną gospodarką odpadami⁶¹⁵ należy przyjąć inny wskaźnik obrazujący sposób gospodarowania odpadami, np.: wskaźnik udziału odpadów zebranych selektywnie z gospodarstw domowych w relacji do ogółu odpadów – stymulanta cenności przyrodniczej).
- (P6) – obecność i stan składowiska odpadów – przy czym przyjęto, że za brak wysypiska oraz w przypadku wysypiska eksploatowanego, spełniającego wymogi ochrony środowiska przyznawano 1 punkt – stan taki traktowano jako stymulantę cenności przyrodniczej, a w przypadku składowisk eksploatowanych, niespełniających wymogów, nieeksploatowanych przed rekultywacją, w trakcie rekultywacji i po rekultywacji – 0 punktów; stan taki traktowano jako destymulantę cenności przyrodniczej.

Następnym czynnikiem determinującym jakość środowiska jest hałas. Hałas antropogeniczny występujący w środowisku dzieli się na dwie podstawowe kategorie: instalacyjny i komunikacyjny. Największa uciążliwość z powodu hałasu dotyczy w szczególności gmin, przez teren których przebiegają drogi o randze krajowej i wojewódzkiej. Mniejszą uciążliwość stanowi obciążenie hałasem spowodowane ruchem kolejowym⁶¹⁶. Jednakże w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wykonywane są tylko krótkoterminowe pomiary hałasu (dla ruchu drogowego i kolejowego). Pomiary długookresowe dla ruchu samochodowego prowadzi się dla wybranych ośrodków miejskich.

Źródłami hałasu w zakładach przemysłowych są urządzenia wentylacyjne, chłodnicze i urządzenia produkcyjne wykorzystywane do produkcji materiałów budowlanych. Do wykonywania pomiarów mających na celu ocenę i redukcję przekroczeń dopuszczalnych norm hałasu przemysłowego zobligowane są WIOŚ. Pomiary takie dokonywane są cyklicznie w wybranych obiektach przemysłowych.

⁶¹³ M. Witkowska-Dąbrowska, T.M. Łaguna (red.): *Zarządzanie zasobami...*, dz. cyt., s. 75.

⁶¹⁴ *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2011 roku*. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2012.

⁶¹⁵ *Ustawa z dnia 1 lipca 2011 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach...*, dz. cyt.

⁶¹⁶ Tamże.

Jako wskaźnik hałasu komunikacyjnego (P7) przyjęto wskaźnik udziału długości dróg krajowych i wojewódzkich w powierzchni geodezyjnej liczonej w km kw. – jest to destymulanta cenneści przyrodniczej (wskaźnik ten jest jednocześnie wskaźnikiem zanieczyszczenia gleb metalami ciężkimi). Jako wskaźnik hałasu przemysłowego – instalacyjnego (P8) przyjęto natomiast występowanie przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu pochodzącego z instalacji w porze dnia i nocy, przy czym zastosowano następującą punktację:

- przekroczenia norm hałasu przemysłowego w porze dziennej i nocnej przez więcej niż jeden obiekt – 0 pkt,
- przekroczenia norm hałasu przemysłowego w porze dziennej lub nocnej przez więcej niż jeden obiekt lub w porze dziennej i nocnej przez jeden obiekt – 1 pkt,
- przekroczenia norm hałasu przemysłowego w porze dziennej lub nocnej przez jeden obiekt – 2 pkt,
- hałas przemysłowy w porze dziennej i nocnej w normie – 3 pkt.

Głównymi źródłami promieniowania elektromagnetycznego są elektroenergetyczne linie wysokiego napięcia i instalacje radiokomunikacyjne, takie jak: stacje bazowe radiokomunikacji ruchomej (w tym telefonii komórkowej) i stacje nadające programy radiowe i telewizyjne. Stacje elektroenergetyczne nie są źródłami pól o poziomach istotnych ze względów ochrony środowiska, ponieważ natężenia pól – elektrycznego i magnetycznego maleją szybko wraz ze wzrostem odległości od linii elektroenergetycznych⁶¹⁷.

W ostatnich latach masowo pojawiają się nadajniki telefonii komórkowej i innych urządzeń radiokomunikacyjnych. Jest to spowodowane koniecznością zwiększenia dostępu do sieci, a to jest możliwe dzięki budowie nowych stacji bazowych. W sieciach telefonii komórkowej wykorzystuje się częstotliwość z zakresów 900, 1800 i 2100 MHz. Prowadzenie okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych (PEM) w środowisku jest zadaniem ustawowym wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska⁶¹⁸. Zakres prowadzenia badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku obejmuje pomiary natężenia składowej PEM w przedziale częstotliwości co najmniej od 3 MHz do 3 000 MHz.

W badaniu oceny oddziaływania elektromagnetycznego promieniowania niejonizującego na środowisko i ludność można przyjąć wskaźnik (P9) zgodności z obowiązującymi normami przypisując im stopnie oceny⁶¹⁹: norma przekroczona powyżej 50% – 0 pkt; norma przekroczona o 26%–50% – 1 pkt; norma przekroczona o 1%–25% – 2 pkt; w normie – 3 pkt.

Wskaźniki stanu środowiska – mocy ekologicznej. Równowaga ekologiczna jest wynikiem wewnętrznej dynamiki układów przyrodniczych. Wiąże się to

⁶¹⁷ *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2011 roku...*, dz. cyt.

⁶¹⁸ *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku.* Dz.U. 2007, nr 221, poz. 1645.

⁶¹⁹ M. Witkowska-Dąbrowska: *Wyznaczanie strategicznych...*, dz. cyt., s. 115.

nieprzerwanymi i nieustannymi procesami adaptacyjnymi i ewolucyjnymi ekosystemów⁶²⁰.

Moc ekologiczna formy użytkowania świadczy o jej zdolności do samoregulacji ekologicznej i uzależniona jest od rodzaju użytku gruntowego. Mierzyć ją można udziałem poszczególnych użytków gruntowych w powierzchni gminy (S1) według wzoru 5.1:

$$W = \frac{P_1 m_1 + P_2 m_2 + \dots}{\sum P} \quad (\text{wzór 5.1})$$

gdzie:

W – „moc ekologiczna” formy użytkowania,

P – powierzchnia użytku gruntowego,

m – liczba punktów „mocy ekologicznej” (m) danego użytku gruntowego: w przypadku lasów – 10 pkt, gruntów zadrzewionych i zakrzewionych – 7 pkt, wód powierzchniowych oraz trwałych użytków zielonych – 5 pkt, gruntów ornych i sadów – 1 pkt, gruntów pozostałych – 0 pkt.

Największą „moc ekologiczną” nadano lasom oraz gruntom zadrzewianym, użytkom pod wodą oraz trwałym użytkom zielonym. Lasy w naszej strefie klimatyczno-geograficznej są najmniej zniekształconą formacją przyrodniczą, niezbędnym czynnikiem równowagi ekologicznej, a jednocześnie formą użytkowania, która zapewnia produkcję biologiczną, przedstawiającą wartość rynkową⁶²¹.

Wody, zarówno te płynące, jak i stojące, również zaliczamy do obszarów ekologicznie cennych. Woda zgromadzona w zbiornikach retencyjnych, szczególnie w miejscach odznaczających się niewielkimi jej zasobami, jest wyjątkowo cennym dobrem. Stanowi ona niezmiernie cenny zasób na terenach wiejskich⁶²².

Trwałe użytki zielone spełniają wiele funkcji pozaprodukcyjnych, takich jak⁶²³: klimatyczną, hydrologiczną (retencja wody, łagodzenie fali powodziowej), ochronną wobec gleb i wód (ochrona przed erozją, ubytkiem substancji organicznej, przeciwdziałanie eutrofizacji wód), fitosanitarną (neutralizowanie przykrych zapachów, pyłów, wydzielanie olejków eterycznych), zdrowotną (wpływ ziół), krajobrazową i estetyczną (cenny składnik krajobrazu) i przyrodniczą (zachowanie cennych siedlisk oraz terenów stanowiących ostoję roślin i zwierząt).

Wskaźniki ochrony środowiska. Poszukując wskaźników ochrony środowiska skupiono się na identyfikacji działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, służących w szczególności racjonalnemu kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywraca-

⁶²⁰ J. Suchta (red.): *Wycena i gospodarowanie...*, dz. cyt., s. 75–90.

⁶²¹ *Raport o stanie lasów w Polsce 2011*. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa, czerwiec 2012, s. 7.

⁶²² Z. Michalczyk: Rola obszarów wiejskich w tworzeniu i wykorzystaniu zasobów wodnych w Polsce. *Woda-Środ.-Obsz. Wiej.*, 2004, t. 11, nr 4, 2a, s. 13–24.

⁶²³ J. Barszczewski, S. Twardy T. Liziński, Z. Wasilewski.: *Trwałe użytki zielone jako przedmiot interdyscyplinarnych badań naukowych*. http://www.imuz.edu.pl/aktualnosci/k251109f/referaty/1_9%20konferencja%20IMUZ.pdf, dostęp z dnia 15.09.2013.

niu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Podstawowym działaniem służącym zachowaniu naturalnych elementów środowiska jest ustanawianie ochrony prawnej (form ochrony przyrody).

Kategoria obszarów chronionych w prowadzonym badaniu cenności przyrodniczej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich obejmuje cztery ich najważniejsze formy powierzchniowe: rezerwaty przyrody, parki narodowe i krajobrazowe oraz obszary Natura 2000. Jako wskaźnik (O1) przyjęto udział trzech pierwszych form: rezerwatów przyrody, parków narodowych i krajobrazowych w powierzchni gminy. Za wyborem tych form spośród wielu innych przemawiały następujące kwestie: stopień ochrony (restrykcyjność w stosunku do podejmowania działalności gospodarczej), wielkość obszaru objętego ochroną, nadzór administracyjny nad daną formą, konieczność sporządzania planów ochrony.

Te trzy wyżej wspomniane formy: parki narodowe, parki krajobrazowe oraz rezerwaty przyrody powszechnie zalicza się też do obszarów szczególnie cennych przyrodniczo⁶²⁴ i wartościowych z punktu widzenia rozwoju turystyki⁶²⁵. Najwyższą ocenę przypisuje się im także w opracowanych propozycjach waloryzacji przyrodniczych⁶²⁶. Ponadto utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody traktowane jest jako cel publiczny⁶²⁷.

Zmienna O2 – udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy uwzględnia relatywnie nową powierzchniową formę ochrony – sieć Natura 2000. Obszary Natura 2000, podobnie jak parki narodowe i krajobrazowe oraz rezerwaty, są formą, której funkcjonowanie opiera się o plan ochrony/zadań ochronnych⁶²⁸. O ile parki narodowe, krajobrazowe i rezerwaty są przejawem troski społeczeństwa kraju, a ich tworzenie wyrazem krajowej polityki ochrony środowiska, tak obszary Natura 2000 są wyrazem troski społeczeństwa Unii Europejskiej – polityki UE w zakresie ochrony środowiska.

Na obszarach wiejskich głównym czynnikiem warunkującym ochronę środowiska są prośrodowiskowe postawy i działania samych rolników. Działania rolników w zakresie ochrony środowiska obrazuje przyjęta zmienna (O3) – udziału powierzchni działek, na których realizowane są pakiety rolnośrodowiskowe w powierzchni użytków rolnych. Wskaźnik ten dostarcza dwojakiego rodzaju in-

⁶²⁴ D. Fijałkowski: *Ochrona przyrody...*, dz. cyt., M. Stanny, A. Czarnecki: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 166.

⁶²⁵ I. Sikorska-Wolak: *Możliwości rozwoju i specyficzne formy turystyki na obszarach prawnie chronionych w Polsce*. [w:] *Regionalne aspekty rozwoju turystyki*, M. Jalinik (red.). EkoPress, Białystok 2009.

⁶²⁶ G. Bezkowska: *Problemy oceny walorów przyrodniczych dla turystyki rekreacji na obszarze Nizin Środkowopolskich*. *Turystyka i Hotelarstwo*, 2003, nr 4; D. Fijałkowski: *Waloryzacja przyrodnicza gmin, makroregionów środkowo-wschodniej Polski*. UMCS, Lublin 1993; M. Stręć, K. Lipka: *Metoda oceny wartości przyrodniczej obszaru gminy ze szczególnym uwzględnieniem roli mokradeł*. *Inżynieria Ekologiczna*, 2012, nr 29; A. Tucki: *Formy ochrony przyrody jako element atrakcyjności turystycznej na przykładzie regionu lubelskiego*. *Problemy Ekologii Krajobrazu t. XXVII, Krajobrazy rekreacyjne – kształtowanie, wykorzystanie, transformacja*. A. Richling (red.). Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Polska Asocjacja Ekologii Krajobrazu, Biała Podlaska 2010, s. 363–370.

⁶²⁷ *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Dz.U. 2004, nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

⁶²⁸ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt., art. 28–30.

formacji: o powierzchni ziemi rolniczej, na której realizowane są prośrodowiskowe działania, pośrednio wskazuje również na aktywność rolników w działalności ochronnej – jest miarą zainteresowania rolników świadczeniem usług na rzecz środowiska przyrodniczego w ramach PROW 2007–2013.

Kolejne zmienne (O4) – nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska według kierunków inwestowania⁶²⁹ i (O5) – wydatki z budżetu gminy na ochronę środowiska są przejawem działań ochronnych w stosunku do środowiska przyrodniczego podejmowanych w skali lokalnej przez lokalne podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa i samorząd). Świadczą one o znaczeniu przypisywanym ochronie środowiska przez przedsiębiorców i władze lokalne, ich aktywności inwestycyjnej w tym zakresie i/lub konieczności spełnienia wymogów prawnych w zakresie ochrony środowiska.

Przeprowadzone działania projektowe w zakresie wyznaczenia wskaźników presji, stanu i reakcji na środowisko dla jednostek terytorialnych NUTS 5 – gmin wskazują na konieczność dostosowania BDL GUS do potrzeb monitoringu lokalnej polityki zrównoważonego rozwoju oraz zwrócenia uwagi władz centralnych na potrzeby zwiększania, a nie ograniczania możliwości prowadzenia monitoringu stanu środowiska przez powołane do tego instytucje na potrzeby oceny lokalnego środowiska naturalnego.

4.3. Problematyka wartości obszarów przyrodniczo cennych

Środowisko przyrodnicze dostarcza określonych korzyści zarówno tym, którzy z jego elementów korzystają, jak i tym, którzy nie czynią tego bezpośrednio. W ekonomii rozróżnia się w wymiarze środowiskowym rzeczywistość (pragmatyczną) wartość użytkową środowiska przyrodniczego, wartość alternatywną oraz wartość istnienia⁶³⁰.

Rzeczywista wartość użytkowa środowiska istnieje dla tych użytkowników, którzy wykorzystują w swojej działalności produkcyjnej lub konsumpcyjnej poszczególne jego komponenty. Alternatywną wartość środowiska definiuje się jako gotowość do ponoszenia kosztów ochrony środowiska, z uwzględnieniem prawdopodobieństwa korzystania z jego zasobów przez innych użytkowników w przyszłości⁶³¹. Wartość istnienia można sprecyzować wykorzystując sformułowanie P. Johanssona: „nawet jeżeli dana jednostka nie jest konsumentem zasobów środowiska, może ona przywiązywać określone znaczenie do jego wartości oraz istniejących dóbr. Może również czerpać satysfakcję z samego tylko faktu istnienia owych dóbr i ich dostępności dla ludzi żyjących obecnie lub w przyszłości”⁶³². Jak podkreśla A. Zielińska, „wartość ta stanowi potencjał, na bazie którego można budować

⁶²⁹ Wskaźnik dostępny jest jednakże w BDL GUS tylko do roku 2008, dane późniejsze możliwe są do pozyskania na indywidualne zamówienia, wskaźnik przeszedł bowiem do poziomu agregacji powiatu.

⁶³⁰ A. Becla, S. Czaja, A. Zielińska: *Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*. Wydawnictwo Difin. Warszawa 2012, s. 86.

⁶³¹ D. Pearce, A. Markandya, E.B. Barbier: *Blueprint for Green Economy*. Earthscan, London 1989, s. 51–81.

⁶³² P.O. Johansson, *Valuing Environmental Damage*. *Oxford Review of Economic Policy*, 1990, t. 6, nr 1.

podstawy strategii zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w zakresie kształtowania świadomości ekologicznej oraz postaw proekologicznych społeczeństwa”⁶³³. Zsumowanie tych trzech rodzajów wartości daje ogólną wartość ekonomiczną środowiska przyrodniczego.

W literaturze przedmiotu funkcjonują również inne interpretacje całkowitej ekonomicznej wartości środowiska przyrodniczego, np. jako wartości użytkowej i pozaużytkowej⁶³⁴. Wartość użytkową tworzy wartość wynikająca z bezpośredniego użytkowania środowiska oraz wartość wynikająca z pośredniego użytkowania (wartość danego zasobu wiąże się z korzystaniem z innego dobra powstającego za pomocą tego zasobu). Na wartość pozaużytkową składa się wartość opcyjna, wartość dziedziczenia oraz wartość egzystencji. Wartość opcji wiąże się z przesunięciem w czasie momentu użytkowania zasobu. Wartość dziedziczenia łączy się z możliwością przekazania części wartości zasobu przyszłym pokoleniom, a wartość egzystencji łączy się z faktem samego istnienia zasobu, bez jakichkolwiek dodatkowych korzyści⁶³⁵.

Z punktu widzenia użyteczności, zasoby środowiska mogą być wykorzystywane w prowadzonej działalności gospodarczej, ale również stanowią wartość samą w sobie (klimat, krajobraz). Nierównomierne rozmieszczenie zasobów stanowi źródło dodatkowych korzyści lub niekorzyści dla podmiotów gospodarczych. W efekcie istnieją różnice w dostępie, jakości oraz kosztach pozyskania zasobów, opłatach za ich użytkowanie, dopuszczalnych normach zanieczyszczeń oraz kosztach uzdatniania i usuwania skutków zanieczyszczeń.

Pozaekonomiczny potencjał obszarów przyrodniczo cennych widoczny jest również w usługach dostarczanych przez ekosystemy⁶³⁶. W polskiej literaturze A. Mizgajski i M. Stępniewska przez usługi środowiska, określane jako świadczenia ekosystemów, rozumieją całokształt korzyści osiągniętych przez społeczeństwo z metabolizmu ekosystemów⁶³⁷. B. Poskrobko wyróżnia dwie perspektywy analizy usług środowiska: biologiczno-ekologiczną i społeczno-gospodarczą. W ujęciu pierwszej z nich usługą środowiska jest funkcjonowanie procesów przyrodniczych, które zapewniają habitat człowieka o wysokiej jakości przyrodniczych podstaw jego życia i rozwoju, w drugiej perspektywie odnosi się do zjawisk i przejawów życia ekosystemów istotnych w procesach gospodarowania, jak np.: zapylenie roślin, oczyszczanie powietrza, rozkład odpadów. Zdaniem tegoż Autora usługi środowiska wymagają zdefiniowania jako nowej kategorii tworzącej się ekonomii zrównoważonego rozwoju. Usługi te bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju makrosystemu społeczeństwo-gospodarka-środowisko przyrodnicze⁶³⁸.

⁶³³ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach...*, dz. cyt., s. 140.

⁶³⁴ J. Śleszyński: *Metody wyceny środowiska przyrodniczego. Ekonomia i Środowisko*, 2006, t. 29, nr 1, s. 34.

⁶³⁵ Tamże.

⁶³⁶ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach...*, dz. cyt., s. 48.

⁶³⁷ A. Mizgajski, M. Stępniewska: *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*. [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*. D. Kiełczewski, B.M. Dobrzańska (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2009, s. 12–16.

⁶³⁸ B. Poskrobko: *Usługi środowiska jako kategoria ekonomii zrównoważonego rozwoju. Ekonomia i Środowisko*, 2010, t. 37, nr 1, s. 20–30.

Usługi świadczone przez ekosystemy są bardzo zróżnicowane, a ich zestaw nie wydaje się być zbiorem zamkniętym⁶³⁹. Najbardziej aktualna klasyfikacja usług środowiska została przedstawiona w raporcie „Millennium Ecosystem Assessment”. Wyróżniono w niej⁶⁴⁰:

- usługi regulacyjne – korzyści uzyskane z regulacji/kontroli procesów wewnątrz ekosystemów i pomiędzy nimi (np.: regulacja jakości powietrza, klimatu i jakości wody, oczyszczanie wody, kontrola erozji, łagodzenie skutków klęsk żywiołowych, kontrola zanieczyszczeń, proces zapylenia),
- usługi wspierające – niezbędne do funkcjonowania innych usług ekosystemowych, np.: procesy glebotwórcze, fotosynteza, produkcja pierwotna, krążenie materii, obieg pierwiastków,
- usługi zasobowe – produkty uzyskane z ekosystemów, np.: żywność, paliwa, włókna, zasoby genetyczne, substancje biochemiczne, naturalne farmaceutyki, zasoby wody, zasoby surowców naturalnych na potrzeby sztuki i kultury, np. drewno do wyrobu rzeźb itp.),
- usługi kulturowe – korzyści niematerialne uzyskane z ekosystemów, np.: wartość poznawcza, rekreacyjna, refleksyjna, doznania estetyczne i wzbogacenie duchowe).

Ważnym podziałem usług ekologicznych jest ich grupowanie ze względu na funkcje. W literaturze przedmiotu wyróżnia się tu m.in. klasyfikacja C. Calladosa i T. Duane’go⁶⁴¹. Dzielią oni usługi ekologiczne na: podtrzymujące życie, umożliwiające samoregulację systemów oraz inne usługi, które oddziałują na jakość życia, ale nie determinują przetrwania lub reprodukcji systemów ekologicznych, np.: rekreacyjne czy estetyczne. Powyższy podział podkreśla zróżnicowaną wagę poszczególnych grup usług ekologicznych wobec ekosystemów.

W zbliżony sposób funkcje kapitału naturalnego klasyfikuje P. Ekins, wyróżniając⁶⁴²:

- funkcję zasobową – zdolność do dostarczania zasobów odnawialnych i nieodnawialnych;
- funkcję asymilacyjną – zdolność neutralizowania zanieczyszczeń do pewnego poziomu bez naruszania innych funkcji;
- funkcję wspomagającą życie – zdolność do podtrzymywania życia i funkcji w ekosystemach;
- inne funkcje zdrowotne i wpływające na poprawę dobrobytu – zdolność do podtrzymania zdrowia; walory estetyczne, kulturowe i duchowe.

Generalnie funkcje świadczone przez ekosystemy można podzielić na ekologiczne i społeczno-gospodarcze. Podstawowym celem specyficznego traktowania obszarów przyrodniczo cennych jest zachowanie ich funkcji ekologicznej. Funkcja ekologiczna przejawia się w świadczeniu usług ekologicznych: wspierających i re-

⁶³⁹ P. Jeżewski (red.): *Ekonomiczne problemy...*, dz. cyt., s. 29.

⁶⁴⁰ *Milenijna syntetyczna ocena ekosystemów (Millennium Ecosystem Assessment Synthesis Report)*, 2005, <http://www.maweb.org>, dostęp z dnia 02.02.2015.

⁶⁴¹ C. Collados, T. Duane: Natural capital and quality of life. *Ecological Economics*, 1999, t. 30, nr 3, s. 441–460.

⁶⁴² P. Ekins i in.: A Framework for the Practical Application of the Concepts of Critical Natural Capital and Strong Sustainability. *Ecological Economics*, 2003, t. 44, nr 2-3, s. 165–185.

gulacyjnych. Funkcje społeczno-ekonomiczne realizują się poprzez usługi zasobowe i kulturowe⁶⁴³.

Wszystkie opisane funkcje pozostają względem siebie w różnych relacjach. Jak podkreśla B.M. Dobrzańska, „charakter relacji między funkcjami powoduje, że nie da się realizować wszystkich funkcji jednocześnie. Z reguły niezbędny jest wybór funkcji środowiska, które będą realizowane, czyli określenie celów, do jakich wykorzystywać się będzie środowisko”. Wysoka konfliktogenność wiąże się generalnie z relacjami między społeczno-gospodarczymi a ekologicznymi funkcjami⁶⁴⁴.

Wartość obszarów przyrodniczo cennych przejawia się w funkcjach, jakie pełnią one w makrosystemie społeczeństwo-gospodarka-środowisko przyrodnicze. Wartości te mają charakter ekonomiczny, kiedy dostarczana jest bezpośrednia użyteczność – obszary te i ich zasoby bezpośrednio lub pośrednio wpływają na procesy gospodarowania, ale również charakter/potencjał pozaekonomiczny – przejawiający się w usługach, jakie pełnią one na rzecz podtrzymywania życia, utrzymywania samoregulacji systemów oraz innych oddziałujących na jakość życia człowieka. W aspekcie kreowania zrównoważonego rozwoju niezbędna jest taka realizacja funkcji społeczno-gospodarczych obszarów przyrodniczo cennych, aby umożliwiała ona zapewnienie właściwych ekologicznie warunków kształtowania jakości życia ludzi (obecnych i przyszłych pokoleń).

4.4. Metody wyceny wartości obszarów przyrodniczo cennych

Piękno i różnorodność biologiczna, mające dużą wartość samą w sobie, z trudem można skwantyfikować. Ten brak wyceny, jak się okazuje, jest główną przyczyną widocznej degradacji ekosystemów i utraty różnorodności biologicznej⁶⁴⁵. Dlatego też wycena (waloryzacja) komponentów środowiska przyrodniczego od dłuższego czasu nabiera coraz większej wagi. Wycena ekonomiczna środowiska to przypisanie pieniężnej wartości dobrom i usługom dostarczonym przez środowisko przyrodnicze. To również określenie pieniężnej wartości poprawy fizycznej jakości środowiska wskutek podjęcia lub zaniechania działań (ochrony). Przypisywanie wartości ekonomicznej zasobom i walorom przyrodniczym wiąże się z równorzędnym traktowaniem kapitału pracy i środowiska przyrodniczego, ponieważ dobra i usługi środowiskowe nie są zazwyczaj przedmiotem transakcji rynkowych i ich wartość nie jest ujawniana za pośrednictwem cen rynkowych.

Ekonomia środowiska wypracowała metody szacowania tej wartości na podstawie obserwacji fizycznych i behawioralnych związków pomiędzy wskaźnikami jakości środowiska a mierzalnymi skutkami dla zdrowia, produktywności oraz stanu zasobów⁶⁴⁶. W metodach wyceny środowiska przyrodniczego wykorzystuje

⁶⁴³ B.M. Dobrzańska: *Planowanie strategiczne...*, dz. cyt., s. 73–74.

⁶⁴⁴ Tamże.

⁶⁴⁵ *Ekonomia ekosystemów i bioróżnorodności. Raport wstępny*, Komisja Europejska. Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2008, s. 4.

⁶⁴⁶ G. Peszko, J. Raczka, O. Kisiła, M. Cygler: *Ekonomiczne korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Warszawa 2003, s. 27.

się waloryzację komponentów środowiska przyrodniczego. W celu przeprowadzenia właściwej wyceny potrzebna jest waloryzacja kosztów i korzyści środowiska przyrodniczego. Jeżeli koszty i korzyści elementów środowiska nie dają się zmierzyć w postaci pieniężnej, można zastosować pośrednią wycenę.

Jak podkreśla A. Zielińska, współcześnie należy odnotować coraz większe zainteresowanie zagadnieniem wyceny elementów środowiska przyrodniczego. Wynika to z szerszego podejścia do: internalizacji środowiskowych efektów zewnętrznych (kosztów zewnętrznych), wartościowania zdolności asymilacyjnej ekosystemów i ich walorów estetyczno-kulturowych, oceny strat związanych z wymieraniem gatunków roślin i zwierząt⁶⁴⁷.

Wycena elementów środowiska przyrodniczego jest tym lepiej przeprowadzona, im więcej przeanalizowanych zostanie efektów oddziaływań człowieka na środowisko przyrodnicze. Wiąże się to jednak z większymi kosztami takiej wyceny. W celu oszacowania m.in. wielkości strat środowiskowych niezbędne jest posiadanie dużej wiedzy o oddziaływaniach środowiskowych. Trudno jest przypisać wartość pieniężną wielu elementom środowiskowym, m.in. obszarom przyrodniczo cennym. Jest to jedno z istotniejszych ograniczeń waloryzacji. Kolejnym ograniczeniem jest brak dokładnych informacji na temat wpływu różnego rodzaju zanieczyszczeń na przyrodę, zasoby rzeczowe, zdrowie ludzkie. Także subiektywizm badacza, który towarzyszy wycenie komponentów obszarów przyrodniczo cennych, należy do czynników ograniczających tę waloryzację. Wycena obszarów przyrodniczo cennych wymaga z jednej strony bardzo precyzyjnej i kompleksowej informacji o oddziaływaniach na te obszary, o ich skutkach ekonomicznych, zdrowotnych i przyrodniczych, z drugiej – rozpoznania wielkości posiadanych zasobów środowiskowych na obszarach przyrodniczo cennych. Polski system statystyki społeczno-ekonomicznej nie dostarcza w żadnym z tych wymiarów wystarczającej i wiarygodnej informacji. Trudne do sprecyzowania są straty związane z degradacją krajobrazu, utratą elementów społeczno-kulturowych społeczności lokalnej. Dodatkowo nie ma właściwych i kompletnych informacji w zakresie zasobów przyrodniczych. Niewiele gmin w Polsce przeprowadziło inwentaryzację przyrodniczą⁶⁴⁸.

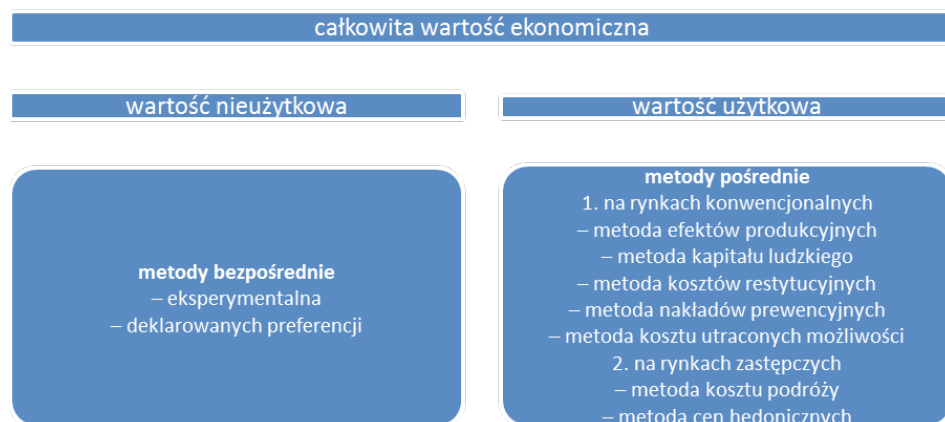
Wśród metod wyceny walorów środowiska można wyróżnić metody bezpośrednie i pośrednie. Pierwsze z nich pomagają określić wartość ekonomiczną (cenność) korzyści wynikających z poprawy jakości środowiska (lub wartość utraty owych korzyści) przy pomocy bezpośredniego ankietowania (wywiadu) oraz rangowania preferencji na podstawie obserwacji zachowań (wyborów lub zakupów) konsumentów, a także analizy poziomu i zmian cen na istniejących rynkach dóbr „nieśrodowiskowych” mających jednak związki z cechami środowiska. Natomiast metody pośrednie oparte są na podstawie obserwowanych, determinowanych przez rynek cen

⁶⁴⁷ A. Zielińska: Zastosowanie metody wyceny ekonomicznej dla obszarów przyrodniczo cennych. [w:] *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Malickiemu*. B. Kryk (red.). Uniwersytet Szczeciński, Katedra Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych, Szczecin 2011, s. 138.

⁶⁴⁸ Tamże, s. 139, por. także B. Kościk: *Wycena środowiska przyrodniczego*. Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Lublinie, Lublin 2000, s. 50.

dóbr i usług rynkowych. Zakłada się, że istnieje konkretny związek między popytem na dobro rynkowe a podażą dobra środowiskowego. Wartość dobra nierynkowego otrzymuje się przez zebranie informacji o tym, jak zmienia się popyt na dobro rynkowe przy zmianach dostępności dóbr lub usług środowiska⁶⁴⁹.

Na rysunku 4.1. przedstawiono klasyfikację metod waloryzacji użytkowej i nieużytkowej wartości ekonomicznej środowiska przyrodniczego. W celu wyznaczenia wartości użytkowej stosuje się pośrednie metody waloryzacji wykorzystujące zarówno rynki konwencjonalne, jak i rynki zastępcze. W przypadku wartości nieużytkowej najczęściej stosuje się metody bezpośrednie.



Rysunek 4.1. Klasyfikacja metod wyceny środowiska przyrodniczego

Źródło: S. Czaja, A. Becla: *Ekologiczne podstawy...*, dz. cyt., s. 267.

Stosowanie metod wyceny środowiska przyrodniczego, opierających się bezpośrednio na wyrażanych i ujawnianych preferencjach, upowszechniło się w Polsce w latach 90. Potrzeba ich stosowania wynikała m.in. z tego, że metody pośrednie odnoszą się do wartości środowiska związanej z jego użytkowaniem. Jest natomiast wysoce nieprawdopodobne, aby za pomocą praktycznych rachunków, wykonywania kalkulacji poniesionych strat z wykorzystaniem często dyskusyjnych wskaźników, można było pokusić się o wyrażenie w pieniądzu wartości nienaruszonego ekosystemu, wycenić wyjątkowo piękny krajobraz lub biologiczną różnorodność rzadkiego gatunku. Dlatego metody bezpośredniej wyceny środowiska, a przede wszystkim metoda wyceny warunkowej (*Contingent Valuation Method* – CVM), mają duże znaczenie dla rozwoju badań nad wyceną dóbr i zasobów środowiska⁶⁵⁰. Metoda CVM, nazywana także metodą deklarowanych preferencji, jest jedyną metodą wyceny wartości opcjonalnych, dziedziczonych i egzystencjal-

⁶⁴⁹ Tamże, s. 139.

⁶⁵⁰ B. Kościak: *Wycena środowiska – rozwiązania światowe i europejskie a praktyka polska*. Materiały konferencyjne „Wycena środowiska rolniczego i krajobrazu kulturowego”. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1999.

nych⁶⁵¹. Szczególnie istotne jest to, że można ją wykorzystywać do wyceny tych kategorii wartości, które w żaden sposób nie są powiązane z dobrami rynkowymi, a więc nie mogą być szacowane przy zastosowaniu metod rynków zastępczych⁶⁵².

CVM gromadzi opinie ludzi na temat ich zapotrzebowania na czyste środowisko przyrodnicze. Wykonuje się to przy pomocy jednego z dwóch podejść: gotowości płacenia i gotowości akceptacji. Pierwsze podejście dotyczy gotowości płacenia za pewne korzyści środowiskowe (*Willingness to Pay* – WTP), drugie – gotowości akceptacji pewnej sumy, stanowiącej rekompensatę strat w jakości środowiska (*Willingness to Accept* – WTA)⁶⁵³.

Wycena warunkowa polega na przeprowadzeniu ankiety wśród reprezentatywnej grupy konsumentów. Kwestionariusz składa się z trzech części: (1) krótkiego opisu dobra (zmiany stanu środowiska), które jest przedmiotem badania, (2) pytania o cenę, jaką respondent byłby gotów zapłacić, (3) pytań dotyczących charakterystyki socjoekonomicznej respondenta⁶⁵⁴.

Metoda ta znajduje zastosowanie w badaniach rynku, przy wycenie zmian dotyczących walorów estetyczno-psychologicznych środowiska przyrodniczego, jakości wody i powietrza, dzikiej przyrody i różnorodności biologicznej (pod warunkiem istnienia dobrze poinformowanego i zaangażowanego społeczeństwa). Ma zastosowanie w sytuacji ograniczonych informacji rynkowych. Zaletą tej metody jest fakt, że jest ona bezpośrednia, czyli nie wykorzystuje ceny innych dóbr. Dodatkowo daje możliwości całkowitego pomiaru wartości ekonomicznej środowiska. Metoda ta bada reakcje respondentów na zaistnienie pewnej sytuacji na hipotetycznym rynku. Hipotetyczna sytuacja może dotyczyć dobra rynkowego (np. wody pitnej) lub nierynkowego (np. krajobraz w danej okolicy)⁶⁵⁵.

CVM ma wiele ograniczeń, wśród których wymienia się głównie⁶⁵⁶:

- prawdziwość odpowiedzi, co jest problemem większości badań ankietowych,
- wiarygodność wyników (badania ankietowe) – wartość udzielanych odpowiedzi zależy od wiedzy respondentów w zakresie stanu środowiska i jego ochrony,
- przejawy nieufności lub nadmiernej uprzejmości respondentów, co prowadzi do zniekształconych wyników,
- uprawnienia w zakresie przesłania wniosków z badanej próby na całą populację (problem reprezentatywności badań),
- brak wykorzystania rzeczywistych rynkowych zachowań,
- dużą asymetrię między wynikami (dla tych samych cech środowiska) metody WTP i WTA.

⁶⁵¹ P. Jeżewski: Metoda wyceny warunkowej. [w:] *Metody szacowania korzyści i strat w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia*, Jeżewski P. (red.). Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009, s. 117–122.

⁶⁵² G. Peszko, J. Raczka, O. Kisiła, M. Cygler: *Ekonomiczne korzyści...*, dz. cyt., s. 47–48.

⁶⁵³ A. Zielińska: *Zastosowanie metody...*, dz. cyt., s. 146–147.

⁶⁵⁴ G. Peszko, J. Raczka, O. Kisiła, M. Cygler: *Ekonomiczne korzyści...*, dz. cyt., s. 47–48.

⁶⁵⁵ M. Poltyn-Zarychta: *Analiza kosztów-korzyści w ocenie efektywności inwestycji proekologicznych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008, s. 113.

⁶⁵⁶ Por. J. Famielec: *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Kraków 1999, s. 133–134.

Ogólne zarzuty wobec CVM formułowane są w stosunku do skuteczności ankietowania, procedury odrzucania niskich ocen oraz postaw kontestacyjnych. Zazwyczaj tylko połowa dostarczonych ankiet znajduje odzew w postaci udzielenia jakiegokolwiek odpowiedzi. W badaniach CVM część odpowiedzi ma charakter protestu. Można tu wskazać najczęstsze powody kontestacji⁶⁵⁷:

- respondenci nie są w stanie płacić,
- respondenci uważają, że niesprawiedliwe jest dodatkowe płacenie,
- respondenci uważają, że sprawy ochrony środowiska są zadaniem administracji,
- respondenci są przekonani, że powinni płacić przemysł, który zanieczyszcza środowisko.

W stosunku do bioróżnorodności problemy z poprawną wyceną komplikuje problem definiowania i znajomości przez respondentów wszystkich złożonych funkcji zasobów naturalnych, ponadto preferencje respondentów mogą niedostatecznie uwzględniać społeczną sprawiedliwość, zasady trwałości i inne ważne cele⁶⁵⁸.

Przy zastosowaniu metody CVM pojawia się także problem przyjmowania przez respondenta funkcji obywatela, a nie konsumenta. W roli obywatela na pierwszy plan wybija się interes publiczny i dobro wspólnoty, a nie dobro własne czy rodziny. Według M. Sagoffa w podejmowaniu poważnych decyzji, które obejmują także decyzje w zakresie środowiska, poszczególne osoby powinny działać bardziej jako obywatele niż konsumenci. Przyjmowanie pozycji obywatela może być znaczącą przyczyną zawyżania ocen przez respondentów badań ankietowych, wyjaśniającą rozbieżność między wartościami deklarowanymi a rzeczywistymi⁶⁵⁹.

Badania CVM ujawniają także, że wartości ekologiczne są lepiej postrzegane i wyżej wyceniane przez osoby zamieszkujące w dobrych i bardzo dobrych warunkach środowiska niż przez osoby zamieszkujące na terenach ekologicznej deprivacji⁶⁶⁰.

Problem przy wycenie w warunkach polskich wynika z tego, że nasze społeczeństwo nie w pełni docenia zagrożenia płynące z degradacji środowiska przyrodniczego. Jest to szczególnie widoczne w regionach, w których jest mało zakładów przemysłowych zanieczyszczających środowisko naturalne, charakteryzujących się typowo rolniczą produkcją. Szkody nie są tutaj tak widoczne jak w regionach uprzemysłowionych. Z tego też powodu większość respondentów z terenów rolniczych nie widzi potrzeby przeprowadzania szacunku wartości strat ani też elementów środowiska przyrodniczego⁶⁶¹.

Mimo częstej krytyki CVM można uznać za metodę uspołeczniającą decyzje i wybór ekonomiczny. Wynika to z tego, że badanie ankietowe w mniejszym lub większym stopniu ujawnia preferencje społeczne. Aspekt uspołecznienia staje się

⁶⁵⁷ Tamże, s. 123–124.

⁶⁵⁸ R. Costanza i in.: The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Ecological Economics*, 1998, t. 25, nr 1; P. Nunes, J. van den Bergh, Economic valuation of biodiversity: sense or nonsense? *Ecological Economics*, 2001, t. 39, nr 2, s. 203–222.

⁶⁵⁹ P. Jeżewski: Metoda wyceny..., dz. cyt., s. 130.

⁶⁶⁰ Tamże, s. 124.

⁶⁶¹ B. Kościk: *Wycena środowiska przyrodniczego...*, dz. cyt., s. 51.

widoczny, zwłaszcza gdy metodę CVM stosuje się do przygotowania decyzji w planowaniu przestrzennym i miejscowym⁶⁶².

Przypisywanie wartości ekonomicznej zasobom i walorom przyrodniczym wiąże się z równorzędnym traktowaniem kapitału pracy i środowiska przyrodniczego. Trudno jest jednak przypisać wartość pieniężną wielu elementom środowiska, m.in. obszarom przyrodniczo cennym. Jest to jedno z istotniejszych ograniczeń waloryzacji. Wycena obszarów przyrodniczo cennych wymaga bardzo precyzyjnej i kompleksowej informacji o oddziaływaniach na te obszary, o ich skutkach ekonomicznych, zdrowotnych i przyrodniczych, a także rozpoznania wielkości zasobów środowiskowych na obszarach przyrodniczo cennych. Wycenę obszarów przyrodniczo cennych charakteryzujących się wysokim potencjałem pozaekonomicznym umożliwiają bezpośrednie metody wartościowania. Szczególnie przydatna, aczkolwiek niepozbawiona wielu niedoskonałości utrudniających u powszechnienie jej stosowania, jest metoda CVM.

4.5. Uwarunkowania działalności gospodarczej na obszarach przyrodniczo cennych

Wśród determinant gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych obszarów przyrodniczo cennych przez podmioty wytwórcze zlokalizowane na tych terenach wskazać można uwarunkowania: przyrodnicze, formalno-prawne, polityczne (szczególnie w aspekcie polityki ochrony środowiska czy polityki zrównoważonego rozwoju) oraz społeczno-mentalne.

Uwarunkowania przyrodnicze. Funkcje gospodarcze środowiska naturalnego opierają się na rozwijaniu procesów produkcyjnych i usługowych na podstawie istniejących na danym obszarze zapasów zasobów naturalnych oraz zależą od trwałości ukształtowanych warunków przyrodniczych decydujących o sile samoreprodukcji ekosystemów i odporności środowiska. Środowisko jest źródłem zasobów przyrodniczych oraz pełni funkcje odnowy zasobów, a także jest źródłem energii. Gospodarka natomiast wykorzystuje przestrzeń geograficzną tworząc obszary produkcji pierwotnej (rolnictwo oraz wydobywanie surowców) oraz produkcji wtórnej (gałęzie przetwórstwa) i usług, które korzystają z zasobów przyrodniczych⁶⁶³.

Na procesy gospodarowania zasobami naturalnymi składają się: użytkowanie w sposób bezpośredni i pośredni, ochrona oraz kształtowanie zasobów. Użytkowanie bezpośrednie obejmuje korzystanie z zasobów naturalnych w celu zabezpieczenia podstawowych procesów życiowych człowieka, a pośrednie – korzystanie z zasobów w procesach działalności gospodarczej. Proces ochrony zasobów naturalnych polega na podjęciu lub zaniechaniu działań umożliwiających zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej, kształtowanie zaś zasobów dotyczy świadomego wprowadzania zmian w ekosystemach i ukierunkowywania rozwoju

⁶⁶² P. Jeżewski: *Metoda wyceny...*, dz. cyt., s. 123.

⁶⁶³ J. Leśniak: *Środowisko i zasoby naturalne. [w:] Zarządzanie zasobami...*, dz. cyt., s. 12–13.

ekosystemów tak, aby nie spowodować ich degradacji, a jednocześnie umożliwić uzyskanie największych, długotrwałych korzyści gospodarczych i społecznych⁶⁶⁴.

Środowisko przyrodnicze stanowi miejsce gospodarowania i jest jego fundamentalnym uwarunkowaniem. Obszary o szczególnych walorach środowiska przyrodniczego także mogą, a nawet powinny być przedmiotem gospodarczego użytkowania, ze względu na potrzebę zapewnienia bytu zamieszkującym je społecznościom lokalnym. Uznając obszar przyrodniczo cenny za element koncepcji zrównoważonego rozwoju, należy przyjąć za konieczne zachowanie go w czasie (dla przyszłych pokoleń – z myślą o międzypokoleniowej sprawiedliwości), co oznacza uwzględnienie zasad trwałości kapitału naturalnego⁶⁶⁵.

W świetle charakterystyki zasad trwałości kapitału naturalnego należy przyjąć, że słaba zasada trwałości nie ma zastosowania do obszarów przyrodniczo cennych. Wrażliwa (umiarkowana) zasada trwałości, wskazująca na potrzebę przezornej eksploatacji zasobów przyrodniczych i zapobiegania ich jakościowej degradacji, odnosi się do takich form jak: obszar chronionego krajobrazu, Natura 2000, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny czy zespół przyrodniczo-krajobrazowy. Silna zasada trwałości dotyczy natomiast konieczności zachowania z osobna każdego elementu kapitału przyrodniczego, a więc można odnieść ją do parku narodowego (ochrona częściowa), parku krajobrazowego, pomnika przyrody oraz ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów. Restrykcyjna zasada, zakazująca uszczuplania któregokolwiek z zasobów, ma odniesienie do rezerwatu przyrody i parku narodowego (ochrona ścisła)⁶⁶⁶.

Interpretacja zasad trwałości dla obszarów przyrodniczo cennych pozwala powiązać działania ekonomiczne, społeczne i przestrzenne realizowane w różnych ekosystemach z podlegającymi z tego tytułu modyfikacjami i zmianami. Dzięki analizie tej uzyskać można odpowiedź na pytanie: jakie obszary przyrodniczo cenne chcemy zachować dla obecnych i przyszłych pokoleń? W przypadku obszarów przyrodniczo cennych strategia zrównoważonego rozwoju nie może abstrahować od warunku zachowania podstawowego kapitału przyrodniczego, który determinuje biologiczne istnienie gatunku ludzkiego. W przypadku dodatkowego (pozostałego) kapitału przyrodniczego zrównoważone gospodarowanie obszarami przyrodniczo cennymi powinno uwzględniać reguły racjonalności ekonomicznej i akceptowalności społecznej. Wnikliwa identyfikacja zasad trwałości ukazuje zatem możliwości gospodarowania na obszarach przyrodniczo cennych⁶⁶⁷.

Uwarunkowania formalno-prawne. Jednym z głównych uwarunkowań – ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej w gminach przyrodniczo cennych są obostrzenia wynikające z występowania na ich terenie ustanowionych prawem form ochrony przyrody. W *Ustawie o ochronie przyrody* zostały przedstawione zasady użytkowania obszarów przyrodniczo cennych i dopuszczalne formy działalności gospodarczej. W art. 15, 17, 24, 33 i 45⁶⁶⁸ wskazano listę ograniczeń

⁶⁶⁴ A. Karpa i in.: Gospodarowanie zasobami naturalnymi. [w:] *Zarządzanie zasobami...*, dz. cyt., s. 98.

⁶⁶⁵ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach...*, dz. cyt., s. 103.

⁶⁶⁶ Tamże, s. 104.

⁶⁶⁷ Tamże.

⁶⁶⁸ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie...*, dz. cyt.

i zakazów dotyczących parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i innych form ochrony. Najostrzejsze rygory stosowane są w parkach narodowych i rezerwach przyrody, umiarkowane – w parkach krajobrazowych oraz w otulinach parków narodowych, najbardziej liberalne – na obszarach chronionego krajobrazu i w otulinach parków krajobrazowych. Szczegółowa lista ograniczeń gospodarczego wykorzystania obszarów chronionych została zamieszczona w aneksie w tabeli 1.

Wprowadzone przez ustawę o ochronie przyrody ograniczenia w zakresie gospodarowania dotyczą tradycyjnych form wykorzystania zasobów środowiskowych i ochrony komponentów oraz elementów środowiska przyrodniczego. Jest to bez wątpienia utrudnienie dla mieszkańców, ale tego typu eksploatacja środowiska przyrodniczego nie jest najbardziej pożądanym kierunkiem rozwoju lokalnego. Część zakazów ogranicza możliwości intensyfikacji produkcji rolnej czy wydobywczej oraz rozwoju tradycyjnych form turystyki czy transportu. Ograniczenia dotyczą także zakresu inwestycji budowlanych i infrastrukturalnych oraz inwestycji pod usługi. Nie można też stosować nowoczesnych technik i środków w rolnictwie, takich jak np.: środki ochrony roślin, nawozy sztuczne czy genetycznie modyfikowane organizmy. Nie wolno także dokonywać zbyt istotnych zmian komponentów środowiska przyrodniczego, np. w zakresie stosunków wodnych czy przekształceń krajobrazu. Tego typu ograniczenia mogą być uciążliwe dla lokalnej gospodarki.

Inna grupa ograniczeń dotyka przede wszystkim konkretne osoby i lokalną społeczność. Dotyczy to ograniczeń w pozyskiwaniu użytków ekonomicznych i pozaekonomicznych środowiska przyrodniczego. Nie można korzystać ze środowiska w formie rekreacji i wypoczynku w zbyt szerokim zakresie. Obszary przyrodniczo cenne tworzą także istotne ograniczenia przy tworzeniu lokalnych dokumentów, takich jak plany zagospodarowania przestrzennego, strategie zrównoważonego rozwoju czy lokalne polityki ekologiczne. Ich występowanie zmniejsza zakres kompetencji lokalnych władz samorządowych i komplikuje procesy decyzyjne⁶⁶⁹.

W odniesieniu do poszczególnych kategorii terenów chronionych dopuszczalne są różne formy użytkowania zasobów środowiskowych. Obserwowalne zróżnicowanie wynika właśnie z odmiennego rygoru prawnego przypisanemu danemu obszarowi⁶⁷⁰.

⁶⁶⁹ S. Czaja, A. Becla: *Ekologiczne podstawy...*, dz. cyt., s. 371–373.

⁶⁷⁰ A. Bołtromiuk: *Ekonomiczne aspekty...*, dz. cyt., s. 75.

Tabela 4.2. Działalność gospodarcza według form ochrony przyrody

Rodzaj działalności	Rezerwat, w tym ochrona:		Park narodowy, w tym ochrona		Park krajo- brazo- wy	Obszar chro- nionego kraj- brazu	Obszar Natura 2000
	ściśla	częścio- wa	ściśla	częścio- wa			
ekoturystyka	-	x	-	+	+	+	+
agroturystyka	-	x	-	x	+	+	+
turystyka uzdro- wiskowa	-	-	-	+	+	+	+
turystyka krajo- znawczo-eduka- cyjna	-	+	-	+	+	+	+
turystyka rowe- rowa	-	-	-	x	+	+	+
turystyka masowa	-	-	-	x	x	+	+
rolnictwo ekolo- giczne	-	x	-	x	+	+	+
pielęgnacyjno- hodowlana go- spodarka leśna	-	+	x	+	+	+	+
pozyskanie runa leśnego, racjonal- na gospodarka łowiecka	-	-	-	-	x	+	+
pamiętkarstwo, rękodzielnictwo	-	+	x	+	+	+	+
przemysł	-	-	-	-	x	x	x

(-) niedopuszczalna; (x) dopuszczalna; (+) zalecana

Źródło: opracowanie na podstawie: A. Zielińska: Abilities of running an economic activity on protected areas. *Economics&Sociology*, 2009, t. 2, nr 2, s. 110 oraz A. Bołtromiuk: *Ekonomiczne aspekty...*, dz. cyt., s. 75.

Funkcje ochronne w największym stopniu spełnia forma rezerwatu. Celem rezerwatu jest bowiem przede wszystkim utrzymanie dotychczasowych stosunków biocenotycznych. Według skali obowiązujących ustawowo ograniczeń wśród wymienionej kategorii można wyróżnić rezerwaty o charakterze ścisłym oraz częściowym. Działalność człowieka w ograniczonym zakresie dopuszczona jest tylko w obiektach drugiego typu. W rezerwach ścisłych mogą i powinny być prowadzone wyłącznie badania naukowe oraz, pod pewnymi warunkami, dydaktyka specjalistyczna, natomiast w przypadku rezerwatów częściowych dodatkowym kierunkiem ich użytkowania jest turystyka krajoznawczo-edukacyjna realizowana w formie ich zwiedzania. Nie ma możliwości bowiem ich zagospodarowania turystycznego w zakresie komunikacji, bazy noclegowej, gastronomicznej i towarzyszącej. W rezerwach o charakterze częściowym dopuszcza się także dalsze użytkowanie rolnicze enklaw, na terenie których przed wprowadzeniem przepi-

sów ochronnych istniały już pewne formy gospodarki rolnej. Służą one zachowaniu cennych, ukształtowanych pod wpływem działalności człowieka ekosystemów, niekiedy ma także znaczenie kulturowe⁶⁷¹.

Prawne ograniczenia działalności człowieka w parkach narodowych są zbliżone do obowiązujących w rezerwach i, tak jak tam, zależą od poziomu ochrony (ściska, częściowa czy krajobrazowa). W parkach priorytetem jest również działalność ochronna, naukowa i dydaktyka specjalistyczna. Ponadto mogą być one udostępniane dla kwalifikowanej turystyki (pieszej, narciarskiej, rowerowej) po odpowiednio wyznaczonych szlakach, przy czym lokalizację bazy noclegowej i innych usług turystycznych zaleca się umieścić poza granicami chronionych obiektów. Podobnie jak w rezerwach przyrody, inne formy turystyki, np. biwakowanie, wypoczynek i rekreacja, nie powinny mieć tu miejsca. Wyjątkowo niektóre z dziedzin turystyki i sportu dopuszcza się w parkach, jeśli poza terenem chronionym nie ma w kraju warunków do ich uprawiania oraz sformułowaniu odpowiednich rygorów, którym muszą podlegać. Na obszarach parków narodowych w relatywnie większym zakresie obecna jest gospodarka rolna. Istotnym ograniczeniem, aż do całkowitego zakazu włącznie podlega z reguły gospodarka rybacka, działalność wytwórcza i handlowa (za wyjątkiem prowadzonego w schroniskach turystycznych czy obiektach administracji parku). Dąży się też do całkowitej eliminacji transportu zewnętrznego, niezwiązanego z funkcjonowaniem parku, jak i ograniczenia do niezbędnego minimum przewozów osób i rzeczy w obsłudze działalności ochronnej (używane środki powinny cechować się niską uciążliwością dla środowiska). Drewno w gospodarce leśnej pozyskuje się jedynie w trakcie zabiegów pielęgnacyjno-hodowlanych lub podczas usuwania skutków klęsk żywiołowych⁶⁷².

W parkach krajobrazowych panuje stosunkowo mniejszy reżim ochronny w porównaniu z rezerwatami czy parkami narodowymi. Świadczy o tym fakt, że grunty rolne, leśne i inne nieruchomości zlokalizowane w ich granicach pozostawia się w gospodarczym użytkowaniu. W ramach popularyzacji i upowszechniania wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych należy tu prowadzić edukację ekologiczną i rozwijać różne formy turystyki. Większym ograniczeniem w parkach krajobrazowych podlega głównie działalność przemysłowa. W zasadzie tylko w obrębie jednostek osadniczych dopuszcza się funkcjonowanie niewielkich zakładów przemysłowych, pod warunkiem zachowania wymogów określonych ocenami oddziaływania na środowisko. W sprzeczności z funkcją ochronną pozostaje także intensywne pozyskiwanie drewna czy wielkotowarowe formy gospodarowania w rolnictwie, intensywny rozwój osadnictwa, komunikacji i infrastruktury technicznej⁶⁷³. Utworzenie parku krajobrazowego jest tożsame z obowiązkiem prowadzenia racjonalnej gospodarki leśnej. W gospodarce rolnej podstawową prawidłowością powinna być ochrona gruntów rolnych, zapobieganie procesom ich degradacji, dopasowanie struktury zasiewów do lokalnych

⁶⁷¹ Tamże, s. 76.

⁶⁷² Tamże, s. 76–77.

⁶⁷³ D. Ptaszycka-Jackowska, M. Baranowska-Janota: *Przyrodnicze obszary chronione. Możliwości użytkowania*. IGPIK, Warszawa 1996, s. 93.

warunków przyrodniczych. Obowiązują ograniczenia w stosowaniu chemicznych środków plonotwórczych, upraw monokulturowych, a także lokalizacji dużych ferm hodowlanych i obiektów szklarniowych.

Ograniczenia w stosunku do realizacji funkcji turystycznej są różnorakie w zależności od rodzaju obiektu. Małe i średnie parki powinny być przeznaczone wyłącznie do ekstensywnego użytkowania turystycznego, w parkach o dużej powierzchni celowe jest wydzielenie trzech sfer użytkowania: ekstensywnego, skoncentrowanego i osadnictwa wypoczynkowego. W parkach typu leśnego planowanie i realizacja funkcji turystycznej powinny opierać się na uwarunkowaniach wynikających z kategorii leśnych obszarów rekreacyjnych, a w pozostałych typach obiektów dopuszcza się rozwój turystyki pobytowej oraz rozbudowę bazy noclegowej⁶⁷⁴.

Na obszarach chronionego krajobrazu stosowane są relatywnie najbardziej liberalne rygory ochronne. Restrykcje sprowadzają się jedynie do zakazu lokalizacji przemysłu negatywnie oddziałującego na środowisko oraz eliminacji innych uciążliwych dla otoczenia form gospodarowania, np. intensywnego pozyskiwania drewna, nadmiernego rozwoju komunikacji, osadnictwa i infrastruktury technicznej. Preferowane są inwestycje turystyczne, budownictwo lotniskowe, przy zachowaniu regionalnego stylu architektonicznego i w obrębie jednostek osadniczych. Popiera się rozwój rolnictwa ekologicznego, zalecane jest zwiększanie lesistości oraz liczby zbiorników wodnych.

W rolnictwie wymóg zapewnienia stabilności środowiska oznacza obowiązek utrzymania odpowiedniej proporcji między ekosystemami rolniczym i pozostałymi, ochronę gleby, wody i użytków ekologicznych zlokalizowanych w obrębie gospodarstwa, a także właściwego kształtowania krajobrazu rolniczego. Wiąże się to z ograniczeniem poziomu intensywności rolniczego użytkowania ziemi, a w tym nawożenia mineralnego, stosowania pestycydów, bezściółkowego chowu zwierząt, wprowadzania monokultur na dużych obszarach. W gospodarce leśnej natomiast niedopuszczalne jest przekraczanie etapów cięć rębnych, zakładania plantacji drzew szybko rosnących, stosowania środków chemicznych w hodowli i ochronie lasu. Poza tym na omawianych obszarach lasy pełnią na ogół funkcje produkcyjną i korzystanie z ich zasobów oparte jest na ogólnych zasadach przyjętych w gospodarstwach leśnych. Bardzo szerokie możliwości rozwoju turystyki na takich obszarach ograniczają: konieczność uwzględniania potrzeb miejscowej ludności, warunków przyrodniczych, realizowanych innych funkcji oraz przede wszystkim wymogi ochronne. Dlatego też stopień wykorzystania i zagospodarowania turystycznego danego obiektu musi być określony zarówno w sensie przestrzennym, jak i ilościowym, jakościowym i czasowym⁶⁷⁵.

Jak podkreśla A. Zielińska, efektywne gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych jest możliwe poprzez ekologizację gospodarki⁶⁷⁶. Ekologizacja gospodarki oznacza takie jej nowe ukierunkowanie, by przynosiła wyniki w większym stopniu zgodne ze zrównoważonym rozwojem (...). Celem gospodarki ekolo-

⁶⁷⁴ Tamże, s. 92.

⁶⁷⁵ D. Ptaszycka-Jackowska, M. Baranowska-Janota: *Przyrodnicze obszary...*, dz. cyt., s. 102–105.

⁶⁷⁶ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach...*, dz. cyt., s. 44.

gicznej jest zniesienie powiązania między wzrostem gospodarczym a szkodliwym wpływem na środowisko⁶⁷⁷.

Do proekologicznej działalności gospodarczej na obszarach przyrodniczo cennych należy zaliczyć takie dziedziny, jak⁶⁷⁸:

- ekoturystykę i agroturystykę,
- rolnictwo ekologiczne przyczyniające się do produkcji bezpiecznej żywności,
- zrównoważoną gospodarkę leśną (pozyskiwanie drewna, runa leśnego),
- przyrodolecznictwo i lecznictwo uzdrowiskowe (wykorzystanie naturalnych warunków przyrodniczych do rozwoju lecznictwa uzdrowiskowego),
- pamiątkarstwo, rękodzielnictwo.

Realizacja funkcji produkcyjnych na obszarach przyrodniczo cennych wymaga stosowania szczegółowych zasad dotyczących gospodarowania, wśród których należy wymienić⁶⁷⁹:

- kształtowanie funkcjonalnych struktur obszarów ochronnych, które pozwalałyby na zachowanie i wzmocnienie funkcji poszczególnych ekosystemów w regulacji stosunków środowiskowych,
- kształtowanie racjonalnych związków między podmiotami gospodarczymi i jednostkami osiedleńczymi a środowiskiem przyrodniczym, w tym zapewnienie właściwej lokalizacji nowych jednostek osadniczych,
- preferowanie utrwalania funkcji ochronnej i rozwoju funkcji turystyczno-rekreacyjnej, uzdrowiskowej i kulturowej,
- skuteczne zabezpieczenie współdziałania instytucji, takich jak normy prawne, administracja rządowa i samorządowa oraz społeczności lokalne,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu wyposażenia danego obszaru w elementy infrastruktury technicznej i społecznej.

Do poszczególnych form aktywności gospodarczej zlokalizowanej na obszarach chronionych odnoszą się natomiast następujące zalecenia⁶⁸⁰:

- w przemyśle – unikanie lokalizacji inwestycji kolidujących z funkcjami środowiska, preferowanie technologii bezpiecznych dla środowiska oraz instalacji urządzeń ochronnych,
- w rolnictwie – upowszechnienie modelu rolnictwa proekologicznego, mniej uciążliwego dla środowiska,
- w gospodarce leśnej – preferowanie rozwoju funkcji półprodukcyjnych i pozaprodukcyjnych, racjonalizacja gospodarki, unikanie prowadzenia intensywnego ruchu komunikacyjnego przez wartościowe kompleksy leśne,
- w gospodarce komunalnej – preferowanie scentralizowanych źródeł zaopatrzenia w energię opartych na tzw. czystych nośnikach, właściwa utylizacja ścieków i odpadów, minimalizacja zanieczyszczeń powietrza pochodzących z transportu.

⁶⁷⁷ *Rio+ 20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 20.6.2011, COM(2011) 363, wersja ostateczna.

⁶⁷⁸ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach...*, dz. cyt., s. 44.

⁶⁷⁹ B. Prandecka: *Długofalowe zadania trwałego rozwoju Polski i ochrony środowiska przyrodniczego. Synteza*. Filia UW w Białymstoku, Białystok 1994, s. 124–125.

⁶⁸⁰ Tamże.

Stymulujący wpływ obszarów przyrodniczo cennych na lokalną gospodarkę i społeczność może zatem następować poprzez⁶⁸¹:

- ekologizację tradycyjnych form gospodarowania i funkcjonowania sektorów lokalnej gospodarki,
- rozwój zrównoważonej turystyki,
- rozwój rolnictwa ekologicznego,
- wzrost wartości istniejących mieszkalnych nieruchomości,
- pozyskiwanie użytków pozaekonomicznych,
- pozytywne konsekwencje realizacji lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju,
- możliwość badań naukowych i rozwijania edukacji ekologicznej,
- zatrudnienie w systemie ochrony obszarów przyrodniczo cennych,
- nowe rozwiązania ochronne poprawiające jakość życia mieszkańców i turystów.

Analiza warunków gospodarowania na obszarach przyrodniczo cennych pozwala dostrzec, że różne formy ochrony przyrody mogą być zarówno stymulantami, jak i destymulantami rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jeżeli rozwój rozumiany jest w sposób tradycyjny, to ograniczenia związane z obszarami przyrodniczo cennymi będą utrudnieniem, jeżeli rozwój będzie się opierał na zasadach trwałości, to ograniczenia te stają się jego stymulantami. Takie podejście nie oznacza zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz inne jego rozumienie. Obszary przyrodniczo cenne stają się istotnym elementem strategii zrównoważonego rozwoju gmin wiejskich⁶⁸².

Uwarunkowania polityczne. Współcześnie, w światowych strategiach ochrony środowiska oraz w polityce gospodarczej wyraźnie widoczne jest przeniesienie nacisku z ochrony przyrody i jej zasobów biotycznych na antropogenne aspekty ochrony środowiska przyrodniczego jako środowiska życia człowieka. Można również zauważyć ewolucję definicji obszarów chronionych, zmienia się np. definicja parku narodowego, który jest obecnie definiowany jako obszar chroniony głównie dla zachowania ekosystemu. Podkreśla się przy tym, że człowiek jest nieodłącznym składnikiem ekosystemów. Zaznacza się zatem tendencja do szerokiego włączania stref ochronnych do obszarów gospodarczych i stopniowego likwidowania ograniczeń lokalnej przedsiębiorczości.

Już IV. Światowy Kongres Parków Narodowych i Obszarów Chronionych⁶⁸³, „Globalny program działań na wiek XXI (Agenda 21)”⁶⁸⁴ oraz „Program działań na rzecz obszarów chronionych w Europie”⁶⁸⁵ wyznaczyły obszarom chronionym nowe funkcje. W opracowaniu IUCN na temat ekonomicznej wartości obszarów

⁶⁸¹ A. Becla, A. Zielińska: Problemy rozwoju małych miast na obszarach przyrodniczo cennych. [w:] *Polityka rozwoju zrównoważonego oraz instrumenty zarządzania miastem*, J. Słodczyk, D. Rajchel (red.), Uniwersytet Opolski, Opole 2006, s. 122.

⁶⁸² S. Czaja, A. Becla: *Ekologiczne podstawy...*, dz. cyt., s. 375.

⁶⁸³ J.A. McNeely (red.): *Parks for Life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas*. IUCN, Gland 1993.

⁶⁸⁴ *Szczyt Ziemi, Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro*. Wydawnictwo IOŚ, Warszawa 1993.

⁶⁸⁵ *Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*. IUCN, Gland – Cambridge 1994.

chronionych wskazano możliwe kierunki rozwoju funkcji gospodarczych. Podkreślono, że obszary chronione były tradycyjnie jednym z najczęściej używanych i prawdopodobnie najbardziej skutecznych narzędzi osiągnięcia celów w zakresie ochrony przyrody, dziś odgrywają także istotną rolę we wspieraniu lokalnych, narodowych i międzynarodowych polityk w zakresie różnorodności biologicznej. Służą one również jako miejsce badań naukowych, ochrony dzikiej przyrody, podtrzymania usług środowiskowych, edukacji, turystyki i rekreacji, ochrony specyficznych naturalnych i kulturowych osobliwości, zrównoważonego wykorzystania zasobów biologicznych⁶⁸⁶. Także podczas VI. Kongresu Parków Narodowych, który odbył się w Sydney w dniach 12–19 listopada 2014 r. pod hasłem „Parki – Ludzie – Planeta – inspirujące rozwiązania”, podjęto problematykę wskazania roli obszarów chronionych we współczesnym świecie. Wobec rosnącej liczby wyzwań w zakresie zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, obszary chronione powinny przyczynić się do stawiania czoła tym wyzwaniom. Należy zatem uwzględniać znaczenie parków i obszarów chronionych w zakresie szeroko postrzeganych celów dobrobytu gospodarczego i społecznego⁶⁸⁷.

Tak więc chronione zasoby przyrody, które znajdowały się dotychczas w sferze pozaekonomicznej, są ponownie włączane do sfery gospodarczej, stając się czynnikami stymulującymi rozwój regionów i społeczności lokalnych. Wyraźnie zaznacza się przy tym, iż na terenach chronionych mogą być realizowane jedynie funkcje niezagrażające istnieniu wartości środowiskowych danego obszaru, dla zachowania których został on objęty ochroną. W dalszym ciągu nadrzędną pozostaje funkcja ochronna, przez którą najczęściej rozumie się: utrzymanie stabilności naturalnych ekosystemów i procesów ekologicznych, ochronę różnorodności biologicznej i krajobrazu oraz gospodarowanie w sposób minimalizujący zagrożenia zasobów i walorów środowiska przyrodniczego⁶⁸⁸.

Jedną z funkcji gospodarczych realizowanych na obszarach chronionych może być zrównoważona turystyka. Konieczność uwzględnienia zasad zrównoważonego rozwoju w polityce turystycznej Unii Europejskiej została dostrzeżona w związku z postępującą degradacją środowiska naturalnego, spowodowaną szybkim rozwojem gospodarki turystycznej. Zasady zrównoważonego rozwoju sektora turystycznego zostały przedstawione w 1996 r., we współtworzonym przez Komisję Europejską dokumencie „Agenda 21”. Wspieranie rozwoju turystyki zrównoważonej stało się zatem jednym z priorytetów polityki wspólnotowej, o czym świadczą liczne rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, rezolucje oraz zalecenia i komunikaty Komisji Wspólnot Europejskich, Parlamentu Europejskiego i Rady, a także opinie Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów⁶⁸⁹. Strategiczne ramy wsparcia turystyki zrównoważonej wyznacza „Agenda dla zrównoważonej i kon-

⁶⁸⁶ N. Dudley (red.): *Economic value of protected area, Guidelines for protected area management*. IUCN, Gland, 1998, s. 3.

⁶⁸⁷ <http://www.iucn.org>, dostęp z dnia 10.02.2015.

⁶⁸⁸ *Parks for Life...*, dz. cyt.

⁶⁸⁹ Szerzej w: G. Dyrda, T. Maciąłek: *Uwarunkowania rozwoju turystyki zrównoważonej na obszarze Pogórza Dynowskiego w świetle założeń polityki turystycznej Unii Europejskiej*. http://www.pogorzedynowskie.pl/data/referaty/VIIIIBS/ref_3_VIIIIBS.pdf, dostęp z dnia 10.08.2015.

kurencyjnej turystyki europejskiej”. Zawiera ona postulaty ochrony i nadania wartości dziedzictwu naturalnemu i kulturowemu oraz wykorzystania turystyki jako narzędzia w globalnym zrównoważonym rozwoju. Podkreśla rolę władz samorządowych w upowszechnianiu koncepcji turystyki zrównoważonej⁶⁹⁰.

Racjonalne wykorzystanie zasobów ekosystemów świata roślinnego, zwierzęcego i mikroorganizmów możliwe będzie także wobec preferowanej i promowanej współcześnie w Unii Europejskiej koncepcji biogospodarki. Racjonalne wykorzystanie zasobów ekosystemów przy wsparciu, jakie dają: biotechnologia, genetyka, chemia, fizyka czy nauki ekonomiczne, może bowiem zapewnić zarówno konsumentowi, jak i gospodarce UE oczekiwane rezultaty. Koncepcja biogospodarki jest odpowiedzią na wielkie wyzwania wskazane w strategii „Europa 2020” oraz sposobem na realizację „Unii innowacji”. Obejmuje ona praktycznie wszystkie sektory i związane z nimi usługi, które produkują, przetwarzają lub wykorzystują zasoby biologiczne w jakiegokolwiek formie⁶⁹¹.

W „Strategii rozwoju zrównoważonego Polski do roku 2025” jako priorytetowe funkcje obszarów przyrodniczo cennych wskazano: „zapewnienie jakości życia społeczeństwa poprzez zapewnienie dobrego stanu środowiska naturalnego na całym obszarze kraju oraz zagwarantowanie, że polskie dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe przekazane zostanie następnym pokoleniom na realizację również ich aspiracji”⁶⁹².

Uwarunkowania społeczno-mentalne. Problem zachowania w dobrym stanie ekologicznym obszarów cennych przyrodniczo w dużej mierze zależy od świadomości ekologicznej – postaw i zachowań podmiotów lokalnych. Świadomość ekologiczna na obszarach wiejskich, mimo rosnącego na przestrzeni ostatnich lat jej poziomu, pozostaje jednak, zwłaszcza w sferze bezpośrednich zachowań, niedostatecznie ukształtowana (deklaracja działań nie odpowiada faktycznie podejmowanym działaniom). W strefach chronionych obserwuje się występowanie szkód komunalnych, co przejawia się przede wszystkim zrzutami nieoczyszczonych ścieków, nadmierną emisją gazów i pyłów z mało wydajnych palenisk indywidualnych, dzikimi wysypiskami śmieci itp. Źródła zagrożeń stanowi też wadliwa gospodarka wodna, a także zbyt intensywne nawożenie gruntów rolnych. Zagrożeniem może być również turystyka koncentrująca się na ogół w najbardziej wartościowych obiektach przyrodniczych. Procesy degradacyjne nasilają braki w infrastrukturze technicznej na obszarach intensywnego ruchu turystycznego. Inne wewnętrzne przyczyny degradacji środowiska przyrodniczego w strefach chronionych to nieprawidłowa gospodarka leśna i rybacka, a także zjawisko kradzieży drewna i kłusownictwo⁶⁹³.

Omawiane zagrożenia są wynikiem utrzymującej się przewagi popytu na określone zasoby i walory środowiska przyrodniczego nad ich podażą, co wywołuje konflikty między poszczególnymi funkcjami zlokalizowanymi na danym obsza-

⁶⁹⁰ KOM(2007) 621, Komisja WE, Bruksela 19.10.2007, eur-lex.europa.eu, dostęp z dnia 10.08.2015.

⁶⁹¹ E.K. Chyłek, M. Rzepecka: Biogospodarka – konkurencyjność i zrównoważone wykorzystanie zasobów. *Polish Journal of Agronomy*, 2011, nr 7, s. 9.

⁶⁹² *Strategia rozwoju zrównoważonego Polski do roku 2025*. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.

⁶⁹³ A. Bołtromiuk: *Ekonomiczne aspekty...*, dz. cyt., s. 84–85.

rze. Do sytuacji konfliktowych dochodzi na ogół wówczas, gdy elementy środowiska cechuje niska odporność na intensywne użytkowanie lub w przypadku, kiedy na tym samym terenie może być zlokalizowanych kilka funkcji, realizujących różne cele. Wymienia się przy tym trzy zasadnicze źródła sprzeczności celów w gospodarowaniu zasobami przyrody: zasileniowe – wynikające z ograniczoności dóbr środowiskowych, zespolone – związane z niepodzielnością tych dóbr oraz informacyjne – wynikające z odmiennych modeli rozwiązywania problemów środowiskowych oraz zróżnicowanego stopnia rozpoznania możliwości osiągnięcia celów⁶⁹⁴.

Konflikty ekologiczne sprowadza się w istocie do sytuacji, w której pewna grupa podmiotów powiązana jest rodzajem stosunków o charakterze antagonistycznym, obejmującym takie cechy jak: sprzeczne cele, wzajemnie wykluczające się interesy, wrogość emocjonalna⁶⁹⁵, a przedmiotem konfliktu są z reguły różnice w systemach wartości oraz interesach wyrażanych przez członków tych grup w odniesieniu do lokalizacji inwestycji wpływających na środowisko, a tym samym – na życie i zdrowie ludzi. Uczestnikami takich konfliktów są inwestorzy, władze publiczne, społeczność lokalna, organizacje ekologiczne, instytucje naukowe, elity polityczne czy media⁶⁹⁶. Konflikty te w dużej mierze mogą wynikać z braku lub z niewystarczającej informacji, sprzeczności interesów lub postrzegania ich jako sprzeczne, różnic wartości, niewłaściwych relacji między stronami konfliktu⁶⁹⁷.

Konfliktem związanym z dostępem do informacji łatwo zapobiec, odpowiednio wcześniej powiadamiając społeczeństwo o planowanych inwestycjach i zachęcając je do udziału nie tylko w postępowaniu, którego przedmiotem jest wniosek o wydanie decyzji, lecz także wcześniej – w tworzeniu założeń dokumentów strategicznych, z których wynikać będzie konieczność realizacji określonych inwestycji lub w tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁶⁹⁸. Szczególnie w przypadku gmin położonych na obszarach chronionych (w których interakcje środowisko-człowiek-środowisko częściej niż w gminach pozbawionych wybitnych walorów przyrodniczych mogą powodować konflikty ekologiczne) ważne jest, aby przekazywać społeczeństwu pełne i dokładne informacje o planowanych przedsięwzięciach ekologicznych. Wzrost świadomości społeczności lokalnej odnośnie skutków planowanych przedsięwzięć dla środowiska powoduje, iż organom władzy samorządowej łatwiej jest wprowadzać i wdrażać rozwiązania

⁶⁹⁴ M. Dutkowski: *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.

⁶⁹⁵ E. Olędzka-Koprowska: *Przyczyny konfliktów ekologicznych w społeczności lokalnej*. [w:] *Rola konsultacji i negocjacji społecznych w procedurze uzgadniania inwestycji zmieniających środowisko*, W. Lenart (red.). EKOKONSULT, Gdańsk 2000, s. 88.

⁶⁹⁶ A. Haładyj: *Organ administracji...*, dz. cyt., s. 33.

⁶⁹⁷ M. Burchard-Dziubińska: *Ochrona środowiska jako przyczyna konfliktów na szczeblu lokalnym*. [w:] *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, S. Kozłowski (red.). WSE w Białymstoku, Białystok 2004, s. 487.

⁶⁹⁸ K. Nowacki: *O próbie stanu wyjątkowego w inwestycjach drogowych? – dwie ustawy, jeden wyrok i dwie opinie*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.). WUWr, Wrocław 2009, s. 511.

mające na celu ochronę środowiska – nawet te, które początkowo nie cieszyły się poparciem społecznym⁶⁹⁹.

Konflikty interesów powstają na tle rywalizacji o dobra niepodzielne, występujące w niewystarczającej ilości lub mające zaspokoić sprzeczne potrzeby stron konfliktu. Przyczyną tego typu konfliktów jest często różnica między korzyściami indywidualnymi (np. inwestora) a ogólnospołecznymi oraz korzyściami w krótkim i długim czasie.

Kolejną grupę stanowią konflikty wartości w ochronie środowiska, związane z odmiennymi ocenami tego, co istotne i nieistotne, oraz tego, co można zachować i tego, co można poświęcić. Źródłem konfliktów może być także rywalizacja o podłożu ambicjonalnym i brak chęci porozumienia⁷⁰⁰. W praktyce najtrudniejsze wydaje się zwalczanie tzw. syndromu NIMBY⁷⁰¹, polegającego na sprzeciwie mieszkańców poddanych potencjalnemu oddziaływaniu planowanej inwestycji, którzy w związku z tym domagają się przesunięcia inwestycji w inne miejsce. Podjęcie takiej próby często skutkuje wywołaniem protestu typu NIMBY gdzie indziej⁷⁰².

Związki człowieka z przyrodą od dawna są polem narastających konfliktów, gdyż ułożenie relacji człowiek – przyroda jest coraz trudniejsze⁷⁰³. W odniesieniu do obszarów przyrodniczo cennych zagadnieniami pojawiającymi się w relacjach człowiek – środowisko przyrodnicze, gdzie ścierają się różne opcje, stanowiska i kierunki, zajmuje się etyka środowiskowa⁷⁰⁴. Podejmuje ona zagadnienia moralnych relacji między jednostką ludzką, różnymi grupami społecznymi i całym społeczeństwem a środowiskiem przyrodniczym⁷⁰⁵.

Etyka środowiskowa ma umożliwiać rozwiązywanie lub tonowanie nieuniknionych konfliktów między człowiekiem a środowiskiem przyrodniczym, ocenę moralną różnego rodzaju poczynań człowieka skierowanych ku środowisku oraz motywowanie do działań na rzecz zachowania i ochrony środowiska⁷⁰⁶. Należy tak zmieniać myślenie człowieka o obszarach przyrodniczo cennych, aby obszary te nie były postrzegane jako przyczyna pogorszenia jakości życia społeczności lokalnej i ograniczenia rozwoju gospodarczego. Zdaniem A. Zielińskiej, etyka środowiskowa powinna zostać włączona w proces edukacji ekologicznej, aby ułatwić zrozumienie istoty obszarów przyrodniczo cennych⁷⁰⁷.

W świetle powyższych rozważań, wśród głównych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej (gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych) na obszarach przyrodniczo cennych można by wskazać:

⁶⁹⁹ B. Wiszniewska, A. Farr, J. Jędrośka: *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Warszawa 2002, s. 14–15.

⁷⁰⁰ Tamże, s. 488.

⁷⁰¹ Akronim od Not-In-My-Back-Yard – „nie na moim podwórku”.

⁷⁰² W. Szymański: Planowanie przestrzenne na NIMBY. *Problemy Ocen Środowiskowych*, 2008, nr 3, s. 47

⁷⁰³ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach...*, dz. cyt., s. 42.

⁷⁰⁴ Tamże, s. 39.

⁷⁰⁵ A. Zielińska: Etyka środowiskowa a zrównoważone gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych [w:] *Działania ekonomiczne podmiotów rynkowych, materiały konferencyjne*, D. Kopycińska (red.). Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007, s. 159.

⁷⁰⁶ W. Tryburski: Z zagadnień etyki środowiskowej. [w:] *Ochrona środowiska w filozofii i teologii*, J.M. Dołęga, J.W. Czartoszewski (red.). ATK, Warszawa 1999, s. 154.

⁷⁰⁷ A. Zielińska: *Gospodarowanie na obszarach...*, dz. cyt., s. 43.

- specyfikę potencjału zasobów środowiska naturalnego (w tym środowiska przyrodniczego), ograniczenia przyrodniczo-asymlacyjne,
- zasady trwałości kapitału naturalnego (przyjęcie określonych kryteriów trwałości w lokalnych strategiach zrównoważonego rozwoju),
- formalno-prawne ograniczenia działalności gospodarczej wynikające z występowania na obszarach przyrodniczo cennych prawnych form ochrony przyrody oraz istniejących uregulowań prawnych w zakresie ochrony środowiska,
- ograniczenia społeczno-mentalne związane z wyznawanym systemem etycznym społeczności lokalnych zamieszkujących obszary przyrodniczo cenne, ich podatnością i zachowaniem w sytuacjach konfliktowych na tle gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego oraz poziomem świadomości ekologicznej (zwłaszcza stopnia zbieżności deklarowanych postaw z podejmowanymi działaniami),
- redefiniowanie funkcji obszarów chronionych, rozszerzenie funkcji obszarów chronionych i uwzględnienie ich roli w osiągnięciu celów dobrobytu gospodarczego i społecznego,
- możliwości wykorzystania walorów i zasobów obszarów przyrodniczo cennych w biogospodarce i turystyce zrównoważonej.

Podsumowując rozważania dotyczące ekologicznych aspektów rozwoju gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych, należy na wstępie zaznaczyć, że pojęcie obszaru przyrodniczo cennego nie jest prawnie sprecyzowane. W literaturze spotyka się bardzo zróżnicowane definicje, co stwarza problem w opracowaniu kryteriów wydzielenia obszarów, które określa się tym pojęciem.

Wyróżnienie obszarów przyrodniczo cennych rozszerza idee obszarów chronionych. Obszary chronione są zawsze konstruktywnym elementem obszarów przyrodniczo cennych. Na obszarach przyrodniczych może i powinna być (poza strefami ścisłej ochrony dotyczącej wybranych form ochrony przyrody) prowadzona działalność gospodarcza. Wydzielenie obszarów przyrodniczo cennych powinno dotyczyć granic obszaru, w ramach którego można zaproponować strategię rozwoju pozwalającą na ochronę wszelkich pożądaných zasobów i walorów przyrody, a jednocześnie nieograniczającą szans na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy. Stopień cenności przyrodniczej można zatem określać także dla obszaru gminy. Podejście takie wydaje się słuszne, ponieważ obszar przyrodniczo cenny to terytorium zawarte w całości lub części w określonej jednostce podziału taksonomicznego.

Wartość obszarów przyrodniczo cennych przejawia się w funkcjach, jakie pełnią one w makrosystemie społeczeństwo-gospodarka-środowisko przyrodnicze. Wartości te mają charakter ekonomiczny i pozaekonomiczny. W aspekcie kreowania zrównoważonego rozwoju niezbędna jest taka realizacja funkcji społeczno-gospodarczych, aby umożliwiła ona zapewnienie właściwych ekologicznie warunków kształtowania jakości życia ludzi (obecnych i przyszłych pokoleń).

Wartość obszarów przyrodniczo cennych jest niezwykle trudna do oszacowania. Wycena obszarów przyrodniczo cennych wymaga bardzo precyzyjnej i kompleksowej informacji o stanie ilościowym i jakościowym zasobów środowisko-

wych. Wycenę obszarów przyrodniczo cennych charakteryzujących się wysokim potencjałem pozaekonomicznym umożliwiają bezpośrednie metody wartościowania.

Wśród determinant gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych obszarów przyrodniczo cennych przez podmioty wytwórcze zlokalizowane na tych terenach wskazać można uwarunkowania: przyrodnicze – dotyczące potencjału zasobów środowiska przyrodniczego); formalno-prawne – wskazujące z jednej strony na ograniczenia, ale i dopuszczalne formy gospodarowania; polityczne – przejawiające się w redefiniowaniu w polityce ochrony środowiska funkcji obszarów chronionych i uwzględnienie ich roli w osiągnięciu celów dobrobytu gospodarczego i społecznego; społeczno-mentalne – związane z wyznawanym systemem etycznym oraz poziomem świadomości ekologicznej społeczności lokalnych zamieszkujących obszary przyrodniczo cenne.

Rozdział 5

Determinanty kreowania zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności środowiskowej na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego

5.1. Województwo lubelskie jako obszar badań

Sytuacja społeczno-gospodarcza. Województwo lubelskie położone jest w pasie przygranicznym, we wschodniej części kraju w makroregionie Polski Wschodniej, wykazującym najniższy poziom rozwoju gospodarczego w Polsce i jeden z najniższych w Unii Europejskiej⁷⁰⁸.

Województwo zajmuje powierzchnię 25114,5 km² i jest trzecim pod względem powierzchni regionem w kraju⁷⁰⁹. Strukturę administracyjną województwa tworzą: 20 powiatów ziemskich i 4 miasta na prawach powiatu: Lublin, Biała Podlaska, Chełm i Zamość oraz 213 gmin, w tym 20 gmin miejskich, 22 miejsko-wiejskich i 171 wiejskich.

Województwo lubelskie należy do najsłabiej zaludnionych i zurbanizowanych regionów kraju. Sytuacja demograficzna jest niekorzystna i stale się pogarsza w wyniku zbyt małej liczby urodzeń i odpływu migracyjnego. Województwo lubelskie cechuje słaba dostępność transportowa do regionu z zewnątrz oraz niska dostępność i spójność komunikacyjna wewnątrz regionu⁷¹⁰.

W strukturze wytwarzania wartości dodanej brutto w regionie lubelskim relatywnie duży udział ma sektor pierwszy gospodarki obejmujący rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybołówstwo. Przy średniej dla Polski wynoszącej w 2012 r. 3,1%, w regionie lubelskim udział ten wynosi 5,9% i jest trzecim najwyższym w kraju. Województwo lubelskie ma jednocześnie trzeci najniższy w kraju udział przemysłu w tworzeniu wartości dodanej brutto (wynosi on 20,7%, przy średniej krajowej równej 26,2%)⁷¹¹. Mimo, że udział sektora przemysłu (w tym podmiotów szczególnie uciążliwych dla środowiska) jest relatywnie niski na tle kraju, to jego oddziaływanie na środowisko w powiatach, w których występują skupiska tych podmiotów jest wyraźnie niekorzystne. Funkcjonujące na terenie województwa lubelskiego 92 zakłady szczególnie uciążliwe dla czystości powietrza w 2012 r. stanowiły około 5,2% zakładów w Polsce, 77,7% z nich posiadało urządzenia do redukcji zanieczyszczeń pyłowych, a tylko 10,9% do redukcji zanieczyszczeń

⁷⁰⁸ Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020, za: http://www.funduszeuropejskie.2007–2013.gov.pl/2014_2020/Documents/POPW_akcept_KE.pdf, dostęp z dnia 11.08.2015.

⁷⁰⁹ Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 r.). Urząd Marszałkowski w Lublinie, Lublin 2014.

⁷¹⁰ Tamże.

⁷¹¹ Rocznik Statystyczny Województw 2014 r. GUS, Warszawa 2014, s. 621.

gazowych⁷¹². Województwo lubelskie charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem w rozmieszczeniu źródeł punktowych emisji. Pod względem ilości uwolnionych zanieczyszczeń do powietrza w roku 2013 na czołowych miejscach znalazły się: powiat puławski i powiat chełmski, natomiast powiat janowski znalazł się na ostatnim miejscu⁷¹³.

Rolnictwo w województwie lubelskim dotknięte jest kompleksem problemów, takich jak: rozdrobnienie agrarne, niski poziom kooperacji rolników, nadmierne zaabsorbowanie siły roboczej o niskich kwalifikacjach, niski poziom towarowości, negatywna selekcja w zakresie struktury demograficznej w rolnictwie i na obszarach wiejskich, wolne tempo przewycięzania monofunkcyjnego charakteru wsi, mało sprawne i niedofinansowane instytucje odpowiedzialne za transfer wiedzy do rolnictwa i mieszkańców wsi.

Obszary wiejskie w województwie lubelskim obejmują 24152 km² (96,1% powierzchni regionu) i są zamieszkiwane przez ok. 53% ogółu ludności województwa. Poziom wykształcenia mieszkańców wsi jest wciąż niski, mimo zwiększającego się dostępu społeczeństwa do usług związanych z nauką i z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Na znacznej części obszarów wiejskich, położonych z dala od ośrodków miejskich, występują procesy starzenia i zmniejszania się liczby ludności. Towarzyszą temu takie trendy jak: malejący wskaźnik obciążenia demograficznego, niższy współczynnik feminizacji oraz migracje ludności z obszarów wiejskich do miast i otaczających je obszarów w celu poszukiwania pracy i kontynuacji nauki. Starzenie się społeczeństwa na wsi będzie wywoływać określone zmiany strukturalne oraz zwiększy popyt na szereg usług socjalnych. Na obszarach wiejskich procesowi wyludniania się towarzyszy rosnąca skala ubóstwa i zagrożenia wykluczeniem społecznym, wynikające z degradacji gospodarczej⁷¹⁴.

Na obszarach wiejskich Lubelszczyzny jednym z kluczowych problemów społecznych i ekonomicznych jest bezrobocie, a zwłaszcza bezrobocie ukryte. Obszary wiejskie Lubelszczyzny rozwijają się wolniej niż miasta regionu. Są mniej atrakcyjne dla inwestorów, mają wyższe bezrobocie i dysponują niewielkim kapitałem. Wyjątkiem są obszary wiejskie położone wokół Lublina i większych miast województwa – charakteryzują się wyższym poziomem rozwoju niż pozostałe.

W porównaniu z miastami, obszary wiejskie są gorzej wyposażone w podstawową infrastrukturę społeczną i techniczną. Według danych GUS na koniec 2013 roku, długość sieci kanalizacyjnej na obszarze województwa lubelskiego stanowiła 27,0% długości sieci wodociągowej. Z oczyszczalni ścieków korzystało 55,5% ludności województwa lubelskiego (w Polsce 70,3%)⁷¹⁵, przy czym 94,5%, korzystających to mieszkańcy miast, a zaledwie 22,0% to mieszkańcy wsi. Na tle kraju województwo lubelskie mieści się poniżej średniego krajowego odsetka mieszkańców korzystających z kanalizacji⁷¹⁶.

⁷¹² *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2013 roku*. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2014, s. 6.

⁷¹³ Tamże.

⁷¹⁴ *Strategia rozwoju województwa...*, dz. cyt.

⁷¹⁵ *Ochrona Środowiska 2014. Informacje i Opracowania Statystyczne*. GUS, Warszawa 2014, s. 72.

⁷¹⁶ *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2013 roku...*, dz. cyt., s. 38-39.

W „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa lubelskiego do 2020 r.” jako główne kierunki rozwoju województwa lubelskiego – kluczowe inteligentne specjalizacje regionu – wskazano⁷¹⁷: biogospodarkę⁷¹⁸, medycynę i zdrowie, informatykę i automatykę oraz energetyką niskoemisyjną. Wybór biogospodarki jako kluczowej specjalizacji regionu oparty został na przesłankach wynikających m.in. z wewnętrznych potencjałów rozwoju gospodarki regionu i jej struktury. O wyborze tym przesądził duży udział sektorów biogospodarki w tworzeniu wartości dodanej brutto (ok. 28%) oraz zatrudnieniu, rosnąca liczba podmiotów gospodarczych zaangażowanych w bioprodukcję (wysokiej jakości żywności, pasz, nawozów sztucznych, ziół, bioproduktów, środków ochrony roślin, farmaceutyków, kosmetyków, bioenergii itd.), wyraźna specjalizacja naukowa regionalnego sektora B+R w zakresie nauk związanych z biogospodarką oraz uwarunkowania zewnętrzne rozwoju biogospodarki. Szczególne znaczenie tego obszaru wynika z faktu, iż potencjał naukowo-technologiczny, edukacyjny i gospodarczy województwa lubelskiego koncentruje się głównie na naukach bioinnowacyjnych, a rozwój biogospodarki umożliwi pełne wykorzystanie tego potencjału⁷¹⁹.

Przyrodnicze uwarunkowania gospodarowania w województwie lubelskim.

Województwo lubelskie jest regionem o charakterze rolniczym, zasobnym w dobre i bardzo dobre gleby. Około 76% użytków rolnych zaliczonych jest do I-IV klasy bonitacyjnej gleb⁷²⁰. Wartość wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gleb (według IUNG) w regionie kształtuje się bardzo korzystnie na tle kraju⁷²¹ i waha się od 31,1 do 84,4. Występuje tu jednak duże zróżnicowanie. Najwyższe wartości tego wskaźnika charakteryzują gminy powiatu hrubieszowskiego – średnia dla powiatu powyżej 79 pkt, a najniższe gminy powiatu włodawskiego wykazują średnią około 36 pkt.

Województwo jest bogate w surowce naturalne. W okolicach Łęcznej, Bogdanki i Puchaczowa występuje węgiel kamienny, eksploatowany w kopalni należącej do spółki Lubelski Węgiel „BOGDANKA” S.A. Ponadto występują złoża: gazu ziemnego i niewielkie złoża ropy naftowej, a także fosforytów koło Annapola, ziemi krzemionkowej koło Rejowca, margli na zachód od Chełma, wapieni na Roztoczu, piasków szklarskich koło Biłgoraja i piasków formierskich koło Lubartowa. Do kopalin powszechnie występujących na terenie województwa należą: kruszywa naturalne, surowce ilaste, gliny lessowe, ily, kreda i torf⁷²².

⁷¹⁷ *Regionalna Strategia Innowacji województwa...*, dz. cyt., s. 10–17.

⁷¹⁸ Biogospodarka obejmuje wszystkie rodzaje aktywności gospodarczej oparte na biotechnologiach, zwłaszcza produkcję roślinną i zwierzęcą, produkcję pasz i przetwórstwo rolno-spożywcze, przemysł farmaceutyczny, chemiczny, odnawialne źródła energii (biorafinerie, biopaliwa), zdrowie publiczne oraz przemysły i usługi środowiskowe (ekobiznes), gospodarkę odpadami i recykling, gospodarkę ściekami, monitoring zanieczyszczeń powietrza, zarządzanie środowiskiem, rekultywację gruntów i oczyszczanie wód gruntowych, monitoring hałasu, usługi badawczo-rozwojowe w zakresie ochrony środowiska oraz monitoring środowiska i analizy laboratoryjne, zarządzanie efektywnością wykorzystania zasobów; za: *Regionalna Strategia...*, dz. cyt., s. 26

⁷¹⁹ Tamże.

⁷²⁰ *Stan ochrony środowiska w województwie lubelskim 2003*, WIOŚ, Lublin 2004.

⁷²¹ Pod względem wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gleb (wg IUNG) na trzecim miejscu w kraju.

⁷²² *Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2014–2020, (z perspektywą do 2030 r.)* czerwiec 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, s. 10–17.

W ostatnim okresie wzrosło zainteresowanie gazem łupkowym, który może występować w formacjach perspektywicznych⁷²³.

Województwo lubelskie zajmuje część międzyrzecza Wisły i Bugu. Przez środek międzyrzecza przepływa Wieprz, główna rzeka województwa lubelskiego, której dorzecze w całości znajduje się na jego terenie⁷²⁴. Dolina Wisły jest ważnym obszarem aktywności turystycznej, przy czym koncentracja następuje głównie w obszarze tzw. trójkąta Kazimierz Dolny-Puławy-Nałęczów⁷²⁵. Unikalnym potencjałem tego obszaru są także wody geotermalne. Wzdłuż Doliny Wisły istnieją najbardziej korzystne w województwie lubelskim warunki do wykorzystania na dużą skalę energii geotermalnej⁷²⁶. Dolina Bugu jest natomiast unikatową doliną rzeki nieuregulowanej – częścią Paneuropejskiego Korytarza Ekologicznego. Charakter potencjału tego obszaru wskazuje na możliwość oparcia rozwoju gospodarczego na funkcji turystycznej⁷²⁷.

Największe skupisko jezior w województwie występuje na Pojezierzu Łęczyńsko-Włodawskim. W sumie na obszarze województwa znajduje się 67 jezior o powierzchni powyżej 1 ha, z czego 7 jezior przekształconych zostało na sztuczne zbiorniki wodne⁷²⁸.

O atrakcyjności warunków naturalnych, zwłaszcza dla rozwoju funkcji turystyczno-wypoczynkowej, przesądza także odległość od zbiorników wodnych. Badanie położenia gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wobec zbiorników i cieków wodnych przeprowadzone na podstawie cieków wodnych graniczących lub przepływających przez gminę (rzeki) i znajdujących się w granicach administracyjnych gminy (jeziora) z uwzględnieniem jezior o powierzchni powyżej 50 ha i rzek o długości powyżej 50 km pozwala stwierdzić, że jedynie 75 gmin – około 44% ogółu ma dostęp do większych zbiorników wodnych uwzględnionych w badaniu⁷²⁹. Pod względem położenia w stosunku do zbiorników wodnych w najlepszej sytuacji znalazły się gminy Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego. Niezadowolający jest także, podobnie jak w przypadku jezior, stan ekologiczny rzek w granicach

⁷²³ Są to ilasto-mułkowce łupki górnego ordowiku i dolnego syluru, występujące na znacznych głębokościach (3000-4500 m), datowane na około 450 mln lat. Dotychczasowa wiedza pozwoliła na wstępne określenie możliwości występowania złóż gazu łupkowego (shalegas) w polskiej strefie ekonomicznej Bałtyku, na Pomorzu, wschodnim i północnym Mazowszu, Podlasiu i Lubelszczyźnie oraz w łupkach dolnego karbonu na Przedgórzu Sudeckim. Parametry geologiczno-geochemiczne łupków potencjalnie gazonośnych są porównywalne do klasycznych osadów tego typu w basenach amerykańskich. Na obecnym etapie poszukiwania i rozpoznawania niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego i ropy naftowej nie jest możliwe rzeczywiste oszacowanie ich zasobów.

⁷²⁴ Program zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich tom I. IUNG, Lublin 2004, s. 39.

⁷²⁵ B. Kawałko: Nowy model formułowania strategii rozwoju województwa lubelskiego wobec wyzwań polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r. *Barometr Regionalny*, 2009, t. 16, nr 2, s. 38.

⁷²⁶ Szerzej w: *Programie Rozwoju Energetyki dla Województwa Lubelskiego*, przyjętym uchwałą nr CCXLVI/3054/09 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 7 lipca 2009 r.

⁷²⁷ T. Dziedzic: *Badania ankietowe profilu społecznego turystów krajowych zwiedzających Polskę. Raport z badań POT*, <http://www.pot.gov.pl>, dostęp z dnia 10.10.2014.

⁷²⁸ *Program gospodarki wodnej województwa lubelskiego*. Część II i III, s. 16, Lublin 2005, s. 16; Mapa podziału hydrograficznego Polski, INGW, Warszawa 2010.

⁷²⁹ D. Guzal-Dec: *Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju gmin wiejskich województwa lubelskiego*. [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, B. Filipiak (red.). Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 42, Poznań 2012, s. 79.

administracyjnych województwa. Monitoring WIOŚ w Lublinie przeprowadzony w latach 2010–2012 wskazuje na ich umiarkowany stan ekologiczny⁷³⁰.

Walory przyrodnicze i krajobrazowe województwa lubelskiego, nierzadko unikalne w skali Europy, sprawiają, że region ten należy do jednych z najbardziej interesujących w Polsce. Występują tutaj zarówno obszary poddane w przeszłości bardzo dużej presji człowieka, która spowodowała wręcz nieodwracalne zmiany w funkcjonowaniu ekosystemów, ale również obszary, na których przyroda i krajobraz zachowały naturalny charakter.

Specyficzne położenie fizjograficzne oraz geobotaniczne powoduje duże zróżnicowanie krajobrazu oraz bogactwo świata roślin i zwierząt. Województwo lubelskie charakteryzuje się bardzo dużym zróżnicowaniem fizjograficznym. Na Lubelszczyźnie występują zarówno tereny nizinne (pojezierze, Polesie) oraz tereny wyżynne (Roztocze), poprzecinane dolinami rzecznyymi (Bug i Wisła), które jako nieliczne nie zostały poddane zabiegom regulacyjnym. Lubelszczyzna jest obszarem cennym przyrodniczo, dlatego jest wiele obszarów i obiektów prawnie chronionych, tworzących system ochrony przyrody.

Według danych GUS w 2013 r. obszary prawnie chronione zajmowały powierzchnię 570 164,2 ha – 22,7% powierzchni województwa⁷³¹. Obszary chronione nie są rozmieszczone równomiernie na terenie województwa. Najuboższe pod tym względem są północne i południowo-wschodnie części województwa (powiaty: bialski, radzyński, parczewski, rycki, tomaszowski)⁷³².

System obszarów chronionych w województwie tworzą: 2 parki narodowe – Roztoczański i Poleski – o powierzchni 18247,4 ha, 17 parków krajobrazowych o łącznej powierzchni 241182,0 ha, 17 obszarów chronionego krajobrazu (301970,8 ha), 87 rezerwatów przyrody (11862,9 ha), 23 obszary specjalnej ochrony ptaków⁷³³ (OSO) – 335843,4 ha i 97⁷³⁴ specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO) – 164721,6 ha⁷³⁵, 1513 pomników przyrody, 4 stanowiska dokumentacyjne (11,3 ha), 7 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (768,8 ha), 182 użytków ekologicznych (6909,4 ha) i ponad 300 stref ochrony zwierząt i roślin⁷³⁶. Na terenie województwa lubelskiego spotkać można wiele gatunków roślin i zwierząt charakterystycznych tylko dla tego regionu. Występują tu unikatowe w skali kraju i Europy gatunki zwierząt objęte specjalnymi programami (żółw błotny, suseł perełkowany, cietrzew, bóbr europejski)⁷³⁷. Należy jednakże zauważyć, że przeprowadzony w 2013 r. w województwie lubelskim monitoring gatunków i siedlisk na 169 stanowiskach badawczych wykazał, że stan jedynie około 20% z nich można

⁷³⁰ <http://www.wios.lublin.pl>, dostęp z dnia 25.03.2014.

⁷³¹ <http://www.stat.gov.pl/bdl/html/indeks.html>, dostęp z dnia 7.03.2014.

⁷³² <http://www.lubelskie.pl>, dostęp z dnia 25.03.2014.

⁷³³ *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie...*, dz. cyt.

⁷³⁴ Dane RDOŚ w Lublinie, stan na dzień 6 września 2012.

⁷³⁵ Na terenie województwa lubelskiego w 2008 roku było łącznie 71 obszarów NATURA 2000, w tym 23 obszary OSO o powierzchni 335 558 ha i 48 obszarów SOO o powierzchni 99 026 ha. *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2009 roku*. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2010.

⁷³⁶ Dane RDOŚ w Lublinie, stan na dzień 7 marca 2014.

⁷³⁷ <http://www.lubelskie.pl>, dostęp z dnia 25.03.2014.

było uznać za właściwy⁷³⁸. Przeprowadzony monitoring przyrody wskazuje zatem na pilną potrzebę dalszych działań ochronnych.

Obszary wiejskie województwa lubelskiego, takie jak Polesie i Roztocze, należą do miejsc nietypowych i nieznanych. Jak wynika z badań potencjału turystycznego Wschodniej Polski, w bardzo małym stopniu kojarzone są ze znanymi i atrakcyjnymi miejscami wyjazdów⁷³⁹. Do mocnych stron tych terenów należy zaliczyć: krajobraz, dziewiczą naturę, ciekawy turystycznie teren, gdzie można odpocząć od zgiełku miasta, a jednocześnie nie nudzić się, bliskość interesujących obiektów zabytkowych (szczególnie tych znajdujących się w miastach). Natomiast słabymi stronami są: brak wizerunku, kojarzenie tych terenów z jednorodnym krajobrazem i słabą infrastrukturą turystyczną, utrudniony dostęp ze względu na niedostatecznie rozwiniętą sieć komunikacyjną i infrastrukturę drogową.

5.2. Dobór gmin i charakterystyka próby badawczej

Dobór gmin do badania (30 gmin przyrodniczo cennych) dokonany został w oparciu o przeprowadzoną uprzednio klasyfikację wszystkich 193 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według kategorii cenności przyrodniczej (ekologicznej).

Gminy przyrodniczo cenne wyodrębniono na podstawie trzech kryteriów: mocy ekologicznej formy użytkowania, zanieczyszczenia środowiska i stopnia zdegradowania poszczególnych elementów środowiska oraz stopnia zachowania naturalnych elementów środowiska⁷⁴⁰. Do oceny stopnia cenności ekologicznej zastosowana została metoda sum standaryzowanych (wskaźnik Perkala). Wskaźnik został skonstruowany przy założeniu, że wszystkie cechy są równoważne na każdym poziomie uogólnienia. W celu wyłonienia do badań 30 gmin o ponadprzeciętnym poziomie cenności przyrodniczej w oparciu o wartość wskaźnika E_i ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego (193) podzielono na pięć klas, uwzględniając takie statystyki wskaźnika jak: średnia – x i odchylenie standardowe – s , gdzie:

1. bardzo wysoki poziom cenności – I klasa – $E_i \geq x + s$; $E_i \geq 0,38266 - 21$ gmin,
2. wysoki poziom cenności – II klasa – $x + 1/2s \leq E_i < x + s$; $0,34541 \leq E_i < 0,38266 - 24$ gminy,
3. przeciętny poziom cenności – III klasa – $x - 1/2s \leq E_i < x + 1/2s$; $0,2709 \leq E_i < 0,34541 - 85$ gmin,
4. niski poziom cenności – IV klasa – $x - s \leq E_i < x - 1/2s$; $0,23365 \leq E_i < 0,2709 - 42$ gminy,

⁷³⁸ *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2013 roku...*, dz. cyt. s. 90–91

⁷³⁹ *Potencjał turystyczny Polski Wschodniej – badanie poprzedzające tworzenie kampanii reklamowej. Raport z badania jakościowego*. Raport przygotowany przez dom badawczy MAISON dla Polskiej Organizacji Turystycznej. Warszawa, kwiecień 2009; Badanie skuteczności kampanii promocyjnej walorów turystycznych Wschodniej Polski, Sopot-Warszawa, sierpień 2012, <http://www.pot.gov.pl/component/rubberdoc/doc/3727/raw>, dostęp z dnia 10.10.2014.

⁷⁴⁰ Opis wskaźników użytych do pomiaru cenności ekologicznej gmin zaprezentowano szczegółowo w podrozdziale 4.2. Delimitacja obszarów przyrodniczo cennych.

5. bardzo niski poziom cenności – V klasa – $E_i < x - s$; $E_i 0,23365 - 21$ gmin.

Następnie przeprowadzono dobór 30 gmin z grupy najcenniejszych przyrodniczo (bardzo wysokiej i wysokiej klasy cenności). Dokonany był on w oparciu o miernik wartości udziału w podatku dochodowym od osób prawnych CIT w budżecie gminy (średnia wartość udziału z okresu 2009–2011). Wybranie tego miernika jako dodatkowego kryterium doboru miało na celu wyłonienie do badań gmin cennych przyrodniczo, w przypadku których cenności tej towarzyszy zróżnicowany poziom aktywności gospodarczej.

W grupie gmin najcenniejszych przyrodniczo (bardzo wysokiej i wysokiej klasy cenności) wybranych zostało najpierw 15 o najwyższej wartości udziału podatku dochodowego od osób prawnych CIT – są to gminy, w których cenności przyrodniczej towarzyszyła wysoka aktywność gospodarza, a następnie z pozostałych gmin w tej grupie (bardzo wysokiej i wysokiej cenności) wybrano, przy pomocy analizy skupień metodą k-średnich, kolejne 15 gmin wykazujących zróżnicowany poziom aktywności gospodarczej – (zróżnicowany poziom wartości udziału w podatku CIT).

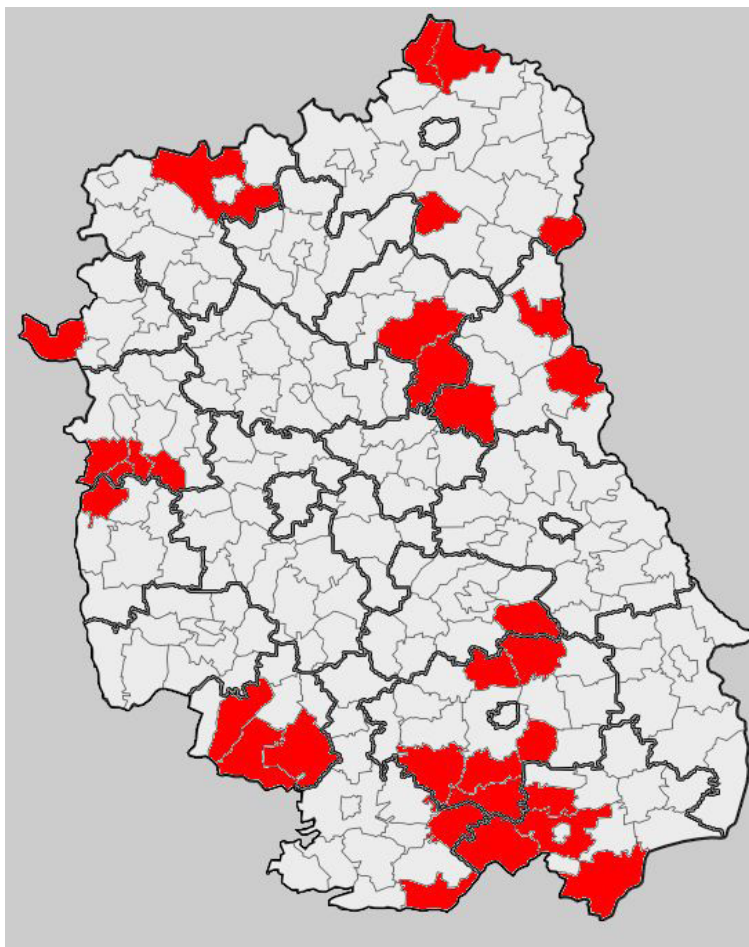
Charakterystyka badanych gmin ze względu na wartość wskaźnika cenności przyrodniczej (ekologicznej) zawarta została w tabeli 5.1.

Tabela 5.1. Kryteria doboru gmin, w których przeprowadzono badania

Gmina	Powiat	Wartość wskaźnika cenności przyrodniczej
Tomaszów Lubelski	tomaszowski	0,7102
Zwierzyniec*	zamojski	0,5131
Krasnobród*	zamojski	0,4802
Józefów*	biłgorajski	0,4797
Janów Lubelski*	janowski	0,4671
Łukowa*	biłgorajski	0,4526
Kazimierz Dolny*	puławski	0,4510
Modliborzyce*	janowski	0,4488
Susiec*	tomaszowski	0,4449
Dzwola	janowski	0,4261
Sławatycze*	białski	0,4256
Adamów*	zamojski	0,4206
Janowiec*	puławski	0,4119
Urszulin	włodawski	0,3911
Rososz*	białski	0,3848
Sosnowica	parczewski	0,3811
Skierbieszów	zamojski	0,3792
Stary Zamość	zamojski	0,3785
Wąwolnica	puławski	0,3770
Dębowa Kłoda	parczewski	0,3762
Wilków	opolski	0,3761
Janów Podlaski*	białski	0,3739
Włodawa	włodawski	0,3699
Łabunie	zamojski	0,3672
Tarnawatka*	tomaszowski	0,3636
Konstantynów	białski	0,3584
Stężyca	rycki	0,3544
Obsza*	biłgorajski	0,3539
Kraśniczyn	krasnostawski	0,3492
Lubycza Królewska	tomaszowski	0,3484

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań, * – 15 gmin z grupy 30 wykazujące najwyższy poziom wartości średniego udziału w podatku CIT w latach 2009–2011 – powyżej 5500 zł, pozostałe gminy to gminy o zróżnicowanym poziomie tego wskaźnika, ale poniżej wartości 5500 zł.

Na rysunku 5.1. przedstawiono przestrzenne rozmieszczenie badanych gmin.



Rysunek 5.1. Rozmieszczenie przestrzenne 30 gmin z próby badawczej

Źródło: opracowanie własne.

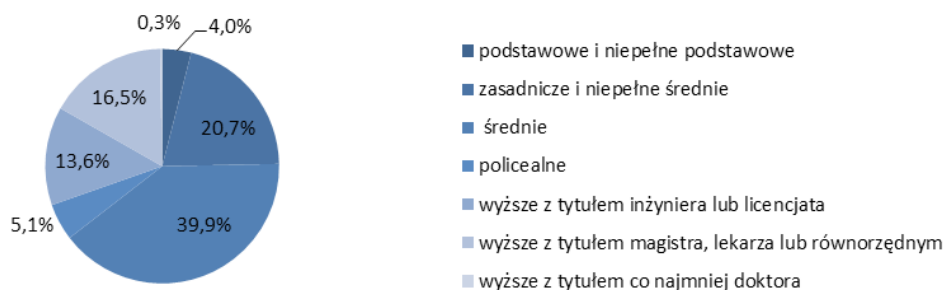
W ramach samorządów gminnych – w każdym z 30 urzędów gmin przyrodniczo cennych przeprowadzono pogłębiony wywiad z wójtem/burmistrzem, pracownikiem urzędu zajmującym się sprawami ochrony środowiska oraz sondaż diagnostyczny z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety skierowanej do radnych – zgodę na udział w badaniu wyraziło 383 radnych (85,7% ogółu). Badania terenowe w urzędach gmin zostały przeprowadzone w IV kwartale 2013 r.

Wśród ankietowanych wójtów i burmistrzów znalazło się 28 mężczyzn – 90% ogółu i dwie kobiety. Najliczniejszą (13 osób) grupę wiekową stanowili wójtowie/burmistrzowie z przedziału wiekowego 45–54 lat oraz z przedziału 55–64 lata (12 osób), a zatem ponad 80,0% badanych osiągnęło wiek powyżej 45 roku życia.

W badanej grupie 28 wójtów/burmistrzów posiadało wykształcenie wyższe – 90,0% ogółu (a w tym dwóch o profilu przyrodniczym), pozostali wykształcenie średnie techniczne. Przed wyborem na urząd wójta/burmistrza badani najczęściej piastowali funkcje pracowników administracji samorządowej lub rządowej bądź pracowali w oświacie – 90,0% wskazań. Trzech zajmowało się doradztwem rolniczym. Jedynie 9 badanych wskazało zawody takie jak: rolnik, leśnik lub biolog, a więc zawody o profilu przyrodniczym. Ponad 70,0% – 23 badanych oceniło swój status majątkowy jako przeciętny w porównaniu z sytuacją innych mieszkańców gminy i określiło się jako średniozamożni.

W grupie 383 radnych znalazło się 293 mężczyzn – 76,5% ogółu i 90 kobiet – 23,5% ogółu. Tak jak w przypadku struktury wiekowej wójtów i burmistrzów również wśród radnych najliczniejszą grupę wiekową stanowili radni z przedziału wiekowego 45–54 lat – prawie 38,9% badanych. Mniej liczną grupę – 27,6% ogółu stanowili radni w wieku 55–64 lat, a 21,3% ogółu znajdowało się w przedziale 35–44 lata.

Wykres 5.1. Struktura wykształcenia badanych radnych

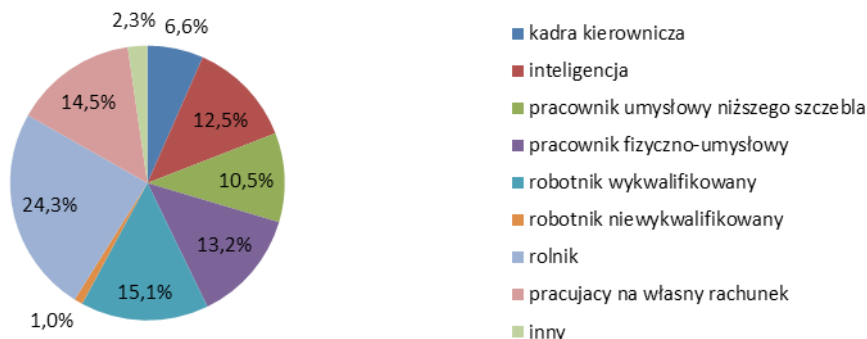


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najliczniejszą grupę badanych stanowili radni z wykształceniem średnim – prawie 40,0% badanych. Wykształcenie wyższe posiadało 30,4%, a podstawowe i zasadnicze łącznie 24,7% radnych.

Większość ankietowanych radnych (84,4%) zamieszkiwało wieś, a 16,6% miasto (dotyczyło gmin miejsko-wiejskich). W momencie przeprowadzania badania 77,3% ankietowanych wykazywało aktywność zawodową. W strukturze społeczno-zawodowej dominowali rolnicy – 24% ogółu, a następnie pracujący na własny rachunek – 15% i robotnicy wykwalifikowani – także 15%. Pracownicy fizyczno-umysłowi stanowili 13% grupy.

Wykres 5.2. Status społeczno-zawodowy badanych radnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

Z jednej strony struktura społeczno-zawodowa radnych odzwierciedla strukturę społeczno-zawodową społeczności lokalnych, ale w aspekcie jakości zarządzania i prowadzonej polityki niekorzystny jest bardzo niski udział inteligencji i kadry kierowniczej.

5.3. Świadomość ekologiczna przedstawicieli samorządu gmin

Warunkiem niezbędnym wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju w samorządzie gminnym – realizacji lokalnej polityki ekologicznej oraz polityki wspierania konkurencyjności środowiskowej, jest świadomość ekologiczna przedstawicieli samorządu. Badania dotyczące świadomości ekologicznej władz lokalnych gmin przyrodniczo cennych przeprowadzono wśród radnych oraz wójtów i burmistrzów. Bardziej kompleksowe i wielokierunkowe badania poszczególnych aspektów świadomości ekologicznej przeprowadzono wśród radnych. Rada gminy bowiem jako organ uchwałodawczy ma bezpośredni wpływ na zakres prowadzonej w gminie polityki ekologicznej. Ponadto jako reprezentacja społeczności lokalnej (zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich, ze względu na mniejszą anonimowość społeczności lokalnej zamieszkującej „małe terytoria”, ułatwiającą kontakty międzyludzkie) dobrze odzwierciedla jej strukturę społeczno-gospodarczą i poglądy. W ramach badania świadomości ekologicznej analizie poddano wybrane aspekty wiedzy, ocen i postaw wobec środowiska naturalnego.

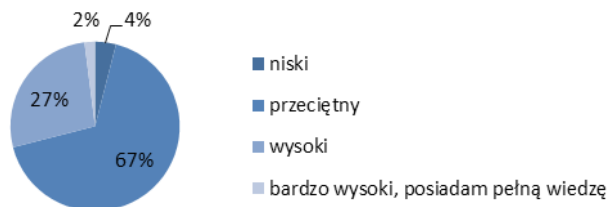
Pierwszą analizowaną kwestią była waloryzacja przyrody w zamieszkiwanej gminie. Zdecydowana większość ankietowanych radnych gmin przyrodniczo cennych dostrzegą występowanie w swojej najbliższej okolicy terenów o dużych walorach przyrodniczych – 333 wskazania – 87% badanych. W ramach wspomnianej grupy 38% wskazywało poszczególne formy ochrony przyrody (wskazania parków, rezerwatów), a 62% typowe elementy przyrody (lasy rzeki, jeziora itp.)⁷⁴¹.

⁷⁴¹ D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna radnych gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *J. Agribus. Rural Dev.*, 2015, t. 36, nr 2, s. 219.

Kolejnym badanym aspektem świadomości ekologicznej była samoocena poziomu wiedzy z zakresu problematyki ochrony środowiska. Średnia arytmetyczna samooceny (przy czterostopniowej skali oceny, gdzie 1 to ocena niska, a 4 – ocena bardzo wysoka) wyniosła 2,3 przy odchyleniu standardowym 0,45. Poziom wiedzy ankietowani ocenili zatem jako przeciętny, a samo zamieszkiwanie na obszarze chronionym nie wpływa, jak widać, na poziom wiedzy na temat ochrony otaczającej, wyróżniającej się szczególnymi walorami, przyrody⁷⁴². Uzyskane przez autorkę wyniki badań w tym obszarze analizy zbieżne są z wynikami badań świadomości ekologicznej mieszkańców obszarów chronionych województwa lubelskiego przeprowadzonymi jeszcze na początku okresu transformacji gospodarczej przez zespół L. Sychuty i T. Chmielewskiego⁷⁴³.

Szczegółową informację odnośnie udziału wskazań poszczególnych ocen przedstawiono na wykresie 5.3.

Wykres 5.3. Samoocena poziomu wiedzy radnych z zakresu problematyki ochrony środowiska



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Szczegółowe badania uwarunkowań samooceny poziomu wiedzy radnych z zakresu problematyki ochrony środowiska wykazały jej statystycznie istotne uwarunkowanie poziomem wykształcenia⁷⁴⁴ (tabela 5.2.).

Tabela 5.2. Poziom wykształcenia a samoocena poziomu wiedzy radnych z zakresu problematyki ochrony środowiska

Poziom wiedzy	Poziom wykształcenia		
	zasadnicze i podstawowe	średnie	powyżej średniego
niski i przeciętny	84,95%	73,94%	54,78%
wysoki i bardzo wysoki	15,05%	26,06%	45,22%

Źródło: D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 219.

⁷⁴² Tamże.

⁷⁴³ Badania prowadzono w 1989 r. gminach: Sosnowica, Zwierzyniec, Urszulin, Wilków i Susiec i Karczmiska, na których znajdują się parki krajobrazowe lub narodowe. Wyniki tychże badań wskazały dość jednoznacznie, że sam fakt zamieszkiwania na obszarze o znacznej wartości ekologicznej nie przyczynia się do wzrostu świadomości ekologicznej – por. W. Sychut, J.T. Chmielewski: *Świadomość ekologiczna mieszkańców obszarów chronionych*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Lublin 1990, s. 60–62.

⁷⁴⁴ D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 219.

Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia badanych radnych poprawiała się ich samoocena poziomu wiedzy z zakresu problematyki ochrony środowiska (test Chi kwadrat Pearsona wynosi 24,05, $df=2$, przy poziomie istotności $p=0,00001$).

W gminach przyrodniczo cennych występowanie zagrożeń środowiska przyrodniczego na terenie zamieszkiwanej gminy dostrzegło 40,7% badanych radnych. Wiąże się to niewątpliwie z pozytywną oceną stanu środowiska na terenie zamieszkiwanej gminy. Przy czterostopniowej skali odpowiedzi, gdzie 1 oznaczało ocenę zdecydowanie negatywną, 2 – raczej negatywną, 3 – raczej pozytywną, a 4 – zdecydowanie pozytywną, średnia arytmetyczna ocen radnych wyniosła 3,47. Szczegółowo wskazania radnych kształtowały się następująco: 49,7% odpowiedzi – raczej dobry, 48,6% – zdecydowanie dobry i tylko 1,6% – raczej zły, przy braku wskazań zdecydowanie złego stanu. Wysoka średnia ocen stanu środowiska na terenie zamieszkiwanej gminy wynikała zapewne z dobrego (przy niskim poziomie uprzemysłowienia) stanu środowiska w województwie lubelskim⁷⁴⁵.

Ankietowani zgłaszający występowanie na terenie zamieszkiwanych gmin zagrożeń środowiska przyrodniczego poproszeni zostali o ich uszczegółowienie (tabela 5.3.).

Tabela 5.3. Zagrożenia środowiska przyrodniczego w gminie w opinii radnych

Rodzaj zagrożenia	% wskazań
wypalanie traw	40,4
dzikie wysypiska	37,9
niekontrolowane odprowadzanie ścieków	28,5
samowolne usuwanie drzew i krzewów	26,1
nieumiejętne stosowanie środków chemicznych przez rolników	20,0
samowola budowlana	8,4
grzebowiska padłych zwierząt	4,8
brak zagospodarowania odpadów szklanych i plastikowych	3,5
pozostałe zagrożenia	15,4

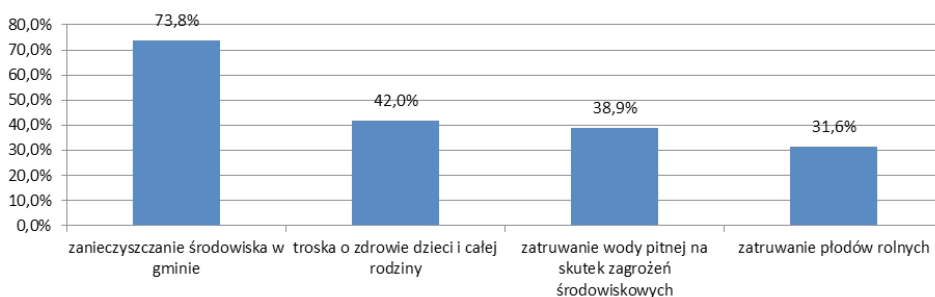
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najczęściej wskazywanym zagrożeniem (dla atmosfery, ale i zwierząt) było wypalanie traw. Ankietowani często wskazywali także zagrożenia powodujące zanieczyszczenia gleb, związane z gospodarką odpadami, a więc dzikie wysypiska i niekontrolowane odprowadzanie ścieków. Istotnym zagrożeniem było też samowolne usuwanie drzew i krzewów oraz nieumiejętne stosowanie środków chemicznych przez rolników. W ramach grupy pozostałych zagrożeń wskazywano: grodzenie brzegów jezior i czynienie ich niedostępnymi dla turystów, spalanie tworzyw sztucznych – plastyku, gumy, zbyt duży i niekontrolowany ruch turystyczny, wycinkę drzew w lasach państwowych, występowanie zbyt dużej populacji bobrów i dzików powodującej szkody – niszczenie zasiewów, podtapianie łąk, niszczenie starych drzew (dęby).

⁷⁴⁵ D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 219.

Zdaniem 76,1% badanych, którzy zgłosili występowanie na terenie zamieszkiwanej gminy zagrożeń środowiska przyrodniczego, wskazane negatywne zjawiska oddziałujące na środowisko naturalne nie stanowiły dla nich i ich rodzin bezpośredniego zagrożenia. W związku z powyższym nie wszyscy ankietowani odczuwali potrzebę ich likwidacji (taką odpowiedź wskazało 77,0% w grupie zgłaszającej występowanie zagrożeń). Chęć zlikwidowania wspomnianych zagrożeń wynikała zatem nie tyle z potrzeb indywidualnych – troski o zdrowie własne i rodziny, co z uznania potrzeb zbiorowych – utrzymania czystego środowiska w gminie.

Wykres 5.4. Powody chęci zlikwidowania zagrożeń środowiska występujących na terenie gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Następnie, po zidentyfikowaniu rodzaju zagrożeń występujących na zamieszkiwanym terenie, radni zgłaszający zagrożenia zostali zapytani o gotowość do poniesienia jednorazowego wydatku z budżetu domowego na ich likwidację. W grupie radnych dostrzegających występowanie zagrożeń środowiska na terenie zamieszkiwanych gmin 20,0% było skłonnych ponieść jakiegokolwiek wydatki na ich likwidację. Szczegółowej analizie poddano zatem uwarunkowania tych postaw. Istotną statystycznie okazała się zależność między gotowością ponoszenia wydatków na likwidację występujących w gminie zagrożeń środowiska przyrodniczego a poziomem wykształcenia radnych, natomiast związek między poziomem dochodu radnych a gotowością ponoszenia wydatków na likwidację zagrożeń nie był istotny statystycznie.

Tabela 5.4. Gotowość ponoszenia wydatków z budżetu domowego na likwidację występujących w gminie zagrożeń dla środowiska przyrodniczego a poziom wykształcenia

Poziom wykształcenia	Gotowość ponoszenia wydatków	
	zgoda	odmowa
zasadnicze i podstawowe	24,5%	75,5%
średnie	32,1%	67,9%
powyżej średniego	43,4%	56,6%

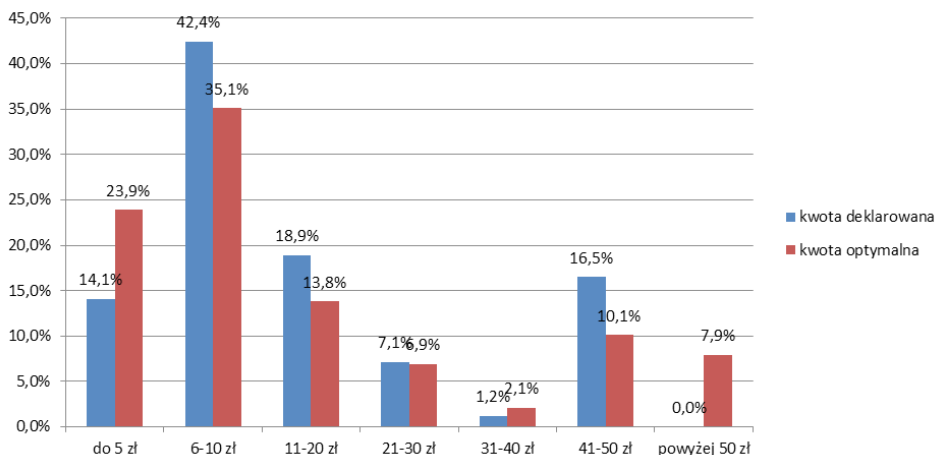
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia badanych radnych częściej pojawia się gotowość ponoszenia wydatków z budżetu domowego na likwidację występujących w gminie zagrożeń dla środowiska przyrodniczego (test Chi kwadrat Pearsona wynosi 10,86204, $df=4$, przy poziomie istotności $p=0,02816$).

Podobnie jak jednorazowa opłata, tak i samoopodatkowanie na rzecz ochrony środowiska (likwidacji zagrożeń środowiska) w najbliższym otoczeniu budziło sprzeciw ankietowanych. W tym przypadku grupa – 22,2% badanych⁷⁴⁶ wyraziła zgodę na współdziałanie w ponoszeniu kosztów ochrony środowiska – zgłosiła deklarację dobrowolnego samoopodatkowania.

W celu ustalenia faktycznej gotowości współuczestniczenia w kosztach ochrony środowiska na terenie zamieszkiwanych gmin posłużono się metodą wyceny warunkowej – *Contingent Valuation Method* (CVM) zastosowano podejście pozwalające na określenie gotowości do zapłaty – *Willingness to Pay* (WTP). Do radnych skierowano pytanie otwarte: jaką kwotę byliby gotowi (w ramach gospodarstwa domowego) miesięcznie płacić na rzecz ochrony środowiska w najbliższej okolicy? oraz dwa pytania weryfikujące – pierwsze o preferencje odnośnie rozdysponowania tej kwoty, a drugie o kwotę, jaka ich zdaniem, jako radnych, byłaby niezbędna, aby utrzymać bardzo dobry stan tego środowiska. Na wykresie 5.5. przedstawiono rozkład kwot samoopodatkowania deklarowanych do zapłacenia oraz wskazywanych przez radnych jako optymalnych dla zachowania dobrego stanu środowiska w najbliższej okolicy.

Wykres 5.5. Skłonność radnych do samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w najbliższej okolicy (kwoty deklarowane do zapłacenia i kwoty wskazane jako pożądane do utrzymania dobrego stanu środowiska)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

⁷⁴⁶ Po odrzuceniu odpowiedzi odmownych – tzw. protestujących oraz skrajnie wysokich na podstawie analizy odpowiedzi z pytań weryfikujących.

Najczęściej, zarówno jako kwotę deklarowaną do zapłacenia, jak i optymalną wobec potrzeb ochrony środowiska w najbliższej okolicy, ankietowani wskazywali kwoty z przedziału 6–10 zł. Średnia wskazywana kwota optymalna – 33,8 zł była wyższa od deklarowanej do zapłaty – 22,4 zł, ponieważ radni wskazując kwotę optymalną wypowiadali się w roli obywatela (decydenta), a nie konsumenta. Potrzebę opodatkowania dostrzegało także zdecydowanie więcej ankietowanych – 49,1%⁷⁴⁷ wobec 22,2% deklarujących gotowość do zapłaty. Wypowiadając się w roli radnego (decydenta) ankietowani częściej niż jako mieszkańcy (konsument) wskazywali potrzebę ponoszenia chociażby symbolicznych kwot (do 5 zł miesięcznie), ale też część z nich, około 8%, wskazywała, że utrzymanie dobrego stanu środowiska w najbliższej okolicy wymaga opodatkowania na poziomie powyżej 50 zł miesięcznie (od gospodarstwa domowego). Szczegółowe informacje na temat podstawowych statystyk odnośnie wskazywanych deklarowanych i optymalnych kwot samoopodatkowania przedstawiono w tabeli 5.5.

Tabela 5.5. Statystyki opisowe wskazywanych deklarowanych i optymalnych kwot samoopodatkowania

Rodzaj kwoty	Podstawowe statystyki				
	średnia arytmetyczna	odchylenie standardowe	minimum	maksimum	dominanta
Kwota deklarowana	22,4	17,1	5	50	10 (41,2% wskazań)
Kwota optymalna	33,8	34,0	1	100	10 (35,1% wskazań)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Zdaniem radnych, kwota uzyskana z samoopodatkowania powinna być przeznaczona przede wszystkim na rozwiązywanie problemu nielegalnego wywozu odpadów oraz zachowania naturalnych warunków funkcjonowania rzadkich gatunków roślin i zwierząt w celu powstrzymania procesu ich wymierania (tabela 5.6.).

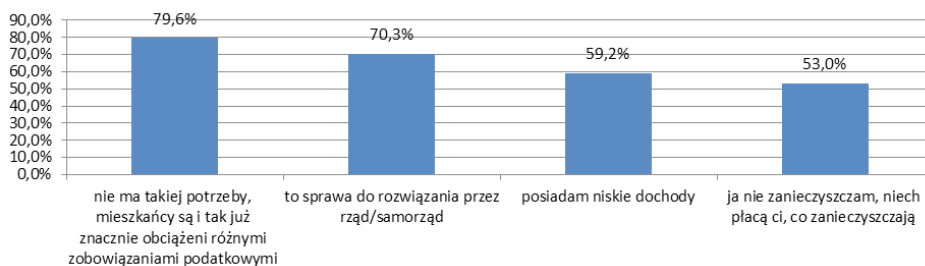
⁷⁴⁷ Po odrzuceniu odpowiedzi tzw. protestujących oraz skrajnie wysokich.

Tabela 5.6. Rozdysponowanie kwoty samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w gminie

Cel przeznaczenia podatku	Udział odpowiedzi deklarujących przeznaczenie przynajmniej 50% podatku na dany cel
likwidacja nielegalnego wywozu odpadów	25,0
zachowanie naturalnych warunków funkcjonowania rzadkich gatunków roślin i zwierząt	15,5
likwidacja zanieczyszczeń gleb	9,5
likwidacja zanieczyszczeń powietrza	7,7
poprawa jakości wody pitnej	6,0
likwidacja zanieczyszczeń wód powierzchniowych	3,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Na wykresie 5.6. przedstawiono informacje o przyczynach odmowy samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w najbliższej okolicy. Ankietowani mieli możliwość podania więcej niż jednej przyczyny z podanych w kafeterii. Najczęstszą przyczyną odmowy była niechęć do opodatkowania spowodowana dotychczasowym poziomem obciążenia podatkami lokalnymi. Niepokojący jest natomiast duży odsetek (53,0%) wskazań „ja nie zanieczyszczam, niech płacą ci, co zanieczyszczają”, co może wynikać z braku świadomości ingerencji w środowisko naturalne⁷⁴⁸.

Wykres 5.6. Przyczyny odmowy dobrowolnego samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w najbliższym otoczeniu

Źródło: D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 220.

Badanie szczegółowe dotyczące analizy uwarunkowań gotowości samopodatkowania na rzecz ochrony środowiska (likwidacji zagrożeń środowiska) w najbliższym otoczeniu wykazały statystycznie istotne zależności między gotowością samoopodatkowania a poziomem wykształcenia radnych przy braku statystycznie istotnej zależności między gotowością samoopodatkowania a dochodem (tabela 5.7.).

⁷⁴⁸ D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 220.

Tabela 5.7. Deklaracja dobrowolnego samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w najbliższym otoczeniu a poziom wykształcenia

Poziom wykształcenia	Deklaracja samoopodatkowania	
	Zgoda	Odmowa
zasadnicze i podstawowe	14,3%	85,7%
średnie	15,4%	84,6%
powyżej średniego	29,6%	70,4%

Źródło: D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 220.

Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia badanych radnych częściej pojawiała się deklaracja samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska (test Chi kwadrat Pearsona wynosi 10,68, $df=2$, przy poziomie istotności $p=0,0048$).

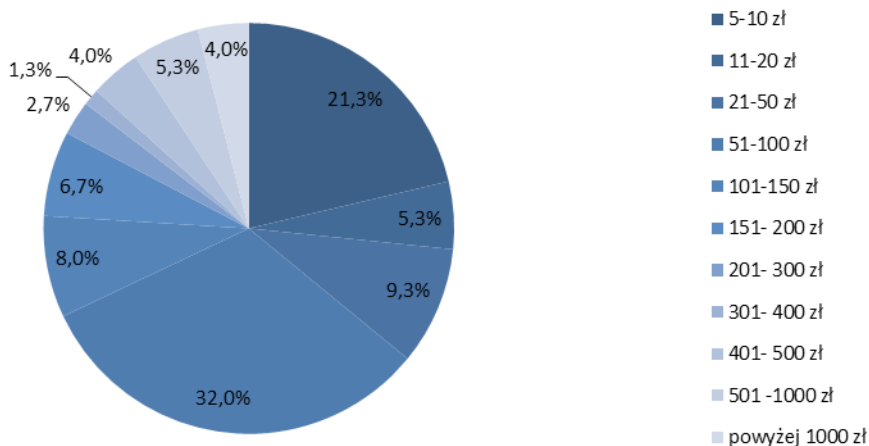
Badania świadomości ekologicznej radnych miały także na celu ujawnić ich gotowość do zapłaty, związaną z koniecznością utrzymania bioróżnorodności na terenie gminy. Celem badania było określenie skłonności radnych do partycypowania w utrzymaniu środowiskowych dóbr publicznych – podtrzymaniu ich wartości pozaużytkowych. Realizacji przyjętego celu ponownie służyło zastosowanie metody CVM. Także w tym przypadku zastosowano podejście pozwalające na określenie gotowości do zapłaty – WTP. Obiektem poddanym badaniu był użytek ekologiczny. Ankietowani zostali poinformowani na temat obiektu wyceny – istoty i funkcji użytku ekologicznego, a następnie zapytani o możliwość poniesienia kosztów jego utrzymania i ich akceptowaną wysokość.

Gotowość zapłaty zgłosiło 23,0% ogółu badanych. Jako przyczynę odmowy wskazywano: niskie dochody – 40,0%, przypisanie zadania utrzymania użytków ekologicznych władzom centralnym lub organizacjom ekologicznym – 20,0%, niechęć ponoszenia kolejnych obciążeń finansowych wobec budżetu – 20,0%, brak potrzeby, ze względu na jeszcze dostatecznie dobry stan środowiska na terenie gminy – 20,0%.

Gotowość płacenia określonych kwot ankietowani motywowali troską i dbałością o stan otaczającego środowiska – 20,0% i potrzebą zachowania obecnego stanu środowiska dla przyszłych pokoleń – 20,0%. Znaczna grupa respondentów – 60,0% deklarujących stosunkowo niskie kwoty, uzasadniała ich wysokość niskim budżetem domowym.

Na wykresie 5.7. przedstawiono informacje na temat gotowości do ponoszenia kosztów utrzymania użytku ekologicznego na terenie gminy. Ankietowani wyrażający gotowość ponoszenia kosztów na ten cel byli skłonni uiścić jednorazową opłatę w kwocie najczęściej z przedziału 51–100 zł – 32% ankietowanych (dominanta 100 – 30,7% odpowiedzi, średnia arytmetyczna 187,4, odchylenie standardowe 266,96, minimum – 5 zł, maksimum 1200 zł). Znaczną grupę stanowili ankietowani gotowi zapłacić nie więcej niż 10 zł (21,3% ogółu). Jedynie 24% badanych gotowych było ponieść kwotę powyżej 150 zł.

Wykres 5.7. Struktura kwot deklarowanych przez radnych wyrażających gotowość do ponoszenia kosztów utrzymania użytku ekologicznego na terenie gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że skłonność radnych do partycypowania w kosztach utrzymania użytku ekologicznego była zróżnicowana w poszczególnych gminach (powiatach) województwa lubelskiego. Szczególnie korzystnie przedstawiała się gotowość wsparcia utrzymania bioróżnorodności w badanych gminach powiatu zamojskiego (tabela 5.8.). Wysoka wrażliwość mogła tu wynikać z doświadczenia obcowania z przyrodą wyróżniającą się szczególnie cennymi walorami estetycznymi i pozaestetycznymi (Narodowy Park Roztoczański oraz największe skupisko parków krajobrazowych w województwie).

Tabela 5.8. Gotowość radnych do ponoszenia kosztów utrzymania użytku ekologicznego na terenie gminy z uwzględnieniem jej lokalizacji według powiatów

Gmina	Powiat	Odsetek radnych wyrażających gotowość zapłaty	Średnia deklarowana kwota (rocznie)	Przedział deklarowanych kwot
Janów Podlaski	białski	-	-	-
Konstantynów	białski	6,7	100,0	-
Rossosz	białski	6,7	10,0	-
Sławatycze	białski	6,7	120,0	-
Dębowa Kłoda	parczewski	6,7	100,0	-
Sosnowica	parczewski	6,7	100,0	-
Urszulin	włodawski	6,7	100,0	-
Włodawa	włodawski	13,3	100,0	50,0-150,0
Józefów	biłgorajski	13,3	10,0	-
Łukowa	biłgorajski	6,7	10,0	-
Obsza	biłgorajski	33,3	8,0	5,0-10,0
Kraśniczyn	krasnostawski	26,7	5,0	5,0-10,0
Lubycza Królewska	tomaszowski	26,7	185,0	20,0-600,0
Susiec	tomaszowski	-	-	-
Tarnawatka	tomaszowski	-	-	-
Tomaszów Lubelski	tomaszowski	6,7	5,0	-
Adamów	zamojski	20,0	106,7	100,0-120,0
Krasnobród	zamojski	13,3	100,0	-
Łabunie	zamojski	20,0	56,7	20,0-100,0
Skierbieszów	zamojski	40,0	486,7	100,0-1200,0
Stary Zamość	zamojski	46,7	514,3	100,0-1200,0
Zwierzyniec	zamojski	53,3	348,7	100,0-1000,0
Dzwola	janowski	33,3	150,0	50,0-500,0
Janów Lubelski	janowski	20,0	266,7	100,0-500,0
Modliborzyce	janowski	26,7	90,0	50,0-200,0
Wilków	opolski	20,0	70,0	10,0-100,0
Janowiec	puławski	6,7	100,0	-
Kazimierz Dolny	puławski	13,3	60,0	20,0-100,0
Wąwolnica	puławski	-	-	-
Stężyca	rycki	13,3	10,0	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Szczegółowe badania determinant warunkujących gotowość do zapłaty za utrzymanie użytku ekologicznego wykazały jej statystycznie istotne uwarunkowanie poziomem wykształcenia radnych przy braku statystycznie istotnej zależności między gotowością do zapłaty a dochodem (tabela 5.9).

Tabela 5.9. Gotowość radnych do zapłaty za utrzymanie użytku ekologicznego a poziom wykształcenia

Poziom wykształcenia	Gotowość zapłaty	
	Zgoda	Odmowa
zasadnicze i podstawowe	17,7%	82,3%
średnie	18,8%	81,2%
powyżej średniego	33,9%	66,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

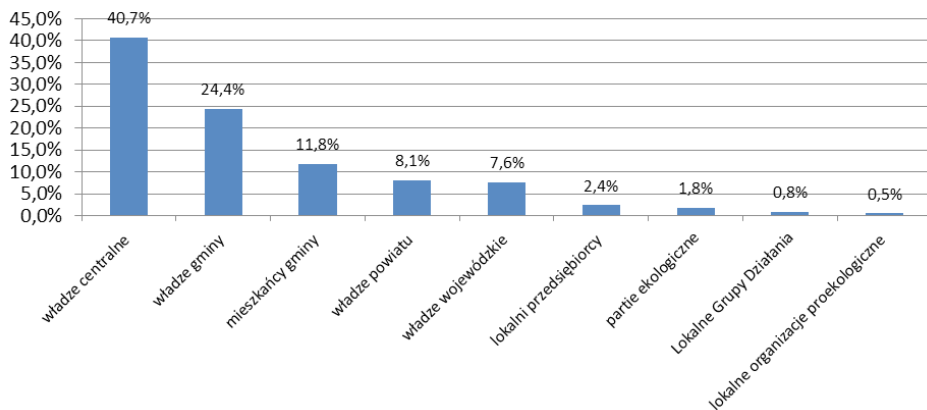
Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia badanych radnych częściej pojawiała się gotowość do zapłaty za utrzymanie użytku ekologicznego (test Chi kwadrat Pearsona wynosi 10,11644, $df=2$, przy poziomie istotności $p=0,00636$).

Ze względu na duży odsetek odpowiedzi odmownych (około 80%), zarówno w badaniu gotowości współuczestniczenia w kosztach utrzymania dobrego stanu środowiska naturalnego (likwidacji występujących zagrożeń), jak i kosztach utrzymania użytku ekologicznego, nieuzasadniona staje się szczegółowa analiza zależności gotowości do płacenia od charakterystyki socjo-ekonomicznej respondentów oraz uogólnianie wyników badań na całą społeczność lokalną. Przeprowadzone badanie pokazuje jednak pewne ogólne informacje o gotowości reprezentantów społeczności wiejskich na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego do partycypacji w kosztach utrzymania dobrego stanu środowiska naturalnego i zachowania go dla przyszłych pokoleń.

Zdaniem radnych odpowiedzialność za podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu środowiska w gminach spoczywa przede wszystkim na władzach centralnych, następnie władzach gminnych, a dopiero na trzecim miejscu (tylko 12% wskazań) mieszkańcach. Jest to interesujące, uwzględniając, że 71% ankietowanych dostrzegło konieczność działań oddolnych, wskazało bowiem, że poprawa stanu środowiska zależy przede wszystkim od postaw i zachowań wszystkich ludzi⁷⁴⁹. Szczegółowe dane odnośnie opinii radnych zawarto na wykresie 5.8.

⁷⁴⁹ D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 221.

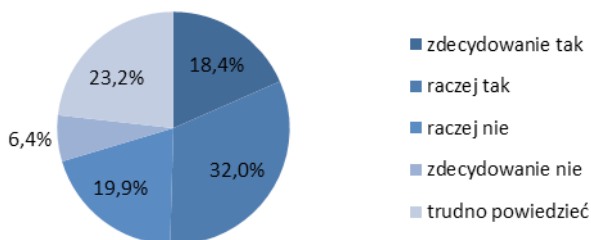
Wykres 5.8. Podmioty odpowiedzialne, w opinii radnych, za podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu środowiska w gminach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

W przeprowadzonym badaniu zebrano także opinie radnych na temat wpływu obszarów przyrodniczo cennych na rozwój gmin. W opinii przedstawicieli gmin cennych przyrodniczo, występowanie na terenie gmin obszarów chronionych nie było oczywistą barierą rozwoju, wystąpiło tu 40% wskazań „zdecydowanie nie” i „raczej nie” oraz 23% wskazań „trudno powiedzieć”⁷⁵⁰.

Wykres 5.9. Występowanie na terenie gminy obszarów chronionych jako destymulanta rozwoju – w opinii badanych radnych



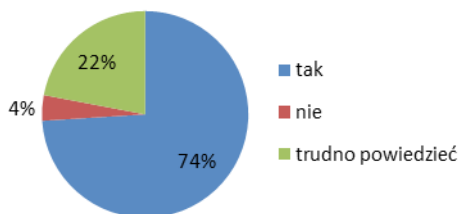
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Jednakże, mimo iż badani radni niejednoznacznie negatywnie ocenili wpływ występowania obszarów chronionych na rozwój gminy, to w większości wskazywali na konieczność wsparcia gmin cennych przyrodniczo, służącego utrzymaniu wysokiej jakości środowiska naturalnego⁷⁵¹.

⁷⁵⁰ D. Guzał-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 221.

⁷⁵¹ Tamże.

Wykres 5.10. Opinie radnych na temat potrzeby otrzymywania wsparcia dla gmin przyrodniczo cennych w związku z koniecznością utrzymania wysokiej jakości środowiska naturalnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Jako preferowane formy wsparcia finansowego ankietowani wskazywali zarówno działania związane z bezpośrednim wsparciem finansowym zasilającym budżet gminy – środowiskową subwencję wyrównawczą od gmin o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, charakteryzujących się silnym uprzemysłowieniem (69,7%), jak i promocję aktywności proekologicznej przedsiębiorstw – stworzenie programów wsparcia przedsiębiorczości proekologicznej – 88,4% odpowiedzi. Najczęściej ankietowani radni wskazywali natomiast na potrzebę zwiększenia preferencji przy ubieganiu się o środki finansowe na rozwój infrastruktury komunalnej służącej ochronie środowiska – 88,8% odpowiedzi. Wśród innych form wsparcia podawano dotacje celowe dla samorządów i dopłaty dla rolników za utrzymywanie użytków ekologicznych na terenie gospodarstwa.

Analiza opinii radnych na temat priorytetów rozwoju lokalnego pozwala stwierdzić, że przedstawiciele samorządu w większości (77% wskazań) deklarowali kreowanie zrównoważonego rozwoju lokalnego, uwzględniając wpływ prowadzonej polityki w równej mierze na trzy sfery rozwoju – społeczną, gospodarczą i środowiska naturalnego⁷⁵². W opinii mniejszej grupy badanych (10% wskazań) władze lokalne powinny, podejmując decyzje o kierunkach rozwoju gminy, brać pod uwagę przede wszystkim ich wpływ na społeczeństwo. Szczegółowe informacje zawarto na wykresie 5.11.

Wykres 5.11. Obszary, które władze lokalne powinny brać pod uwagę podejmując decyzje o kierunkach rozwoju gminy – w opinii radnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

⁷⁵² D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 221.

Badanych radnych poproszono także o przedstawienie opinii na temat wybranych dylematów związanych z realizacją zrównoważonego rozwoju w gminie.

Tabela 5.10. Opinie radnych na temat wybranych dylematów związanych z realizacją zrównoważonego rozwoju w gminie

Wyszczególnienie	Zdecydowanie się nie zgadzam (% wskazań)	Raczej się nie zgadzam (% wskazań)	Raczej się zgadzam (% wskazań)	Zdecydowanie się zgadzam (% wskazań)
Potrzeby rozwoju infrastruktury komunalnej są ważniejsze od potrzeb ochrony środowiska	12	30	17	7
Wymogi ochrony środowiska przyrodniczego są ważniejsze od interesu przedsiębiorcy	7	29	19	10
Z przestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci” można zwolnić przedsiębiorstwa stanowiące podstawę gospodarki gminy	18	30	14	8

Źródło: D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 222.

Jedynie 7% ankietowanych zdecydowanie zgodziło się ze stwierdzeniem, że potrzeby rozwoju infrastruktury komunalnej są ważniejsze od potrzeb ochrony środowiska, tylko 8% zdecydowanie zgodziła się ze stwierdzeniem, że z przestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci” można zwolnić przedsiębiorstwa stanowiące podstawę gospodarki gminy, a 10% zdecydowanie stwierdziło, że wymogi ochrony środowiska przyrodniczego są ważniejsze od interesu przedsiębiorcy. Przyczyną powyższych poglądów w dużym stopniu może być niedostatecznie rozwinięty sektor gospodarczy i niedorozwój infrastruktury w gminach cennych przyrodniczo. Wydaje się zatem, że mimo ogólnej deklaracji kształtowania polityki zrównoważonego rozwoju, trudna będzie realizacja praktycznych działań w związku z istnieniem wielu zapóźnień w sferze rozwoju gospodarczego⁷⁵³.

Badanie wybranych aspektów świadomości ekologicznej radnych gmin przyrodniczo cennych pozwala wskazać następujące jej wyróżniki⁷⁵⁴:

- w samoocenie radnych gmin przyrodniczo cennych ich poziom wiedzy w zakresie problematyki ochrony środowiska jest przeciętny, wykazano przy tym istotnie statystyczną dodatnią zależność między poziomem samooceny a wykształceniem badanych,
- zamieszkiwanie na obszarze chronionym nie wpływa na poziom wiedzy na temat problematyki ochrony środowiska,
- radni wykazywali skłonność do podejmowania raczej reaktywnych niż proaktywnych działań prośrodowiskowych (np. niewielka skala bezpośrednich

⁷⁵³ D. Guzal Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 222.

⁷⁵⁴ Tamże, s. 223.

zagrożeń środowiskowych była powodem rezygnacji z przeciwdziałania tym zjawiskom, „jeszcze” dobry stan środowiska przyrodniczego nie skłaniał do podjęcia wysiłków utworzenia użytku ekologicznego),

- w opinii badanych radnych występowanie na terenie gmin obszarów chronionych nie było oczywistą barierą rozwoju i może stanowić czynnik rozwoju,
- radni dostrzegali walory przyrodnicze obszarów chronionych, ale rzadko skłonni byli ponosić koszty utrzymania dobrego stanu środowiska na swoim terenie,
- skłonność ponoszenia kosztów utrzymania wysokiej jakości środowiska naturalnego na terenie zamieszkiwanej gminy – jednorazowej opłaty związanej z likwidacją zagrożeń środowiskowych, samoopodatkowania czy kosztów utrzymania użytku ekologicznego, istotnie statystycznie dodatnio uwarunkowane były poziomem wykształcenia radnych – na gotowość ponoszenia kosztów utrzymania wysokiej jakości środowiska naturalnego można zatem wpływać poprzez system dokształcania i szkolenia,
- pomimo przekonania, że stan środowiska zależy od nas samych, radni z gmin przyrodniczo cennych często poprawę stanu środowiska upatrywali w działaniach podejmowanych na poziomie makrospołecznym (władze centralne), rzadziej na lokalnym,
- mimo ogólnej deklaracji kształtowania polityki zrównoważonego rozwoju problematyczna w przypadku gmin cennych przyrodniczo jest realizacja koncepcji w praktyce.

Należy zatem stwierdzić, że ankietowani radni z gmin przyrodniczo cennych wykazywali pozytywny stosunek do otaczających ich szczególnie cennych elementów przyrody, posiadali oni jednak często zbyt niski poziom wiedzy na temat jej ochrony. Wykazali także niechęć do ponoszenia kosztów utrzymania środowiskowych dóbr publicznych. Niezbędne jest zatem rozwijanie świadomości ekologicznej, także poprzez edukację ekologiczną w środowiskach decydentów odnośnie realizowanej polityki rozwoju lokalnego⁷⁵⁵.

W ramach badania świadomości ekologicznej wójtów i burmistrzów określono ich postawy wobec kwestii odpowiedzialności za podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu środowiska w gminach, opinii na temat działań wpływających na poprawę stanu środowiska przyrodniczego oraz czynników warunkujących skuteczność polityki ochrony środowiska prowadzonej przez władze gminne.

W 13 samorządach ankietowani wójtowie/burmistrzowie poczuli się jako główny podmiot, odpowiedzialny za podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu środowiska przyrodniczego w gminach, jednocześnie aż w 11 gminach przedstawiciele władz lokalnych odpowiedzialność tę sędowali na władze centralne, rzadziej (po dwa wskazania) wymieniono: władze wojewódzkie, władze powiatu i mieszkańców. Znaczna grupa ankietowanych nie była zatem świadoma roli, jaką, poprzez realizację polityki ekologicznej, może spełniać na rzecz poprawy stanu środowiska w gminach.

⁷⁵⁵ D. Guzal-Dec: Świadomość ekologiczna..., dz. cyt., s. 223.

Ankietowani wójtowie i burmistrzowie poprawę stanu środowiska przyrodniczego upatrywali głównie w podejmowaniu działań oddolnych, uznając, że zależy ona od postaw i zachowań wszystkich ludzi, a więc od świadomości ekologicznej – 23 wskazania. Ważnym warunkiem poprawy stanu środowiska przyrodniczego była także, według badanych, poprawa sytuacji finansowej państwa i gmin – 7 wskazań.

W opinii wójtów i burmistrzów badanych gmin dwa główne czynniki warunkujące skuteczność polityki ochrony środowiska powadzonej przez władze gminne to zwiększenie możliwości finansowych (dodatkowe zasilenie budżetów gminnych) – 15 wskazań oraz uznanie czystego środowiska za ważny problem i priorytet polityki władz gminnych – 13 wskazań. Ankietowani wyróżnili także (po jednym wskazaniu) potrzebę współpracy międzygminnej w zakresie ochrony środowiska oraz postawy mieszkańców.

W świetle powyższych wyników badań postaw ekologicznych wójtów i burmistrzów należy stwierdzić, że możliwości podejmowania przez samorząd gminny działań na rzecz poprawy stanu środowiska przyrodniczego w gminach, zdaniem badanych, zależą od zwiększenia możliwości finansowych oraz uznania polityki ekologicznej gminy za priorytetową wobec innych działań/polityk. Skuteczność prowadzonej polityki ochrony środowiska wzmocniona powinna być dodatkowo proekologicznymi postawami mieszkańców oraz podjęciem współpracy samorządów w zakresie ochrony środowiska.

5.4. Determinanty rozwoju gmin – w opinii przedstawicieli samorządu

Rozwój gmin przyrodniczo cennych uwarunkowany jest wieloma determinantami występującymi zarówno w otoczeniu, jak i na terenie gmin. Czynniki zewnętrzne często podawane są jako główne przyczyny niepowodzeń rozwoju, a jednocześnie gminy nie mają możliwości ich kształtowania, ale mogą wykorzystywać szanse płynące z otoczenia. W przypadku uwarunkowań wewnętrznych natomiast od władz gminnych w pewnym zakresie zależy, czy staną się one mocnymi czy słabymi stronami gminy. Polityka rozwoju władz lokalnych odnośnie wsparcia gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów gminy zależy nie tylko od ich obiektywnego stanu i dostępności, ale także od postrzegania jako potencjalne katalizatory rozwoju. Analizie poddano zatem opinie przedstawicieli samorządu (zarówno wójtów i burmistrzów, jak i radnych) na temat determinant rozwoju reprezentowanych przez nich gmin. Poznanie opinii wójtów i burmistrzów służyło identyfikacji głównych czynników i barier rozwoju. Badanie prowadzone wśród radnych miało natomiast na celu poznanie opinii zarówno na temat głównych czynników rozwoju, jak i relatywnego znaczenia determinant wewnętrznych w stosunku do zewnętrznych.

Wewnętrzne determinanty rozwoju w opinii wójtów i burmistrzów – identyfikacja Kluczowych Czynników Sukcesu (KCS). Badając subiektywne opinie przedstawicieli władz samorządowych – wójtów i burmistrzów na temat

determinant rozwoju, ocenie relatywnej ankietowanych (ocena wagi jednych determinant na tle innych) można było poddać złożony katalog uwarunkowań wewnętrznych i czynników zewnętrznych. Przyjęty złożony katalog determinant ze względów formalnych (trudności znalezienia zmiennych umożliwiających obiektywny pomiar czy brak danych statystycznych), bądź relatywny charakter (np. niska jakość gruntów rolnych w przypadku gmin przyrodniczo cennych nie musi być destymulantą rozwoju), trudno natomiast poddać analizie statystycznej (np. analizie czynnikowej).

Identyfikując wewnętrzne determinanty rozwoju gmin przyrodniczo cennych w pracy podzielono je na grupy opisujące: dostępność i jakość lokalnych czynników produkcji, strukturę gospodarki, wyposażenie w infrastrukturę techniczną, społeczną i ekonomiczną, stan środowiska naturalnego, walory turystyczne, kapitał społeczny, działania prorozwojowe samorządu gminy, działania prorozwojowe samorządu gospodarczego, chłonność rynku lokalnego. Od umiejętnego zarządzania zasobami – ich alokacji i wykorzystywania w sposób, który pozwalałby na realizację celów strategicznych rozwoju gmin, zależy poziom rozwoju i konkurencyjności jednostek terytorialnych.

Wśród poddanych ocenie wójtów i burmistrzów 34 uwarunkowań wewnętrznych rozwoju trzy z nich ankietowani określili jako destymulanty, wskazując na problemy wysokiego bezrobocia w gminie, niską jakość gruntów rolnych oraz niedostatek surowców mineralnych.

Wśród wskazanych przez wójtów i burmistrzów stymulant rozwoju próbowa- no wyodrębnić najbardziej istotne, stanowiące potencjalne źródła przewagi konkurencyjnej gmin. Dokonana ocena (przez wójtów i burmistrzów) wewnętrznych determinant rozwoju badanych gmin przyrodniczo cennych pozwoliła na zastosowanie w tym celu metody Kluczowych Czynników Sukcesu (KCS)⁷⁵⁶.

Kluczowe czynniki sukcesu są grupą kryteriów (kompetencji, zasobów, sił), które uważane są za najważniejsze w określeniu pozycji konkurencyjnej i strategii rozwojowej danej gminy. Genezą metody KCS jest znana w praktyce i literaturze reguła „80–20”, zgodnie z którą w organizacji zaledwie 20% zdarzeń decyduje o 80% efektów i odwrotnie – pozostałe 80% zdarzeń przyczynia się do 20% efektów⁷⁵⁷. Lista kluczowych czynników sukcesu zawiera kryteria najważniejsze, ale nie wystarczające do zdobycia przewagi konkurencyjnej i wskazuje obszary i problemy, na które należy zwrócić uwagę. Strategia konkurencyjna polega na wyborze jednego lub kilku kluczowych czynników sukcesu, doskonaleniu ich i osiągnięciu w ten sposób przewagi nad konkurentami⁷⁵⁸.

W badaniu analizie poddano łącznie 34 determinanty wewnętrzne, wśród których dążono do wyodrębnienia 20% – a więc 7 kluczowych czynników sukcesu. Ankietowani mogli ocenić dane uwarunkowanie według jego istotności dla rozwoju gminy w skali 1–5, gdzie 1 oznaczało, że uwarunkowanie było zdecydowanie

⁷⁵⁶ Metoda stosowana przez autorkę w badaniu konkurencyjności gmin wiejskich województwa lubelskiego patrz: D. Guzal-Dec: *Konkurencyjność jednostek...*, dz. cyt., s. 141–145.

⁷⁵⁷ K. Obłój: *Strategia sukcesu firmy*. PWE, Warszawa 2000, s. 21.

⁷⁵⁸ A.A. Thompson, A.J. Strickland: *Strategic Management. Concepts and Cases*. R.D. Irwin, Homewood, Il-Boston, 1996, s. 83 i następane.

nieistotne, a 5 – bardzo istotne. Przy wyłonieniu kluczowych czynników sukcesu uwzględniono jako wagę czynnika – wartości średnich ocen – „waga czynnika (1)” i dodatkowo odsetek wskazań danego uwarunkowania jako bardzo istotne dla rozwoju gminy – „waga czynnika (2)”.

W pierwszym schemacie wyznaczania KCS – stosując jako wagę wartości średnich ocen wyodrębniono 6 czynników, takich jak: sieć wodno-kanalizacyjna, infrastruktura edukacyjna, jakość usług edukacyjnych, gminne instytucje kultury, walory przyrodnicze i działania prorozwojowe samorządu gminy (zaznaczone w tabeli i na rysunku kursywą), a dodatkowo trzy kolejne czynniki o identycznej ocenie ważonej (zaznaczone w tabeli i na rysunku zielonym kolorem czcionki, na rysunku w polach zewnętrznych): walory turystyczne (kulturowe), akceptację władz lokalnych przez mieszkańców i przedsiębiorczość mieszkańców. W związku z trudnością wyodrębnienia siedmiu KCS (zgodnie z założeniami metody 20% czynników stanowiących KCS), posłużono się zatem drugim schematem wyliczania oceny ważonej, gdzie jako wagę czynnika przyjęto odsetek wskazań danego uwarunkowania jako bardzo istotny dla rozwoju gminy. W tym przypadku wyodrębniono 7 czynników (zaznaczonych w tabeli i na rysunku fioletowym kolorem czcionki), takich jak: sieć wodno-kanalizacyjna, infrastruktura edukacyjna, jakość usług edukacyjnych, jakość usług zdrowotnych, baza infrastruktury turystycznej, walory przyrodnicze i działania prorozwojowe samorządu gminy.

Tabela 5.11. Wewnętrzne uwarunkowania rozwoju gmin w opinii wójtów i burmistrzów

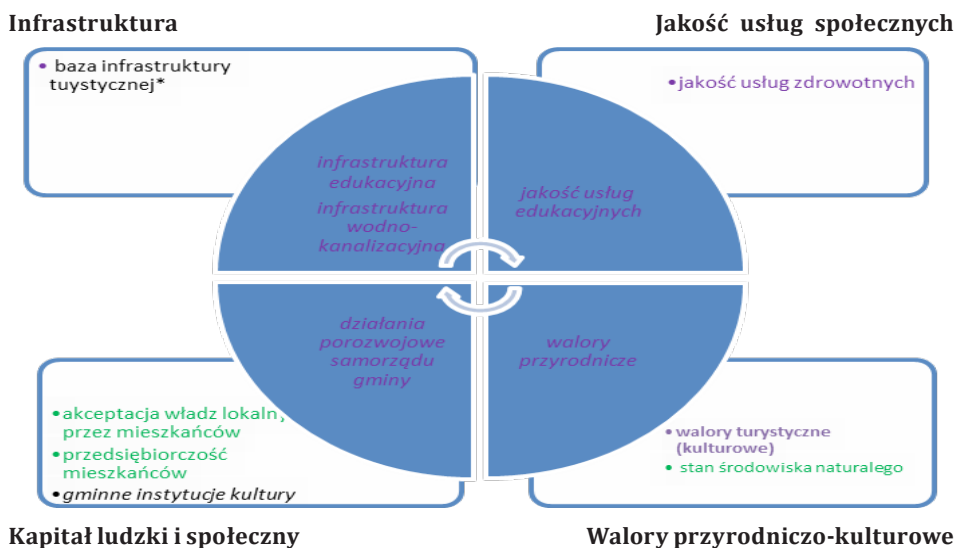
Uwarunkowanie	Kierunek oddziaływania na rozwój gminy pozytywny (↑), negatywny (↓)	Siła oddziaływania (% wskazań)*	Średnia poziomu istotności danego uwarunkowania dla rozwoju gminy „waga czynnika” (1)	% wskazań uwarunkowania jako zdecydowanie istotny „waga czynnika” (2)
wykształcenie mieszkańców	(↑)	100,0	3,8	17,6
struktura gospodarki gminy	(↑)	100,0	4,0	18,7
<i>sieć wodno-kanalizacyjna</i>	(↑)	<i>100,0</i>	<i>4,3</i>	<i>47,1</i>
<i>infrastruktura edukacyjna</i>	(↑)	<i>100,0</i>	<i>4,4</i>	<i>47,1</i>
<i>gminne instytucje kulturalne</i>	(↑)	<i>100,0</i>	<i>4,2</i>	<i>29,4</i>
<i>jakość usług edukacyjnych</i>	(↑)	<i>100,0</i>	<i>4,4</i>	<i>41,2</i>
stan środowiska naturalnego	(↑)	100,0	4,1	35,3
<i>walory przyrodnicze</i>	(↑)	<i>100,0</i>	<i>4,3</i>	<i>47,1</i>
lokalni liderzy	(↑)	100,0	3,9	23,5
akceptacja władz lokalnych przez mieszkańców	(↑)	100,0	4,1	35,3
<i>działania prorozwojowe samorządu gminy</i>	(↑)	<i>100,0</i>	<i>4,2</i>	<i>41,2</i>
przedsiębiorczość mieszkańców	(↑)	100,0	4,1	35,3
baza infrastruktury turystycznej	(↑)	94,1	4,1	41,2
jakość usług komunalnych	(↑)	93,7	3,5	5,9
walory turystyczne (kulturowe)	(↑)	93,7	4,2	47,1
obecność terenów i urządzeń rekreacyjnych	(↑)	93,7	4,0	37,5
występowanie organizacji pozarządowych	(↑)	87,5	3,8	23,5
inicjatywy lokalnej społeczności	(↑)	87,5	4,0	29,4
sieć dróg	(↑)	82,3	4,4	47,1
zdyscyplinowanie i motywacja siły roboczej	(↑)	81,2	4,0	29,4
jakość usług zdrowotnych	(↑)	81,2	4,3	50,0
aktywność polityczna mieszkańców	(↑)	81,2	3,5	5,9
infrastruktura zdrowotna	(↑)	76,5	4,2	37,5
koszt usług komunalnych	(↑)	75,0	3,6	18,7
instytucje doradcze	(↑)	73,3	3,9	26,7
rezerwy terenów inwestycyjnych	(↑)	70,6	3,9	31,2
instytucje finansowe	(↑)	68,7	3,9	31,2
instytucje wspierające przedsiębiorczość	(↑)	66,7	3,8	33,3
działania prorozwojowe samorządu gospodarczego	(↑)	66,7	4,0	31,2
struktura demograficzna	(↑)	64,7	4,0	6,7
natężenie bezrobocia	(↓)	62,5	4,3	50,0
występowanie inwestorów na terenie gminy	(↑)	56,2	3,6	37,5
występowanie surowców mineralnych	(↓)	53,3	3,2	13,3
jakość gruntów rolnych	(↓)	52,9	4,3	53,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

* % wskazań jako dominujący kierunek oddziaływania (stymulanta lub destymulanta).

W pierwszym i drugim schemacie wyznaczania KCS wyodrębniono 5 wspólnych czynników (wyróżnione we wnętrzu rysunku) takich jak: sieć wodno-kan-

lizacyjna, infrastruktura edukacyjna, jakość usług edukacyjnych, walory przyrodnicze i działania prorozwojowe samorządu gminy. Wszystkie wskazane w pierwszym i drugim schemacie czynniki uznane zostały za kluczowe przez ponad 80% badanych respondentów. Dalsza analiza wyodrębnionych czynników pozwoliła na określenie czterech ich grup. Przedstawiono je na rysunku 5.2.



Rysunek 5.2. Kluczowe czynniki sukcesu gmin przyrodniczo cennych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań, *czynnik – baza infrastruktury turystycznej wyróżniono dodatkowo jako ósmy wykazany czynnik w schemacie 1, a dziewiąty w schemacie 2.

Głównym uwarunkowaniem rozwoju (w opinii wójtów i burmistrzów) gmin przyrodniczo cennych mogą stać się walory przyrodnicze, zwłaszcza jeśli stan środowiska naturalnego pozwala na ich dobre utrzymanie, a dodatkowym walorem jest dziedzictwo kulturowe.

W uruchomieniu procesu wykorzystania walorów przyrodniczych w kształtowaniu przewagi konkurencyjnej w obszarze konkurencyjności środowiskowej powinny spełnione być pewne warunki brzegowe. Warunki te może stanowić kolejna grupa potencjalnych KCS wskazanych przez władze samorządowe – zapewnienie dobrej jakości usług społecznych oraz wyposażenie gminy w podstawową infrastrukturę ochrony środowiska, edukacyjną i turystyczną. Jakość usług społecznych, a w tym zwłaszcza edukacyjnych, wpływa natomiast na jakość kapitału ludzkiego w gminie.

Skuteczność i efektywność działań prorozwojowych samorządu gminy uzależniona jest od akceptacji władz lokalnych i ich polityki przez mieszkańców. Efektywność tych działań przyniesie efekt synergii, jeśli działania te podjęte będą we współdziałanie przedsiębiorczych mieszkańców. A. Szewczuk rozważając znaczenie przedsiębiorczości w procesie rozwoju lokalnego podkreślał, że przedsiębiorczość mieszkańców to motor rozwoju gospodarczego gmin. Władza lokalna, poprzez

współpracę i utrzymywanie kontaktów z przedsiębiorczymi mieszkańcami, także będzie miała szansę stawać się bardziej przedsiębiorcza⁷⁵⁹. Gminne instytucje kultury powinny stanowić centra rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, a wobec niedostatków instytucji doradczych (wspierania biznesu) przejąć niektóre z ich kompetencji, np. w zakresie działań informacyjno-promocyjnych i doradczych.

Zewnętrzne determinanty rozwoju w opinii wójtów i burmistrzów. Poza uwarunkowaniami wewnętrznymi, na które w pewnym zakresie może oddziaływać władza samorządowa oraz inne podmioty lokalne, rozwój tych jednostek przebiega w warunkach oddziaływania czynników zewnętrznych. Ankietowani przedstawiciele władz samorządowych mogli ocenić oddziaływanie na rozwój danego czynnika zewnętrznego, podobnie jak w przypadku oceny determinant wewnętrznego, w skali 1–5.

Tabela 5.12. Zewnętrzne czynniki rozwoju gmin w opinii wójtów i burmistrzów

Czynnik	Kierunek oddziaływania na rozwój gminy pozytywny(↑), negatywny(↓)	Siła oddziaływania (% wskazań)*	Średnia poziomu istotności danego czynnika dla rozwoju gminy
włączenie kraju w procesy integracji z UE	(↑)	100	4,1
możliwość korzystania z funduszy UE	(↑)	100	4,6
możliwość korzystania z finansowych instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich	(↑)	100	4,7
działania samorządu województwa	(↑)	81,2	3,6
peryferyjne położenie (w województwie lubelskim)	(↓)	78,6	3,1
polityka władz rządowych	(↑)	71,4	3,5
ustawy określające dochody i zasady gospodarowania środkami publicznymi	(↓)	68,7	3,6
wpływ oddziaływania stolic byłych miast wojewódzkich i aglomeracji	(↓)	66,7	2,4
działania samorządu powiatu	(↑)	66,7	3,5
napływ inwestycji zagranicznych	(↑)	66,7	2,8
kompetencje gmin – zakres zadań własnych	(↓)	58,8	3,8
kompetencje gmin w zakresie ochrony środowiska i przyrody wynikające z nowej ustawy o odpadach oraz nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku	(↓)	56,2	4,2
strategia i polityka rozwoju wsi i rolnictwa kształtowane na szczeblu centralnym	(↑)	53,3	3,3
strategia i polityka ochrony środowiska kształtowane na szczeblu centralnym	(↓)	53,3	3,3
objęcie gminy obszarem Natura 2000	(↓)	53,3	3,6
występowanie obszarów chronionych	(↑)	53,3	3,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

* % wskazań jako dominujący kierunek oddziaływania (stymulanta lub destymulanta).

⁷⁵⁹ Por. A. Szewczuk: Rozwój lokalny na tle współczesnych uwarunkowań – rekomendacje dla praktyki samorządowej. [w:] *Nauka szansą rozwoju regionu*. Zeszyty Naukowe nr 655, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 71, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2011, s. 107

W analizowanej grupie determinant najważniejsze były, zdaniem ankietowanych, czynniki instytucjonalne i lokalizacyjne. Największą szansą rozwoju (100% wskazań jako stymulanta) był proces integracji z Unią Europejską i objęcie wspólnotowym systemem wsparcia finansowego w ramach wspólnych polityk. Korzystnie oceniono także taki czynnik instytucjonalny jak działania samorządu województwa.

Źródeł zagrożeń rozwoju ankietowani doszukiwali się głównie w peryferyjnym położeniu w województwie lubelskim oraz braku pozytywnego oddziaływania stolic byłych miast wojewódzkich i Lublina (impulsów rozwojowych w układzie centrum – peryferie).

W mniejszym stopniu, ale jako destymulanty, wskazywano uregulowania ustaw określających dochody i zasady gospodarowania środkami publicznymi, obecne kompetencje gmin – zakres przypisanych zadań własnych oraz obecne kompetencje gmin w zakresie ochrony środowiska i przyrody wynikające z ustawy o odpadach oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku (to ostatnie wymienione uwarunkowanie oceniono jako raczej istotne – średnia ocen powyżej 4). Niewielki negatywny wpływ przypisano także strategii i polityce ochrony środowiska, kształtowanym na szczeblu centralnym oraz tworzeniu na terenie gminy obszarów Natura 2000.

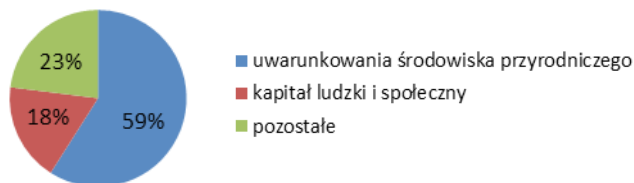
Wewnętrzne a zewnętrzne determinanty rozwoju w opinii radnych. Możliwości wdrażania rozwoju obszarów przyrodniczo cennych uwzględniają z jednej strony prorozwojowe zasoby i walory środowiska, a z drugiej – ekologiczne ograniczenia. Wobec niekorzystnych globalnych i lokalnych zmian środowiskowych, rosnących problemów i zagrożeń dla ekosystemów rozwój obszarów przyrodniczo cennych musi być procesem zrównoważonym. W praktyce kreowanie zrównoważonego rozwoju na poziomie gminy nie jest procesem łatwym. Problemy pojawiają się w relacjach między poszczególnymi płaszczyznami rozwoju lokalnego, a zwłaszcza między sferą środowiskową i sferą gospodarczą. Szczególnie trudnym, w aspekcie poszukiwania właściwych koncepcji i podjęciu określonych działań praktycznych, jest kreowanie rozwoju na obszarach przyrodniczo cennych w regionach peryferyjnych. Nasuwa się zatem pytanie: w jaki sposób można optymalnie wykorzystać walory i zasoby przyrodnicze regionów peryferyjnych i jaki mechanizm rozwojowy umożliwi ich gospodarcze wykorzystanie? Współcześnie, w literaturze przedmiotu wskazuje się na neoendogeniczny mechanizm jako katalizator rozwoju obszarów peryferyjnych. W celu określenia postrzeganych przez władze samorządowe możliwości wdrażania rozwoju neoendogenicznego na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego, radnych poproszono o podanie czynników przyczyniających się do rozwoju społeczno-gospodarczego reprezentowanych przez nich gmin oraz uzasadnienie wyrażonej opinii.

Większość badanych – 62% ogółu – dostrzegła czynniki i uwarunkowania rozwoju w potencjale wewnętrznym. Jedynie 13% badanych możliwości rozwoju uzależniała od korzystnego sprzężenia determinant wewnętrznych i zewnętrznych. Niepokojące jest to, że znaczna grupa – 1/4 dostrzegła słabość potencjału własnego, a impulsy rozwojowe ich zdaniem to oddziaływania zewnętrzne⁷⁶⁰.

⁷⁶⁰ D. Guzal-Dec: Możliwości wdrażania koncepcji neoendogenicznego rozwoju wobec problemów rozwojowych obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2015, t. 62, nr 4, s. 98–113.

Istotnym badanym problemem było określenie znaczenia, w opinii radnych, środowiska przyrodniczego jako czynnika rozwoju gmin przyrodniczo cennych. Wśród determinant wewnętrznych rozwoju ankietowani wyróżniali głównie uwarunkowania środowiska przyrodniczego (w tym walory krajobrazowe, dobry stan środowiska oraz bogactwo flory i fauny). Stosunkowo rzadko jako wewnętrzny czynnik rozwoju postrzegano zasoby kapitału ludzkiego i społecznego (wykres 5.12.).

Wykres 5.12. Wewnętrzne determinanty rozwoju lokalnego w opinii radnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wśród czynników dotyczących kapitału ludzkiego i społecznego podawano najczęściej: wykształcenie i przedsiębiorczość mieszkańców, dobrą współpracę pomiędzy władzami lokalnymi a przedsiębiorcami i mieszkańcami. Jako przykład najbardziej interesującej i optymistycznej wypowiedzi odnośnie możliwości generowania rozwoju w oparciu o potencjał wewnętrzny można podać wypowiedź radnego Tomaszowa Lubelskiego:

„gmina Tomaszów Lubelski nie jest bogatą gminą, ale bardzo powoli rozwija się; czynnikami, które przyczyniają się do społeczno-gospodarczego rozwoju jest lokalna praca na rzecz lokalnej społeczności z wykorzystaniem lokalnych zasobów, stworzenie korzystnych warunków do aktywizacji społeczeństwa, uwzględnienie jakości życia, racjonalne gospodarowanie zasobami lokalnymi, wzmocnienie kapitału lokalnego”.

Niepokojące jest jednak to, że jedynie 18% ankietowanych dostrzeżało potencjał wewnętrzny w kapitale ludzkim i społecznym, co jest potwierdzeniem zgłaszanych w literaturze przedmiotu problemów konstytuowania się kapitału społecznego na obszarach wiejskich, a zwłaszcza w regionie Polski Wschodniej. Należy ponadto podkreślić, że uruchomienie zasobów przyrodniczych w procesie rozwoju lokalnego jest niemożliwe bez zaangażowania kapitałów ludzkiego i społecznego. Samo bowiem istnienie zasobów i walorów przyrodniczych nie przesądza o konkurencyjności terytorium, ale dopiero ich wykorzystanie w procesach gospodarowania. Jak słusznie zauważa H. Kruk „wiele z lokalnych zasobów i walorów może być niedostatecznie wysoko wycenionych, czy też ocenionych jako niedostatecznie zyskowe przez dużych inwestorów zewnętrznych. Ich gospodarczym wykorzystaniem mogą często być zainteresowani jedynie mali lokalni przedsiębiorcy.

Tym samym w potencjale lokalnego kapitału ludzkiego i społecznego tkwi szansa zagospodarowania lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych⁷⁶¹.

W grupie pozostałych czynników i uwarunkowań wewnętrznych wskazywano wyposażenie infrastrukturalne: infrastrukturę wodno-kanalizacyjną i drogową, bazę infrastrukturalną dla rozwoju turystyki oraz tworzenie sprzyjających warunków dla inwestorów. Wskazania korzystnych uwarunkowań infrastrukturalnych podawane były jednak w niewielu gminach.

Niepokojący jest także fakt, że część ankietowanych (31%) wskazujących wyłącznie uwarunkowania zewnętrzne rozwoju lokalnego jako jedyny czynnik rozwoju postrzegała możliwość wsparcia finansowego Unii Europejskiej. Może to świadczyć o niekorzystnym oddziaływaniu środków pomocowych przejawiającym się w pojawianiu się „niemocy rozwojowej” i zanikaniu aktywności wewnętrznej podmiotów lokalnych.

W świetle przeprowadzonej analizy wyników badań opinii radnych na temat postrzegania możliwości wdrażania rozwoju w oparciu o potencjał wewnętrzny zamieszkiwanych przez nich gmin należy podkreślić duże znaczenie (optymistycznie) przypisywane wewnętrznym determinantom rozwoju. Jednocześnie należy dostrzec pewien zarysowujący się problem w kontekście postrzegania zasobów przyrodniczych i społecznych. Środowisko przyrodnicze postrzegane jest jako istotne uwarunkowanie rozwoju tych obszarów, podczas gdy nieliczna grupa ankietowanych radnych dostrzegała potencjał w kapitale ludzkim i społecznym. Wydaje się zatem, że niski potencjał kapitału ludzkiego i społecznego może stanowić trudną do ominięcia barierę gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych. Bariere, której w wielu gminach nie będą w stanie zneutralizować żadne zewnętrzne impulsy rozwojowe.

Przy tak postrzeganym potencjale zasobowym obszarów przyrodniczo cennych, trudne jest w praktyce wdrażanie rozwoju neoendogenicznego. W badanej grupie radnych tylko 13% ogółu uzależniało możliwości rozwoju gmin (zgodnie z założeniami koncepcji rozwoju neoendogenicznego) od korzystnego sprzężenia determinant wewnętrznych i zewnętrznych.

Analiza opinii wszystkich badanych przedstawicieli samorządu (zarówno wójtów i burmistrzów, jak i radnych) na temat determinant rozwoju reprezentowanych przez nich gmin wskazuje na postrzeganie środowiska przyrodniczego jako głównego wewnętrznego uwarunkowania rozwoju. Wśród czynników zewnętrznych w opinii władz samorządowych dla wielu z badanych gmin przyrodniczo cennych zewnętrzne wsparcie finansowe Unii Europejskiej stało się wykorzystaną szansą rozwojową.

⁷⁶¹ Por. H. Kruk: *Przyrodnicza konkurencyjność...*, dz. cyt.

5.5. Problemy zrównoważonego rozwoju

Analiza problemów zrównoważonego rozwoju dokonana w tradycyjnym układzie trzech łańdów: społecznego, gospodarczego i środowiskowego miała na celu rozpoznanie szczegółowych relacji determinant rozwojowych w poszczególnych łańdach ze wskazaniem na identyfikację i określenie wagi problemów środowiskowych na tle pozostałych. Określenie problemów zrównoważonego rozwoju umożliwia ocenę realnych możliwości jego kreowania.

Identyfikacja problemów zrównoważonego rozwoju dokonana była zarówno w oparciu o analizę dokumentów strategii rozwoju, jak i opinii przedstawicieli władz samorządowych – radnych, którzy dokonali relatywnej oceny wskazanych problemów środowiskowych na tle problemów społecznych i gospodarczych.

Szczegółowe problemy zrównoważonego rozwoju badanych gmin w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej wyodrębniono na podstawie analiz SWOT strategii rozwoju lokalnego. Podano te problemy, które wskazywano przynajmniej w dwóch z 30 badanych gmin. Problemy sfery społecznej przedstawiono w tabeli 5.13.

Tabela 5.13. Problemy zrównoważonego rozwoju w sferze społecznej wskazane w analizach SWOT strategii rozwoju badanych gmin

Lp.	Problemy rozwoju – sfera społeczna	Liczba wskazań
1	duże bezrobocie	15
2	zły stan techniczny świetlic wiejskich, brak ośrodka kultury w pełni organizującego życie kulturalne	14
4	duży udział ludzi biednych (duże potrzeby finansowania świadczeń społecznych)	11
3	brak zaplecza sportowo-rekreacyjnego/niedostatecznie rozwinięte miejsc lokalnych zgromadzeń, imprez kulturalnych	8
5	emigracja młodzieży	7
6	brak silnych organizacji pozarządowych/ niski poziom kapitału społecznego	4
7	brak zrzeszania się rolników w grupy producenckie	4
8	niski poziom wykształcenia	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów lokalnych strategii rozwoju.

W ramach społecznej sfery rozwoju najczęściej pojawiającymi się problemami były bezrobocie i ubóstwo, ale również niedostatek infrastruktury społecznej, która umożliwiałaby rozwój kulturalny mieszkańców oraz rozwój więzi społecznych. Często występującym problemem była też emigracja młodzieży. Wymienione były także problemy ujawniające ułomność w tworzeniu kapitału społecznego tych obszarów takie jak: brak silnych organizacji pozarządowych czy trudności w zrzeszaniu się rolników.

Szczegółowe problemy sfery gospodarczej przedstawiono w tabeli 5.14.

Tabela 5.14. Problemy zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarczej wskazane w analizach SWOT strategii rozwoju badanych gmin

Lp.	Problemy rozwoju – sfera gospodarki	Liczba wskazań
1	brak infrastruktury turystycznej/słabo rozwinięta infrastruktura turystyczna (baza noclegowa)/zły standard infrastruktury turystycznej, zbyt mało ścieżek rowerowych	21
2	zły stan dróg	16
3	rozdrobienie gospodarstw (nierozwojowych), niska wydajność produkcji	14
4	brak wizji, strategii rozwoju turystyki/brak odpowiedniej promocji walorów gminy/brak identyfikacji wizualnej	9
5	niski poziom dochodów gospodarstw rolnych	8
6	dominacja mikro- i małych przedsiębiorstw, brak dużych przedsiębiorstw zasilających podatkowo gminę	7
7	zły stan techniczny obiektów zabytkowych/brak środków na rewitalizację/niedostatek środków finansowych pozwalających na remont obiektów zabytkowych	7
8	słabe gleby, niekorzystny klimat	7
9	brak gazyfikacji gminy	6
10	brak nowych inwestorów z zewnątrz	5
11	mała liczba podmiotów gospodarczych	5
12	położenie w strefie konserwatorskiej powodujące utrudnienia związane z prowadzeniem inwestycji	5
13	brak wydzielonych uzbrojonych terenów inwestycyjnych/nieuporządkowane zagospodarowanie przestrzenne gminy	4
14	brak przetwórstwa rolno-spożywczego	4
15	ograniczone zasoby kapitałowe lokalnych przedsiębiorstw/mieszkańców	3
16	niedostateczne wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych gminy	3
17	wielokierunkowość produkcji rolniczej, brak gospodarstw specjalistycznych	3
18	brak bezpośredniego dostępu do doradztwa i instytucji otoczenia biznesu	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów lokalnych strategii rozwoju.

Wśród problemów sfery gospodarczej rozwoju w dokumentach strategii rozwoju wskazywane były niedostatki w wyposażeniu w infrastrukturę techniczną, w tym zwłaszcza służącą rozwojowi turystyki oraz zły stan techniczny obiektów turystycznych i brak środków finansowych na ich rewitalizację. Problemy te dotyczyły nie tylko stanu ilościowego i jakościowego infrastruktury i obiektów turystycznych, ale także niewykształconych podstaw strategicznych rozwoju turystyki. Często (w 9 dokumentach) jako problem wskazano brak wizji rozwoju turystyki oraz niedostateczną promocję walorów gminy. Poza problemami rozwoju turystyki dostrzegano także ograniczenia rozwoju rolnictwa, głównie te wynikające z rozdrobnienia agrarnego, ale też ze słabej jakości gleb. Wskazywano także na niekorzystną strukturę lokalnych przedsiębiorstw z dominacją małych podmiotów o ograniczonych zasobach kapitałowych.

W tabeli 5.15. przedstawiono problemy rozwoju związane z potrzebą zachowania w dobrym stanie środowiska naturalnego.

Tabela 5.15. Problemy zrównoważonego rozwoju w sferze środowiskowej wskazane w analizach SWOT strategii rozwoju badanych gmin

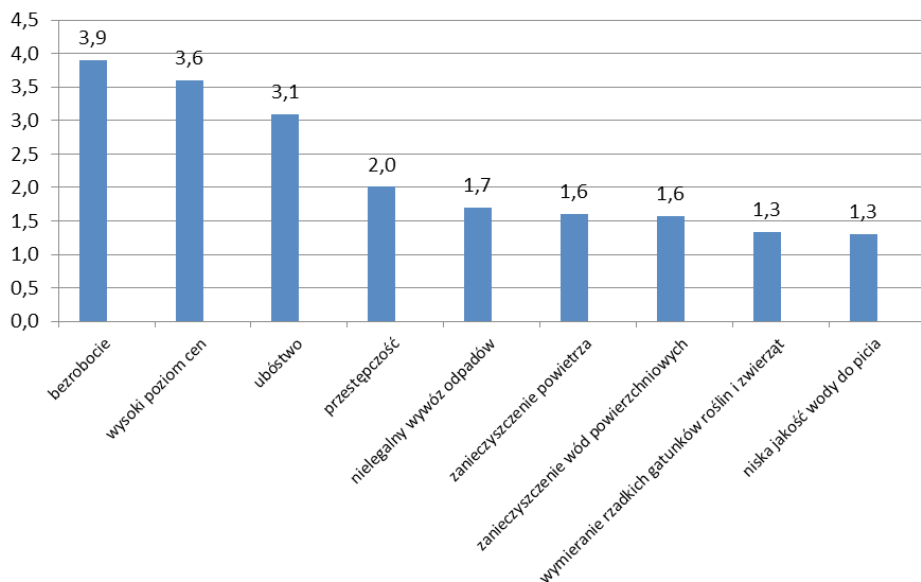
Lp.	Problemy rozwoju – sfera środowiska naturalnego	Liczba wskazań
1	duże potrzeby uporządkowania infrastruktury ochrony środowiska/brak sieci kanalizacyjnej/niedostateczny rozwój sieci	21
2	niski poziom świadomości ekologicznej mieszkańców/niewystarczająca edukacja ekologiczna społeczeństwa	8
3	dzikie wysypiska w lasach, zaśmiecanie terenu gminy, w tym terenów szczególnie atrakcyjnych	4
4	niedostatecznie rozwinięta gospodarka odpadami	3
5	zanieczyszczenie wód	3
6	kotłownie i paleniska domowe opalane przede wszystkim węglem	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów lokalnych strategii rozwoju.

W ramach analizowanej grupy problemów w strategiach wskazywano przede wszystkim na problemy rozwoju infrastruktury ochrony środowiska – w tym zwłaszcza sieci kanalizacyjnej. Problematyczny był także niski poziom świadomości ekologicznej oraz zaśmiecanie przez mieszkańców i turystów atrakcyjnych przyrodniczo terenów.

Rozwinięciem analizy problemów zrównoważonego rozwoju dokonanej w oparciu o przegląd dokumentów była analiza subiektywnej relatywnej oceny (opinie radnych) wybranych problemów, która miała dodatkowo dostarczyć informacji na temat ich uciążliwości dla społeczności lokalnej. W ramach przeprowadzonych badań radni zostali poproszeni o określenie wagi poszczególnych problemów rozwoju gmin (ocena problemów środowiskowych na tle problemów społecznych i gospodarczych). W ramach poddawanych ocenie radnych problemów wyróżniono szczegółowe problemy związane z ochroną środowiska i podano je obok czterech ogólnych, ważnych także w skali makroekonomicznej, problemów rozwoju społeczno-gospodarczego, takich jak: bezrobocie, ubóstwo, przestępczość oraz wysoki poziom cen – ograniczający siłę nabywczą ludności. Opinie radnych na temat wagi poszczególnych wybranych problemów rozwoju zawarto na wykresie 5.13.

Wykres 5.13. Wybrane problemy zrównoważonego rozwoju gmin w opinii badanych radnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Przy sześciostopniowej skali ocen jako najważniejszy problem rozwoju lokalnego ankietowani wskazywali bezrobocie – średnia ocen 3,9, przy odchyleniu standardowym 1,1 gdzie 0 – oznaczało brak problemu, a 5 – bardzo dużą wagę problemu. Ankietowani zdecydowanie najwyżej ocenili wszystkie wyróżnione problemy rozwoju społeczno-gospodarczego (średnie ocen powyżej 2) wobec problemów środowiskowych – średnie ocen poniżej 2. Wśród problemów środowiskowych natomiast najwyżej oceniono nielegalny wywóz odpadów – średnia ocen 1,7, przy odchyleniu standardowym 1,2. Najmniejszy problem stanowiła dostępność dobrej jakości wody do picia oraz utrzymanie populacji rzadkich gatunków roślin i zwierząt.

W świetle przeprowadzonych analiz dokumentów strategii rozwoju lokalnego stwierdzić można, że:

- problemy rozwoju społeczno-gospodarczego, takie jak: bezrobocie, ubóstwo, emigracja młodych, trudności rozwoju kapitału społecznego pozostają nadal nierozwiązanymi problemami utrudniającymi równoważne traktowanie przez władze samorządowe w polityce rozwoju lokalnego celów społeczno-gospodarczych i środowiskowych,
- problem stanowi także niedostatek infrastruktury, tak społecznej – zwłaszcza centrów rozwoju społecznego, jak i infrastruktury technicznej, w tym drogowej i kanalizacyjnej,
- w ramach grupy problemów środowiskowych często wskazywany był także niski poziom świadomości ekologicznej i związany z nim brak dbałości o stan

środowiska uwidaczniający się zaśmiecaniem atrakcyjnych przyrodniczo terenów.

Według badanych radnych najważniejszym problemem rozwoju reprezentowanych przez nich gmin było bezrobocie. Problemy sfery społeczno-gospodarczej zostały przez nich uznane za główne bariery rozwoju. Relatywnie niska waga przypisywana problemom środowiskowym mogła częściowo wynikać z uznania stanu środowiska za relatywnie dobry (a więc nie wymagający pilnej interwencji ochronnej) zarówno w aspekcie warunków bytowania ludzi, jak i zwierząt. Najmniej dotkliwy problem (w analizowanej grupie) według ankietowanych stanowiła bowiem dostępność dobrej jakości wody do picia oraz utrzymanie populacji rzadkich gatunków roślin i zwierząt. Należy także zauważyć, że według radnych w grupie problemów środowiskowych najpoważniejszym był nielegalny wywóz odpadów – a więc problem bezpośrednio związany z niską świadomością ekologiczną mieszkańców.

5.6. Problemy wykorzystywania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze

Problemy gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego to problemy podnoszenia konkurencyjności środowiskowej gmin. W celu identyfikacji problemów i ograniczeń związanych z wykorzystaniem zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze postrzeganych z perspektywy władz samorządowych zebrano opinie wójtów i burmistrzów badanych gmin. Dokonano także analizy strategii i planów rozwoju lokalnego – w obszarze problemów rozwojowych oraz przeglądu analiz SWOT ze szczególnym uwzględnieniem problemów środowiskowych. Pierwszym etapem analizy było zbadanie opinii władz samorządowych (Tabela 5.16).

Tabela 5.16. Ograniczenia gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych gminy procesie rozwoju postrzegane z perspektywy wójtów i burmistrzów

Ograniczenia	Liczba wskazań
niska zdolność do finansowania inwestycji proekologicznych ze środków własnych budżetu	13
niska aktywność obywatelska mieszkańców w zakresie organizowania się w różnego rodzaju grupy działające na rzecz promocji lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych gminy	12
niski poziom kooperacji różnych podmiotów z terenu gminy (przedsiębiorców, rolników i innych) na rzecz gospodarczego wykorzystania lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych	12
niski poziom wyposażenia i zły stan infrastruktury technicznej (wodno-kanalizacyjnej)	8
ograniczony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania działalności proekologicznej	8
niski poziom wyposażenia i zły stan infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej	7
niedostateczna wiedza społeczności lokalnej o możliwościach gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów gminy	7
niski poziom kooperacji samorządów gminnych województwa lubelskiego w zakresie tworzenia wspólnych programów promocji lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych	6
niski poziom kooperacji samorządów gminnych województwa lubelskiego w zakresie tworzenia wspólnych programów wykorzystania gospodarczego lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych, np. poprzez tworzenie lokalnych produktów	6
niski poziom innowacyjności lokalnych przedsiębiorstw w zakresie wykorzystania zasobów i walorów gminy	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wśród ograniczeń gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju wójtowie i burmistrzowie wskazywali najczęściej niską zdolność do finansowania inwestycji proekologicznych ze środków własnych budżetu oraz bariery związane z niskim poziomem rozwoju kapitału społecznego w strukturach lokalnych przejawiającym się niedostateczną kooperacją na rzecz gospodarczego wykorzystania lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych.

Jako pozytywny fakt można podać, że stosunkowo rzadko jako barierę wskazywano niski poziom kooperacji samorządów gminnych województwa lubelskiego w zakresie tworzenia wspólnych programów promocji lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych oraz wykorzystania gospodarczego lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych, np. poprzez tworzenie lokalnych produktów – 6 wskazań. Świadczy to o tym, że wójtowie i burmistrzowie dostrzegali możliwości wykorzystania współpracy w celu promocji i wykorzystania gospodarczego lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych. Relatywnie rzadko wyróżnianą przez wójtów i burmistrzów barierą (również 6 wskazań) był także niski poziom innowacyjności lokalnych przedsiębiorstw w zakresie wykorzystania zasobów i walorów gmi-

ny, a zatem władze lokalne upatrują możliwości zintensyfikowania gospodarczego wykorzystania lokalnych walorów i zasobów w innowacyjnych zastosowaniach realizowanych przez lokalne przedsiębiorstwa.

Dalszym etapem analizy było określenie i systematyka problemów i barier gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju na podstawie przeglądu dokumentów strategii rozwoju gminy w części poświęconej charakterystyce problemów rozwoju ze wskazaniem problemów środowiskowych. W ramach problemów i barier gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju wyodrębniono uwarunkowania związane z występowaniem obszarów chronionych, określające dostępność walorów i zasobów środowiskowych oraz uwarunkowania stanu ilościowego i jakościowego lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych i kulturowych.

Wśród problemów związanych z występowaniem obszarów chronionych najczęściej pojawiały się utrudnienia w realizacji inwestycji oraz ograniczenia dopuszczalnych rodzajów działalności gospodarczej (wymieniono w 6 dokumentach). Problemy te pozostają poza bezpośrednią możliwością oddziaływania władz lokalnych. Władze powinny dostosować do występujących ograniczeń korzystania z zasobów realizowaną politykę rozwoju i preferować kierunki rozwoju dopuszczalne w danych warunkach. Jednocześnie zrównoważone kierunki rozwoju gospodarczego, wywołując relatywnie niską presję na środowisko w porównaniu do tradycyjnych kierunków, będą korzystnie warunkować wartość dóbr środowiskowych.

Niedostatecznie rozwinięta infrastruktura ochrony środowiska była najczęściej występującym problemem (wymienionym w 6 dokumentach), oddziałującym na ilość i jakość lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych. Pozostałe problemy związane ze stanem ilościowym i jakością lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych to te mające swoje podłoże w antropopresji, a w tym szczególnie w działalności rolniczej (wskazano je w 4 dokumentach). W celu neutralizacji problemów dotyczących ilości i jakości lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych w gestii władz lokalnych znajduje się zapewnienie zorganizowanej gospodarki odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku, budowa i rozbudowa infrastruktury ochrony środowiska, tworzenie form ochrony przyrody oraz organizacja edukacji ekologicznej.

Problemy związane z jakością lokalnych zasobów i walorów kulturowych to głównie problemy złego stanu technicznego obiektów zabytkowych (wskazano w 6 dokumentach), braku środków finansowych na ich renowację oraz pozyskania inwestorów w celu atrakcyjnego zabudowania tych obiektów (4 wskazania).

Do podstawowych funkcji gospodarczych, w których można w sposób zrównoważony wykorzystywać walory i zasoby przyrodnicze, należą turystyka i rolnictwo. Autorka przeprowadziła zatem bardziej szczegółową (na podstawie analiz SWOT strategii i planów rozwoju lokalnego) analizę problemów gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych w rolnictwie i turystyce. Powyższe działanie analityczne było uzasadnione, zważywszy na fakt, że analizy SWOT opracowano we wszystkich 28 aktualnych w momencie badania strategiach

i planach rozwoju, podczas gdy identyfikacja problemów opracowana była tylko w 17 dokumentach.

W działalności rolniczej walory środowiska przyrodniczego mogą być wykorzystywane w agroturystyce, zaś zasoby powinny stanowić uwarunkowanie rozwoju produkcji ekologicznej. Wśród problemów wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych w rolnictwie najczęściej w strategiach rozwoju badanych gmin wskazywano: rozdrobnienie agrarne, niską dochodowość oraz słabe gleby i niekorzystny klimat. Problem stanowiła także niska skłonność rolników do zrzeszania się w grupy producenckie oraz trudności ze zbytem.

Tabela 5.17. Problemy rozwoju rolnictwa w badanych gminach wskazane w analizach SWOT strategii i planów rozwoju badanych gmin

Lp.	Rodzaj problemu	Liczba wskazań
1	rozdrobnienie gospodarstw (nierozwojowych)	13
2	niski poziom dochodów gospodarstw rolnych	8
3	słabe gleby, niekorzystny klimat	7
4	niska wydajność produkcji roślinnej i zwierzęcej/towarowość	4
5	brak przetwórstwa rolno-spożywczego (umożliwiającego zbyć płodów rolnych)	4
6	brak zrzeszania się rolników w grupy producenckie	4
7	brak możliwości zbytu wyprodukowanych produktów rolnych	4
8	wielokierunkowość produkcji rolniczej, brak gospodarstw specjalistycznych	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie planów/strategii rozwoju badanych gmin.

Problemy rozwoju turystyki wskazane w analizach SWOT strategii i planów rozwoju badanych gmin przedstawiono w tabeli 5.18.

Tabela 5.18. Problemy rozwoju turystyki w badanych gminach wskazane w analizach SWOT strategii i planów rozwoju badanych gmin

Rodzaj problemu	Liczba wskazań
Ogólne problemy rozwoju turystyki	
brak/słabo rozwinięta infrastruktura turystyczna/baza noclegowa/zły standard infrastruktury turystycznej	17
brak kompleksowej promocji gminy/ brak identyfikacji wizualnej gminy	6
brak wizji, strategii rozwoju turystyki w gminie	2
brak gminnego punktu informacji turystycznej	2
słabo rozwinięte zaplecze gastronomiczne (brak restauracji)	2
brak produktu lokalnego	2
zaniedbanie miejsc atrakcyjnych kulturowo, turystycznie i przyrodniczo	1
niewystarczające wyeksponowanie walorów turystycznych gminy poza obrębem miasta	
brak bezpłatnego informatora turystycznego, niewystarczająca informacja turystyczna	
brak infrastruktury wydłużającej sezon	1
brak terenów inwestycyjnych z przeznaczeniem na cele turystyczne	1
Problemy rozwoju turystyki kulturowej	
niedostatek środków finansowych pozwalających na remont obiektów zabytkowych	8
zły stan techniczny większości obiektów zabytkowych	3
brak zasad i ograniczeń umieszczania reklam wizualnych powodujących umieszczanie elementów niepasujących i psujących wygląd miasta	1
brak lokalnego konserwatora zabytków	
niedostatek środków finansowych na organizację różnych imprez kulturalnych	
niewystarczająca ilość parkingów do obsługi ruchu turystycznego, zbyt dużo parkingów w centrum miasta, zbyt duże obciążenie ruchem komunikacyjnym w centrum	1
mało miejsc parkingowych w centrum miasta	
niedostateczna oferta kulturalna	1
brak zindywidualizowanych miejsc tożsamości mogących przyciągnąć turystów	
brak lokalnych stowarzyszeń o charakterze historycznym	1
niedostateczna stylizacja historycznego centrum	1
Problemy rozwoju turystyki przyrodniczej	
utrata walorów przyrodniczych wskutek dużej presji turystyki	1
nadmierna eksploatacja lasów	1
niedostępność części atrakcyjnych przyrodniczo terenów wypoczynku codziennego	1
niewystarczająca ilość ścieżek rowerowych	1
brak zagospodarowania pod względem rekreacyjnym zalewu	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie planów/strategii rozwoju badanych gmin.

Jednym z podstawowych, najczęściej wskazywanych w strategiach rozwoju, ogólnych problemów rozwoju turystyki był niedostatek infrastruktury turystycznej. Bariere rozwoju stanowiła także niedostateczna promocja walorów i brak wizji rozwoju turystyki. Jako bariery rozwoju turystyki kulturowej wymienione były natomiast przede wszystkim: zły stan techniczny większości obiektów zabytkowych i brak środków finansowych na rewitalizację, ale także problemy natury architektonicznej – związane z utrzymaniem odpowiedniej stylizacji historycznej, brak odpowiedniej oferty kulturalnej i środków na jej rozwój, problemy komunikacyjne związane z obsługą ruchu turystycznego.

Wśród ograniczeń rozwoju turystyki przyrodniczej wyróżniono w pojedynczych przypadkach utratę walorów przyrodniczych przy dużej i niekontrolowanej presji turystyki, niedostępność części atrakcyjnych przyrodniczo terenów, niedostatecznie rozwiniętą tzw. „małą” infrastrukturę turystyczną – ścieżki pieszo-rowerowe, niedostateczne zagospodarowanie zasobów wodnych.

Występują tu więc dwie grupy przyczyn powstawania problemów rozwoju turystyki przyrodniczej. Z jednej strony, z powodu niedostępności części atrakcyjnych przyrodniczo terenów dla turystów – turystyki masowej (obszary o szczególnych rygorach ochronnych), na pozostałym obszarze gminy funkcja turystyczna rozwijana jest zbyt intensywnie, bądź odwrotnie, powstaje pewien marazm w podejmowaniu dopuszczalnych aktywności gospodarczych i wiele zasobów (często zasoby wodne) pozostaje nieużytkowanych.

Analiza opinii przedstawicieli samorządów badanych gmin uzupełniona i zweryfikowana analizą zapisów dokumentów, stanowiących podstawę realizowanych przez nich polityk rozwoju lokalnego, strategii i planów rozwoju lokalnego, pozwala wskazać następujące obiektywne problemy i ograniczenia gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych badanych gmin:

- problemy związane z występowaniem obszarów chronionych (ograniczenia dopuszczalnych rodzajów działalności gospodarczej),
- problemy związane ze stanem ilościowym i jakością lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych, mające swoje podłoże w antropopresji, a w tym szczególnie w działalności rolniczej,
- problemy związane ze stanem i jakością lokalnych zasobów i walorów kulturowych (głównie zły stan techniczny obiektów zabytkowych, brak środków finansowych na ich renowację oraz pozyskanie inwestorów w celu atrakcyjnego zabudowania tych obiektów),
- ogólne problemy rozwoju turystyki: brak koncepcji turystycznego wykorzystania walorów gminy, niedostatki infrastruktury turystycznej, niedostateczna promocja walorów,
- ograniczenia rozwoju turystyki przyrodniczej: utrata walorów przyrodniczych przy dużej i niekontrolowanej presji turystyki, niedostępność części atrakcyjnych przyrodniczo terenów, niedostatecznie rozwinięta tzw. „mała” infrastruktura turystyczna, niedostateczne zagospodarowanie zasobów wodnych,
- bariery rozwoju rolnictwa: zła jakość gleb i niekorzystny klimat, niezadawające wykształcenie rolników, niska opłacalność rolnictwa, małe zaintereso-

wanie, mimo sprzyjających warunków, rozwijaniem agroturystyki, rozdrobnienie agrarne, niska skłonność rolników do zrzeszania się w grupy produkcyjne, trudności ze zbytem,

- ograniczone możliwości finansowania inwestycji proekologicznych ze środków własnych budżetu gminy,
- bariery związane z niskim poziomem rozwoju kapitału społecznego w strukturach lokalnych przejawiającym się niedostateczną kooperacją na rzecz gospodarczego wykorzystania lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych.

5.7. Zagrożenia dla środowiska przyrodniczego i konflikty na tle ochrony środowiska

Zagrożenia środowiska przyrodniczego są źródłem potencjalnej presji na środowisko, a także, w przypadku, gdy jeśli nie zostaną one zneutralizowane – rzeczywistej presji, powodując bezpośrednio zakłócenia ładu środowiskowego zrównoważonego rozwoju. Oddziałują negatywnie na stan ilościowy i jakościowy walorów i zasobów przyrodniczych uniemożliwiając ich gospodarcze wykorzystanie w takich rodzajach wytwórczości, w których wymagana jest ich wysoka jakość (niski poziom skażenia). Podatność danej społeczności lokalnej na powstawanie i utrzymywanie się (ze względu na opór wobec mediacji) sytuacji konfliktogenych na tle ochrony środowiska utrudnia procesy gospodarowania i także powoduje zakłócenia ładów zrównoważonego rozwoju (utrzymywanie się sprzeczności celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych). Analizie poddano zatem problem występowania w badanych gminach przyrodniczo cennych zagrożeń środowiska przyrodniczego i konfliktów na tle ochrony środowiska.

Wójtowie i burmistrzowie badanych gmin generalnie wskazywali na niską intensywność występujących na terenie gmin zagrożeń środowiska przyrodniczego. Niska ocena intensywności tych zagrożeń wiązała się z pozytywną oceną stanu środowiska przyrodniczego na terenie tych gmin (20 badanych określiło go jako zdecydowanie dobry, a pozostali badani jako raczej dobry – średnia ocen 3,7, odchylenie standardowe – 0,5, przy czterostopniowej skali oceny, gdzie 1 oznaczała stan zdecydowanie zły, 2 – raczej zły, 3 – raczej dobry, a 4 – zdecydowanie dobry).

Tabela 5.19. Charakterystyka intensywności występowania zagrożeń dla środowiska przyrodniczego w gminie według opinii wójtów i burmistrzów

Rodzaj zagrożenia	Liczba wskazań braku problemu	Liczba wskazań sporadycznego występowania problemu	Liczba wskazań powszechnego występowania problemu
wypalanie traw	3	24	3
dzikie wysypiska	9	16	5
niekontrolowane odprowadzanie ścieków	9	17	4
nieumiejętne stosowanie środków chemicznych przez rolników	9	21	-
samowolne usuwanie drzew i krzewów	12	17	1
zbyt intensywna produkcja rolnicza	17	12	1
zbyt duży ruch turystyczny	17	12	1
zanieczyszczenia z zakładów produkcyjnych	21	9	-
nadmierna eksploatacja kopalin	22	8	-
brak zagospodarowania odpadów szklanych i plastikowych	24	6	-
grzebowiska padłych zwierząt	25	5	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wśród analizowanych zagrożeń można wyodrębnić cztery typy stanowiące umiarkowany problem w badanych gminach. Pierwszym są zagrożenia związane z niedostateczną sprawnością systemu gospodarki odpadami (niekontrolowane odprowadzanie ścieków oraz powstawanie dzikich wysypisk śmieci) – problemy te z mniejszą bądź większą intensywnością występowały w około 70% badanych gmin. Innym rodzajem zagrożeń są te związane z gospodarką rolną – nieumiejętne stosowanie środków chemicznych przez rolników – wynikające z niskiego poziomu wrażliwości ekologicznej oraz zbyt intensywna (wobec specyfiki obszarów chronionych) produkcja rolnicza. Zauważalnym problemem w przypadku gmin o rozwiniętej funkcji turystycznej (np. Kazimierz Dolny) był zbyt intensywny, skupiony w mieście, ruch turystyczny. W badanych gminach częste były także powszechne i typowe dla gmin wiejskich zagrożenia środowiska wynikające z niskiej świadomości ekologicznej mieszkańców – takie jak wypalanie traw (wskazane w 27 badanych gmin, w tym w 3 jako problem powszechny) czy samowolne usuwanie drzew i krzewów (18 wskazań).

Na terenie badanych gmin, charakteryzujących się licznymi ograniczeniami prawnymi działalności społeczno-gospodarczej wynikającymi z występowania obszarów chronionych, niemożliwe jest praktycznie uniknięcie występowania konfliktów na tle ochrony środowiska dotyczących zagospodarowania przestrzeni.

W gminach przyrodniczo cennych najczęściej pojawiające się sytuacje konfliktowe na tle ochrony środowiska powodowało powiększanie obszarów chronionych oraz lokalizacja masztów telefonii komórkowej. Głównym źródłem pojawia-

nia się oporu mieszkańców i rolników wobec powiększania obszarów chronionych (problem wskazany w 4 gminach) była obawa przed kolejnymi ograniczeniami prowadzenia działalności gospodarczej. Przyczyną zaostrzenia się konfliktów była m.in. nieskutecznie przeprowadzana akcja informacyjno-promocyjna odnośnie do tworzenia obszarów Natura 2000 (niedostateczne uspołecznienie procesu na etapie planowania obszarów). Równie często (4 wskazania) pojawiającym się źródłem lokalnych konfliktów była lokalizacja masztów telefonii komórkowej; tu przyczynę obaw społeczeństwa stanowiła troska o stan zdrowia wobec zagrożenia promieniowania. Sytuacje konfliktowe powodowały także: lokalizacja biogazowni (3 wskazania), farm wiatrowych (1 wskazanie) czy składowiska odpadów (1 wskazanie) oraz potencjalna możliwość wydobywania gazu łupkowego na terenie gminy (2 wskazania). Szczegółowe informacje o konfliktach przedstawiono w tabeli 5.20.

Tabela 5.20. Charakterystyka konfliktów na tle ochrony środowiska występujących w badanych gminach

Pole konfliktu	Gmina	Strony konfliktu:	Najważniejsze kwestie/problemy zgłaszane przez strony konfliktu:
składowanie odpadów	Tomaszów Lubelski	organizacje ekologiczne, społeczeństwo – władze lokalne	lokalizacja, protest przeciwko lokalizacji składowiska odpadów
powiększenie obszarów chronionych	Tomaszów Lubelski, Sławatycze, Sosnowica, Urszulina	rolnicy – władze centralne, właściciele nieruchomości – Poleski Park Narodowy, władze centralne – mieszkańcy	ograniczenie gospodarki rolno-leśnej, brak/ograniczenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, lokalizacja i formy ochrony obszarów
lokalizacja masztów telefonii komórkowej	Tomaszów Lubelski, Rossosz, Kazimierz Dolny, Skierbieszów	właściciele sąsiadujących gruntów, mieszkańcy – inwestor	negatywne oddziaływanie na zdrowie – promieniowanie, zagrożenie zdrowia
potencjalna możliwość wydobywania gazu łupkowego	Tomaszów Lubelski, Wąwolnica	mieszkańcy	bezpieczeństwo publiczne, degradacja środowiska
budowa biogazowni	Tomaszów Lubelski, Zwierzyniec, Sławatycze	mieszkańcy	brzydki zapach, zatrucie powietrza
budowa farm wiatrowych	Tomaszów Lubelski	organizacje ekologiczne	negatywne oddziaływanie na środowisko

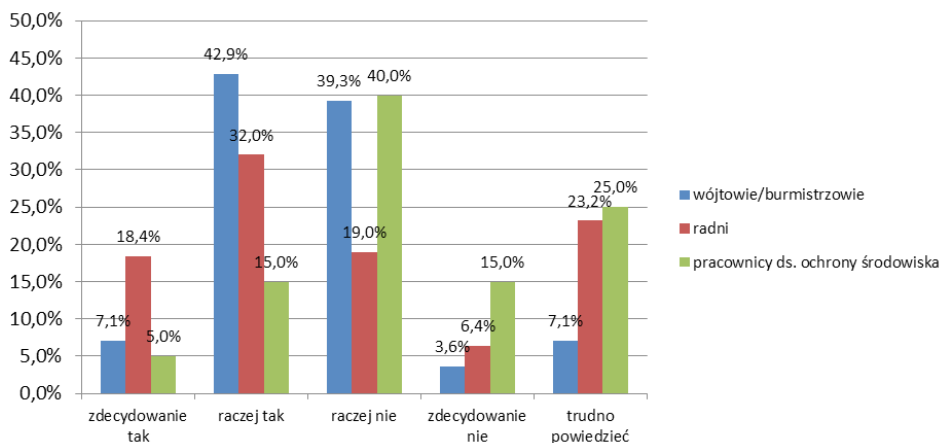
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Analiza specyfiki pojawiających się w badanych gminach konfliktów pozwala stwierdzić, że konflikty typu punktowego były głównie przejawem syndromu NIMBY, niechęcią lokalizacji w miejscu zamieszkania inwestycji mogącej potencjalnie oddziaływać na środowisko. Wobec niedostatecznej świadomości ekologicznej społeczności lokalnej czynnikami nasilającymi zjawisko konfliktu były nieskutecznie przeprowadzane akcje informacyjno-promocyjne i medycyjne.

5.8. Obszary prawnie chronione jako determinanta rozwoju

Obszary prawnie chronione stanowią konstruktywny element obszarów przyrodniczo cennych. Formalno-prawne restrykcje dotyczące działalności gospodarczej, a wynikające z występowania na obszarach przyrodniczo cennych prawnych form ochrony przyrody, stanowią niepodważalnie w perspektywie krótkookresowej ograniczenia gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych. W perspektywie długookresowej ograniczenia te, wymuszając poszukiwanie dopuszczalnych zrównoważonych form gospodarowania, a więc prowadząc do ekologizacji gospodarek lokalnych, przyczyniają się do kreowania zrównoważonego rozwoju. Kapitał naturalny obszarów chronionych może być w pewnym zakresie i w określonych zastosowaniach włączony w procesy gospodarowania. Może stanowić źródło przewagi konkurencyjnej w zwiększaniu konkurencyjności przyrodniczej gmin. Ankietowani wójtowie i burmistrzowie, radni oraz pracownicy ds. ochrony środowiska poproszeni zostali o wyrażenie opinii na temat postrzegania obszarów chronionych jako uwarunkowania rozwoju gminy (zagrożenia rozwoju).

Wykres 5.14. Występowanie na terenie gminy obszarów chronionych jako destymulanta rozwoju – w opinii wójtów i burmistrzów, radnych oraz pracowników ds. ochrony środowiska

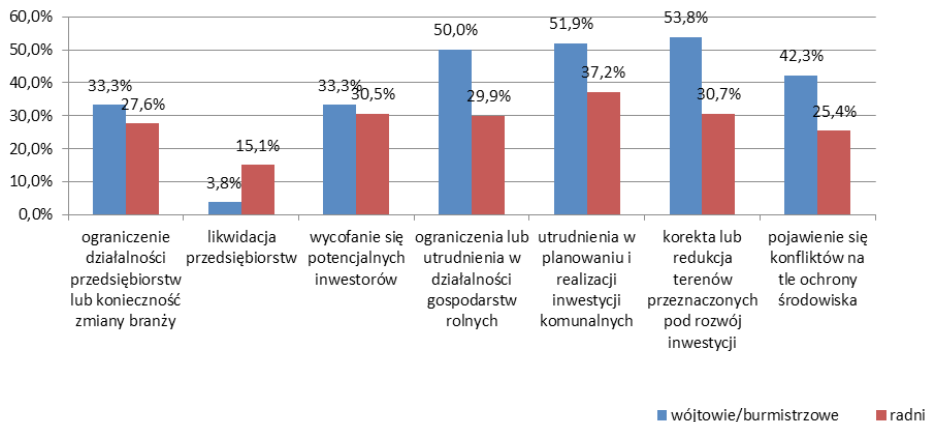


Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

W opinii zarówno wójtów i burmistrzów, radnych, jak i pracowników ds. ochrony środowiska, występowanie na terenie gmin obszarów chronionych nie jest oczywistą barierą rozwoju. Jednocześnie nie jest to determinanta jednoznaczna do zakwalifikowania ze względu na charakter, stanowi dla części badanych samorządów potencjalną szansę, a dla pozostałych zagrożenie rozwoju (odpowiedzi „raczej nie” i „raczej tak” były najliczniejszymi wskazaniami). Zróżnicowane postrzeganie obszarów chronionych jako determinanty rozwoju wystąpiło zarówno wśród trzech traktowanych łącznie grup respondentów (wójtów i burmistrzów, radnych oraz pracowników ds. ochrony środowiska), jak i na poziomie opinii zgłaszanych w poszczególnych gminach. Opinie zgłaszane przez poszczególne grupy ankietowanych tylko w dwóch gminach były zbieżne (w Dzwoli jednoznacznie zgłoszono, że występowanie obszarów chronionych na terenie gminy zdecydowanie utrudnia jej funkcjonowanie, w Stężycy natomiast wszyscy badani nie ustosunkowali się jednoznacznie do powyższej kwestii).

Porównując opinie badanych grup można zauważyć, że radni bardziej negatywnie niż pozostali ankietowani ocenili wpływ występowania obszarów chronionych na rozwój gmin – w grupie tej zauważono najwięcej wskazań zdecydowanie negatywnego wpływu (18,4% ogółu badanych). Częściej niż pozostali badani pozytywne opinie wyrazili pracownicy urzędów zajmujący się sprawami ochrony środowiska (najwięcej wskazań zdecydowanie pozytywnego wpływu – 6,4%). Można przypuszczać, że wskazane różnice w opiniach wynikają m.in. ze stanu wiedzy na temat faktycznych ograniczeń i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach chronionych. Opinie pracowników zajmujących się sprawami ochrony środowiska wydają się być bardziej obiektywne niż opinie radnych, którzy dzielą obawy mieszkańców, mających na ogół mniej rzetelnych informacji na ten temat.

Na wykresie 5.15. przedstawiono informacje o zaobserwowanych przez przedstawicieli samorządu negatywnych efektach występowania na terenie gminy obszarów chronionych.

Wykres 5.15. Negatywne efekty występowania na terenie gminy obszarów chronionych w opinii przedstawicieli samorządu

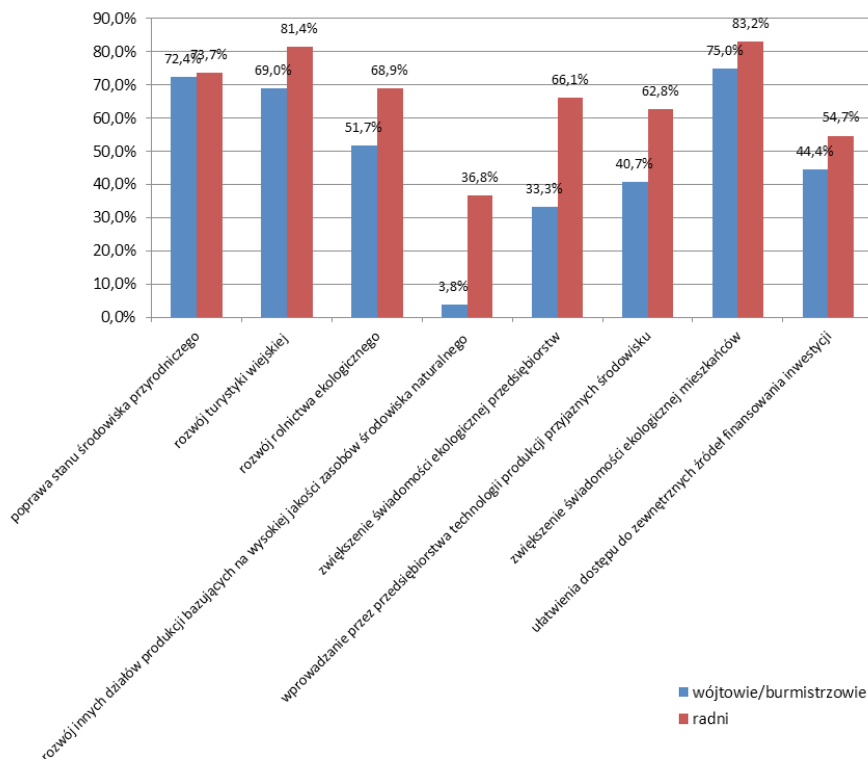
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wśród najczęściej pojawiających się negatywnych efektów występowania na terenie gmin obszarów chronionych, wójtowie i burmistrzowie oraz radni wskazywali problemy związane z planowaniem i realizacją inwestycji komunalnych oraz utrudnieniami prowadzenia gospodarki rolnej. Często (ponad 25% wskazań) potwierdzono także występowanie takich problemów jak: utrudnienia w działalności funkcjonujących w gminie przedsiębiorstw, wycofywanie się potencjalnych inwestorów oraz pojawianie się konfliktów na tle ochrony środowiska.

W aspekcie analizy porównawczej opinii radnych oraz wójtów i burmistrzów interesujące jest natomiast, że radni częściej niż wójtowie i burmistrzowie dostrzegali problem likwidacji przedsiębiorstw. Można to częściowo tłumaczyć nieco odmienną perspektywą postrzegania tych (rzeczywistych i potencjalnych) negatywnych efektów występowania/powiększania obszarów chronionych. Pracownicy urzędu, wójtowie i burmistrzowie bezpośrednio mają styczność z utrudnieniami dotyczącymi realizacji inwestycji komunalnych, radni natomiast częściej niż wójtowie i burmistrzowie wskazywali bezpośrednie ekonomiczne konsekwencje zwłaszcza powiększania obszarów chronionych, upatrując w tym zjawisku realne zagrożenie likwidacji przedsiębiorstw.

Wśród efektów pozytywnych (wykres 5.16) przedstawiciele samorządu wskazywali przede wszystkim (ponad 75% wskazań): zwiększenie świadomości ekologicznej mieszkańców, poprawę stanu środowiska przyrodniczego oraz rozwój turystyki wiejskiej dzięki poprawie walorów przyrodniczo-krajobrazowych. Pozytywnym efektem występowania na terenie gminy obszarów chronionych były także, zdaniem ankietowanych, lepsze warunki do rozwoju rolnictwa ekologicznego (powyżej 50% wskazań). W niewielkim stopniu natomiast uwarunkowanie to wykorzystano, by zintensyfikować rozwój innych działów produkcji bazujących na wysokiej jakości zasobów środowiska naturalnego, np. zielarstwa – wskazanie w jednej gminie. Szczegółowe informacje znajdują się na wykresie 5.16.

Wykres 5.16. Pozytywne efekty występowania na terenie gminy obszarów chronionych w opinii przedstawicieli samorządu



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Pomimo dostrzegania także pozytywnych efektów funkcjonowania gminy na obszarze cennym przyrodniczo, zdecydowana większość ankietowanych wójtów i burmistrzów (29 wskazań) uważała, że gminy, których obszar w całości lub w znacznej części podlega ochronie ze względu na szczególne walory przyrodnicze, powinny otrzymywać wsparcie finansowe w związku z koniecznością ochrony wysokiej jakości środowiska naturalnego. Najczęściej wskazywaną formą wsparcia było zwiększenie preferencji przy ubieganiu się o środki finansowe na rozwój infrastruktury komunalnej służącej ochronie środowiska – 14 wskazań, następną preferowaną formą była środowiskowa subwencja wyrównawcza od gmin o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, charakteryzujących się silnym uprzemysłowieniem – 11 wskazań, a najrzadziej wskazywano stworzenie programów wsparcia przedsiębiorczości proekologicznej w tych gminach (dodatkowe środki z budżetu centralnego na realizację lokalnych partnerstw na wzór Lokalnych Grup Działania) – 4 udzielone odpowiedzi. Wśród innych form wsparcia w pojedynczym przypadku podano dotacje celowe.

Pracowników zajmujących się sprawami ochrony środowiska w badanych urzędach gmin zapytano także o to, czy w ich codziennej działalności pojawiały się problemy związane z obsługiwaniem gminy, na terenie której znajdują się obszary chronione. Wśród problemów podawano głównie ograniczenia rozwoju inwestycji:

- nadmierną formalizację przy realizacji inwestycji,
- brak inwestorów,
- niejasne procedury administracyjne i niedostosowane przepisy, biurokrację,
- trudności w uzyskaniu wymaganych pozwoleń na realizację inwestycji, skomplikowane procedury formalne,
- trudności z uruchomieniem nowych zakładów usługowych i produkcyjnych, gdyż potencjalnie może mieć to wpływ na jakość przyrody,
- wycofanie się inwestora z powodu sieci Natura 2000.

Wśród innych problemów związanych z obsługiwaniem gminy, na której terenie znajdują się obszary chronione wymieniono brak dostatecznej ilości środków finansowych w budżecie gminy na realizację inwestycji proekologicznych oraz zaśmiecanie obszarów chronionych przez turystów.

We wszystkich badanych gminach przyrodniczo cennych występował znaczny udział obszarowych form ochrony takich jak: parki narodowe, parki krajobrazowe lub obszary Natura 2000. Obszary Natura 2000 znajdowały się na terenie 28 gmin – 93,3% ogółu badanych. W przypadku 11 gmin ich udział w powierzchni gminy był znaczący – wynosił powyżej 80% (Urszulín, Józefów, Łukowa, Lubycza Królewska, Susiec, Tomaszów Lubelski, Adamów, Krasnobród, Zwierzyniec, Dzwola i Janów Lubelski). W kontekście analizy dopuszczalnych form działalności gospodarczej w gminach przyrodniczo cennych należy wskazać, że wytyczne w zakresie realizowanej gospodarki przestrzennej stanowią m.in. Plany Zadań Ochronnych (PZO) obszarów Natura 2000. W momencie przeprowadzania badań (trzeci kwartał 2013 r.) tylko w przypadku jednej gminy opracowane zostały projekty Planów Zadań Ochronnych dla wszystkich obszarów Natura 2000 znajdujących się na jej terenie, w 10 gminach wskazano, że dokumenty te jeszcze nie powstały, a w pozostałych 19 gminach wójtowie i burmistrzowie nie posiadali informacji na ten temat (jak wskazywali, nie zostali poinformowani w tej sprawie). W gminie Janowiec, w przypadku której były już opracowane (PZO) dla obszarów Natura 2000 znajdujących się w jej granicach, przedstawiciele władz gminy (wójt i sekretarz) uczestniczyli w Zespole Lokalnej Współpracy w ramach tworzenia planów, odbyły się też ich konsultacje społeczne. Ze względu na konieczność niezbędnych dostosowań planu zagospodarowania do wymogów planu zadań ochronnych wskazano mały negatywny wpływ planów zadań ochronnych na zagospodarowanie przestrzenne gminy.

Według stanu na 30.03.2015 r. w przypadku 62 z 66 obszarów w województwie lubelskim przyjęto zarządzenia RDOŚ w sprawie ustanowienia (PZO) dla obszaru Natura 2000⁷⁶². Zalecenia PZO odnośnie zmian w studiach kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego dla gmin przyrodniczo cennych objętych badaniami dotyczyły m.in.: w przypadku obszarów „ptasich” utrzymania ekosystemów łąkowych, ograniczeń intensywno-

⁷⁶² Informacje pozyskane z RDOŚ w Lublinie.

ści ruchu turystycznego na jeziorach, a w przypadku obszarów „siedliskowych” ograniczenia lokalizacji farm wiatrowych.

W „Planie zagospodarowania przestrzennego gminy Urszulini” zaleca się wyłączenia spod zalesień terenów, zachowanie obecnego przeznaczenia gruntów i odstąpienie od projektowanej zmiany retencji dolinowej, zmianę przeznaczenia gruntu z zabudowy zagrodowej i usługowej, i terenów rolnych na obowiązujące dotychczas – tereny łąkowe (użytkowanie kośne/pasterskie), na których stwierdzono występowanie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony obszaru Jeziora Uściwierskie PLH060009. Ponadto postuluje się określenie w Studium i Planie zagospodarowania przestrzennego maksymalnej chłonności turystycznej zbiorników wodnych na poziomie: 20 m² na osobę dla stref kąpielisk otwartych oraz 0,8 osoby/ha dla tzw. wód otwartych. W przypadku wód otwartych oznacza to użytkowanie 5 ha powierzchni wodnej przez dwie 2-osobowe łodzie żaglowe, kajaki, itp. Wielkość ta informuje o ilości jednostek pływających, które mogą pływać jednocześnie na akwenach udostępnionych w tym celu⁷⁶³.

Wyłączenie z planowania do zalesienia trwałych użytków zielonych położonych w granicach obszaru Natura 2000 wskazane jest także dla Modliborzyc, Janowa Lubelskiego i Dzwoli⁷⁶⁴.

W przypadku gmin Włodawa, Janów Lubelski i Modliborzyc zaleca się, aby prowadzone inwestycje rozpatrywane były pod kątem wpływu na zmianę stonków wodnych w obszarze Natura 2000 PLH060043 Lasy Sobiborskie. Żadne przedsięwzięcia, inwestycje lub zmiany sposobu użytkowania gruntów planowane w granicach obszaru lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie nie mogą wpływać negatywnie na powierzchnię, liczebność ani stan siedlisk przyrodniczych i gatunków będących przedmiotem ochrony⁷⁶⁵.

W gminie Kazimierz Dolny ze względu na objęte ochroną zimowisko nietoperzy, należy wprowadzić zakaz lokalizacji nowych budynków na przedpolu kamieniołomu, w tym zabudowy kubaturowej. W związku z istniejącym zagrożeniem nasadzania nowych gatunków drzew w prywatnych gospodarstwach leśnych, należy wprowadzić zapis w Planie dopuszczający dolesianie tylko gatunkami właściwymi dla chronionego siedliska grądu. Ponadto należy zaznaczyć, że w związku z trasami przelotów przedmiotów ochrony – nietoperzy, na terenie gminy miejsko-wiejskiej Kazimierz Dolny należy zakazać lokalizacji farm wiatrowych. Tego typu inwestycja zagrażałaby zinwentaryzowanym przedmiotom ochrony⁷⁶⁶. Podobnie, w gminie Dzwola, w przypadku planowania lokalizacji farm wiatrowych należy utworzyć strefę buforową wzdłuż granicy obszaru o szerokości 5 km⁷⁶⁷.

Do „Studium kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kraśniczyn” postuluje się wpisanie obszaru PLH060059 Drewniki jako formy ochrony. W trakcie aktualizacji należy uwzględnić zachowanie dotychczasowej funkcji te-

⁷⁶³ Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Jeziora Uściwierskie PLH060009.

⁷⁶⁴ Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Janowskie PLB060005.

⁷⁶⁵ Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Sobiborskie PLH060043.

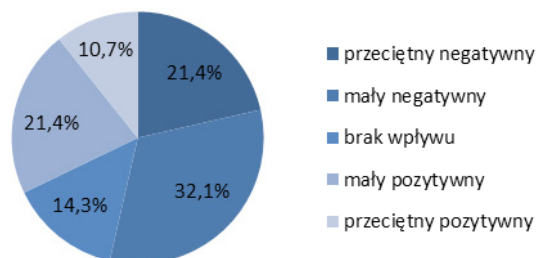
⁷⁶⁶ Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Janowskie PLB060005.

⁷⁶⁷ Tamże.

renów leśnych i muraw kserotermicznych, które stanowią płaty siedlisk przyrodniczych i/lub stanowią biotopy przedmiotów ochrony w obszarze.

W świetle przeprowadzonych badań terenowych utworzenie na terenie gminy obszaru Natura 2000 miało najczęściej, zdaniem wójtów/burmistrzów, mały negatywny wpływ na rozwój gminy (9 wskazań). Wprowadzenie tej formy ochrony w badanych samorządach nie wniosło jednak radykalnych zmian pozytywnie czy negatywnie warunkujących rozwój (brak wskazań dużego negatywnego i dużego pozytywnego wpływu na rozwój) – wykres 5.17.

Wykres 5.17. Wpływ na rozwój gminy objęcia jej siecią obszarów chronionych Natura 2000 – w opinii wójtów i burmistrzów*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań; * dotyczy 28 gmin, na terenie których znajdowały się obszary Natura 2000.

Jako przykłady pozytywnego oddziaływania obszarów Natura 2000 na rozwój gminy ankietowani wójtowie i burmistrzowie wskazywali preferencje w pozyskiwaniu finansowania niektórych przedsięwzięć z funduszy Unii Europejskiej. Wśród negatywnych efektów oddziaływania wymieniali: dodatkowe i długotrwałe uzgodnienia z organami zarządzającymi siecią Natura 2000 przy realizacji inwestycji, zwiększoną biurokrację, ograniczenia inwestycyjne – przy budowie dróg na terenie Natura 2000, ograniczenia gospodarki rolno-leśnej, ograniczoną możliwość pozyskiwania drewna z zadrzewień oraz zmiany sposobu użytkowania gruntów przez właścicieli gruntów na terenie Natura 2000.

Przeciętnie została również oceniona przez wójtów i burmistrzów działalność regionalnego zarządcy obszarów Natura 2000 – RDOŚ (22 wskazania oceny przeciętnej i 8 wskazań oceny dobrej). Jako uzasadnienie takiej oceny ankietowani wskazywali: niewielką ilość form wspierania obszarów Natura 2000 w rozwiązywaniu kluczowych problemów, małą aktywność w podejmowaniu współpracy ze strony zarządcy oraz brak stałej współpracy.

W 24 badanych gminach – 80% ogółu – funkcjonują obszary chronione formą parku narodowego lub krajobrazowego. W ramach tej grupy w pięciu gminach znajdują się parki narodowe i krajobrazowe, a w pozostałych 19 krajobrazowe. Na terenie gminy Sosnowica i Urszulin znajduje się Poleski Park Narodowy, a w gminach Józefów, Adamów i Zwierzyniec – Roztoczański Park Narodowy. Istotnym uwarunkowaniem dla podejmowania określonych kierunków dywersyfikacji

w przypadku gmin, w granicach których znajdują się parki narodowe i ich otuliny, są wytyczne dla zagospodarowania przestrzennego tychże gmin wynikające z zapisów planów ochrony parków. W przypadku gmin Sosnowica i Urszulin „Projekt planu ochrony Poleskiego Parku Narodowego (PPN)”⁷⁶⁸ w zakresie wytycznych odnośnie zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że: „w zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin na obszarach wchodzących w obręb Parku i jego otuliny należy wprowadzić zapisy o obowiązku wznoszenia nowych obiektów i urządzeń w sposób i w formie zapewniającej spójne i harmonijne zagospodarowanie wsi, z uwzględnieniem wzorów regionalnych form budownictwa, opracowanych dla regionu Polesia”⁷⁶⁹. Jako instrument niezbędny do realizacji tego zapisu wskazuje się opracowanie wzornika architektury regionalnej i ogrodów przydomowych Polesia Zachodniego. Jako instrumenty wspomagające wskazuje się: zapisy dokumentów planistycznych, działania promocyjne i edukacyjne, projekty finansowane z funduszy zewnętrznych”. Ponadto w dokumencie tym wskazuje się na potrzebę określenia wsi priorytetowych dla rozwoju turystyki⁷⁷⁰, wraz ze wskazaniem stref rozwoju zabudowy i infrastruktury turystycznej. Jednocześnie postuluje się we wskazanych wsiach rozwój funkcji turystycznej w oparciu o istniejący układ wsi oraz ograniczenie rozwoju osiedli letniskowych niezgodnych z tym układem przestrzennym.

W „Projekcie planu ochrony Roztoczańskiego Parku Narodowego (RPN)”⁷⁷¹, który znajduje się m.in. na terenie gmin: Józefów, Adamów i Zwierzyniec, wskazano, że: należy wyznaczyć obszary przeznaczone pod zagospodarowanie turystyczne, a zwłaszcza dla przystani kajakowych, z wyłączeniem terenów cennych przyrodniczo, uwzględnić chłonność turystyczną danego obszaru oraz zapewnić (w prawie miejscowym) mechanizmy pozwalające na monitorowanie i ewentualne ograniczanie przekraczanych chłonności, zaleca się realizację obiektów z uwzględnieniem tradycyjnych form budownictwa oraz tradycyjnych detali architektonicznych, wprowadza się zakaz eksploatacji złóż kopalin, z wyłączeniem udokumentowanego złoża pisaku „Józefów II” w gminie Józefów.

Wójtowie i burmistrzowie gmin, na terenie których znajdowały się parki narodowe i krajobrazowe, generalnie dobrze ocenili współpracę z ich zarządcami. W przypadku analizowanej grupy samorządów bardziej zintensyfikowane relacje miały jednak miejsce z administracją parków narodowych (wskazania stałej współpracy i chęci zintensyfikowania współpracy). W kontaktach z przedstawicielami administracji parków krajobrazowych relacje te były zdecydowanie mniej zintensyfikowane – tylko 2 wskazania stałej współpracy, i 2 – chęci zintensyfikowania współpracy przy 9 wskazaniach kontaktów sporadycznych.

⁷⁶⁸ <http://www.poleskipn.pl/>, dostęp z dnia 30.03.2015, projekt z dnia 24.12.2014 r.

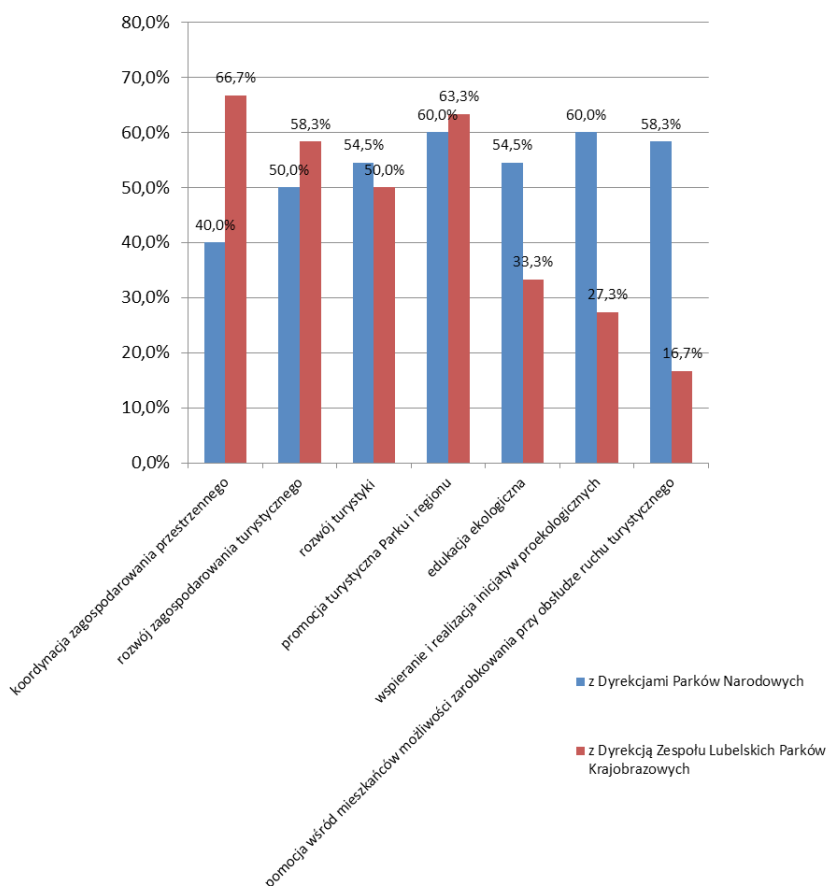
⁷⁶⁹ Szczególny nacisk na zachowanie i kontynuację tradycyjnych cech architektury postulowany jest w następujących wsiach: w gminie Urszulin – Andrzejów, Stare Załucze, Wereszczyn, Wincencin, Wola Wereszczyńska, Zawadówka; w gminie Sosnowica – Lejno, Pieszowola, Orzechów Stary, Orzechów Nowy, Zbójno.

⁷⁷⁰ W gminie Urszulin: Wolę Wereszczyńską, Zawadówkę, Babsk, Urszulin, Stare Załucze, Łomnicę, Wereszczyn, Wólkę Wytycką, a w gminie Sosnowica: Sosnowicę, Lejno, Orzechów Nowy, Orzechów Stary, Pieszowolę.

⁷⁷¹ <http://www.roztoczanski.pn.pl/>, dostęp z dnia 30.03.2015.

Wśród ważnych obszarów współpracy podejmowanych zarówno z Dyrekcjami Parków Narodowych jak i Dyrekcją Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych należy wskazać: promocję turystyczną Parku i regionu, rozwój zagospodarowania turystycznego w gminie oraz koordynację zagospodarowania przestrzennego. Z Dyrekcjami Parków Narodowych, częściej niż Dyrekcją Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych, współpracę podejmowano w takich obszarach jak: wspieranie i realizacja inicjatyw proekologicznych (60% wskazań wobec 27,3%), edukacja ekologiczna (54,5% wskazań wobec 33,3%), czy promocja wśród mieszkańców możliwości zarobkowania przy obsłudze ruchu turystycznego (58,3% wskazań wobec 16,7%).

Wykres 5.18. Obszary współpracy badanych samorządów z administracją obszarów chronionych (parków narodowych i krajobrazowych)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Współpraca samorządów, zarówno z Dyrekcjami Parków Narodowych, jak i Dyrekcją Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych została oceniona przez

wójtów/burmistrzów badanych gmin dobrze – średnia ocen 4,0 przy odchyleniu standardowym 1,3 – współpracy z Dyrekcjami Parków Narodowych, a w przypadku współpracy z Dyrekcją Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych – średnia ocen 3,8 odchylenie standardowe 0,4 (przy pięciostopniowej skali oceny, gdzie 1 – ocena bardzo zła, a 5 – bardzo dobra). Najważniejsze, zdaniem ankietowanych, efekty współpracy z Dyrekcjami Parków Narodowych to: rozwój turystyki, partnerska realizacja budowy infrastruktury turystycznej, uzgodnienia w zakresie lokalizacji inwestycji, udział w szkoleniach ekologicznych. Wśród najważniejszych efektów współpracy z Dyrekcją Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych wymieniono: możliwość odpowiedniego zagospodarowania przestrzeni, promocję obszarów chronionych, promocję regionu jako obszaru o dużych walorach przyrodniczych, planowanie wspólnych działań, promocję gmin/koordynację działań promocyjnych, uzgodnienia w zakresie studium uwarunkowań, wymagane prawem uzgodnienia, poprawę stosunków wodnych, udział w konferencjach.

Występowanie na terenie badanych gmin obszarów chronionych nie zostało zatem jednoznacznie ocenione jako uwarunkowanie rozwoju. Przedstawiciele samorządu, jak i pracownicy zajmujący się ochroną środowiska w gminach wskazywali zarówno pozytywne jak i negatywne efekty oddziaływania tych obszarów na rozwój lokalny. W obszarze świadomości ekologicznej władz samorządowych i mieszkańców gmin przyrodniczo cennych niezbędne wydaje się wykreowanie wartości ekologicznych obszarów chronionych w kategoriach interesu społecznego. Bogate zasoby środowiskowe powinny być postrzegane w kategoriach „kapitału ekologicznego” będącego w dyspozycji społeczności lokalnych. Występowanie obszarów chronionych powinno się kojarzyć z szansą na rozwój, a nie jego barierą (powinno być to uwarunkowanie „przekuwane” w szansę rozwoju lokalnego).

5.9. Własny potencjał dochodowy budżetów gmin jako uwarunkowanie rozwoju i konkurencyjności

Potencjał budżetów gminnych stanowi narzędzie realizacji polityki rozwoju władz samorządowych umożliwiając realizację zadań własnych, w tym zwłaszcza zadań inwestycyjnych przynoszących trwałe efekty infrastrukturalne. Śródki budżetów gminnych nie są jednak wystarczające, aby osiągnąć wszystkie założone, społeczne, ekonomiczne i środowiskowe, cele zrównoważonego rozwoju. Można także zauważyć, że wzrost zasobności budżetów nie musi przekładać się na takie ich wydatkowanie, które umożliwi zrównoważony rozwój, ale, wręcz przeciwnie, może powodować sytuację nadmiernej preferencji w realizacji celów społecznych i gospodarczych, zwłaszcza, jeżeli osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego nie jest dostateczny w ocenie społecznej, a stan środowiska naturalnego postrzegany jako dostatecznie dobry. Gminy wiejskie, w przypadku których rolnictwo stanowi główną bądź istotną funkcję rozwoju lokalnej gospodarki, charakteryzuje, w porównaniu do innych typów funkcjonalnych gmin, względnie niekorzystna sytuacja

cja w zakresie możliwości generowania dochodów własnych budżetu⁷⁷². Oprócz typu funkcjonalnego wpływ na możliwości generowania tych dochodów mają uwarunkowania historycznie (określona lokalizacja). Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa lubelskiego cechuje relatywnie niższy na tle kraju poziom dochodów budżetowych. Powiększanie obszarów chronionych na terenie województw słabiej gospodarczo rozwiniętych (region Polski Wschodniej) wiązało się zatem często z obawami społecznymi (mieszkańców i władz lokalnych) pogarszania się i tak względnie niekorzystnej sytuacji finansowej budżetów. W diagnozie determinant zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności środowiskowej gmin przyrodniczo cennych analizie poddano poziom własnego potencjału dochodowego budżetów, a także jego dynamikę w celu zbadania, czy zwiększanie obszarów chronionych (rozwój sieci Natura 2000) wpłynęło negatywnie na ten potencjał.

Grupą dochodów, które mogą być szczególnie ważne w kształtowaniu konkurencyjności, są dochody własne⁷⁷³. W literaturze przedmiotu stabilną i najważniejszą dla budżetów lokalnych część dochodów własnych określa się mianem własnego potencjału dochodowego⁷⁷⁴. Mierzony jest on sumą wpływów z udziału w PIT i CIT oraz wpływami z podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od środków transportowych i od czynności cywilnoprawnych. Własny potencjał dochodowy to złożona kategoria, gdyż obejmuje ona dwa różne, przede wszystkim ze względu na zakres kompetencji co do ich stanowienia, rodzaje wpływów: podatki lokalne i udziały w podatkach państwowych. Wspólne dla nich natomiast jest to, że korzystna sytuacja ekonomiczna w skali kraju, regionu, czy określonego typu gmin jest czynnikiem sprzyjającym zwiększeniu wpływów z ich tytułu⁷⁷⁵.

Kategoria własnego potencjału dochodowego jest użyteczną miarą oceny kondycji finansowej gmin oraz miarą ułatwiającą porównanie rzeczywistego poziomu zasobności oraz samodzielności finansowej poszczególnych samorządów⁷⁷⁶. W tabeli 5.21. przedstawiono charakterystykę porównawczą badanych gmin na tle ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według poziomu i dynamiki własnego potencjału dochodowego.

⁷⁷² B. Pięcek, Sytuacja finansowa gmin objętych siecią Natura 2000 na tle regionu Zielone Płuca Polski i kraju. [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego...*, dz. cyt., s. 60–61.

⁷⁷³ D. Guzał-Dec: *Konkurencyjność...*, dz. cyt., s. 79.

⁷⁷⁴ T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak: *Potencjał dochodowy samorządów Polsce*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 77–78.

⁷⁷⁵ B. Pięcek: *Sytuacja finansowa...*, dz. cyt., s. 80.

⁷⁷⁶ Tamże, s. 77–78.

Tabela 5.21. Charakterystyka gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według poziomu i dynamiki własnego potencjału dochodowego

Wyszczególnienie		Badane gminy przyrodniczo cenne		Ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego	
		Liczba wskazań	% wskazań	Liczba wskazań	% wskazań
Udział własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem, średnia z okresu (2011–2013)	do 15%	9	30,0	62	32,1
	<15%–25%)	18	60,0	89	46,1
	powyżej 25%	3	10,0	42	21,8
Wartość potencjału /per capita, średnia z okresu (2011–2013)	do 400 zł	5	16,7	33	17,1
	<400–500)	7	23,3	57	29,5
	<500–700)	10	33,3	67	34,7
	powyżej 700 zł	8	26,7	36	18,6
Dynamika potencjału/per capita (2013/2011)	do +10%	2	6,7	8	4,1
	<+10% do +20%)	7	23,3	66	34,2
	< +20% do +30)	15	50,0	78	40,4
	<+30% do +40%)	4	13,3	31	16,6
	powyżej +40%	2	6,7	10	5,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Analizując znaczenie własnego potencjału dochodowego jako źródła zasilania budżetu i instrumentu dochodowego rozwoju lokalnego określono udział tej kategorii w dochodach budżetowych ogółem. Badana zbiorowość gmin przyrodniczo cennych wykazywała średnie zróżnicowanie pod względem analizowanego wskaźnika (współczynnik zmienności – 27,8), podobnie przeciętny poziom zróżnicowania odnotowano dla wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie – 39,3. Badane gminy przyrodniczo cenne mniej licznie reprezentowały najkorzystniejszy przedział dochodowy – w którym udział potencjału własnego w dochodach ogółem wynosił powyżej 25% (10% gmin przyrodniczo cennych wobec 21,8% ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa). Jednakże średnia arytmetyczna dla udziału własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem w okresie 2011–2013 dla gmin przyrodniczo cennych wynosiła 18,6 i była tylko o 0,6 p.p. niższa od odpowiedniej średniej dla zbiorowości wszystkich jednostek typu wiejskiego i miejsko-wiejskiego w województwie – 19,2. Sytuacja dochodowa badanych jednostek nie różni się zatem znacząco pod tym względem od sytuacji ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego. Należy także zauważyć, że niewielki udział własnego potencjału dochodowego

w dochodach ogółem badanych gmin przyrodniczo cennych nie jest (podobnie jak w innych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich województwa) korzystnym warunkowaniem dla finansowania rozwoju lokalnego.

Własny potencjał dochodowy (średnia dla okresu 2011–2013) per capita badanych gmin przyrodniczo cennych był zbliżony (nawet nieco wyższy – średnia 580,1 zł) do wartości potencjału dla wszystkich 193 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego – 574,1 zł. Badana grupa gmin była jednak zdecydowanie bardziej jednorodna po względem osiąganego potencjału – współczynnik zmienności dla wszystkich jednostek wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie wynosił odpowiednio – 49,6 (wobec 29,9% w badanych gminach).

W dwunastu gminach wartość względna (odniesiona do liczby mieszkańców) tego potencjału kształtowała się poniżej 500 zł, podczas gdy w 18 pozostałych była ona około dwukrotnie wyższa – kształtowała się w przedziale 500-1000 zł. W badanej grupie gmin pięć miejsko-wiejskich nie wyróżniało się na tle pozostałych znacznie wyższym własnym potencjałem dochodowym, współczynnik zmienności – 25,6% wobec 29,9% dla ogółu badanych gmin przyrodniczo cennych i 27,3% dla ogółu gmin miejsko-wiejskich województwa. Dynamika własnego potencjału dochodowego per capita w przypadku tych pięciu gmin miejsko-wiejskich w analizowanym okresie 2011–2013 nie przekraczała 30%. W grupie gmin o najwyższych wartościach względnych własnego potencjału dochodowego znalazły się w badanej grupie gmin przyrodniczo cennych, podobnie jak w przypadku ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa, zarówno jednostki typu wiejskiego, jak i miejsko-wiejskiego.

Podobna i umiarkowana była także, między 2011 a 2013 r., dynamika własnego potencjału dochodowego. W przypadku 80,0% badanych gmin przyrodniczo cennych i odpowiednio 78,8% ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego dynamika ta nie przekraczała 30%. W grupie badanych gmin przyrodniczo cennych wartość minimalna wyniosła 106,4 a maksymalna – 143,7.

Łączna analiza wartości i dynamiki własnego potencjału dochodowego pozwala na bardziej wnikliwą ocenę stanu i zmian potencjału rozwojowego jednostek samorządowych. W badanej grupie gmin, te osiągające względną wartość własnego potencjału dochodowego nie przekraczającą 500 zł, wykazywały jednocześnie dynamikę potencjału nie przekraczającą 40%. Gminy zaklasyfikowane do klasy o najwyższych poziomach potencjału także nie wykazywały wysokiej dynamiki jego zmian (do 40%). Można zatem wnioskować, że występujące dysproporcje we własnym potencjale dochodowym badanych gmin nie będą się pogłębiać.

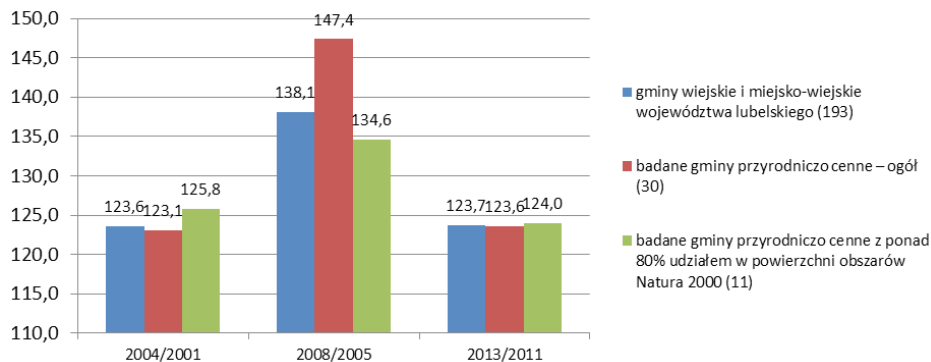
Zakres zróżnicowania obszarów wiejskich kształtują w dużej mierze czynniki, które w literaturze przedmiotu, ze względu na czas oddziaływania na struktury społeczne i gospodarcze, określa się mianem „długiego trwania”⁷⁷⁷. Ukształtowany w ich wyniku układ różnicowań ma zaskakująco trwałe charakter, niemniej podlega on systematycznym przeobrażeniom pod wpływem innego rodzaju warunkowań, specyficznych dla danego regionu, danego typu gmin lub tylko dla pojedynczej jednostki. Nie zawsze te nowe determinanty rozwoju są w równym stopniu korzyst-

⁷⁷⁷ F. Braudel: *Historia i trwanie*. Wydawnictwo Czytelnik, Warszawa 1971.

ne dla jednostek pozostających w zakresie potencjalnego ich oddziaływania i nie zawsze są one przez samorządy i społeczności lokalne optymalnie wykorzystane. Różne jest także postrzeganie ich roli w kontekście rozwoju lokalnego. Jako przykład takiej determinanty można wskazać tworzenie formy ochrony Natura 2000⁷⁷⁸.

W niniejszej pracy próbowano zatem ocenić, czy obecność obszarów Natura 2000 negatywnie oddziaływała na kondycję finansową samorządów badanych gmin. Aby ustalić, czy wyznaczenie sieci Natura 2000 w badanych gminach przyrodniczo cennych, jak często przewidywali przedstawiciele samorządu, spowodowało pogorszenie kondycji finansowej jednostek nią objętych, w analizie kondycji finansowej porównano sytuację w trzech okresach (przed, w trakcie i po wyznaczeniu sieci). W związku z zakończeniem w 2010 r. procesu wyznaczania sieci Natura 2000 do analizy sytuacji finansowej badanych gmin przyjęto podokres 2011–2013 (bezpośrednio po wyznaczeniu sieci) oraz dodatkowo dwie perspektywy 2001–2004 – okres przedakcesyjny, kiedy sieć nie była jeszcze wyznaczona i 2005–2008 – pierwszy etap wprowadzania⁷⁷⁹. Problem rozważono w aspekcie dynamiki własnego potencjału dochodowego. Dla lat 2001, 2004, 2005 i 2008, z uwagi na ograniczoną dostępność danych oraz konieczność zachowania porównywalności danych w analizie dynamiki, pominięto takie kategorie potencjału własnego jak: wpływy z podatku leśnego oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Pominięcie w analizach wpływów z tego tytułu nie powinno jednak rzutować na jakość badania, ponieważ ich znaczenie w potencjale własnym jest niewielkie.

Wykres 5.19. Dynamika własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według typu gmin w latach 2004/2001, 2008/2005 i 2013/2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

⁷⁷⁸ B. Pięcek: Sytuacja finansowa..., dz. cyt., s. 62.

⁷⁷⁹ Do końca 2008 r. rząd Polski wyznaczył w drodze rozporządzenia 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz wysłał do Komisji Europejskiej 364 propozycje specjalnych obszarów ochrony siedlisk. W 2008 r. podjęte zostały prace nad kolejnym rozszerzeniem sieci specjalnych obszarów ochrony siedlisk – 29 października 2009 r. Minister Środowiska przesłał do Komisji Europejskiej listę 454 nowych obszarów i 77 powiększeń obszarów już istniejących. W rezultacie siedliskowa część sieci wzrosła do 823 obszarów pokrywając ok. 11% powierzchni lądowej Polski. W 2010 r. proces wyznaczania sieci Natura 2000 w Polsce został uznany za zakończony. www.gdos.gov.pl, dostęp z dnia 01.05.2014.

Badane gminy przyrodniczo cenne, które charakteryzowało występowanie na znacznej powierzchni wielu (nie tylko Natura 2000) obszarowych form ochrony przyrody, wykazywały we wszystkich analizowanych podokresach porównywalną bądź bardziej korzystną, niż ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa, dynamikę własnego potencjału dochodowego. Podobna sytuacja generalnie dotyczyła także, w ramach badanych gmin, podgrupy (11 gmin) ze znacznym (powyżej 80%) udziałem obszarów Natura 2000 w powierzchni całkowitej. W tym przypadku jedynie między rokiem 2005 a 2008 (pierwszy etap wyznaczania sieci) dynamika była niższa niż u pozostałych porównywanych grup, z czego dystans w stosunku do poziomu dynamiki osiąganego przez ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie wynosił tylko 3,5 p.p. Różnice w poziomie dynamiki w analizowanych trzech okresach miały głównie uwarunkowanie koniunkturalne oraz wynikające z dynamiki absorpcji środków finansowych UE (okres 2005–2008 był tu szczególnie korzystny).

Wartość własnego potencjału dochodowego per capita w 2013 r. był, jak już wspomniano, w przypadku gmin przyrodniczo cennych korzystniejszy niż sytuacja ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa (580,1 zł wobec 574,1 zł). Najkorzystniej kształtował się on jednak właśnie w gminach ze znacznym udziałem obszarów Natura 2000 – odpowiednia średnia w tym przypadku wyniosła 589,7 zł. Brak zatem empirycznych przesłanek do wnioskowania o negatywnym wpływie sieci Natura 2000 na sytuację dochodową tego typu gmin⁷⁸⁰. Nasuwa to bardzo interesujące wnioski, że na wartość własnego potencjału dochodowego gmin przyrodniczo cennych nie tyle wpływa sam fakt występowania na ich terenie obszarów chronionych (Natura 2000), co uwarunkowania wynikające z położenia w peryferyjnym regionie. Ich kondycja finansowa jest względnie jednorodna i zbliżona, a nie niższa od kondycji ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie.

Dalszym etapem analizy własnego potencjału dochodowego było określenie jego struktury w budżetach gmin przyrodniczo cennych. Już wstępna analiza, poparta wcześniejszym rozeznaniem literatury przedmiotu, wskazała na marginalne znaczenie takich składników, jak: wpływy z podatku CIT, wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz z podatku od środków transportowych. W przypadku analizowanych budżetów udział każdego z tych składników w całości własnego potencjału dochodowego wynosił poniżej 5%, a w szczególności: wpływy z podatku CIT (po wyłączeniu wielkości skrajnej – 7,6%, średnia arytmetyczna udziału w potencjale ogółem – 0,8%), wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych – 3,7%, podatku leśnego – 4,2% oraz z podatku od środków transportowych – 2,1%. Z uwagi na powyższe, tych elementów struktury nie poddano dalszej bardziej szczegółowej analizie. W tabeli 5.22. przedstawiono charakterystykę porównawczą badanych gmin na tle ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według struktury własnego potencjału dochodowego.

⁷⁸⁰ Podobną konkluzję wskazano także w badaniach B. Pięcek (analiza gmin „naturowych” – przyjęty jako ich wyznacznik 60% udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy), analizy przeprowadzone dla gmin z regionu Zielonych Płuc Polski, B. Pięcek: *Sytuacja finansowa...*, dz. cyt., s. 62.

Tabela 5.22. Charakterystyka gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według struktury własnego potencjału dochodowego

Wyszczególnienie		Badane gminy przyrodniczo cenne		Ogół gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego	
		Liczba wskazań	% wskazań	Liczba wskazań	% wskazań
Udział PIT i CIT w potencjale własnym, średnia z okresu (2011–2013)	do 33,3%	6	20,0	29	15,0
	<33,3%–50%)	21	70,0	121	62,7
	powyżej 50%	3	10,0	43	22,3
Udział podatku rolnego w potencjale własnym, średnia z okresu (2011–2013)	do 10%	9	30,0	32	16,6
	<10%–20%)	10	33,3	59	30,6
	<20%–30%)	8	26,7	48	24,9
	powyżej 30%	3	10,0	54	28,0
Udział podatku od nieruchomości w potencjale własnym, średnia z okresu (2011–2013)	do 33,3%	18	60,0	145	75,1
	<33,3%–50%)	11	36,7	41	21,2
	powyżej 50%	1	3,3	7	3,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Głównym elementem struktury własnego potencjału dochodowego są udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu Państwa – PIT i CIT. Systematyczny wzrost udziału PIT i CIT w budżetach lokalnych oznacza coraz silniejsze powiązania dochodów samorządów ze stopniem aktywności gospodarczej mieszkańców gmin. Zwiększenie roli podatków państwowych ma dla budżetów lokalnych pozytywne finansowe konsekwencje, ale też coraz bardziej uzależnia ich dochody od stanu koniunktury gospodarczej i poziomu zamożności mieszkańców. Wpływy do budżetu z tytułu udziału w tych podatkach zależą nie tylko od różnego typu makroekonomicznych uwarunkowań, lecz także od czynników o innym charakterze niż gospodarczy, np. nowe ograniczenia w działalności gospodarczej wynikające z włączenia pewnych obszarów do sieci Natura 2000⁷⁸¹. Jak wykazały badania B. Pięcek, objęcie siecią Natura 2000 niewątpliwie w wymiarze indywidualnych podmiotów gospodarczych czy jednostek terytorialnych mogło powodować utrudnienia w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych, niemniej wydaje się, że nie na skalę skutkującą zauważalnym obniżeniem wielkości i dynamiki wpływów do budżetu gminy z PIT.

⁷⁸¹ B. Pięcek: Sytuacja finansowa..., dz. cyt., s. 80.

Udział wpływów z podatków PIT i CIT we własnym potencjale dochodowym badanych samorządów stanowił średnio 42% i nie przekraczał 60%. W grupie badanych gmin przyrodniczo cennych aż w 24 (80% badanych) udział wpływów z PIT i CIT we własnym potencjale dochodowym stanowił powyżej 1/3 – podobna relacja (85%) wystąpiła także w przypadku ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego. Niekorzystna była natomiast w przypadku badanych gmin przyrodniczo cennych, jak i ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa, dynamika wpływów z PIT i CIT, (co wiązać się mogło z uwarunkowaniami koniunkturalnymi). Tylko w przypadku ośmiu gmin przyrodniczo cennych między rokiem 2013 a 2011 wystąpiła dodatnia dynamika, przy czym tylko w dwóch wynosiła ponad 10%, podczas gdy w 12 gminach odnotowany spadek wpływu z udziałów PIT i CIT przewyższył 10%.

Wpływy z podatku od nieruchomości stanowią drugi (obok wpływów z udziału w podatkach PIT i CIT) ważny składnik własnego potencjału dochodowego. Udział podatku od nieruchomości w potencjale własnym gmin przyrodniczo cennych stanowił średnio 32% i nie przekraczał 60%. W ramach badanej grupy gmin przyrodniczo cennych w 18 (60%) ich udział w potencjale własnym nie przewyższał 1/3. Sytuacja ta kształtowała się korzystniej w porównaniu do sytuacji ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego, w przypadku których ponad 75% ogółu nie osiągało wartości tegoż wskaźnika powyżej 33,3%. Relatywnie wyższy udział podatku od nieruchomości w potencjale własnym może świadczyć o większym zaawansowaniu rozwoju funkcji pozarolniczych w badanych gminach przyrodniczo cennych w porównaniu do sytuacji ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa. Potwierdzają to wartości wskaźnika udziału podatku rolnego w potencjale własnym. Udział podatku rolnego w potencjale własnym badanych gmin przyrodniczo cennych stanowił średnio 17,7 % i nie przekraczał 40%. W 9 gminach przyrodniczo cennych (30% ogółu badanych wobec 16,6% w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich) udział ten był niewielki i kształtował się poniżej 10%, a tylko w 3 gminach przyrodniczo cennych (10% ogółu) udział ten kształtował się powyżej 30% (w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich było to 28% ogółu).

Analiza poziomu, dynamiki i struktury własnego potencjału dochodowego badanych gmin przyrodniczo cennych, przeprowadzona w odniesieniu do sytuacji ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa, pozwala stwierdzić że:

- gminy przyrodniczo cenne wykazują niewielki udział własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem – 18,6% (porównywalny do wskaźnika dla ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa – 19,2%), co niekorzystnie warunkuje możliwości ich rozwoju,
- gminy te cechuje wewnętrzna jednorodność pod względem własnego potencjału dochodowego – średni poziom współczynnika zmienności, a znacznie niższy niż dla ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego,
- wartość własnego potencjału dochodowego w odniesieniu do liczby mieszkańców kształtowała się w przypadku badanych gmin bardziej korzystnie niż w przypadku ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa,

- korzystniej, niż dla ogółu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa, kształtowała się także, w przypadku badanych gmin przyrodniczo cennych, dynamika własnego potencjału dochodowego,
- wykazano brak empirycznych przesłanek do wnioskowania o negatywnym wpływie sieci Natura 2000 na sytuację dochodową gmin przyrodniczo cennych, a w tym gmin ze znaczącym udziałem w powierzchni obszarów Natura 2000.

Sytuacja finansowa badanych jednostek nie jest korzystnym uwarunkowaniem rozwoju i konkurencyjności (np. w kształtowaniu konkurencyjności inwestycyjnej absorpcję zewnętrznych środków finansowych umożliwia posiadanie odpowiedniego poziomu potencjału dochodów własnych). Sytuacja ta nie różni się jednak od sytuacji pozostałych gmin wiejskich miejsko-wiejskich, a zatem daje porównywalne możliwości konkurowania z gminami w województwie.

Podsumowując, analiza determinant kreowania zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności środowiskowej w badanych gminach przyrodniczo cennych ujawniła, że:

- przedstawiciele władz samorządowych (radni) wykazywali pozytywny stosunek do otaczających ich szczególnie cennych elementów przyrody, ale posiadali często zbyt niski poziom wiedzy na temat jej ochrony, wykazywali też niechęć do ponoszenia kosztów utrzymania środowiskowych dóbr publicznych, wójtowie i burmistrzowie rzadko poczuli się jako główny podmiot, odpowiedzialny za podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu środowiska przyrodniczego w gminach,
- jako kluczowe czynniki sukcesu w rozwoju gmin wójtowie i burmistrzowie wskazali: walory przyrodnicze, walory turystyczne, bazę infrastruktury turystycznej, sieć wodno-kanalizacyjną, infrastrukturę edukacyjną, jakość usług edukacyjnych i zdrowotnych, gminne instytucje kultury, działania prozwojowe samorządu gminy, akceptację władz lokalnych przez mieszkańców i przedsiębiorczość mieszkańców – walory przyrodnicze były zatem postrzegane jako potencjalne źródło przewagi konkurencyjnej gmin,
- w grupie zewnętrznych czynników rozwoju najważniejsze były, zdaniem wójtów i burmistrzów, czynniki instytucjonalne i lokalizacyjne, jako szansę rozwoju wskazano wsparcie finansowe UE, a źródeł zagrożeń rozwoju ankietowani doszukiwali się głównie w peryferyjnym położeniu w województwie lubelskim oraz w braku pozytywnego oddziaływania stolic byłych miast wojewódzkich i centrum regionu,
- większość radnych wskazała, że rozwój gminy determinuje głównie potencjał wewnętrzny, a w tym zwłaszcza środowisko przyrodnicze, podczas gdy nieliczna grupa dostrzegła potencjał w kapitale ludzkim i społecznym; wydaje się zatem, że niski potencjał kapitału ludzkiego i społecznego może stanowić trudną do ominięcia barierę gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych, a przy tak postrzeganym potencjale zasobowym obszarów przyrodniczo cennych trudne jest w praktyce wdrażanie rozwoju neoendogenicznego,

- problemy zrównoważonego rozwoju zgłaszane były głównie w sferze gospodarczej i społecznej – niedostatecznie rozwinięta infrastruktura, bezrobocie i ubóstwo, emigracja młodych, trudności rozwoju kapitału społecznego, relatywnie niska waga przypisywana problemom środowiskowym mogła częściowo wynikać z uznania stanu środowiska za relatywnie dobry, zarówno w aspekcie warunków bytowania ludzi, jak i zwierząt,
- wśród najczęściej występujących problemów gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych wskazać można: niedostatek infrastruktury turystycznej, zły stan techniczny obiektów zabytkowych oraz brak środków finansowych na ich renowację, niedostateczną promocję i brak koncepcji rozwoju turystyki, rozdrobnienie agrarne i złą jakość gleb, niski poziom dochodów rolników, ograniczenia dopuszczalnych rodzajów działalności gospodarczej w związku z występowaniem obszarów chronionych, niski poziom dochodów budżetów gmin, niedostateczną kooperację w zakresie zagospodarowania tych zasobów i walorów,
- wystąpiły trzy typy umiarkowanych zagrożeń dla środowiska naturalnego związane z: 1) niedostateczną sprawnością systemu gospodarki odpadami, 2) nazbyt intensywną gospodarką rolną i turystyczną, 3) niską świadomością ekologiczną mieszkańców,
- sporadycznie pojawiały się sytuacje konfliktowe na tle ochrony środowiska, były to konflikty typu punktowego, wywołane syndromem NIMBY, a przyczyną ich zaostrzenia się były m.in. nieskutecznie przeprowadzane akcje informacyjno-promocyjne,
- występowanie na terenie gmin obszarów chronionych nie było, zdaniem przedstawicieli władz samorządowych, jednoznaczną barierą rozwoju, mimo to zdecydowana większość uważała, że gminy, których obszar w całości lub w znacznej części podlega ochronie ze względu na szczególne walory przyrodnicze, powinny otrzymywać wsparcie finansowe w związku z koniecznością ochrony wysokiej jakości środowiska naturalnego, a najczęściej wskazywaną formą wsparcia powinno być, zdaniem ankietowanych, zwiększenie preferencji przy ubieganiu się o środki finansowe na rozwój infrastruktury komunalnej służącej ochronie środowiska,
- nie wykazano negatywnego wpływu powiększania obszarów chronionych (utworzenie sieci Natura 2000) na sytuację dochodową (własny potencjał dochodowy budżetów gmin),
- sytuacja finansowa (potencjał dochodowy) badanych jednostek nie jest korzystnym uwarunkowaniem rozwoju i konkurencyjności, sytuacja ta nie różni się jednak od sytuacji pozostałych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego, a zatem daje porównywalne możliwości konkurowania z gminami w województwie.

Rozdział 6

Implementacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w aspekcie polityki rozwoju gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego

6.1. Priorytety i kierunki rozwoju w polityce władz lokalnych

Implementacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w polityce rozwoju władz samorządowych wymaga przyjęcia jej jako priorytet rozwoju i obrania przyjaznych dla środowiska kierunków rozwoju gospodarki. Przedstawiciele samorządu – wójtowie i burmistrzowie w większości (20 wskazań) zadeklarowali uwzględnienie wpływu prowadzonej polityki w równej mierze na trzy płaszczyzny rozwoju – społeczną, gospodarczą i środowiska naturalnego, czyli zrównoważonego rozwoju lokalnego. Należy jednak zauważyć, że dla znacznej grupy ważnym było wyłącznie społeczne oddziaływanie prowadzonej polityki lokalnej – 7 wskazań „przede wszystkim wpływ na społeczeństwo”. Dwóch badanych było zdania, że władze lokalne, podejmując decyzje o kierunkach rozwoju gminy, powinny brać przede wszystkim pod uwagę potrzeby rozwoju gospodarczego, jedna osoba wyraziła opinię, że należy w równej mierze uwzględniać kwestie gospodarcze i społeczne.

Wójtowie i burmistrzowie poproszeni zostali o określenie znaczenia (obecnego i przyszłego) dla rozwoju gmin poszczególnych funkcji gospodarczych. Według ankietowanych obecne znaczenie dla rozwoju gmin poszczególnych ich funkcji gospodarczych jest równoważne (podobne oceny poszczególnych funkcji). Turystyce zostało przypisane największe znaczenie, ale na poziomie przeciętnym, i zbliżone do wagi leśnictwa i rolnictwa. Na ostatnim miejscu znalazła się produkcja pozarolnicza. W najbliższej przyszłości (perspektywa do 2020 r.) władze lokalne zakładają wzrost znaczenia funkcji turystycznej (wzrost średniej oceny znaczenia o 0,8 stopnia oceny oraz funkcji osadniczej i produkcji pozarolniczej o 0,4 stopnia, a stabilizację rolnictwa i leśnictwa).

Tabela 6.1. Znaczenie dla rozwoju gminy poszczególnych funkcji gospodarczych – w opinii wójtów i burmistrzów

Funkcja: Znaczenie funkcji Średnia ocen, gdzie: 0 – brak znaczenia, a 5 – bardzo duże znaczenie)	wypo- czynkowa (turystycz- no-rekrea- cyjna)	osadnicza (mieszkal- nictwo)	rolnictwo	leśnictwo	produkcja pozarolni- cza
obecnie	3,3	2,9	3,1	3,2	2,5
w perspektywie do 2020 r.	4,1	3,3	3,2	3,3	2,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Opinie wójtów i burmistrzów dotyczące oczekiwanych zmian funkcji w rozwoju lokalnych gospodarek nie są jednoznaczne w interpretacji. Zakładano wzrost wszystkich wyróżnionych funkcji bez jednoczesnego zmniejszenia żadnej z nich. Może to świadczyć o tym, że władze samorządowe w praktyce nie mają ukształtowanej realistycznej wizji rozwoju lokalnych gospodarek.

Badanie przeprowadzone wśród władz samorządowych miało także na celu charakterystykę realizowanych obecnie w prowadzonej przez nich polityce i planowanych do realizacji kierunków rozwoju lokalnych gospodarek obszarów cennych przyrodniczo oraz określenie ich zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Tabela 6.2. Wdrażane i planowane przez władze gminne do wdrażania w najbliższej przyszłości (w perspektywie 5 lat) kierunki rozwoju gminy

Kierunki-rozwoju:	Wdrażane obecnie % wskazań	Preferowane do wdrażania w najbliższej przyszłości % wskazań	Czynniki sprzyjające wdrażaniu wskazanego kierunku rozwoju:	Czynniki utrudniające wdrażanie wskazanego kierunku rozwoju:
agroturystyka	75,0	20,0	walory przyrodnicze, duża liczba gospodarstw agroturystycznych, moda na turystykę wiejską	niedostatecznie rozwinięta baza turystyczna, niska promocja, brak środków finansowych
rolnictwo ekologiczne	68,4	15,8	dobre warunki środowiska, dopłaty	niskie plony, wysokie koszty środków ochrony roślin
turystyka przyrodnicza	68,4	26,3	walory przyrodnicze, czyste środowisko, walory kulturowe, moda na rozwój tego typu turystyki	niedostatecznie rozwinięta baza turystyczna, niska promocja, brak środków finansowych
rolnictwo konwencjonalne	56,2	18,7	możliwość korzystania z dopłat UE, doświadczenie rolników, dobre gleby	słabe gleby, niska opłacalność
leśnictwo	56,2	18,7	wysoka lesistość	niska lesistość
budownictwo	43,7	25,0	rezerva terenów pod budownictwo, czynniki środowiskowe	brak inwestorów, czynniki ekonomiczne
przemysł drzewny	41,2	29,4	wysoka lesistość, baza surowcowa, tradycja	niska lesistość,
handel	41,1	35,3	wybudowanie targowiska gminnego, potrzeby mieszkańców	niska opłacalność, zbyt mała liczba mieszkańców
produkcja energii z odnawialnych źródeł energii	38,9	38,9	bardzo korzystne warunki nasłonecznienia (najlepsze w kraju), możliwość uzyskania dofinansowania, świadomość ekologiczna mieszkańców	niestabilne zasady sprzedaży energii, wysokie koszty urządzeń do produkcji, brak środków finansowych, niskie dofinansowanie
przetwórstwo rolno-spożywcze	25,0	43,7	dostępność surowców, tendencja zwiększającego się zysku	niska opłacalność
rzemiosło	20,0	53,3	tradycja, artyści, zapotrzebowanie na usługi	niska opłacalność
rolnictwo wysokotowarowe	18,7	43,7	poprawa zyskowności, pewni odbiorcy, dobre gleby	zmienność cen, wysokie koszty transportu
wydobycie gazu łupkowego	5,9	29,4	położenie w pasie występowania gazu łupkowego	brak rozpoznania złóż, degradacja środowiska, nieuregulowane stosunki własnościowe
zielarstwo	-	46,7	czyste środowisko	brak tradycji upraw, brak praktyki, słaba jakość gleb

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Podstawowymi, wdrażanymi i planowanymi kierunkami rozwoju lokalnych gospodarek były turystyka przyrodnicza, agroturystyka i rolnictwo ekologiczne. Kierunki te mogły być rozwijane przy wykorzystaniu relatywnie obficie występujących w tych gminach szczególnie cennych zasobów przyrodniczych. Główną barierą rozwoju tych kierunków produkcji, zdaniem władz samorządowych, były niedostatki infrastruktury turystycznej i brak środków finansowych na jej budowę/rozbudowę, niedostateczna promocja turystyczna oraz względnie niska opłacalność produkcji ekologicznej (zwłaszcza wobec wysokich kosztów ochrony roślin).

W ramach funkcji rolnictwa władze lokalne preferowały zmniejszenie udziału rolnictwa konwencjonalnego w strukturze gospodarki, a wzrost znaczenia rolnictwa wysokotowarowego. Szczególnie preferowane były niektóre tradycyjne, ale nierozwijane dotąd, kierunki produkcji takie jak zielarstwo czy rzemiosło. Jako przesłanki ich rozwoju podawano bogactwo zasobów przyrodniczo-kulturowych, jako zaś barierę niską opłacalność produkcji i, w przypadku zielarstwa, brak tradycji i praktyki upraw.

Jako potencjał rozwoju władze upatrywały także możliwość gospodarczego wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz gazu łupkowego. Zakładano również wzrost znaczenia przetwórstwa rolno-spożywczego. Umiarkowanie korzystne warunki, zdaniem ankietowanych, występowały w badanych gminach do rozwoju handlu, budownictwa, leśnictwa i przemysłu drzewnego.

W świetle analiz zgłoszonych przez władze samorządowe preferencji kierunków rozwoju lokalnych gospodarek należy stwierdzić, że w badanych gminach nadal nazbyt powszechnie rozwijane jest rolnictwo konwencjonalne, z preferencją do zmian w kierunku wysokotowarowego. Może to rodzić obawę (wobec zgłaszanych wcześniej zagrożeń środowiskowych pochodzenia rolniczego) o wdrażanie zrównoważonego rozwoju (zrównoważone wykorzystanie zasobów lokalnych) oraz osłabiać dynamikę zmian w kierunku rozwoju wielofunkcyjnego. Jako pozytywne należy natomiast postrzegać preferencje dla produkcji energii ze źródeł odnawialnych, rzemiosła, przetwórstwa rolno-spożywczego i zielarstwa, a więc kierunków wykorzystujących lokalne zasoby przyrodnicze, charakteryzujące się, ze względu na nieskażone środowisko, wysoką jakością.

Identyfikacja planowanych do wdrażania przez władze samorządowe kierunków rozwoju badanych gmin dokonana została także na podstawie analizy strategii rozwoju jako narzędzia realizacji polityki władz lokalnych. Na podstawie zapisów wizji oraz analizy szans w ramach analiz SWOT dokumentów strategii rozwoju ogólnego, strategii funkcjonalnych np. turystyki oraz Lokalnych Strategii Rozwoju Lokalnych Grup Działania (LSR LGD), do których należały badane samorządy, dokonano szczegółowego przeglądu preferowanych/planowanych kierunków rozwoju. Zestawienie kierunków rozwoju badanych gmin wskazane w strategiach rozwoju zamieszczono w tabeli 2 w aneksie.

Wskazane w strategiach rozwoju badanych gmin planowane kierunki rozwoju są zgodne z założeniami równoważonego rozwoju, a ich różnorodność przyczyniać powinna się do wzrostu wielofunkcyjności badanych obszarów. Szczegółowa

analiza dokumentów pozwoliła także zauważyć następujące pozytywne kierunki przemian funkcjonalnych planowanych bądź już wdrażanych:

- faktyczne przyjęcie jako priorytetu kierunku turystyki zrównoważonej w gminach o największym zagrożeniu nadmiernym ruchem turystycznym – przykłady:
- strategia turystyki LOT Kraina Lessowych Wąwozów (klastery), do którego należą Kazimierz Dolny, Wąwolnica i Janowiec, zakłada przeniesienie ruchu częściowo do Wąwolnicy i Janowca (co przełoży się na ustabilizowanie poziomu ruchu w samym Kazimierzu Dolnym), ponadto w 2014 r. powstała w Janowcu wioska tematyczna „Magiczne Ogrody”, co także umożliwi rozłożenie ruchu turystycznego na obszarze LOT, ponieważ przyciągnie określone grupy turystów w wymiarze pobytu dziennego bądź z zakwaterowaniem,
- strategia współpracy Zwierzyńca i Narola zakłada przeniesienie do Narola części aktywności turystycznej niewskazanej do realizacji w Zwierzyńcu ze względu na ograniczenia Parku Roztoczańskiego,
- strategia rozwoju Włodawskiego Obszaru Funkcjonalnego zakłada przeniesienie ruchu na teren przyległych gmin (Sosnowica, Urszulin) oraz zintegrowanie działań turystycznych,
- doprecyzowanie kierunków/wizji rozwoju dzięki posiadaniu funkcjonalnych strategii (strategii rozwoju turystyki) oraz strategiach marki; posiadanie tych dokumentów, obok ogólnej strategii rozwoju, zwiększa szanse urealnienia zapisów tych strategii – przykłady Zwierzyńca, Janowa Lubelskiego, Urszulina.

Analiza stopnia założeń dywersyfikacji gospodarek badanych gmin rodzi jednak pewną obawę. Już nawet wstępny ogląd wskazanych do realizacji kierunków pozwala stwierdzić, że wyższy poziom dywersyfikacji posiadają/zakładają te samorzady, które już w znacznym stopniu przekształciły swoją gospodarkę ze struktury monofunkcyjnej. Gminy o zaawansowanej funkcji turystycznej dążą do dalszej jej dywersyfikacji, stając się silnym konkurentem dla tych, które dopiero rozwijają tę funkcję. Działania te będą powodowały utrzymywanie się różnic w poziomie konkurencyjności środowiskowej postrzeganej jako zdolność do przyciągania turystów, tak że tylko określone działania innowacyjne pozwolą na poprawę pozycji konkurencyjnej wobec liderów.

6.2. Polityka ekologiczna władz samorządowych

Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce odbywa się poprzez zapisy w kształt lokalnej polityki ekologicznej. Polityka ta przejawia się w planowaniu, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, realizacji zadań własnych gminy w obszarze ochrony środowiska oraz wdrażaniu zarządzania środowiskowego w urzędzie gminy (jednostkach organizacyjnych).

Planowanie strategiczne rozwoju w badanych gminach. Planowanie, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, powinno obejmować tworzenie zestawu spójnych w swych zapisach dokumentów o charakterze zarówno obligatoryjnym, takich jak: opracowanie ekofizjograficzne, studium uwarunkowań i kierun-

ków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, jak i fakultatywnych: strategii/planu rozwoju gminy⁷⁸², inwentaryzacji przyrodniczej.

Planowanie strategiczne rozwoju społeczno-gospodarczego w 28 badanych gminach realizowane było w oparciu o strategię rozwoju lokalnego, a w pozostałych (Łabunie i Rossosz) na podstawie planu rozwoju lokalnego. W trzech gminach (Urszulin, Wilków, Kazimierz Dolny) opracowano strategię zrównoważonego rozwoju.

W zakresie planowania przestrzennego natomiast planowanie strategiczne prowadzone było w oparciu o plan przestrzennego zagospodarowania, który dla obszaru całej jednostki terytorialnej posiadało w momencie badania (2013 r.) 13 gmin, w kolejnych 14 gminach plany sporządzone były tylko dla niektórych miejscowości. W 22 gminach opracowane było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie dokumentacji walorów i zasobów przyrodniczych w pięciu gminach opracowana była zarówno inwentaryzacja przyrodnicza, jak i ekofizjografia gminy. W siedmiu opracowana była wyłącznie inwentaryzacja przyrodnicza, w czterech tylko ekofizjografia, a aż w 15 gminach nie opracowano ani inwentaryzacji przyrodniczej, ani (spełniającego po części jej funkcje informacyjne) opracowania ekofizjograficznego.

Na poziomie taktycznym realizacja polityki ekologicznej gminy odbywała się w oparciu o programy ochrony środowiska – dokumenty obligatoryjne; nie były one jednak w posiadaniu wszystkich badanych samorządów gmin – sporządzono je w 25 gminach. W 22 gminach w momencie badania aktualne były jeszcze (perspektywa 2007–2013) plany gospodarki odpadami jako składowe programów ochrony środowiska. Na poziomie operacyjnym gospodarka odpadami w gminach realizowana była w oparciu o nowy dokument (zastępujący plan gospodarki odpadami w gminie) wprowadzony jako rozwiązanie znowelizowanej *Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku*⁷⁸³ – regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie. W czasie przeprowadzania badań regulaminy opracowane były dla 28 z 30 badanych gmin (tabela 6.3).

⁷⁸² Zalecane opracowanie strategii zrównoważonego rozwoju.

⁷⁸³ Powinien być sporządzony do 30.06.2013 r. i podporządkowany zapisom wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami.

Tabela 6.3. Podstawowe dokumenty planistyczne i programowe rozwoju gminy w ramach planowania zrównoważonego rozwoju

Rodzaj dokumentu	Gmina posiada dokument	Dokument jest w trakcie opracowania	Gmina nie posiada dokumentu
Strategia rozwoju gminy/Plan rozwoju lokalnego/ Strategia zrównoważonego rozwoju gminy	28	2	-
Regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie	28	-	2
Program ochrony środowiska	25	-	5
Plan gospodarki odpadami	22	-	8
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	22	1	7
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wybranych miejscowości/obszarów gminy	14	1	15
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego całej gminy	13	2	15
Inwentaryzacja przyrodnicza	12	-	-
Opracowanie ekofizjograficzne	9	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Podstawowym dokumentem ukierunkowującym rozwój społeczno-gospodarczy badanych gmin była strategia rozwoju gminy. Jednym z głównych czynników warunkujących jakość dokumentu oraz jego przydatność jako narzędzia zarządzania rozwojem jest uspołecznienie dokumentu na etapie jego przygotowania. Przejawem uspołecznienia jest stworzenie zespołu autorskiego, składającego się z przedstawicieli społeczności lokalnej. Szczegółowe informacje na temat autorów strategii rozwoju opracowanych w badanych gminach przedstawiono w tabelach 6.4. i 6.5.

Tabela 6.4. Podmioty uczestniczące w opracowaniu strategii rozwoju/zrównoważonego rozwoju gminy

Podmioty uczestniczące w opracowaniu strategii	Liczba wskazań	% wskazań
Wójt/burmistrz i pracownicy urzędu gminy	28	100
Rada gminy	28	100
Reprezentanci środowiska lokalnego (liderzy i lokalne podmioty)	24	85,7
Eksperti krajowi reprezentujący instytucje (np. fundacje, agencje rozwoju)	4	14,3
Eksperti krajowi reprezentujący prywatne firmy doradcze	4	14,3
Szkoły wyższe	1	3,6
Eksperti zagraniczni	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Jako autorów wszystkich analizowanych dokumentów strategii wskazano przedstawicieli samorządu i pracowników urzędu. W większości badanych gmin (24) wskazano uspołecznienie procesu planowania strategicznego na etapie opracowywania strategii – udział reprezentantów środowiska lokalnego w tworzeniu dokumentów. Niewielki był natomiast udział ekspercki w przygotowaniu strategii rozwoju badanych gmin. Eksperti krajowi reprezentujący różnego rodzaju instytucje byli współautorami tylko pięciu strategii⁷⁸⁴. Udział tej grupy ekspertów był czynnikiem korzystnie warunkującym jakość dokumentów planistycznych. Reprezentanci prywatnych firm doradczych byli współautorami czterech strategii. W badanych gminach nie wskazano natomiast zaangażowania ekspertów zagranicznych w proces opracowywania strategii. Niewielkie zainteresowanie władz samorządowych zaangażowaniem ekspertów zewnętrznych mogło wynikać z potrzeby ograniczania kosztów opracowania strategii. We wszystkich badanych gminach środki na finansowanie opracowania strategii pochodziły z budżetu lokalnego. Szczegółowe informacje o składach autorskich analizowanych dokumentów zawarto w tabeli 6.5.

Tabela 6.5. Składy autorskie strategii rozwoju gmin

Liczba gmin	Wójt/ burmistrz i pracownicy urzędu gminy	Rada gminy	Reprezentanci środowiska lokal- nego (liderzy i lo- kalne podmioty)	Eksperti krajowi reprezentujący instytucje (np. fundacje, agencje rozwoju, uczelnie)	Eksperti krajowi reprezentujący prywatne firmy doradcze
18	+	+	+	-	-
4	+	+	+	+	-
2	+	+	+	-	+
2	+	+	-	+	-
1	+	+	-	-	+
1	+	+	-	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W 19 gminach w grupie autorów wskazano wyłącznie podmioty lokalne (strategie powstałe bez wsparcia eksperckiego), co zdecydowanie niekorzystnie wpływa na możliwość rozpoznania uwarunkowań zewnętrznych rozwoju. W przypadku czterech analizowanych dokumentów odnotowano brak partycypacji społeczności lokalnej na etapie przygotowania opracowań. Na problem uspołecznienia procesu opracowywania lokalnych strategii rozwoju oraz wsparcia eksperckiego dla tegoż procesu wskazuje także m.in. H. Pondel. W świetle przeprowadzonych w 2010 r. przez H. Pondel badań w 47 gminach wiejskich województwa wielkopolskiego wynika, że głównymi podmiotami (ponad 60% wskazań) opracowywania i aktualizacji lokalnych strategii rozwoju byli pracownicy urzędów gmin i radni. Rzadko jako autorów wymieniano lokalnych przedsiębiorców, partnerów społecznych czy liderów społeczności. Z reguły samorządy te przygotowywały strate-

⁷⁸⁴ Należy tu wymienić m.in. Centrum Integracji Obszarów Wiejskich z UE w Lublinie, Fundację Rozwoju Lubelszczyzny, Fundację Akademii Rolniczej w Lublinie im. Wincentego Witosa, Agencję Rozwoju Lokalnego sp. z o.o. filię w Zamościu oraz pracownika naukowego UMCS w Lublinie – dr. Jana Polskiego

gie we własnym zakresie – z pomocy firm zewnętrznych skorzystało 5 spośród 43 jednostek samorządu gmin wiejskich mających strategię rozwoju⁷⁸⁵.

Wśród analizowanych dokumentów strategicznych rozwoju gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego te strategie, które opracowywane były bez wsparcia ekspertów (19 opracowań) sporządzono w oparciu o wytyczne vademecum dla jednostek samorządu terytorialnego „Strategie rozwoju lokalnego w latach 2007–2013”⁷⁸⁶. Niniejszy dokument nie stanowił obligatoryjnego schematu, jednakże dla poprawności i porównywalności metodyki opracowania strategii różnych jednostek zalecane było stosowanie wytycznych vademecum. Posiadanie aktualnej strategii rozwoju wraz z wynikającym z niej wieloletnim planem inwestycyjnym było dla jednostek samorządu terytorialnego warunkiem formalnym ubiegania się o środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013. Na podstawie powyższego można wnioskować o reaktywnym charakterze wskazanych strategii gminnych. Oprócz niewątpliwie wielu zalet, wynikających z możliwości wykorzystania vademecum jako wsparcia metodycznego, wskazać można także takie zagrożenia dla jakości powstających na jego podstawie strategii jak: szablonowość, przyjęcie rozwiązań gotowych jako optymalnych, niechęć do wprowadzania indywidualnych rozwiązań i korzystania z pomocy ekspertów.

Najwięcej strategii – 20, swoim horyzontem czasowym nakłada się na perspektywę finansową Unii Europejskiej 2007–2013. Jedynie 20 dokumentów podlegało aktualizacji, podczas gdy, jak podkreśla A.P. Wiatrak, aby strategia rozwoju gminy stała się rzeczywistym narzędziem zarządzania rozwojem lokalnym niezbędna jest jej ciągła aktualizacja. Służy ona uzyskaniu dokładniejszych i pełniejszych informacji, zapobieganiu/ograniczeniu występowania ujemnych doświadczeń i poprawie efektywności podjętych działań⁷⁸⁷.

Analizując czasookres opracowanych strategii oraz uwzględnivszy brak aktualizacji dokumentów, można ponownie wnioskować o ich reaktywnym charakterze i głównej przyczynie powstania – chęci pozyskania środków na rozwój z UE.

Kolejną analizowaną kwestią w ramach oceny jakości sporządzonych w badanych gminach dokumentów strategii była ich struktura. Szczegółowe informacje zawarto w tabeli 6.6.

⁷⁸⁵ H. Pondel: Środowisko naturalne w działalności gmin wiejskich województwa wielkopolskiego. [w:] *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, K. Michałowski (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 129–132.

⁷⁸⁶ Zaakceptowany przez Zarząd Województwa Lubelskiego (01.08.2007 r.).

⁷⁸⁷ A.P. Wiatrak: Role of public consultations in strategic public management. *Współczesne Zarządzanie*, 2010, nr 1, s. 17–18.

Tabela 6.6. Elementy struktury strategii

Elementy struktury ⁷⁸⁸ dokumentu:	Liczba wskazań
Diagnoza stanu gminy	28
Analiza sektorowa SWOT	19
Analiza zbiorcza SWOT	9
Problemy rozwoju	17
Wizja	20
Cel nadrzędny/Misja	22
Cele strategiczne	28
Cele operacyjne	28
Zadania i projekty realizacyjne	28
Monitoring	27
Odniesienie do zapisów w Studium/Planie Zagospodarowania Przestrzennego	7
Odniesienie zapisów do programu jednostek terytorialnych wyższego szczebla	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań; sporządzone na podstawie 28 dostępnych aktualnych dokumentów.

Odnosząc się do propozycji metodycznych podawanych w literaturze przedmiotu należy zauważyć ogólną poprawność formalną w zakresie struktury analizowanych dokumentów. Jako przykłady poprawności formalnej i proceduralnej można wskazać⁷⁸⁹:

- kompletność pod względem podstawowych elementów struktury odpowiadającej czynnościom planistycznym: diagnoza – analiza – tworzenie wizji – określenie celów strategicznych – operacjonalizacja – monitoring,
- wskazanie na podstawie diagnozy problemów rozwojowych, z których wyprowadzono cele strategiczne (w 17 strategiach),
- sformułowanie celów rozwoju i dokonanie prawidłowej ich hierarchizacji i operacjonalizacji we wszystkich dokumentach,
- podanie ogólnych wytycznych monitoringu w 27 z 28 analizowanych dokumentów,
- odniesienie zapisów strategii do programu jednostek terytorialnych wyższego szczebla (w 23 dokumentach).

Mankamenty w kwestiach formalnych analizowanych dokumentów to przede wszystkim: brak wskaźników monitoringu umożliwiających określanie stopnia i tempa realizacji zamierzeń strategicznych oraz dokonywanie ich ewentualnych aktualizacji (12 przypadków), brak określania wizji rozwojowej (w 8 przypadkach), a w przypadku trzech dokumentów wystąpił zupełny brak strategicznego ukierunkowania, ponieważ nie wskazano w nich ani wizji ani misji rozwoju.

W tabeli 6.7. przedstawiono informacje na temat celów analizowanych strategii rozwoju.

⁷⁸⁸ Rozszerzona wersja propozycji struktury wg J. Kota, por. J. Kot: *Zarządzanie rozwojem...*, dz. cyt., s. 185.

⁷⁸⁹ D. Guzal-Dec: Strategie rozwoju lokalnego jako narzędzie zarządzania rozwojem gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Roczniki Naukowe SERIA*, 2015, t. 17, s. 128.

Tabela 6.7. Cele strategiczne planów rozwoju społeczno-gospodarczego w badanych gminach

Obszary celów strategicznych	Cele strategiczne:	Liczba wskazań	% ogółu wskazywanych celów
infrastruktura techniczna	infrastruktura techniczna	14	12,7
	(w tym) infrastruktura informatyczna	7	
rozwój turystyki	rozwój funkcji turystycznej	14	12,7
	wzrost atrakcyjności uzdrowiskowej	1	
	(w tym) rozwój agroturystyki	1	
	tworzenie wizerunku gminy jako ośrodka turystyki i rekreacji	4	
	promocja turystyczna gminy w kraju i za granicą	1	
jakość życia mieszkańców	poprawa poziomu życia mieszkańców	10	29,1
	infrastruktura społeczna	8	
	zapewnienie bezpieczeństwa publicznego	2	
	zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego	2	
	zabezpieczenie odpowiedniego poziomu opieki medycznej	3	
	rozwój usług dla mieszkańców	1	
	rozwój edukacji	5	
	rozwój sportu masowego	3	
rozwój rekreacji	4		
ochrona środowiska i zasobów kulturowych	ochrona środowiska/walorów przyrodniczych	11	12,1
	zachowanie dóbr kultury dziedzictwa materialnego	5	
	rozwój w oparciu o potencjał środowiskowy i kulturowy	3	
	odnowa wsi – pielęgnacja kultury i tradycji	1	
wspieranie przedsiębiorczości		14	8,4
rozwój kapitału ludzkiego		10	6,1
rozwój kapitału społecznego		11	6,7
jakość zarządzania samorządowego	dobre zarządzanie gminą	3	3,0
	budowanie systemu marketingu gminnego	1	
	zwiększenie współpracy z innymi JST, NGOs i sektorem gospodarczym	1	
	współpraca międzynarodowa	1	
rozwój i podnoszenie efektywności rolnictwa		7	4,2
wspomaganie rozwoju wielofunkcyjności		3	1,8
rozwój przemysłu		1	0,6
zwiększanie atrakcyjności gospodarczej	zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej gminy	3	2,4
	przyciąganie inwestorów strategicznych/potencjalnych	1	

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Tylko w przypadku 14 dokumentów w misji założono realizację zrównoważonego rozwoju. Szczegółowy układ celów strategicznych wskazuje natomiast wyraźnie na preferencje wzmocnienia ładu społecznego i gospodarczego w ramach zrównoważonego rozwoju oraz mniejsze znaczenie przypisane ładom – instytucjonalnemu oraz środowiskowo-przestrzennemu. Powyższa sytuacja może być podyktowana dostosowaniem do indywidualnych problemów poszczególnych gmin – dużej skali problemów społeczno-gospodarczych, ale budzi obawę o zachowanie zrównoważonego rozwoju.

W kontekście preferowanych funkcji gospodarczych cele strategiczne odnoszą się głównie do rozwoju turystyki, w niewielkim stopniu dotyczą rolnictwa czy przemysłu. Pozytywnym faktem jest wyznaczenie celów związanych z rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego. Postawione cele strategiczne jawią się generalnie jako kwantyfikowalne, a dzięki temu bardziej realne do osiągnięcia.

Niezwykle ważnym instrumentem umożliwiającym prawidłowe wdrażanie strategii i programów – taktycznych narzędzi zarządzania – jest ich monitoring. Szczegółowej analizie poddano zatem zestaw podejmowanych przez samorząd działań w ramach monitoringu gminnych planów/programów/strategii rozwoju.

Tabela 6.8. Działania podejmowane przez badane urzędy gmin w ramach monitoringu gminnych planów/programów/strategii rozwoju

Działania	liczba wskazań
systematyczne, ale o mniejszej częstotliwości, spotkania osób odpowiedzialnych za realizację programu	12
systematyczna sprawozdawczość z realizacji	9
sprawozdawczość pod koniec kadencji	9
spotkania w momencie wystąpienia problemu z realizacją	8
coroczne spotkania osób odpowiedzialnych za realizację programu	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Do najczęściej podejmowanych działań monitoringu gminnych planów/programów rozwoju należały systematyczne (ale o częstotliwości mniejszej niż raz do roku) spotkania osób odpowiedzialnych za realizację programu – wskazane przez 12 przedstawicieli władz lokalnych. Coroczne spotkania osób odpowiedzialnych za realizację programów były upowszechnione w urzędach stosunkowo rzadko (5 wskazań). Systematyczna sprawozdawczość oraz sprawozdawczość pod koniec kadencji miała miejsce tylko w kilku urzędach (9 wskazań).

Niska aktywność przedstawicieli samorządu występowała także w obszarze zarządzania realizacją gminnych planów/programów/strategii rozwoju. Najczęściej podejmowanym działaniem, ale nie powszechnie (16 wskazań), było upublicznianie informacji dotyczących ich realizacji. Niewątpliwie niekorzystnie wpływało to na uspołecznienie planów i programów na etapie realizacji. Z punktu widzenia odbioru społecznego realizowanej polityki rozwojowej władz gminnych ważny jest dobór odpowiednich instrumentów upubliczniania informacji o realizacji gminnych planów/programów/strategii rozwoju oraz ich forma. Winny być one

dostosowane do potrzeb społeczności lokalnej i umożliwić dostęp do informacji jak najszerszemu kręgowi odbiorców, a jednocześnie docierać do odbiorców mających realny wpływ na społeczność (lokalnych liderów).

Tabela 6.9. Instrumenty/sposoby upubliczniania informacji dotyczących realizacji gminnych planów/programów/strategii rozwoju wykorzystywane w badanych urządach gmin

Instrumenty/sposoby upubliczniania informacji	Liczba wskazań
strona internetowa	16
organizowanie spotkań z mieszkańcami	16
przekazywanie informacji sołtysom	16
informacje udzielane zainteresowanym w urzędzie	16
spotkanie z lokalnymi liderami	13
lokalne media	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Analiza sposobów i instrumentów upubliczniania informacji dotyczących realizacji gminnych planów/programów/strategii rozwoju stosowanych w badanych urządach gmin wskazuje na niedostateczny stopień wykorzystania instrumentarium samorządowej polityki komunikacji społecznej. Najczęściej przekaz informacji odbywał się podczas bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, za pośrednictwem sołtysów oraz przy pomocy Internetu. Wskazane środki komunikacji stosowano tylko w 16 urządach, podczas gdy zalecane byłoby ich powszechne użycie. Zdecydowanie częściej powinny być także organizowane spotkania informacyjne z lokalnymi liderami oraz wykorzystywane lokalne media jako źródła upubliczniania informacji o efektach realizacji polityki rozwoju.

Poza ogólną strategią rozwoju, aż 14 gmin posiadało strategie specjalistyczne o charakterze nieobligatoryjnym (strategie rozwoju funkcji turystycznej, a w jednym przypadku turystyki uzdrowiskowej). Były to zarówno dokumenty opracowywane dla poszczególnych gmin, jak i dla obszarów kilku gmin, najczęściej finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach RPO Rozwój Polski Wschodniej i RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013. Szczegółowe informacje przedstawiono w tabeli 6.10.

Tabela 6.10. Strategie funkcjonalne badanych gmin przyrodniczo cennych

Nazwa dokumentu	Gmina/gminy	Źródło finansowania
„Strategia rozwoju marki Kazimierz Dolny”	Kazimierz Dolny	RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013
„Strategia marki Janów Lubelski zoom natury”	Janów Lubelski	RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013
„Strategia Rozwoju Włodawskiego Obszaru Funkcjonalnego do 2020 roku”	Włodawa, Urszulin, Sosnowica	PO Pomoc Techniczna 2007–2013
„Strategia rozwoju turystyki Gminy Urszulin”	Urszulin	RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013
„Strategia produktu turystycznego Gotania”	Tomaszów Lubelski	RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013
„Strategia Funkcjonalno-Przestrzenna Rozwoju Turystyki Krainy Lessowych Wąwozów na Obszarze Funkcjonalnym Powiśle”	Janowiec, Wąwolnica, Kazimierz Dolny	Własne LOT
„Strategia rozwoju turystyki gminy Zwierzyniec”	Zwierzyniec	RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013
„Strategia marki Zwierzyniec”	Zwierzyniec	RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013
„Strategia długookresowej współpracy gminy Zwierzyniec i Narol”	Zwierzyniec	RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013
„Strategia rozwoju kompetencji uzdrowiskowych i turystycznych Gminy Krasnobród” ⁷⁹⁰ .	Krasnobród	PO Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007–2013
„Strategia rozwoju turystyki w regionie Biała Podlaska – Brześć na lata 2008–2020”	Konstantynów, Rossosz, Janów Podlaski, Sławatycze	Program Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wśród wspomnianych dokumentów, poprawnych generalnie zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym, należy wyróżnić: „Strategię marki Janów Lubelski Zoom Natury”, „Strategię rozwoju turystyki gminy Zwierzyniec” i powiązaną z nią „Strategię długookresowej współpracy gminy Zwierzyniec i Narol” oraz „Strategię rozwoju turystyki Gminy Urszulin”. Strategie te są dobrym przykładem planowania działań dywersyfikujących funkcję turystyczną, służących rozwojowi różnych form turystyki zrównoważonej oraz rozwoju edukacji ekologicznej, a także podjęcia kooperacji z instytucjami lokalnymi na rzecz rozwoju turystyki.

W krótkiej reasumpcji aktywności badanych samorządów w obszarze planowania strategicznego zrównoważonego rozwoju należy zauważyć niedostatki w zakresie planowania przestrzennego oraz w tworzeniu dokumentacji walorów

⁷⁹⁰ W momencie badania w opracowaniu.

i zasobów przyrodniczych, które niewątpliwie niekorzystnie wpływają na planowanie inwestycji i ochronę środowiska.

W badanych gminach przyrodniczo cennych powszechnie natomiast tworzone były ogólne strategie rozwoju gospodarczego (w trzech – strategie zrównoważonego rozwoju). W założeniach tych dokumentów przyjęto kreowanie zrównoważonego rozwoju. Niedoskonałości metodologiczne (z jednej strony częsty brak wizji, a z drugiej narzędzi realizacji i monitoringu) budzą jednak obawy o możliwość faktycznego zastosowania tych dokumentów jako narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym. Jako pozytywne, w aspekcie planowania strategii gospodarczych, należy wskazać coraz powszechniejsze (przy pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego – UE na ich opracowanie) tworzenie strategii funkcjonalnych – rozwoju różnych form turystyki zrównoważonej.

Realizacja działań związanych z ochroną środowiska i przyrody w badanych gminach – w opinii władz i pracowników urzędu. Dbałość o ochronę środowiska i przyrody na terenie gminy należy do katalogu zadań własnych samorządu gminnego⁷⁹¹. Ich realizacja jest podstawą prowadzenia przez władze samorządowe lokalnej polityki ekologicznej, której jednym z obszarów działań jest ochrona środowiska naturalnego na terenie gminy.

Ankietowani wójtowie i burmistrzowie poproszeni zostali zatem o relatywną (w porównaniu do innych zadań własnych) ocenę ważności i trudności realizacji działań związanych z ochroną środowiska i przyrody zawartych w ramach zadania własnego gminy – „ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna”. Według większości badanych zadania te były równie ważne (21 wskazań) jak pozostałe zadania własne, a tylko trzech ankietowanych oceniło je jako ważniejsze. Stopień trudności realizacji tych działań był na ogół zbliżony do stopnia trudności realizacji innych zadań (16 wskazań), sześciu ankietowanych natomiast oceniło je jako trudniejsze. Jako przyczynę wskazania wyższego, w porównaniu do innych zadań własnych, stopnia trudności realizacji podano niedostatek środków finansowych na działania z zakresu ochrony przyrody.

W 15 gminach wójtowie i burmistrzowie zgłosili problemy związane z realizacją działań w ramach prowadzenia gospodarki odpadami w gminie. Problemy dostrzegane przez wójtów to:

- nieodpowiednia segregacja odpadów przez mieszkańców,
- niezadowolająca częstotliwość odbioru, brak dojazdu do niektórych posesji,
- wysokie koszty ponoszone przez mieszkańców,
- brak czytelnych unormowań prawnych dla terenów rekreacyjnych i trudności z objęciem gospodarką odpadami osób niezameldowanych,
- egzekucja zaległości środków pieniężnych (zdaniem ankietowanych to zadanie urzędów skarbowych), brak służb egzekucyjnych przy organach gmin.

O opinie na temat realizacji gospodarki odpadami w gminie poproszono także pracowników zajmujących się sprawami ochrony środowiska w urzędach. W 13 z badanych gmin pracownicy zajmujący się sprawami ochrony środowiska do-

⁷⁹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym..., dz. cyt., art. 7.

strzegali problemy związane z gospodarką odpadami w gminie. Wśród problemów w zakresie gospodarki odpadami wskazano:

- wysokie koszty wdrażania ustawy o odpadach,
- brak informacji, skąd wynikają koszty obsługi mieszkańców, jasnych formuł naliczania opłat i ich uzasadnienia,
- brak regionalnej instalacji, konieczność transportu zebranych odpadów komunalnych na dużą odległość, co powoduje wzrost kosztów i konieczność ustalania wyższych stawek za odbieranie odpadów,
- zbyt niski poziom segregacji, niechęć do segregacji, brak środków na dostosowanie wysypisk, zakup odpowiedniej ilości kontenerów, utylizacji odpadów niebezpiecznych,
- spalanie przez mieszkańców oraz wyrzucanie do lasów i rowów większej ilości śmieci niż miało to miejsce przed wprowadzeniem ustawy,
- nieprecyzyjne sformułowanie przepisów, co powoduje, że problemy pojawiają się w każdej podejmowanej czynności (z chwilą przyjęcia deklaracji, skończywszy na wydawaniu decyzji określającej wysokość za gospodarowanie odpadami komunalnymi),
- brak możliwości egzekwowania opłat za śmieci, co skutkuje stosowaniem dawnych praktyk.

Władze gminne i pracowników zajmujących się sprawami ochrony środowiska w badanych gminach poproszono także o wyrażenie opinii na temat nowych⁷⁹² rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami. Ze względu na krótki okres obowiązywania ustaw w momencie przeprowadzania badań, jedynie w ośmiu urzędach pracownicy wyrazili jednoznaczne opinie (pięć pozytywnych i trzy negatywne). Wśród pozytywnych opinii na temat nowych uregulowań w zakresie gospodarki odpadami znalazły się następujące wypowiedzi:

- gmina robi się czysta, ludzie dbają o środowisko, nie wyrzucają do lasu śmieci i nie palą w piecach, bo i tak muszą płacić,
- nowe rozwiązania wpływają na większą świadomość ekologiczną mieszkańców gminy,
- wprowadzona ustawa poprawia sprawność gospodarki odpadowej i przynosi dobre efekty,
- wprowadzona została całościowa ewidencja wytwórców odpadów.

Zgłaszający negatywne opinie pracownicy zajmujący się sprawami ochrony środowiska w urzędzie gminy wskazywali na niejasne przepisy ustawy oraz procedury przetargowe nie pozwalające zapewnić dobrej jakości usług.

O opinie na temat nowelizacji uregulowań prawnych w zakresie gospodarki odpadami poproszono także wójtów i burmistrzów. W tym przypadku pojawiło się więcej jednoznacznych opinii (20) zarówno pozytywnych (10), jak i negatywnych (10).

Wśród dostrzeganych przez wójtów i burmistrzów pozytywnych efektów wprowadzonych zmian można wymienić:

- poprawę skuteczności odbioru odpadów,

⁷⁹² Wynikających z nowych ustaw: *Ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości...*, dz. cyt. oraz *Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach...*, dz. cyt.

- objęcie odbiorem śmieci większej liczby mieszkańców (przykład – przed wprowadzeniem ustawy było to jedynie 30% z terenu gminy),
- likwidację dzikich wysypisk,
- pozbycie się wywozu śmieci poza wysypiskami.

Negatywne oceny spowodowane były dostrzeganiem takich problemów jak:

- brak swobody działania gminy, biurokratyczne procedury podnoszące koszty funkcjonowania systemu,
- nieprecyzyjne zapisy ustawy, co prowadzi do dowolności interpretacji, nałożenie na samorządy gminne jej wprowadzania w całości bez pomocy organów państwa,
- brak narzędzi do egzekucji należności (tereny niezamieszkałe),
- kolejny obowiązek przypisany gminom,
- niejasne przepisy, luki w prawie.

Analizując opinie odnośnie nowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami, zarówno władz samorządowych, jak i pracowników zajmujących się bezpośrednio sprawami gospodarki odpadami w badanych urzędach gmin, wskazać można (mimo pojawiających się niedoskonałości, a jeszcze krótkiego okresu obowiązywania) na jej główny pozytywny efekt. Ustawa poprawia sprawność gospodarki odpadowej m.in. dzięki wprowadzeniu całościowej ewidencji wytwórców odpadów.

Wójtów i burmistrzów badanych gmin poproszono także o określenie trudności realizacji poszczególnych działań w ramach prowadzenia gospodarki odpadami oraz utrzymania porządku i czystości w gminie.

Tabela 6.11. Ocena trudności realizacji poszczególnych działań w ramach prowadzenia gospodarki odpadami oraz utrzymania porządku i czystości w gminie

Nazwa działania	Średnia ocena stopnia trudności gdzie: 0 – brak trudności, 1 – bardzo mały, 2 – mały, 3 – przeciętny, 4 – duży, a 5 bardzo duży stopień trudności	Odchylenie standardowe
zapobieganie zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych	3,4	0,8
utrzymywanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych	3,4	1,1
zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych	3,3	2,0
obowiązki kontrolne z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi	3,2	1,4
zapewnienie ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania	3,1	1,2
ustalanie opłat za usługi zagospodarowania odpadów i nieczystości ciekłych	3,0	1,0
prowadzenie nadzoru nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi	3,0	1,3
zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części	2,7	1,8
wdrożenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych	2,7	1,2
zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami	2,7	1,0
obowiązki sprawozdawcze z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi	2,6	1,6
tworzenie warunków do utrzymania czystości i porządku w gminie lub zapewnienie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych	2,3	1,4
objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi	2,3	1,3
uchwalanie regulaminu porządku i czystości w gminie	2,3	1,2
zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych stacji zlewnych	2,1	1,8
działania informacyjno-edukacyjne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi	2,1	1,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Ankietowani jako umiarkowany ocenili stopień trudności działań w ramach prowadzenia gospodarki odpadami oraz utrzymania porządku i czystości w gminie. W badanej grupie działań jako relatywnie najtrudniejsze (ponadprzeciętny stopień trudności – średnia ocen powyżej 3) wskazano powszechne czynności, związane z utrzymaniem czystości porządku na przystankach komunikacyjnych oraz zapobieganiu zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych. Ponadprzeciętny stopień trudności dotyczył także, zdaniem ankietowanych, zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, a także wywiązywania się z obowiązków kontrolnych z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jako przeciętnie trudne (średnia ocen 3,0) wskazano: ustalanie opłat za usługi zagospodarowania odpadów i nieczystości ciekłych oraz prowadzenie nadzoru nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Ankietowanych wójtów i burmistrzów poproszono także o opinie na temat likwidacji Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Według 16 badanych spowodowała ona utrudnienia w realizacji przedsięwzięć proekologicznych (mniej pieniędzy na inwestycje), pozostali nie dostrzegali istotnych zmian dla prowadzonej polityki ochrony środowiska, żaden z badanych nie wskazał pozytywnych zmian spowodowanych likwidacją funduszu.

Należy zatem stwierdzić, że badani wójtowie i burmistrzowie gmin przyrodniczo cennych w większości (26) priorytetowość realizacji zadań związanych z ochroną środowiska i przyrody ocenili podobnie jak priorytetowość innych zadań własnych. Stopień ich trudności w opinii większości (22) także był zbliżony do stopnia trudności realizacji innych zadań własnych. Ankietowani (8), którzy uznali te zadania za relatywnie trudniejsze, jako przyczynę takiej oceny podawali niedostatek środków finansowych na działania z zakresu ochrony przyrody.

Generalnie jako pozytywne oceniono także zmiany wprowadzone nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi w zakresie gospodarki odpadami. Jako przykłady pozytywnych efektów wywołanych wprowadzeniem tych rozwiązań podawano wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców i stopniowe zanikanie problemu powstawania „dzikich wysypisk” śmieci. W zakresie gospodarki odpadami jako umiarkowane problemy zgłaszano zbyt mało upowszechnioną i niewłaściwie prowadzoną segregację odpadów oraz trudności w egzekwowaniu od mieszkańców opłat za wywóz nieczystości.

Zarządzanie środowiskowe realizowane przez urzędy gmin. Narzędziem realizacji polityki ekologicznej przez władze samorządowe jest także wdrażanie zarządzania środowiskowego w urzędach gmin.

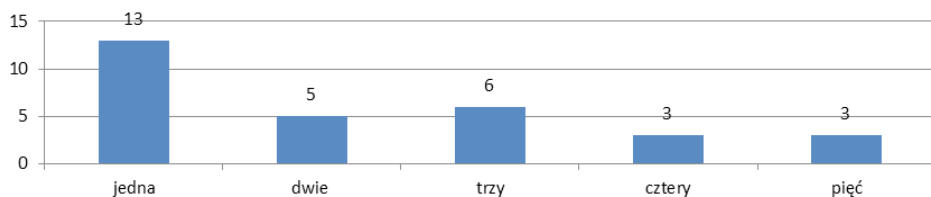
Stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych urzędu gminy, w tym zapewnienie obsady kadry o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych jest wstępnym warunkiem do usprawnienia i poprawy skuteczności zarządzania środowiskowego. Tymczasem tylko w 8 urzędach⁷⁹³ powołane było stanowisko inspektora

⁷⁹³ Nie wykazano przy tym występowania istotnie statystycznego związku między liczebnością kadr urzędu gminy a powołaniem stanowiska inspektora ds. środowiska (stanowiska te były powoływane w gminach o bardzo zróżnicowanym potencjale kadrowym).

do spraw ochrony środowiska. Tylko w jednej gminie funkcjonował samodzielny wydział, w czterech wydział połączony z innymi wydziałami. Aż w 22 badanych urzędach problematyką środowiskową zajmowała się osoba wykonująca także inne zadania. W kontekście specyfiki badanych jednostek samorządowych (gminy o szczególnych walorach przyrodniczych, podlegających ochronie prawnej) powyższą sytuację należy uznać za utrudniającą sprawną realizację działań z zakresu zarządzania środowiskowego.

W badanych urzędach gmin niekorzystnie przedstawiała się także liczebność kadr zajmujących się ochroną środowiska oraz jej dobór pod względem kwalifikacji. W 13 urzędach tylko jedna osoba pełniła takie obowiązki. Szczegółowe informacje zawarto na wykresie 6.1.

Wykres 6.1. Liczba osób zajmujących się sprawami ochrony środowiska w urzędzie gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Tylko w dwudziestu gminach osoby odpowiedzialne za sprawy ochrony środowiska legitymowały się wykształceniem przyrodniczym (w piętnastu zatrudniony był tylko jeden pracownik, w pozostałych pięciu – dwóch). Za pozytywną należy jednak uznać aktywność urzędników w podnoszeniu swoich kwalifikacji. Uczestnictwo pracowników urzędu w kursach, szkoleniach lub studiach podyplomowych dotyczących ochrony środowiska wskazano w 28 jednostkach, a w 22 – z tematyki funkcjonowania obszarów Natura 2000. Wójtowie/burmistrzowie mniej aktywnie podnosili swoją wiedzę i kompetencję w tym zakresie. Doksztalanie władz samorządowych w zakresie ochrony środowiska wskazano w 18 jednostkach, a w 16 z tematyki funkcjonowania obszarów Natura 2000.

Wyjazdy studyjne związane z kwestiami ochrony środowiska odbyło 9 wójtów/burmistrzów. W dwóch przypadkach był to wyjazd zarówno krajowy, jak i zagraniczny. Celem wyjazdów było zdobycie wiedzy i doświadczenia w zakresie gospodarki odpadami, alternatywnych źródeł pozyskiwania energii, wdrażania i funkcjonowania obszarów Natura 2000 oraz możliwości wykorzystania warunków przyrodniczych do produkcji zdrowej żywności. Aktywność władz w tym obszarze poszerzania wiedzy, a tym samym podnoszenia świadomości ekologicznej, nie była zatem optymalna. Niezwykle ważne wydaje się rozwijanie tej aktywności i promowanie wyjazdów studyjnych, np. w ramach współpracy z gminami partnerskimi, krajowymi czy zagranicznymi.

Przejawem osiągnięcia przez gminę zaawansowanego etapu wdrażania zarządzania środowiskowego jest certyfikacja⁷⁹⁴. Systemy zarządzania środowiskowego stanowią dobrowolne zobowiązanie firm i instytucji do podejmowania konkretnych działań technicznych i organizacyjnych w celu zmniejszenia stopnia ich oddziaływania na środowisko. W „Polityce ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do 2016 roku” jako cel średniookresowy wskazuje się jak najszersze przystępowanie firm i instytucji do systemu EMAS. Kierunkiem działań państwa w okresie 2009–2012 miało być stworzenie mechanizmów stymulujących przystępowanie instytucji do systemu zarządzania środowiskowego EMAS czy normy ISO 14001⁷⁹⁵, w tym ograniczenie kosztów wdrażania, przy podniesieniu prestiżu instytucji publicznej posiadającej certyfikat oraz ograniczenie i uproszczenie trybu kontroli takich instytucji⁷⁹⁶.

W żadnym z badanych urzędów gmin nie wdrożono jednakże, ani nie planowano wdrożenia, systemu według norm ISO 14001 lub/i EMAS, jako uzasadnienie podając zbyt wysokie koszty wdrażania przy ograniczeniach finansowo-kadrowych. Ze względu na fakt, że sformalizowane systemy zarządzania środowiskowego typu EMAS czy ISO 14001 są nadal rzadko obecne w urzędach gmin wiejskich, czy obsługujących je przedsiębiorstwach komunalnych⁷⁹⁷, pracowników zajmujących się sprawami ochrony środowiska w badanych urzędach zapytano o niesformalizowane działania proekologiczne. W żadnym z badanych urzędów nie podjęto proekologicznych usprawnień organizacyjnych. Analizie poddano zatem przyczyny braku aktywności w tym obszarze. W tabeli 6.12. przedstawiono szczegółowe informacje odnośnie wskazywanych przez pracowników ds. ochrony środowiska ograniczeń proekologicznych usprawnień organizacyjnych podejmowanych przez urzędy gmin.

⁷⁹⁴ M. Zwolińska-Ligaj: Rola samorządów..., dz. cyt., s. 166.

⁷⁹⁵ System ISO 14000 obejmuje i reguluje cały obszar działalności i zarządzania organizacją w stosunku do środowiska, w tym planowanie, organizowanie, monitorowanie i kontrolę, również odpadami. Korzyści wynikające z wdrażania norm ISO 14000 związane są z obniżką kosztów wynikającą z racjonalnej gospodarki surowcami, energią czy zagospodarowaniem odpadów. Istotne też są tzw. korzyści niewymierne, związane z poprawą wizerunku; za M. Sadowy: Gospodarka komunalna. [w:] *Gospodarka i finanse...*, dz. cyt., s. 375. Obecnie najbardziej wiarygodnym systemem zarządzania środowiskowego jest system EMAS. EMAS w swoich wymaganiach systemowych opiera się na normie ISO 14001, rozszerza on jednak wymagania o cztery elementy: wykazywanie ciągłej poprawy działalności prośrodowiskowej organizacji; wykazywanie pełnej zgodności z unijnymi i krajowymi przepisami prawa ochrony środowiska obowiązującymi organizację; informowanie (za pomocą deklaracji środowiskowej) opinii publicznej i zainteresowanych stron (klientów i społeczności lokalnej) o wpływie na środowisko organizacji, jej produktów i usług oraz o działaniach podejmowanych przez nią w celu minimalizowania negatywnych oddziaływań środowiskowych; włączenie pracowników w proces poprawy efektów działalności środowiskowej organizacji, za: www.mos.gov.pl, dostęp z dnia 10.02.2015.

⁷⁹⁶ *Polityka ekologiczna...*, dz. cyt., s. 17–18.

⁷⁹⁷ Laboratorium badań wody, ścieków, osadów ściekowych i gleb w PGKiM sp. z o.o. w Tomaszowie Lubelskim stosuje system zarządzania jakością zgodnie z normą ISO PN-EN 17025:2005, 05 września 2008 r. Laboratorium PGKiM uzyskało certyfikat akredytacji wydany przez Polskie Centrum Akredytacji. Zakres akredytacji nr AB 948.

Tabela 6.12. Ograniczenia proekologicznych usprawnień organizacyjnych podejmowanych przez urzędy gmin w opinii pracowników ds. ochrony środowiska

Ograniczenia proekologicznych działań/usprawnień organizacyjnych	liczba wskazań
niski poziom wsparcia (w tym finansowego) ze strony władz centralnych w zakresie realizacji polityki prośrodowiskowej	24
niska zdolność do finansowania inwestycji proekologicznych ze środków własnych budżetu	24
niski poziom wsparcia (w tym finansowego) ze strony władz wojewódzkich w zakresie realizacji polityki prośrodowiskowej	22
niski poziom kooperacji samorządów gminnych województwa lubelskiego w zakresie tworzenia wspólnych programów rozwiązywania problemów środowiskowych	16
ograniczony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania działalności proekologicznej	14
trudności w zdobyciu certyfikacji EMAS/ISO itp.	13
niska świadomość ekologiczna mieszkańców, utrudniająca sprawną realizację polityki ekologicznej w gminie, np. w zakresie utrzymania czystości i porządku, sprawnej realizacji gospodarki odpadami	12
niski poziom wyposażenia i zły stan infrastruktury technicznej (wodno-kanalizacyjnej)	10
niska świadomość ekologiczna pracowników urzędu	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wśród głównych barier wprowadzania proekologicznych usprawnień organizacyjnych w badanych urzędach gmin wskazywano niski poziom wsparcia (w tym finansowego) ze strony władz centralnych i wojewódzkich w zakresie realizacji polityki prośrodowiskowej oraz niską zdolność do finansowania inwestycji proekologicznych ze środków własnych budżetu. Problemem nie stanowiła raczej niska świadomość ekologiczna pracowników urzędu (tylko 2 wskazania) natomiast dostępną (12 wskazań) barierą była niska świadomość ekologiczna mieszkańców, utrudniająca sprawną realizację polityki ekologicznej w gminie, np. w zakresie utrzymania czystości i porządku, sprawnej realizacji gospodarki odpadami.

Do podstawowych zadań gminy z zakresu zarządzania środowiskowego należy pozyskiwanie i publiczne udostępnianie informacji ekologicznej. Zapewnienie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o działaniach instytucji publicznych w tej dziedzinie jest niewątpliwie istotnym warunkiem kształtowania świadomości ekologicznej i pobudzania aktywności społeczeństwa w działaniach na rzecz ochrony środowiska⁷⁹⁸. Kwestie te znalazły się w dokumencie „Polityka ekologiczna państwa...”, w którym podkreślono potrzeby m.in. doskonalenia metod udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie przez wszystkie instytucje publiczne oraz szkolenia pracowników instytucji publicznych w zakre-

⁷⁹⁸ M. Zwolińska-Ligaj: Rola samorządów..., dz. cyt., s. 166.

się przepisów o dostępie społeczeństwa do informacji o środowisku⁷⁹⁹. Rzeczone zagadnienia zostały ustawowo uregulowane w 2008 r.⁸⁰⁰

W odniesieniu do badanych gmin zasoby środowiskowe zostały zwaloryzowane w takich dokumentach, jak: opracowanie ekofizjograficzne – w dziewięciu gminach czy monografia przyrodnicza – w 13 jednostkach. Tylko w czterech urzędach sporządzono bazę danych o stanie poszczególnych elementów środowiska. Rzadko także, w dziesięciu gminach, aktualizowano informacje ekologiczne na potrzeby zarządzania.

Tabela 6.13. Działania urzędów gmin dotyczące pozyskiwania, przetwarzania i udostępniania informacji ekologicznej

Działania	Liczba wskazań
wypełnianie zobowiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji ekologicznej (zamieszczanie informacji na stronie BIP)	29
sporządzanie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie	15
sporządzanie inwentaryzacji przyrodniczej	13
pozyskiwanie informacji o dyspozycyjnych zasobach gospodarczych, w tym przyrodniczych na terenie gminy, także dla promocji walorów gminy	12
pozyskiwanie informacji o zagrożeniach ekologicznych i potencjalnych źródłach konfliktów społecznych na tle ekologicznym	11
aktualizacja informacji ekologicznej na potrzeby zarządzania	10
sporządzanie opracowania ekofizjograficznego	9
budowa bazy danych o stanie poszczególnych elementów środowiska	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wśród najczęściej realizowanych działań dotyczących pozyskiwania, przetwarzania i udostępniania informacji ekologicznej wskazano wypełnianie zobowiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji – zamieszczanie informacji na stronie internetowej BIP w 29 badanych urzędach oraz sporządzanie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie – w 15 urzędach. Sporadycznie opracowywano natomiast bazy danych o stanie środowiska. Aktywność badanych urzędów w obszarze gospodarowania informacją ekologiczną należy uznać za niedostateczną.

Źródłem pozyskiwania przez urzędy gmin informacji o środowisku naturalnym było głównie Ministerstwo Środowiska – 25 wskazań, zarządcy obszarów chronionych – 20, a rzadziej instytucje naukowo-badawcze – 15 wskazań oraz proekologiczne organizacje pozarządowe – 12 wskazań. Do najczęściej wykorzystywanych przez urzędy gmin sposobów i narzędzi udostępniania informacji ekologicznej należała, jak już podano, strona BIP – 29 wskazań, następnie tablica ogłoszeń – 27 wskazań, oficjalna strona internetowa urzędu gminy – 25 wskazań, rzadziej lokalna prasa – 11 wskazań, a w dwóch urzędach wskazano także na inną formę – spotkania z mieszkańcami, pośrednictwo radnych, sołtysów, sesje rady gminy.

⁷⁹⁹ Polityka ekologiczna państwa..., dz. cyt., s. 18–19.

⁸⁰⁰ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji..., dz. cyt.

Rozwój szkolnej i pozaszkolnej edukacji ekologicznej oraz współpraca z innymi podmiotami i instytucjami w zakresie upowszechniania proekologicznych postaw mieszkańców to kolejny obszar kompetencyjny władz lokalnych w zakresie zarządzania środowiskowego. Edukacja ekologiczna jest podstawowym warunkiem zwiększenia udziału społeczeństwa w działaniach na rzecz ochrony środowiska⁸⁰¹. W Polsce zadania z zakresu edukacji ekologicznej (jak wspomniano także w rozdziale 2.6.) są w dużym stopniu dofinansowywane ze środków funduszy celowych, ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o które mogą ubiegać się jednostki samorządowe m.in. z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Zaangażowanie urzędu w prowadzenie edukacji ekologicznej wskazano we 24 gminach, w pozostałych przypadkach podano, że działania takie realizują jednostki organizacyjne – głównie zespoły szkół oraz instytucje kultury.

Tabela 6.14. Działania urzędów gmin z zakresu edukacji ekologicznej

Działania	liczba wskazań
organizacja konkursów, akcji np. „Sprzątanie Świata”, festynów, imprez, itp.	23
prowadzenie akcji informacyjno-edukacyjnych dla społeczności lokalnej, np. w zakresie zagospodarowania odpadów, zmiany nośnika energii, wykorzystania energii odnawialnej (OZE)	22
podnoszenie kwalifikacji pracowników gminy poprzez uczestnictwo w szkoleniach, konferencjach i seminariach poświęconych zagadnieniom ekologii i ochrony środowiska	22
przygotowywanie materiałów informacyjno-edukacyjnych, np. dot. zbiórki i selekcji odpadów	20
informowanie o specyfice funkcjonowania sieci Natura 2000	18
organizacja zebrań wiejskich, spotkań, wykładów dotyczących problemów środowiskowych dla społeczności lokalnej i młodzieży	17
działania edukacyjne w placówkach oświatowych np.: organizowanie wycieczek, spotkań, konkursów itp.	17
prowadzenie działań mających na celu zachęcenie rolników do udziału w programie rolno-środowiskowym	14
organizacja wykładów i szkoleń dotyczących zagadnień środowiskowych dla radnych i sołtysów	13
prowadzenie działań mających na celu propagowanie wśród rolników Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej	13
promocja działań w zakresie ochrony środowiska w gminie w środkach masowego przekazu	13
popieranie uczestnictwa podmiotów zlokalizowanych na terenie gminy w różnego rodzaju konkursach, np. „Przyjaźni środowisku”	11
uruchomienie lokalnej strony internetowej o tematyce proekologicznej	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najczęściej pracownicy urzędów podejmowali, we współudziale z placówkami oświatowymi, działania podnoszące świadomość ekologiczną społeczności lokal-

⁸⁰¹ Tamże, s. 46.

nej, takie jak organizacja festynów i konkursów o tematyce ekologicznej, czy akcji „Sprzątanie świata”. Aktywnie uczestniczono w szkoleniach, konferencjach lub seminariach poświęconych zagadnieniom ekologii i ochrony środowiska, a także prowadzono akcje informacyjno-edukacyjne dla społeczności lokalnej. Relatywnie mało popularne było natomiast uczestnictwo w różnego rodzaju konkursach czy uruchomienie lokalnej strony internetowej o tematyce proekologicznej.

Informacje na temat partnerów badanych urzędów gmin w realizacji działań z zakresu edukacji ekologicznej przedstawiono w tabeli 6.15.

Tabela 6.15. Główni partnerzy urzędów gmin w realizacji działań z zakresu edukacji ekologicznej

Partnerzy	Liczba wskazań
nauczyciele szkół i przedszkoli	26
nadleśnictwa	22
OSP	20
Domy Kultury	20
zarządy parków narodowych i krajobrazowych	19
pracownicy służb komunalnych	18
grupy młodzieży, mieszkańców	17
organizacje pozarządowe	12
Kościół	9
lokalni przedsiębiorcy	8
pozostali	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W realizacji większości wymienionych działań z zakresu edukacji ekologicznej partnerami urzędów gmin byli głównie nauczyciele szkół i przedszkoli – 26 wskazań, przedstawiciele nadleśnictw – 22 wskazania, a także pracownicy domów kultury – 20 wskazań. W grupie wskazań pozostałych partnerów w dwóch urzędach podano ODR-y. W obszarze edukacji ekologicznej ujawniającym się problemem jest fakt, że działania samorządów poprzez współpracę ze szkołami i innymi podmiotami prowadzone były głównie dla dzieci i młodzieży. Z jednej strony jest to słuszny kierunek działania – świadomość ekologiczna kształtuje się bowiem poprzez nabywanie wiedzy i określonych zachowań od najmłodszych lat (łatwiej ją formować u osób młodszych), ale z drugiej strony występuje duża i pilna potrzeba wzrostu świadomości ekologicznej u dorosłych, w tym ludzi starszych zamieszkujących obszary wiejskie. Na podobny charakter prośrodowiskowej aktywności samorządów gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w obszarze edukacji ekologicznej wskazuje H. Pondel na podstawie przeprowadzonych w 2010 r. badań na próbie 47 gmin wiejskich. Edukację skierowaną głównie na dzieci i młodzież wskazano w 32 z 42 deklarujących prowadzenie edukacji ekologicznej urzędach gmin wiejskich województwa wielkopolskiego⁸⁰².

⁸⁰² H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 211.

Realizacja proekologicznych inwestycji komunalnych to kolejny obszar aktywności samorządu gminy w ramach zarządzania środowiskowego. Barię inwestowania jest jednak często niski poziom dochodów własnych, utrudniający nie tylko finansowanie budowy bądź modernizacji infrastruktury komunalnej z gminnego budżetu, lecz niejednokrotnie nawet zapewnienie minimalnego poziomu wkładu własnego przy ubieganiu się o środki ze źródeł zewnętrznych. Należy dodać, że istotne znaczenie dla ilościowego wzrostu i jakościowej poprawy infrastruktury służącej ochronie środowiska, zwłaszcza wobec niskiej zasobności budżetów gminnych, mają umiejętności urzędników z zakresu pozyskiwania funduszy i dokonywania montażu finansowego oraz podejmowanie współpracy z innymi gminami w realizacji tych zadań⁸⁰³.

W badanych gminach inwestycje proekologiczne znajdują się często na wstępnym etapie realizacji, polegającym na zapewnieniu dostępu mieszkańców do podstawowych mediów, gdyż wśród najczęściej, chociaż nie powszechnie, wskazywanych przedsięwzięć znalazła się rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Przy finansowaniu tego rodzaju inwestycji dość często wykorzystywano równocześnie co najmniej trzy różne źródła (6 i 7 wskazań), podczas gdy w przypadku pozostałych inwestycji taki montaż finansowy stosowano sporadycznie (pojedyncze wskazania).

Podobne problemy w przypadku gmin wiejskich województwa wielkopolskiego zgłasza H. Pondel. Jak podkreśla autorka, ta zdecydowana większość środków na inwestycje służy wykonywaniu zadania własnego gminy, jakim jest budowa (rozbudowa) infrastruktury ochrony środowiska. Inwestycje te wymagają nakładów pieniężnych, przekraczających często możliwości finansowe samorządów gmin wiejskich, stąd duża różnorodność źródeł ich finansowania⁸⁰⁴. Badania J. Sieraka przeprowadzone w 60 gminach Polski w 2009 r. wskazują, że największe potrzeby występowały i nadal występują w gminach wiejskich w zakresie sieci kanalizacyjnej i oczyszczania ścieków⁸⁰⁵.

Należy tu ponownie przytoczyć fakt, że w województwie lubelskim według danych GUS na koniec 2013 roku długość sieci kanalizacyjnej stanowiła 27,0% długości sieci wodociągowej. Z oczyszczalni ścieków korzystało 55,5% ludności województwa lubelskiego (w Polsce 70,3%)⁸⁰⁶, przy czym 94,5%, korzystających to mieszkańcy miast, a zaledwie 22,0% to mieszkańcy wsi. Na tle kraju województwo lubelskie mieści się poniżej średniego krajowego odsetka mieszkańców korzystającego z kanalizacji⁸⁰⁷.

Szczegółowe informacje na temat zrealizowanych w okresie 2007–2013 r. inwestycji proekologicznych w badanych gminach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego zawarto w tabeli 6.16.

⁸⁰³ M. Zwolińska-Ligaj: *Rola samorządów...*, dz. cyt., s. 169.

⁸⁰⁴ H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 224.

⁸⁰⁵ J. Sierak (red.): *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 83–95.

⁸⁰⁶ *Ochrona Środowiska...*, dz. cyt., s. 72.

⁸⁰⁷ *Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2013 roku...*, dz. cyt., s. 38–39.

Tabela 6.16. Komunalne inwestycje proekologiczne zrealizowane w badanych gminach w okresie 2007–2013 ze wskazaniem zewnętrznych źródeł ich finansowania

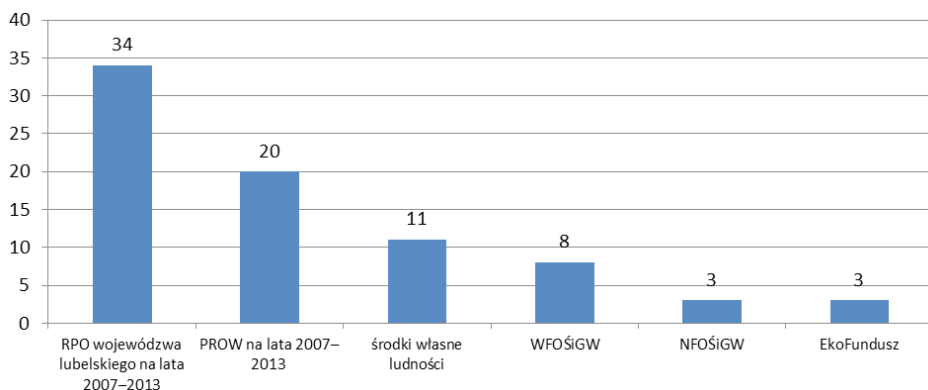
Rodzaj inwestycji	Liczba gmin, których zrealizowano inwestycję	Główne zewnętrzne źródła finansowania (liczba przypadków wskazania źródła)	Liczba gmin, w których inwestycję zrealizowano w oparciu o montaż finansowy (przynajmniej 3 źródła finansowania)
rozbudowa sieci wodociągowej	19	PROW, RPO, środki ludności	6
rozbudowa sieci kanalizacyjnej	18	PROW, RPO, WFOŚiGW	7
budowa/modernizacja gminnej oczyszczalni ścieków	11	RPO, PROW, WFOŚiGW	1
inwestycje modernizacyjne służące oszczędności energii	11	RPO, ZPORR	-
zakup kontenerów na odpady	10	WFOŚiGW, środki ludności	-
inwestycje związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii	9	RPO, PROW	-
inwestycje w przydomowe oczyszczalnie ścieków	8	RPO, środki ludności	1
budowa/rozbudowa wysypiska śmieci	4	Szwajcarsko-Polski Fundusz Współpracy	1
budowa/rozbudowa sieci gazociągowej	3	środki ludności	-
budowa instalacji do recyklingu odpadów komunalnych i niebezpiecznych	1	RPO, WFOŚiGW, NFOŚiGW	1
inwestycje w urządzenia do kompostowania odpadów komunalnych	1	RPO	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W przypadku badanych gmin wyposażenie w podstawowe elementy infrastruktury jest często niezadowalające, czego przyczyną tkwi w niedostatku środków finansowych. Mimo to podjęto pewne starania o wdrożenie zaawansowanych technologii, służących ochronie środowiska, związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, czy projekty modernizacyjne służące jej oszczędności (przykłady gmin miejsko-wiejskich: Zwierzyniec, Krasnobród i Janów Lubelski, Józefów oraz gmin wiejskich: Rossosz i Kraśniczyn, Janowiec, Włodawa, Sosnowica). Należy jednak zaznaczyć, że na tle badanej zbiorowości trzy pierwsze gminy wyróżnia ich status – są to gminy miejsko-wiejskie, a zatem mają większe możliwości finansowe w zakresie generowania wkładu własnego przy aplikowaniu o dofi-

nansowanie inwestycji⁸⁰⁸. Gmina Rossosz inwestycję zrealizowała w partnerstwie międzygminnym w projekcie „Czysta energia w Dolinie Zielawy” finansowanym z RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013. Pozytywny jest również fakt, że w trakcie przeprowadzania badań, inwestycje związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii były planowane w jedenastu kolejnych gminach.

Wykres 6.2. Podstawowe zewnętrzne źródła finansowania komunalnych inwestycji proekologicznych w latach 2007–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Podstawowym źródłem zewnętrznym finansowania komunalnych inwestycji proekologicznych był Regionalny Program Operacyjny województwa lubelskiego na lata 2007–2013 (RPO), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW), w dalszej kolejności zaś środki własne ludności oraz Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Wojewódzki i Narodowy. Ponadto głównym źródłem finansowania inwestycji w zakresie budowy/rozbudowy wysypisk śmieci był Szwajcarsko-Polski Fundusz Współpracy.

Do podstawowych zadań w ramach zarządzania środowiskowego w gminie należy właściwe zagospodarowanie odpadów komunalnych. W badanych gminach wśród najczęściej realizowanych zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych wskazywano te podstawowe: selektywną zbiórkę odpadów (27 wskazań) oraz segregację śmieci (24) i odbiór odpadów niebezpiecznych (15). W pojedynczych przypadkach stosowano natomiast takie rozwiązania jak segregacja odpadów niebezpiecznych (6 wskazań) czy odzysk i recykling (zgłaszano w pięciu gminach, na terenie których funkcjonowały odpowiednie do przeprowadzania tych procesów instalacje, pozostałe korzystały z instalacji regionalnych).

Współpraca międzygminna w zakresie ochrony środowiska pozwala na przezwyciężanie barier finansowych pojedynczych gmin uniemożliwiających im podejmowanie działań inwestycyjnych. Wspólna, umożliwiająca osiągnięcie większego

⁸⁰⁸ Dodatkowo można podać, że w rankingu 193 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich według wskaźnika średniej wpływu podatku CIT do budżetu gminy w latach 2009–2011, gminy Zwierzyniec i Janów Lubelski znalazły się odpowiednio na 5 i 7 miejscu.

efektu, realizacja zadań ukierunkowanych na ochronę środowiska przyrodniczego nabiera szczególnego znaczenia na obszarach przyrodniczo cennych. Informacje na temat form, partnerów, szczegółowych obszarów oraz zakresu współpracy samorządowej w sferze ochrony środowiska przedstawiono w tabeli 6.17.

Tabela 6.17. Współpraca gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w sferze ochrony środowiska

Forma współpracy	Nazwa i członkowie w ramach badanej grupy gmin	Obszar współpracy	Zakres współpracy
związek komunalny	Związek Komunalny Gmin Ziemi Chełmskiej: Włodawa, Kraśniczyn	utrzymywanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, edukacja ekologiczna	dostarczanie usług, rozwiązywanie problemów ekologicznych
	Związek Celowy Włodawa: Włodawa, Sławatycze, Sosnowica	utrzymywanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych	dostarczanie usług, rozwiązywanie problemów ekologicznych
	Międzygminny Związek Komunalny w Parczewie: Janów Podlaski, Rossosz, Sławatycze, Konstantynów	zapewnienie dostaw wody, odbiór i oczyszczanie ścieków, rozwój i modernizacja infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, edukacja ekologiczna i podejmowanie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej	dostarczanie usług, rozwiązywanie problemów ekologicznych, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych
	„Proekob” Celowy Związek Gmin z siedzibą w Beżychach: Józefów	budowa zakładu zagospodarowania odpadów (finansowane z RPO 2007-2013), utrzymywanie wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, edukacja ekologiczna i podejmowanie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej	przygotowanie wniosku o dotację ze środków zewnętrznych, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, inwestycje w infrastrukturę techniczną, dostarczanie usług, rozwiązywanie problemów ekologicznych
porozumienie	miasto Biła Podlaska i gmina Rossosz	utrzymywanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych	inwestycje w infrastrukturę techniczną, dostarczanie usług
	gmina Sosnowica, gmina Dębowa Kłoda	utrzymywanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych	rozwiązywanie problemów ekologicznych
związek partnerski	na potrzeby realizacji projektu „Poprawa ponadlokalnego systemu gospodarki odpadami poprzez rekultywację nieczynnych składowisk odpadów” dofinansowany z RPO Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013: Sosnowica	utrzymywanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych	przygotowanie wniosku o dotację ze środków zewnętrznych, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, inwestycje w infrastrukturę techniczną

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W zakresie wykonywania zadań publicznych osiem gmin współpracowało w ramach czterech związków komunalnych. Ich działalność obejmowała głównie zadania z dziedziny ochrony środowiska, w tym utrzymywanie wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zbiorowe odprowadzenie i oczyszczanie ścieków oraz edukację ekologiczną. Jedną z badanych gmin – Sosnowica, w celu realizacji projektu służącego rekultywacji nieczynnych składowisk odpadów, przystąpiła do ponadlokalnego związku partnerskiego. Związki te, zdaniem przedstawicieli gmin, umożliwiały osiąganie dobrych efektów współpracy (ocena 4,5 przy pięciostopniowej skali oceny, gdzie 5 – ocena bardzo dobra).

Inną formę współpracy gminnych samorządów w obszarze ochrony środowiska stanowią porozumienia. Z deklaracji wójtów i burmistrzów wynika, że cztery analizowane samorządy przystąpiły do dwóch porozumień. Porozumienia dotyczyły zadań z zakresu utrzymywania wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Porozumienia te, zdaniem przedstawicieli gmin, umożliwiały osiąganie bardzo dobrych efektów współpracy (ocena 5 przy pięciostopniowej skali oceny, gdzie 5 – ocena bardzo dobra).

Przeprowadzona analiza aktywności badanych samorządów przy wdrażaniu zarządzania środowiskowego w urzędach gmin pozwala stwierdzić, że samorządy te wykazują niedostateczny stan zaawansowania działań w obszarze rozwiązań organizacyjnych. Największy, niewykorzystany potencjał aktywności samorządów pozostaje w obszarach: dostosowania organizacyjnego urzędów na potrzeby sprawnego wdrażania zarządzania środowiskowego, wprowadzania sformalizowanych systemów zarządzania oraz zarządzania informacją o środowisku przyrodniczym. Podobne wnioski odnośnie problemów wdrażania zarządzania środowiskowego w urzędach gmin „naturowych”⁸⁰⁹ wskazuje M. Zwolińska-Ligaj na podstawie badań zrealizowanych w 14 gminach „naturowych” z regionu ZPP⁸¹⁰. Zgłoszone obszary problemowe dotyczyły tam głównie wprowadzania sformalizowanych systemów zarządzania oraz zarządzania informacją o środowisku przyrodniczym.

6.3. Kształtowanie proekologicznej kultury organizacyjnej w urzędach gmin

Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminie wymaga kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej w urzędzie gminy. Punktem wyjścia do rozwoju kultury organizacyjnej jest jej zdiagnozowanie, a następnie jej kształtowanie. Proekologiczna kultura organizacji jest tzw. kulturą szczegółową. Jak zauważa M. A. Leśniewski, implementacja kultury szczegółowej wymaga poznania ogólnego typu kultury organizacji.

Proekologiczna kultura organizacji jest tzw. kulturą szczegółową. Implementacja kultury szczegółowej wymaga poznania ogólnego typu kultury organizacji, tzw. kultury ogólnej, aby doprowadzić do wpasowania się w nią kultury szczegółowej. Nie zawsze kultura szczegółowa jest w stanie dopasować się do kultury

⁸⁰⁹ Udział obszaru Natura 2000 w powierzchni gminy min. 80%.

⁸¹⁰ M. Zwolińska-Ligaj: Rola samorządów..., dz. cyt., s. 163–187.

ogólnej. Nie w każdym typie kultury organizacji można realizować zrównoważony rozwój⁸¹¹. Przykładem możliwości wykorzystania propozycji modelu kultury organizacyjnej do identyfikacji ogólnej kultury urzędu gminy jest model wartości konkurujących K.S. Camerona i R.E. Quinna. Autorzy ci, w oparciu o konkurujące ze sobą wartości, najbardziej cenione w organizacjach (elastyczność i swoboda działania – stabilność i kontrola, orientacja na sprawy wewnętrzne i integracja – orientacja na pozycję w otoczeniu i zróżnicowanie) wyróżnili⁸¹²:

- kulturę hierarchii (preferowane: stabilność i kontrola oraz orientacja na sprawy wewnętrzne i integracja),
- kulturę rynku (preferowane: stabilność i kontrola oraz orientacja na pozycję w otoczeniu i zróżnicowanie),
- kulturę klanu (preferowane: elastyczność i swoboda działania oraz orientacja na sprawy wewnętrzne i integracja),
- kulturę adhokracji (preferowane: elastyczność i swoboda działania oraz orientacja na pozycję w otoczeniu i zróżnicowanie).

Jako jednego z pierwszych twórców kultury hierarchii można uznać M. Webera, który wyznaczył cechy charakteryzujące biurokrację. Kultura hierarchii może funkcjonować w organizacjach w warunkach stabilności otoczenia zewnętrznego. Organizacje poddane prawom konkurencji, w tym gminy, nie powinny posiadać kultury hierarchii. Ten typ nie sprzyja szybkiemu dostosowaniu – elastyczności organizacji do zmian zachodzących w otoczeniu. Gospodarka rynkowa wymaga ciągłych dopasowań organizacji do otoczenia.

Kultura rynku jest natomiast typem kultury, który może być stosowany w organizacjach poddanych prawom konkurencji. Ten typ kultury może podnieść efektywność konkurencji gmin. W tym typie kultury gmina winna bardziej koncentrować się na otoczeniu zewnętrznym, tworzeniu pozytywnych relacji z różnymi instytucjami. Kultura ta stwarza podstawy kształtowania zrównoważonego rozwoju.

Organizacja w kulturze klanu jest organizacją rodzinną. Dominują tu wspólnie wyznawane wartości. Ważna jest praca zespołowa, dążenie do zwiększenia zaangażowania ludzi. Kultura klanu jest typem kultury stwarzającej możliwość łatwiejszego implementowania zmian. Tworzenie zespołów, wzajemne zaufanie, współpraca to elementy, które powodują, że wdrożenie zmiany staje się szybsze i łatwiejsze. Implementacja zrównoważonego rozwoju wymuszającego zmiany w postawach i działaniach wobec środowiska przyrodniczego ma zatem swoje podstawy także w tej kulturze.

W typie kultury adhokracji organizacja długofalowo kładzie nacisk na wzrost, podejmowanie wyzwań i pozyskiwanie nowych zasobów. Sukces utożsamia się z oferowaniem unikatowych i nowych wyrobów oraz usług. Zabiega się o pozycję lidera. Organizacja w tej kulturze jest przedsiębiorcza, kreatywna i skłonna do

⁸¹¹ Por. M.A. Leśniewski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 91.

⁸¹² K.S. Cameron, R.E. Quinn: *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 40.

innowacji. Ten typ kultury także może być wykorzystywany do wprowadzania zrównoważonego rozwoju⁸¹³.

Ze względu na złożoność i trudność szczegółowego diagnozowania ogólnej kultury organizacyjnej oraz fakt, iż zadanie to wykracza poza ramy niniejszego opracowania, w pracy określono jedynie (na podstawie kilku zmiennych opisujących kulturę rynku, klanu i adhokracji) przesłanki do zaistnienia typu kultury innego wobec kultury biurokracji, a umożliwiającego kształtowanie kultury proekologicznej. W niniejszej pracy, do określenia przesłanek kształtowania proekologicznej kultury szczegółowej, przyjęto wybrane wyróżniki kultur ogólnych rynku, klanu i adhokracji.

⁸¹³ M.A. Leśniewski: *Ekorozwojowe źródła...*, dz. cyt., s. 91.

Tabela 6.18. Identyfikacja przesłanek (na poziomie kultury ogólnej) kształtowania proekologicznej kultury urzędu gminy

Wyróżnik kultury	rynku		klanu		adhokracji			Ogółem liczba wyróżników kultur (gdzie 8 – max)
	deklaracja realizacji polityki konkurencyjności środowiskowej	aktywność w podejmowaniu prorozwojowej współpracy międzygminnej i międzysektorowej	udział pracowników w szkoleniach z zakresu zarządzania	tworzenie zespołów ds. rozwoju rady gminy	stosowanie i promocja innowacyjnych technologii ekologicznych	innowacyjne zastosowanie lokalnych zasobów	wprowadzanie markowych produktów lokalnych	
Gmina								
Rossosz	1	1	1	1	1	1	1	7
Sławatycze	1	1	1	1	1	1	1	7
Włodawa	1	1	0	1	1	1	1	6
Józefów	1	1	1	1	1	0	1	6
Janów Lubelski	0	1	1	1	1	1	1	6
Sosnowica	1	1	0	1	1	1	0	5
Urszulin	1	1	0	0	1	1	1	5
Krasnobród	1	1	0	1	1	1	0	5
Zwierzyniec	1	1	1	0	1	0	1	5
Janowiec	1	1	0	0	1	1	1	5
Kazimierz Dolny	1	1	0	0	1	1	1	5
Janów Podlaski	1	1	1	0	0	1	0	4
Konstantynów	1	1	1	0	0	1	0	4
Dębowa Kłoda	1	0	0	1	1	1	0	4
Obsza	1	0	1	1	1	0	0	4
Kraśniczyn	0	1	1	0	1	1	0	4
Lubycza Królewska	1	0	1	1	0	0	1	4
Łabunie	1	1	0	0	1	1	0	4
Stary Zamość	1	0	1	0	1	1	0	4
Wilków	0	0	1	1	0	1	1	4
Wąwolnica	1	1	0	0	0	1	1	4
Tarnawatka	1	0	1	0	1	0	0	3
Tomaszów Lubelski	0	1	0	1	0	0	1	3
Skierbieszów	0	1	0	0	1	1	0	3
Dzwola	0	1	1	0	0	1	0	3
Modliborzyce	0	0	1	1	0	1	0	3
Łukowa	0	0	1	0	1	0	0	2
Susiec	0	1	0	0	1	0	0	2
Stężycza	0	0	0	1	1	0	0	2
Adamów	0	0	0	0	0	0	0	0
Suma wskazań	20	20	16	14	21	21	13	

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najczęściej podejmowane działania warunkujące kształtowanie kultury proekologicznej w badanych gminach to: innowacyjne zastosowanie lokalnych zasobów w projektach współpracy realizowanych przez LGD, do których należały gminy (21 wskazań), aktywność w podejmowaniu współpracy międzygminnej i międzysektorowej, realizacja polityki konkurencyjności środowiskowej oraz stosowanie i promowanie innowacyjnych technologii ekologicznych (20 wskazań). Jako przykłady wdrażania i promowania technologicznych innowacji ekologicznych wskazano: instalację kolektorów słonecznych na budynkach użyteczności publicznej (12 wskazań) oraz wspieranie i promowanie wykorzystania przez mieszkańców lub inne podmioty na terenie gminy lokalnych źródeł energii odnawialnej i pomoc przy wprowadzeniu bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii (głównie kolektorów słonecznych). W gminie Rossosz, która jest członkiem samorządowej spółki z o.o. „Spółka Energia Dolina Zielawy”⁸¹⁴, wdrożono kompleksowe rozwiązania, a w tym budowę farmy fotowoltaicznej i bioelektrowni. W Tomaszowie Lubelskim wskazano budowę farmy wiatrowej, w Janowie Lubelskim zastosowanie ogrzewania biomasą w budynkach użyteczności publicznej. Jako przyczyny zaniechania przez urząd promowania i wdrażania technologicznych innowacji ekologicznych wskazywano ograniczone możliwości kadrowe i finansowe urzędu.

Rzadziej realizowane działania warunkujące kształtowanie proekologicznej kultury organizacyjnej to: udział pracowników w szkoleniach z zakresu zarządzania (jest przesłanką tworzenia kultury *governance* – współzarządzania skierowanego początkowo na pracowników gminy) – 16 wskazań, tworzenie zespołów komisji Rady Gminy ds. rozwoju (jest przejawem upowszechniania zespołowego działania, współpracy, tworzenia kultury *governance*) – 14 wskazań oraz wprowadzanie markowych lokalnych produktów turystycznych, stanowiących swoisty wyróżnik gmin na rynku terytorialnym – 13 wskazań.

Przejawów kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej urzędu gminy autorka poszukiwała na strategicznym, taktycznym i operacyjnym poziomie zarządzania. Na poziomie strategicznym wyróżniono zatem:

- posiadanie strategii zrównoważonego rozwoju,
- posiadanie opracowania ekofizjograficznego i/lub monografii/inwentaryzacji przyrodniczej,
- odniesienie się do koncepcji zrównoważonego rozwoju na poziomie zapisów strategicznych (misji/wizji/celów strategicznych),
- tworzenie form ochrony przyrody,
- podjęcie długotrwałych działań służących kształtowaniu proekologicznego wizerunku gminy,
- posiadanie proekologicznej marki,
- posiadanie aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

W tabeli 6.19. przedstawiono informacje na temat występujących na poziomie strategicznym zarządzania wyróżników proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów badanych gmin.

⁸¹⁴ <http://www.dolinazielawy.pl>, dostęp z dnia 10.10.2014.

Tabela 6.19. Wyróżniki proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów na poziomie strategicznym zarządzania

Wyróżnik kultury proekologicznej na poziomie strategicznym zarządzania	Liczba wskazań
odniesienie się do koncepcji zrównoważonego rozwoju na poziomie zapisów strategicznych misji/wizji/celów strategicznych)	21
tworzenie form ochrony przyrody	14
posiadanie aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego gminy	13
posiadanie inwentaryzacji przyrodniczej	12
posiadanie opracowania ekofizjograficznego	9
podjęcie długotrwałych działań służących kształtowaniu proekologicznego wizerunku gminy	7
posiadanie proekologicznej marki	6
posiadanie strategii zrównoważonego rozwoju gminy	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Analiza działań podejmowanych na strategicznym poziomie zarządzania, będących przejawem wykształcenia się proekologicznej kultury organizacyjnej, pozwala zauważyć poważne zaniedbania w zakresie tworzenia planów rozwoju i inwentaryzacji lokalnych zasobów przyrodniczych. W 13 gminach sporządzony był aktualny plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej gminy. Ponad połowa samorządów nie dysponowała takimi opracowaniami, jak ekofizjografia czy inwentaryzacja przyrodnicza, aż w 15 gminach nie opracowano ani inwentaryzacji przyrodniczej, ani (spełniającego po części jej funkcje informacyjne) opracowania ekofizjograficznego. Tylko w trzech gminach sporządzono strategię zrównoważonego rozwoju. Problem niedostatecznego upowszechnienia się w samorządach gminnych planowania zrównoważonego rozwoju oraz niedostatecznego zinventaryzowania zasobów i walorów przyrodniczych w województwach Wschodniej Polski zgłaszała wcześniej K. Giordano, podkreślając jednocześnie, że w regionach tych, ze względu na znaczny udział obszarów charakteryzujących się wysokimi walorami przyrodniczymi, powinno dążyć się do tego, aby wszystkie gminy sporządziły inwentaryzację przyrodniczą. Zidentyfikowane w ten sposób walory środowiska przyrodniczego mogą „pracować” na rozwój ekonomiczny tych regionów⁸¹⁵.

Przejawem odpowiedzialnej postawy władz samorządowych wobec środowiska przyrodniczego jest korzystanie rady gminy z uprawnień, w zakresie wskazanym w *Ustawie o ochronie przyrody*, do ustanawiania form ochrony przyrody. Działania te są zgodne z podstawowymi zasadami zrównoważonego rozwoju – zasadą prewencji i sprawiedliwości międzypokoleniowej. W 14 z badanych gmin uchwałami rady gmin objęto objekty i obszary cenne przyrodniczo.

Uczestnictwo w konkursach promujących gminę jako podmiot podejmujący działania proekologiczne to kolejne ważne, ale niestety niedostatecznie często

⁸¹⁵ K. Giordano: Aktywność ekologiczna gmin regionów wschodniej Polski w procesie zarządzania środowiskowego. [w:] *Walory przyrodnicze jako czynnik rozwoju regionów wschodniej Polski*, R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2003, s. 432–436.

stosowane w badanych urzędach (6 wskazań) narzędzie kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej gminy. Niska aktywność w podejmowaniu długotrwałych działań służących kształtowaniu proekologicznego wizerunku gminy przekładała się na fakt, że niewielkie samorzady posiadały ukształtowaną proekologiczną markę (7 wskazań).

Na poziomie taktycznym proekologiczną kulturę organizacyjną warunkuje:

- posiadanie programu ochrony środowiska,
- przygotowanie organizacji urzędu do realizacji zadań związanych z ochroną środowiska i szeroko pojętym zarządzaniem środowiskiem (zapewnienie dla realizacji działań z zakresu ochrony środowiska zasobów odpowiednio przygotowanej kadry – posiadającej wykształcenie przyrodnicze),
- wdrożenie znormalizowanego systemu zarządzania środowiskowego,
- wdrażanie innowacyjnych technologii ekologicznych.

Tabela 6.20. Wyróżniki proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów na poziomie taktycznym zarządzania

Wyróżnik kultury proekologicznej na poziomie taktycznym zarządzania	Liczba wskazań
posiadanie wykształcenia przyrodniczego przez pracowników zajmujących się sprawami ochrony środowiska w urzędzie	30
posiadanie programu ochrony środowiska	26
wdrażanie innowacyjnych technologii ekologicznych	13
utworzenie stanowiska ds. ochrony środowiska w urzędzie	8
wdrożenie znormalizowanego systemu zarządzania środowiskowego	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

We wszystkich badanych urzędach gmin zapewniono odpowiedni pod względem wykształcenia pracowników dobór kadr zajmujących się sprawami ochrony środowiska, ale już tylko w 8 wyodrębniono samodzielne stanowiska ds. ochrony środowiska. W większości urzędów gmin (26) narzędziem realizacji lokalnej polityki ekologicznej był program ochrony środowiska. W żadnym z badanych urzędów nie wdrożono sformalizowanego systemu zarządzania środowiskowego, natomiast w 13 urzędach wdrażano technologie ekologiczne polegające na oszczędności energii.

Na poziomie operacyjnym przejawem proekologicznej kultury organizacyjnej są: szkolenia pracowników i władz oraz organizacja przez urząd wykładów i szkoleń dla radnych i sołtysów dotyczących zagadnień środowiskowych, pozyskiwanie przez urząd informacji o zagrożeniach i potencjalnych źródłach konfliktów ekologicznych, wspieranie i promowanie wykorzystania przez mieszkańców i podmioty działające na terenie gminy lokalnych źródeł energii odnawialnej, rolnictwa ekologicznego i innych działań poprawiających stan gleb, powietrza i wód oraz promowanie tzw. „zielonych zakupów publicznych”.

Tabela 6.21. Wyróżniki proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów na poziomie operacyjnym zarządzania

Wyróżnik kultury proekologicznej na poziomie operacyjnym zarządzania	Liczba wskazań
szkolenia pracowników w zakresie tematyki ochrony środowiska	28
szkolenia pracowników w zakresie funkcjonowania obszarów chronionych	24
szkolenia władz w zakresie tematyki ochrony środowiska	21
szkolenia władz w zakresie tematyki funkcjonowania obszarów chronionych	19
wspieranie i promowanie przez urząd wykorzystania przez mieszkańców i podmioty działające na terenie gminy lokalnych źródeł energii odnawialnej	19
organizacja przez urząd wykładów i szkoleń dla radnych i sołtysów dotyczących zagadnień środowiskowych	13
wspieranie i promowanie rolnictwa ekologicznego/działań poprawiających stan gleb, powietrza i wód	12
pozyskiwanie przez urząd informacji o zagrożeniach ekologicznych i potencjalnych źródłach konfliktów społecznych na tle ekologicznym	11
promowanie tzw. „zielonych zakupów publicznych”	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Na poziomie operacyjnym najczęściej występującym przejawem proekologicznej kultury organizacyjnej były szkolenia pracowników i władz w zakresie tematyki ochrony środowiska i funkcjonowania obszarów chronionych. Relatywnie często urzędy wspierały i promowały wykorzystanie przez mieszkańców i podmioty działające na terenie gminy lokalnych źródeł energii odnawialnej – 19 wskazań. W dwunastu natomiast zadeklarowano wspieranie i promowanie rolnictwa ekologicznego. Rzadko w badanych urzędach gmin (8 wskazań) w trakcie realizowanych zakupów starano się promować tzw. „zielone zakupy publiczne”. Urzędnicy gminni niechętnie stosowali takie działania, gdyż procedura przetargowa nie stanowiła ich obligatoryjnymi.

W tabeli 6.22. przedstawiono informacje na temat stanu zaawansowania wdrażania kultury proekologicznej według poziomów zarządzania.

Tabela 6.22. Stan zaawansowania wdrażania proekologicznej kultury organizacyjnej według poziomów zarządzania

Stan zaawansowania wdrażania kultury proekologicznej według poziomów zarządzania (liczba aktywności) Gmina	Poziom strategiczny (8 - max)	Poziom taktyczny (5 - max)	Poziom operacyjny (9 - max)
Janów Lubelski	7	4	8
Kraśniczyn	4	3	8
Janów Podlaski	4	3	7
Konstantynów	4	3	7
Józefów	4	3	7
Modliborzyce	4	2	8
Tarnawatka	3	4	6
Krasnobród	5	3	5
Zwierzyniec	4	2	7
Łukowa	3	2	7
Stary Zamość	3	2	7
Janowiec	4	3	5
Urszulin	3	3	5
Włodawa	4	2	5
Kazimierz Dolny	5	2	4
Wąwolnica	4	3	4
Susiec	2	2	6
Wilków	4	3	3
Rososz	1	2	6
Sławatycze	0	3	6
Obsza	2	1	6
Lubycza Królewska	4	2	3
Łabunie	2	3	3
Dzwola	1	2	5
Sosnowica	1	3	2
Tomaszów Lubelski	1	3	2
Adamów	1	2	3
Stężyca	0	2	4
Skierbieszów	1	2	1
Dębowa Kłoda	0	2	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Przejawy proekologicznej kultury organizacyjnej pojawiały się w badanych urządach najczęściej na poziomie operacyjnym zarządzania, a więc odwrócony został naturalny kierunek inicjowania tych aktywności. W trzech urządach gmin: Stężycy, Dębowa Kłoda i Sławatycze nie podjęto żadnej z analizowanych ośmiu aktywności władz samorządowych, które przyczyniałyby się do kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej w wymiarze strategicznym. W kolejnych sześciu gminach (Rossosz, Dzwola, Sosnowica, Tomaszów Lubelski, Adamów i Skierbieszów) na poziomie strategicznym wystąpiły pojedyncze aktywności oddziaływania władz na kulturę organizacyjną. Brak strategicznych podstaw kształtowania kultury organizacyjnej jako kultury proekologicznej często uniemożliwia, a z pewnością utrudnia ten proces – trudno wówczas zachować wewnętrzną spójność, kompleksowość, a przede wszystkim celowość działań podejmowanych na poziomie operacyjnym.

W badanych urządach gmin nie wystąpiła natomiast sytuacja odwrotna, w której wraz z działaniami na poziomie strategicznym nie zostałyby podjęte działania o charakterze operacyjnym. We wszystkich urządach, w których podjęto większość analizowanych aktywności o charakterze strategicznym, dosyć aktywnie realizowano także działania na poziomie operacyjnym (Janów Lubelski, Krasnobród, Kazimierz Dolny).

Analizując całościowo (na trzech poziomach zarządzania) aktywność władz samorządowych w oddziaływaniu na kulturę organizacyjną urzędów gmin w celu wykształcenia kultury proekologicznej można stwierdzić, że podejmowano niewiele działań, na ogół o charakterze operacyjnym, raczej przypadkowych niż wynikających z przyjętego planu działania (celowo prowadzonej polityki). Wyróżniającą się gminą był Janów Lubelski, gdzie działania kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej podejmowane były konsekwentnie i w sposób kompleksowy na wszystkich trzech poziomach zarządzania.

6.4. Modele zrównoważonego rozwoju realizowane w gminach

Implementacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w aspekcie realizowanej przez władze samorządowe polityki rozwoju wymaga przyjęcia określonych założeń – modelu wdrażania. Władze samorządowe są niekwestionowanie głównym podmiotem stymulowania procesów rozwojowych, ale jako reprezentanci społeczności lokalnej powinni uwzględnić i określić miejsce tej społeczności w wyznaczaniu wizji i celów rozwoju. W koncepcji zrównoważonego rozwoju bowiem, w przeciwieństwie do paradygmatu globalizacyjnego, zwraca się uwagę na podmiotowość lokalnej społeczności⁸¹⁶. Zrównoważony rozwój powinien opierać się na mechanizmach rozwojowych, których istotą jest „uczestnictwo samych zainte-

⁸¹⁶ G. Lawrence: Promoting Sustainable Development. The Question of Governance. [w:] *New Directions in the Sociology of Global development*, F.H. Buttel, P. McMichael (red.) Research in Rural Sociology and Development. Elsevier, Amsterdam 2005, t. 11; Ch. Ray: Neo-endogeneous rural development in the UE. [w:] *Handbook of Rural Studies*, P. Clocke, T. Marsden, P. Mooney (red.). Sage, Londyn 2005.

resowanych w formułowaniu i aplikacji strategii rozwojowej we współpracy z innymi aktorami społecznymi”, zarówno lokalnymi, jak i zewnętrznymi⁸¹⁷.

Władza lokalna często nie dysponuje wystarczającymi informacjami na temat szeregu spraw, o których musi decydować. Wiedza na ten temat jest natomiast w posiadaniu innych przedstawicieli społeczności lokalnych – liderów, działaczy organizacji pozarządowych zajmujących się konkretnymi, bliskimi mieszkańcom problemami. Brak dostępu do informacji, którymi dysponują te podmioty i partycypacji w podejmowanych decyzjach oraz ich realizowaniu nie umożliwi obiektywnej diagnozy sytuacji społeczności lokalnej oraz przygotowania i wdrożenia efektywnej strategii rozwoju⁸¹⁸.

Jak podkreśla H. Pondel, „im większy jest udział różnych partnerów społecznych w systemie sprawowania władzy lokalnej, tym większe szanse na zrównoważony rozwój – idea współzrządzenia pozwala na lepszą identyfikację problemów występujących na danym obszarze i umożliwia szybsze ich przezwyciężanie”⁸¹⁹. Dzięki zwiększeniu udziału obywateli w zarządzaniu, realizowane przez władze działania mogą lepiej odpowiadać na potrzeby różnych grup społecznych. Wykorzystanie potencjału społecznego podmiotów lokalnych przyczynia się do wzrostu konkurencyjności danej jednostki terytorialnej i pozytywnie wpływa na poziom zaufania społecznego wobec władz samorządowych.

Jak zauważa M. Klekotko, społeczni aktorzy posługują się różnymi typami wiedzy opierającymi się na odmiennych założeniach na temat społecznej rzeczywistości, społecznego porządku i życia codziennego⁸²⁰. Optymalne wykorzystanie zasobów lokalnych i zewnętrznych szans w procesie rozwoju lokalnego umożliwia synergia wszystkich rodzajów wiedzy⁸²¹. Uruchomienie samego mechanizmu rozwoju neoendogennego zależy przede wszystkim od potencjału wiedzy lokalnej, zwłaszcza gdy pozostaje w relacji z globalną wiedzą naukową⁸²².

W poszukiwaniu katalizatorów praktycznej realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju powszechnie przyjmuje się, że istnieje ścisły związek między lokalnym społeczeństwem obywatelskim a zrównoważonym rozwojem danej społeczności⁸²³. Społeczeństwo obywatelskie najczęściej definiowane jest w kategoriach aktywności obywatelskiej i obywatelskiej partycypacji. Traktuje się go jako jeden z wymiarów zrównoważonego rozwoju, jego cel i miernik, ale też czynnik ułatwiający realizację strategii zrównoważonego rozwoju⁸²⁴.

⁸¹⁷ K. Gorlach, T. Adamski: *Koncepcja rozwoju neo-endogennego, czyli renesans znaczenia wiedzy lokalnej*. [w:] *Socjologia jako służba społeczna. Pamięci Władysława Kwaśniewicza*, K. Gorlach, M. Niezgoda, Z. Seręga (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 137–150.

⁸¹⁸ K. Zajda, A. Kretek-Kamińska: *Wykorzystanie zasobów Lokalnych Grup Działania*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 109–110.

⁸¹⁹ H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 204.

⁸²⁰ M. Klekotko: *Społeczeństwo obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze*. [w:] *Społeczne aspekty...*, dz. cyt., s. 27.

⁸²¹ T. Adamski, *Pomiędzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce*. [w:] *Społeczne aspekty...*, dz. cyt., s. 93.

⁸²² A. Bicker, P. Sillotoe, J. Pottier: *Preface...*, dz. cyt., s. XI.

⁸²³ Por. R. Goodland: *The concept of environmental sustainability*. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 2005, nr 26, s. 1–24; G. Lawrence: *Promoting Sustainable...*, dz. cyt.

⁸²⁴ M. Klekotko: *Społeczeństwo obywatelskie...*, dz. cyt., s. 27.

Wśród wiejskich społeczności obywatelskich wyróżnić można cztery typy⁸²⁵:

- społeczność minimalną – nieaktywną społecznie w sferze publicznej,
- społeczność nieformalną i zorientowaną lokalnie – przejawiającą silne więzi poziome,
- społeczność instytucjonalną – sieć relacji sformalizowana,
- społeczność idealną – mieszkańcy przejawiają aktywność na rzecz wspólnoty zarówno nieformalnie, jak i w formach zinstytucjonalizowanych.

Różne typy społeczności wiejskich tworzą warunki do wdrażania różnych modeli zrównoważonego rozwoju. M. Klekotko wyróżnia cztery takie modele.

Tabela 6.23. Modele zrównoważonego rozwoju w samorządach gminach

Rodzaj modelu	Aktorzy i typy wiedzy			
	samorząd	NGOs	mieszkańcy	eksperti zewnętrzni
	wiedza menadżerska	wiedza ekspercka	wiedza lokalna	wiedza ekspercka/naukowa
agencyjny	+	-	-	+/-
aliansów	+	+	-	+/-
„bottom-up”	+	-	+	-/+
zintegrowany	+	+	+	+

Źródło: M. Klekotko: Społeczeństwo obywatelskie..., dz. cyt., s. 28; objaśnienia do wymogów spełnienia kryteriów typologii: (+) konieczne, (+/-) pożądane, ale niekoniecznie (-/+) niekonieczne, ale wskazane (-) niekonieczne.

Model agencyjny charakteryzuje się wyborem samorządu przez mieszkańców i powierzeniem mu interesów społeczności lokalnej. Decyzje samorządu lokalnego dotyczące kierunków działań są samodzielne, ale odbywają się zwykle z wykorzystaniem wsparcia w postaci wiedzy eksperckiej. W modelu aliansów samorząd lokalny podejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi głęboko zaangażowanymi w rozwój gmin, opierając się na wiedzy eksperckiej i menadżerskiej. Model „bottom-up” polega na współpracy samorządu lokalnego, z wykorzystaniem pomysłów społeczności – wiedza lokalna odgrywa tu najważniejszą rolę. Model zintegrowany charakteryzuje się uczestnictwem różnych grup tworzących społeczność lokalną, współpracując w procesie podejmowania decyzji dotyczących przyszłych kierunków rozwoju gminy i integracją wszystkich typów wiedzy⁸²⁶.

Przy próbie identyfikacji występujących w gminach (wprowadzanych przez samorząd gminny) modeli zrównoważonego rozwoju przyjęto wiele warunków/wyróżników umożliwiających względnie jednoznaczne przyporządkowanie (tabela 6.24).

⁸²⁵ Tamże.

⁸²⁶ Tamże, s. 29–33.

Tabela 6.24. Schemat wyodrębniania typów modelu zrównoważonego rozwoju w gminach położonych na obszarach przyrodniczo cennych

Typ modelu / Kryteria klasyfikacji	agencyjny	aliansów	bottom-up	zintegrowany
Udział mieszkańców w tworzeniu strategii rozwoju	-	-	+	+
Udział władz samorządowych w tworzeniu strategii rozwoju	+	+	+	+
Udział ekspertów zewnętrznych w tworzeniu strategii rozwoju	+/-	+/-	-/+	+
Udział NGOs w tworzeniu strategii rozwoju	-	+	-	+
Występowanie stałych komisji Rady Gminy ds. ochrony środowiska/ rozwoju gospodarczego/ wybranej funkcji rozwoju	+	-/+	+/-	+
Struktura rady LGD	dopuszczalny 50% udział samorządu	udział „nowoczesnych” NGOs	dominacja sektora społecznego	równowaga sektorów
Udział NGOs w strukturach Rady LGD	-	-	-	+
Tworzenie warunków do debaty z NGOs ⁸²⁴	-	+	-	+
Współpraca w zakresie działań proekologicznych z organizacjami proekologicznymi	-	+	-	+
Współpraca w zakresie działań proekologicznych z mieszkańcami	-	-	-/+	+
Stała współpraca samorządu/ społeczności lokalnej z instytucjami naukowymi, np. w ramach klastra ⁸²⁵	+/-	+/-	-/+	-/+
Doświadczenie we współpracy międzysektorowej poza LGD	-	-	-	-/+

Źródło: Guzal-Dec D.: Application of the model of integrated and sustainable development of rural communities located in natural valuable areas of Lublin voivodeship. *Proceedings of the 2015 International Conference Economic Science for Rural Development*, nr 38, Jelgava, 2015, s. 137.; objaśnienia do wymogów spełnienia kryteriów typologii: (+) konieczne, (+/-) pożądane, ale niekoniecznie (-/+) niekonieczne, ale wskazane (-) niekonieczne

⁸²⁷ Np. poprzez samoocenę obecnej jakości współpracy JST i NGO, a także wdrażanie standardów współpracy. Przykładem współpracy jest działalność gmin Lubycza Królewska i Zwierzyniec przy realizacji projektu „Współpracujemy profesjonalnie!”. Jego cel to poszerzenie zakresu współpracy pomiędzy administracją publiczną a środowiskiem pozarządowym gminy. Przedstawiciele gminy wraz z przedstawicielami organizacji pozarządowych opracują samoocenę obecnej jakości współpracy JST i NGO, a także wdrożą odpowiednie standardy.

⁸²⁸ Np. Nadwiślańskie Chmielaki – współpraca samorządu gminy Wilków, społeczności i plantatorów chmielu z IUNG w Puławach.

W modelu agencyjnym przyjęto, że głównym podmiotem tworzenia strategii rozwoju jest władza lokalna, a uspołecznienie procesu tworzenia strategii może nastąpić już po jego opracowaniu. Decyzyjność władz samorządowych wzmacnia ich nadreprezentacja (udział większy niż 1/3) w strukturach Rad Lokalnych Grup Działania (LGD). Rozwój kompetencji w zakresie realizacji działań proekologicznych i polityki rozwojowej umożliwia odpowiednia organizacja pracy radnych, przejawiająca się tworzeniem problemowych zespołów roboczych – stałych komisji Rady Gminy ds. ochrony środowiska/rozwoju gospodarczego/wybranej funkcji/kierunku rozwoju.

W modelu aliansów wskazany jest udział NGOs w tworzeniu strategii rozwoju. Konieczny jest udział w strukturze rady LGD „nowoczesnych” NGOs (podejmujących kompleksowe prorozwojowe działania na rzecz społeczności lokalnej w przeciwieństwie do „tradycyjnych” NGOs na obszarach wiejskich typu: OSP, Koła Gospodyń Wiejskich – działających w wybranych obszarach rozwoju). W modelu tym samorząd gminny powinien tworzyć warunki do debaty z NGOs i podejmować współpracę w zakresie działań proekologicznych z organizacjami proekologicznymi.

W modelu oddolnym „bottom-up” mieszkańcy gminy powinni być współautorami strategii rozwoju gminy, w strukturze Rady LGD widoczna jest dominacja sektora społecznego (osób fizycznych). Wskazane jest podejmowanie przez samorząd współpracy z mieszkańcami w zakresie działań proekologicznych.

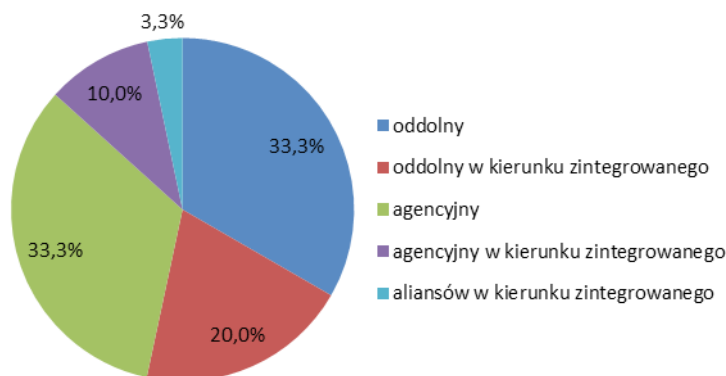
Model zintegrowany występuje przy spełnieniu wszystkich podanych kryteriów klasyfikacyjnych. Autorami strategii rozwoju gminy powinni być wszyscy przedstawiciele społeczności lokalnej i eksperci zewnętrzni. Struktura rad LGD powinna odzwierciedlać równoważny udział poszczególnych sektorów w decydowaniu o kierunkach rozwoju gmin. Wskazane jest długoletnie doświadczenie samorządów we współpracy międzysektorowej (także poza strukturami LGD) oraz stała współpraca z ośrodkami naukowymi, np. w działalności klastrowej. Tworzone winny być warunki do debaty z NGOs, które licznie powinny reprezentować rady LGD. W celu zwiększenia własnego potencjału wiedzy samorząd powinien odpowiednio organizować pracę Rady Gminy (tworzenie stałych komisji ds. ochrony środowiska/rozwoju gospodarczego/wybranej funkcji/kierunku rozwoju). Przy realizacji działań proekologicznych samorząd gminny powinien współpracować zarówno z mieszkańcami, jak i organizacjami proekologicznymi, dzięki czemu nastąpi efekt kumulacji wiedzy społeczności lokalnej.

Najwięcej trudności przysporzyło rozróżnienie modelu agencyjnego i oddolnego. W związku z powyższym w rozróżnianiu modelu agencyjnego i oddolnego przyjęto kryteria: struktury Rady LGD (przy modelu oddolnym dominacja sektora społecznego, a przy agencyjnym udział sektora publicznego do 50%), współpracy mieszkańców w działaniach proekologicznych (wskazanej w modelu oddolnym) oraz udziału mieszkańców w tworzeniu strategii rozwoju (w modelu oddolnym konieczny udział mieszkańców w opracowywaniu dokumentu). Jeżeli spełnione było przynajmniej 6 z 11 kryteriów identyfikacji typu modelu zintegrowanego

występujący model wykazywał tendencje do ewoluowania w kierunku modelu zintegrowanego⁸²⁹.

W aneksie (w tabeli 3) zamieszczono charakterystykę badanych gmin przyrodniczo cennych według przyjętych kryteriów wyznaczania modeli zrównoważonego rozwoju. Na wykresie 6.3. przedstawiono strukturę realizowanych przez badane samorzady modeli zrównoważonego rozwoju.

Wykres 6.3. Struktura realizowanych przez badane samorzady modeli zrównoważonego rozwoju



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najbardziej rozpowszechniony w badanych samorządach był model oddolny – łącznie 16 wskazań i agencyjny – łącznie 13 wskazań. W przypadku jednej gminy zidentyfikowano model aliansów. W 10 samorządach realizowany model ewoluował w kierunku modelu zintegrowanego, z czego w sześciu był to model oddolny w kierunku zintegrowanego, w trzech agencyjny w kierunku zintegrowanego i w jednym model aliansów w kierunku zintegrowanego.

W żadnej z badanych gmin nie wykazano udziału NGOs w tworzeniu strategii rozwoju gminy, ani też współpracy w zakresie działań proekologicznych z organizacjami proekologicznymi. Sporadycznie podejmowana była współpraca w ramach klastrów oraz tworzone warunki do podjęcia debaty z NGOs. W badanych gminach wiejskich nie został w pełni wykształcony zintegrowany model zrównoważonego rozwoju⁸³⁰, co świadczy o nikłej świadomości istoty zrównoważonego zarządzania zasobami społecznymi gminy. Podobny problem zgłasza H. Pondel w świetle przeprowadzonych w 2010 r. na próbie 47 gmin województwa wielkopolskiego wyników badań w obszarze środowiskowych działań władz samorządowych. Jedynie w 4 samorządach gmin wiejskich województwa wielkopolskiego zadeklarowano współpracę z organizacjami pozarządowymi, opierając się

⁸²⁹ Guzal-Dec D.: Application of the model..., dz. cyt., s. 135–136.

⁸³⁰ Podobnie badania w ramach projektu CORASON prowadzone w gminach wiejskich województwa łódzkiego i małopolskiego także nie ujawniły wykształcenia się modelu zintegrowanego, por. M. Klekotko: Społeczeństwo obywatelskie..., dz. cyt.

na wiedzy ekspertów z danej dziedziny oraz wykorzystywano publiczną debatę z udziałem organizacji pozarządowych i lokalnej społeczności⁸³¹.

Preferencja działań właściwych dla modeli oddolnego i agencyjnego świadczy o tym, że władza samorządowa w niedostatecznym stopniu stanowi platformę dla powstawania synergii różnych rodzajów wiedzy społecznej. Bariery rozwoju jest niski poziom kapitału społecznego, na co wskazuje popularność modelu agencyjnego, który cechuje tzw. minimalna społeczność obywatelska. Powszechność modelu oddolnego przekłada się na duże możliwości wykorzystania wiedzy lokalnej, ale bez powiązania z wiedzą globalną – ekspercką może utrudniać wdrażanie zrównoważonego rozwoju zgodnie z mechanizmem rozwoju neoendogenicznego.

Kolejny wniosek, jaki można wyciągnąć na podstawie podjętej przez autorkę identyfikacji modeli zrównoważonego rozwoju w badanych gminach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego jest następujący: częste trudności w jednoznacznym określeniu realizowanego modelu mogą świadczyć o braku przyjęcia przez władze samorządowe określonych ram modelowych wdrażania zrównoważonego rozwoju i sprecyzowania założeń realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. Wątpliwości (wymagające pogłębienia badań) pojawiły się m.in. przy identyfikacji modelu oddolnego. W większości badanych gmin (27) władze samorządowe zadeklarowały współdziałanie w obszarze tworzenia koncepcji rozwoju – udział mieszkańców w tworzeniu strategii zrównoważonego rozwoju (trudno na tej podstawie jednoznacznie stwierdzić, czy praktycznie i w jakim zakresie ten udział wystąpił), a już tylko w 9 zadeklarowano współpracę z mieszkańcami w zakresie realizacji działań proekologicznych. Stwierdzono zatem problem w podtrzymywaniu współpracy ze społecznością lokalną (we wdrażaniu wspólnie wypracowanych założeń strategicznych rozwoju). Podobny problem zgłasza H. Pondel w obszarze prośrodowiskowych działań władz samorządowych. Blisko połowa z badanych 47 samorządów gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (22) zadeklarowała współpracę z mieszkańcami w zakresie działań na rzecz ochrony środowiska, w 20 wskazano, że samodzielnie decyduje się o kierunkach takich działań, starając się pozyskać dla nich poparcie mieszkańców. W znacznej grupie (1/4 ogółu) wskazano, że samodzielnie decyduje się o podejmowaniu działań prośrodowiskowych.

Utrudnieniem realizacji modelu zintegrowanego, którego wdrażanie jest przejawem pełnej realizacji koncepcji *governance*, jest niedostateczne otwarcie władz samorządowych na współpracę z podmiotami spoza sektora publicznego. Mimo, że wszystkie badane samorządy gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego podjęły współpracę w ramach LGD (oczekując głównie możliwości usprawnienia procesu rozbudowy infrastruktury), to tylko 10 (30% ogółu) posiadało wcześniejsze doświadczenie we współpracy międzysektorowej poza LGD.

Widoczny opór władz samorządowych przed zwiększeniem udziału obywateli w zarządzaniu (wdrażaniu koncepcji *governance*) faktycznie utrudnia realizację modeli oddolnego i zintegrowanego, i wdrażanie w praktyce zrównoważonego rozwoju. Należy jednocześnie wskazać na bardziej złożony charakter powyższego

⁸³¹ H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 204.

problemu. W świetle opinii badanych wójtów i burmistrzów gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego bowiem jednym z głównych problemów gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego były niska aktywność obywatelska mieszkańców w zakresie organizowania się w różnego rodzaju grupy działające na rzecz promocji lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych gminy oraz niski poziom kooperacji różnych podmiotów z terenu gminy (przedsiębiorców, rolników i innych) na rzecz zrównoważonego gospodarczego wykorzystania lokalnych zasobów i walorów przyrodniczych.

Przytaczane w niniejszej pracy wyniki badania samorządów gmin wiejskich województwa wielkopolskiego także wskazują na niską aktywność społeczności lokalnej w zakresie inicjowania działań sprzyjających środowisku (w 27 z 47 badanych samorządach wskazano na bierność ludności w tym obszarze). Jak podkreśla H. Pondel, „istotne jest, aby braku aktywności ludności wiejskiej w działaniach prośrodowiskowych nie traktować na równi (wyłącznie) z brakiem wiedzy z zakresu kształtowania i ochrony środowiska. Czasem niezbędne są tylko (lub aż) działania samorządu gminnego, mobilizujące do wykorzystania lub lepszego wykorzystania wiedzy posiadanej przez mieszkańców”⁸³².

Podsumowując, analiza zakresu implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w polityce rozwoju lokalnego badanych gmin przyrodniczo cennych ujawniła, że:

- wójtowie i burmistrzowie w większości, ale nie powszechnie, zadeklarowali uwzględnienie wpływu prowadzonej polityki w równej mierze na trzy płaszczyzny rozwoju – społeczną, gospodarczą i środowiska naturalnego, a więc kreowanie zrównoważonego rozwoju lokalnego,
- podstawowymi wdrażanymi i preferowanymi (zgodnie z deklaracjami władz i zapisami strategii) kierunkami rozwoju lokalnych gospodarek były turystyka przyrodnicza, agroturystyka i rolnictwo ekologiczne, nadal nazbyt powszechnie rozwijane jest rolnictwo konwencjonalne, z preferencją do zmian w kierunku wysokotowarowego,
- przy generalnie niskim poziomie dywersyfikacji lokalnych gospodarek wyższy jej poziom występował w gminach, które już w znacznym stopniu przekształciły swoją gospodarkę ze struktury monofunkcyjnej, w gminach o bardziej zaawansowanej funkcji turystycznej,
- w planowaniu zrównoważonego rozwoju brak było zintegrowanego podejścia (niedostatki w zakresie planowania przestrzennego oraz waloryzacji zasobów i walorów przyrodniczych), a w strategiach rozwoju lokalnego często nie uwzględniono narzędzi ich wdrażania i monitoringu,
- w opinii większości wójtów i burmistrzów zadania związane z ochroną środowiska i przyrody były równie ważne, a stopień ich trudności na ogół zbliżony do stopnia trudności realizacji innych zadań własnych,
- badane samorzady wykazują niedostateczny stan zaawansowania działań (zwłaszcza na obszarze rozwiązań organizacyjnych) przy wdrażaniu zarządzania środowiskowego w urzędach gmin; w każdym z analizowanych obszarów zarządzania środowiskowego wskazać można lukę niewykorzy-

⁸³² H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 206–207.

stanych możliwości działań, stosowanych narzędzi usprawnień, największy niewykorzystany potencjał aktywności samorządów pozostaje w obszarach: dostosowania organizacyjnego urzędów na potrzeby sprawnego wdrażania zarządzania środowiskowego, wprowadzania sformalizowanych systemów zarządzania oraz zarządzania informacją o środowisku przyrodniczym,

- władze samorządowe w niedostatecznym zakresie (zwłaszcza na strategicznym poziomie zarządzania) podejmują działania w celu kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej w urzędach gmin,
- nie został w pełni wykształcony zintegrowany model zrównoważonego rozwoju, co świadczy o niskiej świadomości istoty zrównoważonego zarządzania zasobami społecznymi gminy.

Rozdział 7

Polityka konkurowania w obszarze środowiskowym samorządów gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego

7.1. Założenia i instrumenty polityki konkurowania władz samorządowych

Deklaracja władz lokalnych realizacji polityki konkurowania i jej charakter. Wójtowie i burmistrzowie wszystkich badanych gmin zadeklarowali podejmowanie działań ukierunkowanych na wykorzystanie zasobów i walorów środowiska przyrodniczego gminy w procesie rozwoju. Przedstawiciele (wójtowie i burmistrzowie) 20 samorządów – 66,7% ogółu, zadeklarowali prowadzenie polityki wspierania konkurencyjności przyrodniczej w aspekcie rozwoju turystyki.

Jako pozytywne należy wskazać, że badani samorządowcy przyjmują imperatyw współcześnie preferowanego charakteru polityki konkurowania, a więc polityki opartej o współpracę, bądź jednocześnie współpracę i konkurencję (kooperencję). Świadczy o tym fakt, że żaden z badanych nie określił prowadzonej polityki konkurowania jako polityki rywalizacji z innymi gminami, 13 ankietowanych określiło ją jako politykę współpracy, a 7 jako politykę zarówno rywalizacji, jak i współpracy.

Świadomie prowadzona polityka powinna charakteryzować się kompleksowością i planowym charakterem podejmowanych działań zmierzających do osiągnięcia zamierzonego celu oraz rozpoznawaniem barier utrudniających osiągnięcie tegoż celu. W polityce konkurowania podstawą działań powinno być rozpoznanie konkurencji – podmiotów dążących do osiągnięcia tego samego celu. Badani przedstawiciele władz samorządowych poproszeni zostali o relatywną, na tle innych gmin wiejskich województwa, ocenę poziomu konkurencyjności środowiskowej reprezentowanych przez nich jednostek samorządowych. Co wydaje się zaskakujące, mimo iż badane gminy posiadają szczególnie atrakcyjne walory naturalne, to zdolność do zaoferowania ich mieszkańcom, turystom i kuracjuszom (konkurencyjność środowiskowa w ujęciu wąskim) nie została oceniona bardzo wysoko przez badane władze. Najliczniejsza grupa badanych – 13 wskazała na relatywnie wyższy poziom konkurencyjności, ale jedynie 3 ankietowanych określiło ten poziom jako znacznie wyższy na tle innych gmin wiejskich województwa i, jak się wydaje, ta grupa gmin posiada uwarunkowania do kształtowania przewagi konkurencyjnej w oparciu o atrakcyjne walory naturalne. Znaczna grupa badanych – 11 nie dostrzegła szczególnego środowiskowego potencjału – oceniając poziom konkurencyjności środowiskowej jako zbliżony do poziomu konkurencyj-

ności osiąganego przez inne gminy wiejskie w województwie, w trzech gminach poziom konkurencyjności został oceniony jako niższy na tle pozostałych gmin.

W tabeli 7.1. przedstawiono informacje na temat rozpoznawalności konkurencji przez badane władze samorządowe.

Tabela 7.1. Analiza konkurencji wśród badanych gmin w zakresie konkurencyjności środowiskowej

Odpowiedzi	Gminy o zbliżonym poziomie konkurencyjności	Gminy o znacznie niższym poziomie konkurencyjności	Gminy o znacznie wyższym poziomie konkurencyjności
	Liczba wskazań	Liczba wskazań	Liczba wskazań
Wskazanie jednego głównego konkurenta	2	0	2
Wskazanie dwóch głównych konkurentów	1	2	2
Wskazanie trzech głównych konkurentów	11	8	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W grupie 20 samorządów, w których zadeklarowano prowadzenie polityki konkurowania w obszarze środowiskowym, w 6 przypadkach wystąpił brak wskazania konkurentów, co świadczy o lukach w zakresie informacji o konkurencji i analizie pozycji konkurencyjnej (benchmarkingu). Ankietowani na ogół porównywali swoją pozycję z pozycją gmin z najbliższego otoczenia (12 wskazań konkurentów z terenu powiatu). Najmniej trudności sprawiało przedstawicielom samorządu (wójtom i burmistrzom) wskazanie jednostek o zbliżonym i wyższym poziomie konkurencyjności, a trudniej – gmin o znacznie niższym poziomie konkurencyjności. Taki rozkład odpowiedzi respondentów wskazuje na fakt, że przedstawiciele samorządu, nie mając scharakteryzowanej na podstawie badań w tym zakresie pozycji konkurencyjnej gmin, najczęściej oceniali ją jako gorszą od konkurentów.

Konkurowanie bezpośrednie – obszary aktywności i kierunki wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych w procesie rozwoju. Władze lokalne (wójtowie i burmistrzowie) wszystkich badanych gmin zadeklarowali podejmowanie działań ukierunkowanych na wykorzystanie zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju. W tabeli 7.2. przedstawiono szczegółowe informacje na temat podejmowanych w tym zakresie działań.

Tabela 7.2. Działania Urzędu Gminy ukierunkowane na wykorzystanie zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju

Działania w obszarze:	Liczba wskazań
zrównoważonego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych w ramach struktur samorządowych	
wykorzystanie energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w budynkach użyteczności publicznej	17
wdrażanie organizacyjnych lub technologicznych innowacji ekologicznych w urzędzie gminy	13
promowanie tzw. „zielonych zakupów”	8
promocja (poprzez uczestnictwo w konkursach) urzędu jako organizacji działającej proekologicznie	6
stymulowania innych podmiotów oraz podejmowania bezpośrednich działań urzędu w celu zrównoważonego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych	
dbałość o estetykę gminy	30
organizowanie imprez kulturalnych, rekreacyjnych lub sportowych	29
promocja lokalnego dziedzictwa kulturowego	27
zachowanie lokalnego dziedzictwa przyrodniczego	27
promocja lokalnego dziedzictwa przyrodniczego	25
tworzenie lub modernizowanie bazy informacji turystycznej oraz stron internetowych	22
wspieranie rozwoju produktów i usług opartych na lokalnych zasobach, tradycyjnych sektorach gospodarki lub lokalnym dziedzictwie	21
budowa, odbudowa lub oznakowanie małej infrastruktury turystycznej	21
inicjowanie powstawania lokalnych stowarzyszeń zajmujących się promocją zasobów i walorów gminy i ich wspieranie	21
przygotowywanie i wydawanie folderów oraz innych publikacji informacyjnych o gminie i jej atrakcjach	20
wspieranie i promowanie wykorzystania przez mieszkańców lub podmioty działające na terenie gminy lokalnych źródeł energii odnawialnej	19
zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego, np. tradycyjnej zabudowy wiejskiej	19
zachowanie, odtwarzanie, zabezpieczanie lub oznakowanie lokalnego dziedzictwa krajobrazowego	18
promocja gospodarcza gminy na targach i imprezach, np. turystycznych	18
realizacja projektów promocji zasobów i walorów gminy finansowanych ze środków zagranicznych	16
kultywowanie tradycyjnych zawodów i rzemiosła	15
współtworzenie lokalnej organizacji turystycznej (LOT)	15
promocja rolnictwa ekologicznego lub innych działań poprawiających stan gleb, powietrza lub wód	12
promocja innych ekologicznych kierunków i form działalności gospodarczej	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W obszarze działań służących zrównoważonemu wykorzystaniu zasobów i walorów przyrodniczych, w urzędach gmin najczęściej wskazywano wdrażanie technologii ekologicznych polegających na oszczędności energii i/lub zmianie nośnika energii w budynkach użyteczności publicznej. Rzadko natomiast starano się promować tzw. „zielone zakupy publiczne” w trakcie realizowanych zakupów.

Wśród działań skierowanych na stymulowanie innych podmiotów oraz podejmowanie bezpośrednich działań urzędu w celu zrównoważonego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych, najczęściej (ponad 85% wskazań) podejmowane były bezpośrednie działania promocyjne samorządów. Niestety, bardzo rzadko podejmowano działania aktywizujące inne podmioty lokalne do proekologicznego wykorzystania zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju, takie jak np. promocja ekologicznych kierunków i form działalności gospodarczej.

Jednym z czynników aktywizujących wykorzystanie zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze są działania podejmowane przez Lokalne Grupy Działania w ramach realizacji strategii rozwoju LSR. Wszystkie badane gminy należały do LGD, łącznie do 13⁸³³. Przegląd dokumentów LSR w zakresie zapisów wizji/misji i celów pozwolił na identyfikację i systematykę kierunków wykorzystania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze.

⁸³³ Badane gminy zrzeszone były w następujących LGD: „Białkopodlaska LGD” (BLGD) – gminy Sławatycze, Konstantynów, Janów Podlaski, Rossosz, „Roztocze Tomaszowskie” – gminy Lubycza Królewska, Susiec, Tarnawatka, Tomaszów Lubelski, „Zielony Pierścień” – Janowiec, Kazimierz Dolny, Wąwolnica, „Lepsza przyszłość Ziemi Ryckiej” – Stężycza, „Poleska Dolina Bugu” – Włodawa, „Ziemia Biłgorajska” – Łukowa, Obsza, „Ziemia Zamojska” Skierbieszów, Łabunie, Stary Zamość, „Polesie” – Sosnowica, Urszulin, „Leśny Krąg” – Janów Lubelski, Modliborzyce, Dzwola, „Nasze Roztocze” – Adamów (zamojski), Józefów, Krasnobród, Zwierzyniec, „Krasnystaw Plus” – Kraśniczyn, „Jagiellońska Przystań” – Dębowa Kłoda, „Owocowy Szlak” – Wilków.

Tabela 7.3. Kierunki wykorzystania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze w badanych gminach w ramach aktywności LGD

Nazwa LGD	Kierunki wykorzystania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze
LGD „Krasnystaw Plus”	agroturystyka, turystyka wiejska, uprawa chmielu, tytoniu, ziół, owoców miękkich, gospodarstwa ekologiczne, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, uprawy energetyczne
„Białskopodlaska LGD” – BLDG	agroturystyka, turystyka wiejska, turystyka kwalifikowana (turystyka wodna, konna, rowerowa), tworzenie gospodarstw i wiosek tematycznych
LGD „Nasze Roztocze”	turystyka wiejska, agroturystyka, przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy
LGD „Roztocze Tomaszowskie”	turystyka wiejska, rolnictwo ekologiczne, przetwórstwo ekologicznych płodów rolnych, produkcja energii odnawialnej
LGD „Ziemia Zamojska”	agroturystyka i turystyka wiejska, rzemiosło lub rękodzielnictwo, przetwórstwo produktów rolnych i leśnych, usługi budowlane
LGD „Owocowy szlak”	produkcja i przetwórstwo owoców i warzyw, agroturystyka i turystyka wiejska, produkcja energii odnawialnej, tworzenie wiosek i gospodarstw tematycznych oraz rozwijania „turystyki blisko natury” (agroturystyki, turystyki wiejskiej i przyrodniczej), wspieranie ekologicznego stylu życia, ruchu „slow food”, edukacji ekologicznej o racjonalnym wykorzystaniu istniejących zasobów (tzw. „greennowacje”), rolnictwo ekologiczne, turystyka edukacyjna i tematyczna
LGD „Leśny krąg”	agroturystyka, turystyka wiejska, wzmocnienie turystycznej funkcji regionu, opartej głównie na zasobach przyrodniczych, produkcja zdrowej żywności, a w tym tradycyjnie uprawianych i zbieranych na tym terenie: gryki i jej przetworów, siemienia i oleju lnianego, runa leśnego i owoców miękkich, produkcja i usługi oparte na lokalnych zasobach przyrodniczych oraz rzemiosło i rękodzielnictwo, planowane działania: wioska tematyczna w Łążku Garncarskim oraz Centrum Certyfikacji Produktu Lokalnego
LGD „Zielony pierścień”	agroturystyka, turystyka wiejska, kultywowanie tradycyjnego rzemiosła (jak np. kowalstwa, tkactwa, garncarstwa, winiarstwa, młynarstwa itp.), turystyka w oparciu o dziedzictwo historyczno-kulturowe
LGD „Lepsza przyszłość ziemi ryckiej”	produkcja energii ze źródeł odnawialnych
LGD „Jagiellońska przystań”	usługi turystyczne i wspomagające turystykę, agroturystyka, promocja lokalnych produktów i tradycji, produkcja dóbr, usług opartych na lokalnych zasobach, tradycyjnych sektorach gospodarki lub lokalnym dziedzictwie, w tym kulturowym, historycznym lub przyrodniczym
LGD „Polesie”	rolnictwo ekologiczne, agroturystyka, turystyka wiejska, jednym z kierunków tego rozwoju powinno być propagowanie produktów regionalnych (np. wyroby z wikliny, wyroby kulinarne, itp.)
LGD „Poleska dolina Bugu”	agroturystyka, turystyka zrównoważona nad jeziorem Białym, rolnictwo ekologiczne, produkcja energii ze źródeł odnawialnych, usługi transportowe, budowlane
LGD „Ziemia Biłgorajska”	agroturystyka, turystyka wiejska, produkcja energii ze źródeł odnawialnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy dokumentów LSR LGD, do których należały badane gminy.

Analiza zapisów LSR oraz ogólnych i funkcjonalnych strategii rozwoju badanych gmin powala na dokonanie systematyki kierunków wykorzystania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze w badanych gminach. Wyodrębniono 11 kierunków zastosowań zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze. Są to:

1. turystyka ze wskazaniem na turystykę zrównoważoną – różne jej odmiany i kategorie, w tym turystyka wiejska, przyrodnicza, agroturystyka, turystyka kwalifikowana, aktywna, wodna, edukacyjna, przygodowa, kulinarna, transgraniczna, pielgrzymkowa,
2. rolnictwo ekologiczne (produkcja zdrowej żywności),
3. rolnictwo specjalistyczne (m.in. chmiel, tytoń, owoce miękkie),
4. zielarstwo,
5. rzemiosło i rękodzieło (np.: wyroby garncarskie),
6. wytwarzanie produktów regionalnych i lokalnych,
7. działalność usługowa zrównoważona przyrodniczo np. ekomuzeum
8. drobne przetwórstwo na bazie produktów leśnych,
9. sprzedaż bezpośrednia płodów rolnych
10. drobne przetwórstwo na bazie produkcji gospodarstw ekologicznych,
11. produkcja energii ze źródeł odnawialnych: energia słońca (bardzo korzystne warunki nasłonecznienia w regionie), wiatru, ziemi, energia pochodząca ze szczątków organicznych – biomasy.

Konkurowanie pośrednie – wspieranie przedsiębiorstw proekologicznych. Konkurowanie pośrednie polega na tworzeniu dla przedsiębiorstw warunków otoczenia, które pozwalałyby uzyskiwać im przewagę konkurencyjną w obszarach będących poza ich oddziaływaniem⁸³⁴. Prowadząc politykę konkurowania pośredniego, władze samorządowe powinny, zamiast uogólnionego systemu zachęt, stworzyć selektywne strategie przyciągania wybranych rodzajów aktywności gospodarczej na podstawie dokładnego rozeznania potrzeb lokalnej gospodarki i uwarunkowań lokalnych rozwoju⁸³⁵. Samorządy funkcjonujące na obszarach cennych przyrodniczo powinny szczególnie zabiegać o utrzymanie i przyciąganie na swój teren przedsiębiorstw proekologicznych.

W literaturze sformułowano pojęcie przedsiębiorczości ekologicznej (*environmental entrepreneurship*) jako aktywność przedsiębiorczą z korzyścią dla środowiska naturalnego. Wskazuje się, że realizacja działań przedsiębiorczych organizacji powinna uwzględniać oddziaływania regulacyjne państwa, proekologiczne oddziaływanie rynku oraz bazowanie na ekologicznych wartościach wyznawanych przez konsumentów. Poglądy te uwypuklają w szczególności znaczenie podejścia proekologicznego przy realizacji strategii marketingowych organizacji. Przedsiębiorczość ekologiczna ściśle wiąże się z innowacjami ekologicznymi, którymi w organizacji nazywa się „takie zmiany w technologii, strukturze organizacyjnej i zarządzaniu organizacją, które zmniejszają negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne lub zapobiegają mu”⁸³⁶.

⁸³⁴ D. Guzal-Dec: *Konkurencyjność jednostek...*, dz. cyt., s. 225.

⁸³⁵ Tamże, s. 16.

⁸³⁶ M. Huczek: *Przedsiębiorczość...*, dz. cyt., s. 274.

Instrumenty wsparcia przedsiębiorczości stosowane przez samorządy gmin ogólnie można podzielić na inwestycyjne i pozainwestycyjne oraz finansowe i pozafinansowe. Do instrumentów finansowych należą m.in. te związane z prowadzeniem lokalnej polityki podatkowej/kształtowaniem lokalnej bazy podatkowej.

Jak wiadomo, samorząd lokalny, zgodnie z obowiązującymi przepisami podatkowymi i w ramach prawnie ustalonych granic, ma kompetencje do określania wysokości obowiązujących w danej gminie stawek podatkowych oraz wielkości udzielanych ulg, zwolnień, umorzeń, rozłożeń na raty i odroczeń terminu płatności. Ma zatem instrument oddziaływania, w pewnym zakresie, na wysokość i dynamikę dochodów własnych⁸³⁷.

W literaturze przedmiotu często obniżanie stawek lub udzielanie ulg postrzegane jest jako stymulator lokalnego rozwoju gospodarczego, przy czym dostępne badania obejmujące modele ekonometryczne⁸³⁸ nie potwierdzają tej zależności. Oznacza to, że w rzeczywistości gminy oferujące najniższe stawki podatkowe, stosujące zachęty w postaci ulg i zwolnień nie rozwijają się najszybciej. Jednocześnie tego rodzaju finansowe formy wsparcia przedsiębiorców – konkurowania pośredniego nie są w literaturze przedmiotu dotyczącej konkurencyjności terytorialnej wskazane jako optymalne rozwiązania, gdyż ich stosowanie powoduje najczęściej powstawanie wyniku gry o sumie zerowej. Podkreśla się natomiast, że działania związane z tworzeniem infrastruktury lokalnej oraz ułatwiające funkcjonowanie i rozwój związanych z danym terytorium przedsiębiorstw przynoszą zawsze korzyści, zarówno w perspektywie lokalnej, jak i ponadlokalnej⁸³⁹.

Wśród działań ułatwiających funkcjonowanie i rozwój lokalnych przedsiębiorstw wskazać można m.in.: realizację programów wspierania przedsiębiorczości, współpracę i utrzymywanie kontaktów z przedsiębiorcami oraz upraszczanie procedur formalnych przy zakładaniu i prowadzeniu firmy. Zważywszy natomiast na ograniczenia budżetowe samorządów gmin wiejskich, szczególnie preferowane powinny być także informacyjno-doradcze instrumenty pozainwestycyjne.

⁸³⁷ B. Pięcek: Sytuacja finansowa..., dz. cyt., s. 72.

⁸³⁸ M. Jastrzębska: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo UG, Gdańsk, 2005, s. 145.

⁸³⁹ Por. A. Zalewski: *Konkurencja między...*, dz. cyt., s. 253 i dalsze; P.C. Cheshire, I.R. Gordon: *Territorial competition: Some...*, dz. cyt., s. 327–342.

Tabela 7.4. Instrumenty wspierania przedsiębiorstw proekologicznych wykorzystywane przez władze gminy

Instrumenty wsparcia	Liczba wskazań
współpraca i utrzymywanie kontaktów z przedsiębiorcami	12
informowanie o możliwościach pozyskiwania funduszy UE na rozwój przedsiębiorstw	11
promocja gospodarcza gminy	10
rozbudowa infrastruktury technicznej	9
pomoc prawna, informacyjna	9
upraszczanie procedur formalnych przy zakładaniu i prowadzeniu firmy	7
tworzenie i realizacja programu wspierania przedsiębiorczości w gminie	6
organizacja szkoleń, kursów z dziedziny przedsiębiorczości	5
odroczenie lub czasowe obniżenie opłat lokalnych	4
zwolnienie z opłat lokalnych	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W badanych samorządach wójtowie i burmistrzowie najczęściej (12 wskazań) deklarowali współpracę i utrzymywanie kontaktów z lokalnymi przedsiębiorcami. Zgłaszali także aktywność w promocji gospodarczej gminy, pomocy prawnej i informacyjnej (w tym informowaniu o możliwościach pozyskania funduszy UE na rozwój przedsiębiorstw) udzielanej przedsiębiorcom, rozbudowie infrastruktury technicznej. Podobnie jak w przypadku wyżej analizowanych aktywności, niedostatecznie wykorzystaną, a bardzo ważną formą wsparcia było upraszczanie procedur formalnych przy zakładaniu i prowadzeniu firmy (7 wskazań), tworzenie i realizacja programów wsparcia przedsiębiorczości (6 wskazań) czy organizacja szkoleń, kursów z dziedziny przedsiębiorczości (5 wskazań). Najczęściej stosowano instrumenty w ramach lokalnej polityki podatkowej – zwolnienia, odroczenia obniżenia podatków/opłat. Należy zatem stwierdzić, że realizowane działania wsparcia były nieuporządkowane, brakowało często bazy programowej (programów wsparcia przedsiębiorczości). Niedostatecznie też wykorzystywano rezerwy instrumentów pozainwestycyjnych (szkoleniowo-informacyjnych).

7.2. Atrakcyjność turystyczna – konkurencyjność czynnikowa

W praktyce najpowszechniej (choć w różnym zakresie) badane samorządy gmin wiejskich stymulowały gospodarcze wykorzystanie walorów i zasobów przyrodniczych w turystyce. Należy zatem ustalić, czy działania takie są uzasadnione w przypadku badanych gmin przyrodniczo cennych, a zatem odpowiedzieć na następujące pytania:

- Jak przedstawiają się relacje konkurencyjności czynnikowej (atrakcyjności turystycznej) wobec konkurencyjności wynikowej (pozycji konkurencyjnej)?
- Czy samorządy te wykazują wysoką aktywność w polityce konkurowania w obszarze turystyki?

- Czy ich działania pozwalają na osiągnięcie sukcesu w tym obszarze?
- Jakie czynniki warunkują konkurencyjność środowiskową w aspekcie rozwoju turystyki?

Według przyjętych powszechnie ogólnych klasyfikacji atrakcyjności turystycznej (uwarunkowań i czynników rozwoju turystyki) składają się na nią trzy główne komponenty: walory turystyczne, infrastruktura turystyczna oraz dostępność komunikacyjna⁸⁴⁰. W celu pomiaru atrakcyjności turystycznej do powyżej wskazanych komponentów autorka poszukiwała zatem odpowiednich mierników. Znaczne ograniczenie stanowiła jednak dostępność, kompletność i aktualność danych statystyki publicznej na poziomie NUTS 5⁸⁴¹.

Typologia czynników i uwarunkowań rozwoju turystyki (atrakcyjności turystycznej) – klasyfikacja badanych 30 gmin według konkurencyjności środowiskowej (czynnikowej – czynniki i uwarunkowania konkurencyjności) obejmowała następujące etapy:

- opracowanie zestawu trzynastu zmiennych diagnostycznych uporządkowanych w trzy grupy mierników w obszarach: walory turystyczne przyrodnicze i kulturowe, infrastruktura turystyczna oraz dostępność komunikacyjna (dostępność do gminy i dostępność do atrakcji).
- weryfikacja zestawu zmiennych ze względu na akceptowalny poziom skorelowania ze sobą oraz odpowiedni poziom zmienności (współczynnik zmienności powyżej 0,1, współczynnik korelacji poniżej 0,8),
- ustalenie wartości przyjętych do analizy zmiennych (12) dla 30 badanych gmin,
- unitaryzacja zmiennych diagnostycznych według wzoru 7.1 dla stymulant:

$$X_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}}$$

gdzie i – numer cechy, j – numer obiektu, X_{ij} – wartość znormalizowana, $\min_i x_{ij}$ – wartość minimalna i -tej cechy dla j obiektów, $\max_i x_{ij}$ – wartość maksymalna i -tej cechy dla j obiektów, $\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}$ – rozstęp; dla destymulant po znormalizowaniu $X_{ij} = 1 - x_{ij}$, gdzie x_{ij} przyjmuje wartości z przedziału $<0,1>$,

⁸⁴⁰ Por. m.in. J. Warszyńska, A. Jackowski: *Podstawy geografii turystyki*. PWN, Warszawa 1978; G. Gołębki (red.): *Kompendium wiedzy o turystyce*. PWN, Poznań – Warszawa 2002 i późniejsze wydania; Z. Młynarczyk, A. Zajadacz (red.): *Uwarunkowania i plany rozwoju turystyki*. Tom III Walory i atrakcje turystyczne. Potencjał turystyczny. Plany rozwoju turystyki. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, *Seria Turystyka i Rekreacja – Studia i Prace*, 2009, nr 3, s. 9–13.

⁸⁴¹ Podstawowe źródło danych stanowił Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS), w ramach którego pozyskano dane do konstrukcji mierników za 2013 rok. Dodatkowe źródła stanowiły: oficjalna strona internetowa Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie, www.lubelskie.pl – informacje na temat szlaków pieszych i rowerowych oraz kąpielisk, Załącznik Nr 1 do Obwieszczenia Nr 1/2014 Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 18 marca 2014 r. – wykaz zabytków wpisanych do rejestru „A” zabytków nieruchomych województwa lubelskiego według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. – informacje o zabytkach wpisanych do rejestru „A”, *Program gospodarki wodnej...*, dz. cyt. – wykaz i charakterystyka jezior województwa lubelskiego o powierzchni powyżej 50 ha, *Mapa podziału...*, dz. cyt.

- taksonomiczne grupowanie badanych jednostek metodą k-średnich na podstawie średnich arytmetycznych grup mierników poszczególnych funkcji przy założeniu występowania dwóch, a następnie trzech skupień i wybierania obserwacji tak, aby zmaksymalizować odległości skupień. W tabeli 7.5. przedstawiono charakterystykę pierwotnie zakwalifikowanych do analizy 13 zmiennych diagnostycznych.

Tabela 7.5. Zmienne diagnostyczne uwzględnione w badaniu konkurencyjności środowiskowej (czynnikowej) – wybrane determinanty rozwoju funkcji turystycznej

Nazwa uwarunkowania	Grupa uwarunkowań	Kategoria ogólna
wskaźnik Baretje’a-Deferta (zagospodarowania turystycznego)	wyposażenie w infrastrukturę (aspekt ilościowy)	infrastruktura turystyczna
liczba obiektów turystycznych posiadających (wypożyczalnię sprzętu turystycznego)	wyposażenie w infrastrukturę (aspekt ilościowy)	
liczba miejsc w salach konferencyjnych	wyposażenie w infrastrukturę (aspekt jakościowy)	
udział obszarów chronionych w powierzchni gminy	walory przyrodnicze (predysponujące do rozwoju turystyki przyrodniczej)	walory turystyczne (krajoznawcze) ⁸³⁹
udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy		
wskaźnik atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych (obejmuje rezerваты, uzdrowiska, pomniki przyrody)		
wskaźnik odległości od zbiorników wodnych		
wskaźnik rzeźby terenu wg WRPP JUNG		
liczba zabytków z listy „A”	walory antropogeniczne (kulturowe pozaprzyrodnicze)	
liczba imprez kulturalnych (koncerty, przedstawienia, spektakle, pokazy/seanse filmowe, festiwale)		
liczba muzeów wraz z oddziałami		
długość dróg krajowych i wojewódzkich powierzchni geodezyjnej gminy	ogólna dostępność komunikacyjna jako uwarunkowanie rozwoju turystyki	dostępność komunikacyjna
występowanie szlaków pieszych i rowerowych	dostępność do walorów przyrodniczych jako uwarunkowanie rozwoju turystyki przyrodniczej	

Źródło: opracowanie własne.

Weryfikacja współczynnika korelacji 13 pierwotnie ujętych w badaniu zmiennych (przedstawionych w tabeli powyżej) spowodowała odrzucenie jako wysoce skorelowanej z liczbą zabytków zmiennej: liczba muzeów wraz z oddziałami.

W analizie wykorzystano trzy występujące w literaturze przedmiotu wskaźniki pomiaru uwarunkowań rozwoju turystyki: wskaźnik Baretje'a-Deferta, wskaźnik atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych oraz wskaźnik położenia względem zbiorników wodnych.

Wskaźnik Baretje'a-Deferta (wskaźnik BD)⁸⁴² to miernik zagospodarowania turystycznego, nazywany także wskaźnikiem funkcji turystycznej. Wyraża się on relacją – liczba turystycznych miejsc noclegowych/liczba mieszkańców*100. Jak zaznacza A.R. Szromek, interpretacja wartości, jakie przyjmuje wskaźnik BD zależy od kryteriów przyjętych przez badacza, a zatem jest arbitralna⁸⁴³. A. Kowalczyk⁸⁴⁴ i A.R. Szromek⁸⁴⁵ podają, iż wartość wskaźnika powyżej 100 wskazuje na dobrze rozwiniętą funkcję turystyczną, inni (jak J. Warszyńska⁸⁴⁶, czy M. Żek⁸⁴⁷) obniżają to kryterium dla obszarów Polski do 50. Z kolei D. Pearce⁸⁴⁸ przytacza zaproponowaną przez M. Boyer interpretację wskaźnika BD w sześciopunktowej skali wartości, uzależnionej od wartości wskaźnika⁸⁴⁹:

- BD poniżej 4 – aktywność turystyczna praktycznie nie istnieje,
- $4 < BD < 10$ – mały ruch turystyczny lub funkcja turystyczna „zanurzona” wśród innych funkcji gminy,
- $10 < BD < 40$ – gmina z istotną, ale nie dominującą funkcją turystyczną,
- $40 < BD < 100$ – gmina z dominującą funkcją turystyczną,
- $100 < BD < 500$ – duży ośrodek turystyczny,
- wskaźnik BD powyżej 500 – nowoczesny i bardzo dobrze rozwinięty ośrodek turystyczny.

W przypadku pomiaru zagospodarowania turystycznego badanych gmin podstawową trudność w interpretacji wartości wskaźnika BD było nieuwzględnienie (z powodu braku danych w BDL GUS) miejsc w kwaterach agroturystycznych, a zatem wskaźnik nie umożliwiał pomiaru funkcji agroturystycznej. Rzeczywiste wartości wskaźnika, po uwzględnieniu tych danych, byłyby z pewnością wyższe. Niemniej, zastosowany przy użyciu tego narzędzia pomiar daje ogólny pogląd o zagospodarowaniu turystycznym badanych gmin i wskazuje na niedostatecznie rozwiniętą bazę turystyczną. W przypadku aż 15 gmin wskaźnik wynosił 0, dla trzech kształtował się w przedziale 4–10 (Janów Podlaski, Dębowa Kłoda, Zwierzyniec), tylko dla czterech przekroczył wartość 10 (Włodawa, Kazimierz Dolny, Susiec, Krasnobród), a wartość maksymalna wynosiła 35 (dla Włodawy).

⁸⁴² R. Baretje, P. Defert: *Aspects économiques du tourisme*. Berger-Levrault, Paris 1972.

⁸⁴³ A.R. Szromek: *Wskaźniki ilościowe w ocenie sprawności operacyjnej sanatoriów*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej w Gliwicach, Gliwice 2007.

⁸⁴⁴ A. Kowalczyk: *Geografia turystyki...*, dz. cyt.

⁸⁴⁵ A.R. Szromek: *Wskaźniki ilościowe w ocenie sprawności operacyjnej sanatoriów*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej w Gliwicach, Gliwice 2007.

⁸⁴⁶ J. Warszyńska: Funkcja turystyczna Karpat polskich. *Folia Geographica. Series Geographica-Oeconomica*. 1985, t. 18, s. 97.

⁸⁴⁷ M. Żek: Funkcja turystyczna obszaru nadbużańskiego. *Turystyka i Hotelarstwo*, 2008, nr 14, s. 73.

⁸⁴⁸ D. Pearce: *Tourism today. A geographical analysis. Second edition*. Longman Publishing Group, Essex 1995.

⁸⁴⁹ A.R. Szromek: *Przegląd wskaźników funkcji turystycznej i ich zastosowanie w ocenie rozwoju turystycznego obszaru na przykładzie gmin województwa śląskiego*, Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie. Politechnika Śląska, 2012, z. 61, s. 295–309.

Wskaźnik atrakcyjności wynikający z warunków przyrodniczych stanowi uzupełnienie charakterystyki walorów przyrodniczych, gdyż nie ujmuje takich powierzchniowych form jak parki narodowe i krajobrazowe czy obszary Natura 2000. W tabeli 7.6. przedstawiono kryteria i schemat algorytmu wyliczania tego wskaźnika.

Tabela 7.6. Kryteria klasyfikacji badanych gmin z uwzględnieniem atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych

Obiekty	Kryterium	Punkty
uzdrowiska, rezerваты	występowanie w gminie	3
	poniżej 50 ha powierzchni chronionej*	0,5
	50–100 ha	1
	100 ha i więcej	1,5
pomniki przyrody	gmina o maksymalnej liczbie pomników przyrody	1
	pozostałe gminy	liczba pomników przyrody w gminie w stosunku do liczebności tychże obiektów w gminie o maksymalnej ich liczbie

Źródło: L. Ossowska, W. Poczta: *Endogenne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich Pomorza Środkowego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 49.

*w przypadku braku obiektu nadawano 0 punktów.

Klasyfikację gmin z uwzględnieniem położenia wobec zbiorników wodnych przeprowadzić można na podstawie informacji o zbiornikach wodnych graniczących lub przepływających przez gminę (rzeki) i znajdujących się w granicach administracyjnych gminy (jeziora). W analizie uwzględniono jeziora o powierzchni powyżej 50 ha i rzeki o długości powyżej 50 km⁸⁵⁰.

Wskaźnik udziału obszarów chronionych w powierzchni gminy uwzględniał najważniejsze z punktu widzenia kryterium restrykcyjności ochrony i największe powierzchniowe formy ochrony takie jak parki narodowe i parki krajobrazowe (rezerваты przyrody – jako formy o najwyższym reżimie ochronnym, ale na ogół niewielkiej powierzchni uwzględnione były we wskaźniku atrakcyjności przyrodniczej). Obszary Natura 2000, jako ważne uwarunkowanie rozwoju turystyki przyrodniczej, zostały uwzględnione w oddzielnym wskaźniku – udziale obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy, który przyjęto do badania z uwagi na niewielki stopień skorelowania ze wskaźnikiem udziału obszarów chronionych w powierzchni gminy (współczynnik korelacji poniżej 0,10).

Do opisu atrakcyjności rzeźby terenu użyto wskaźnika rzeźby terenu według punktów Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej opracowanego przez JUNG w Puławach – jednego ze składowych wskaźnika jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Przy czym, w związku z tym, że wyższa jego wartość oznaczała warunki dogodniejsze dla prowadzenia działalności rolniczej – mniejsze wy-

⁸⁵⁰ Por. L. Ossowska, W. Poczta: *Endogenne uwarunkowania...*, dz. cyt., s. 49; przyjęto punktację: w przypadku występowania jezior o dużych walorach rekreacyjnych – 1,5 pkt, pozostałych jezior i rzek – 1pkt.

sokości względne i łagodniejszy stopień nachylenia obszaru (typ rzeźby płaskiej i falistej) miernik ten został potraktowany jako destymulanta rozwoju turystyki i został przekształcony w stymulantę.

Kolejną zmienną uwzględnioną w analizie był miernik występowania szlaków turystycznych: rowerowych i pieszych. Zastosowano tu następujący algorytm nadawania punktów: za szlaki rowerowe o znaczeniu regionalnym 1 punkt, za lokalne szlaki rowerowe i szlaki piesze 0,5 punktu. Właściwym postępowaniem byłoby odniesienie tego miernika do powierzchni, czego nie przeprowadzono ze względu na brak danych (w BDL GUS) na temat długości szlaków w granicach administracyjnych gmin.

Zmiennych takich jak liczba imprez kulturalnych oraz liczba muzeów wraz z oddziałami celowo nie relatywizowano – odnoszono do liczby ludności czy powierzchni. Założono, że liczba turystów zależy nie tyle od ich dostępności, ale od samego występowania (w przypadku gmin wiejskich i miejsko/wiejskich są relatywnie rzadkie) i jakości tych walorów turystycznych.

Przy wykorzystaniu wyżej opisanych zmiennych w przyjętej metodzie klasyfikacji jako optymalną (poprawną pod względem formalnym oraz czytelną w interpretacji) procedurę grupowania badanych gmin według uwarunkowań atrakcyjności turystycznej przyjęto podział na dwa oraz na trzy skupienia. Podczas grupowań, część (ze zbioru 12 zmiennych) została wyeliminowana jako nieistotna statystycznie w wyodrębnianiu skupień. Zmienne finalnie przyjęte do grupowania i ich charakterystykę w wyodrębnionych skupieniach przedstawiono w tabelach 7.7. i 7.9.

Podział na dwa skupienia pozwalał wyróżnić jednostki predysponowane na tle grupy do rozwoju turystyki (o korzystnie kształtującym się poziomie wszystkich zmiennych/uwarunkowań) oraz pozostałe gminy charakteryzujące się niesprzyjającymi do rozwoju turystyki uwarunkowaniami. Największy wpływ na wyodrębnienie skupień (najwyższe wartości testu F) miały w tym przypadku zmienne: liczba obiektów turystycznych posiadających wypożyczalnię sprzętu turystycznego oraz występowanie szlaków pieszo-rowerowych.

Tabela 7.7. Charakterystyka skupień (przy wyodrębnieniu dwóch skupień) w grupowaniu uwarunkowań atrakcyjności turystycznej badanych gmin

Zmienna	Średnia skupienie 1	Odchylenie standardowe skupienie 1	Średnia skupienie 2	Odchylenie standardowe skupienie 2	Wartość testu F	Poziom istotności p
liczba obiektów turystycznych posiadających (wypożyczalnie sprzętu)	2,8	1,9	0,1	0,4	40,6	0,00
liczba miejsc w salach konferencyjnych	486,3	581,1	10,7	24,3	14,7	0,00
wskaźnik atrakcyjności przyrodniczej	1,5	1,4	0,7	0,7	4,2	0,05
udział obszarów chronionych w powierzchni gminy	0,5	0,2	0,3	0,3	5,1	0,03
udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy	0,7	0,5	0,4	0,4	4,5	0,04
wskaźnik odległości od zbiorników wodnych	1,4	0,9	0,8	0,60	6,1	0,02
występowanie szlaków pieszo-rowerowych	1,4	0,6	0,2	0,5	34,1	0,00
wskaźnik Baretje'a-Deferta	11,0	11,1	0,7	1,9	17,7	0,00

Źródło: opracowanie własne.

Wykorzystane finalnie w klasyfikacji na dwa skupienia gmin zmienne diagnostyczne opisywały ilość i jakość infrastruktury turystycznej, walory przyrodnicze oraz dostępność do walorów przyrodniczych. Dla skupienia 1 (9 jednostek), charakteryzującego się korzystnymi uwarunkowaniami rozwoju turystyki średnia wartość wskaźnika Baretje'a-Deferta wyniosła powyżej 10, co świadczy o tym, że były to gminy z istotną, ale nie dominującą funkcją turystyczną, w przypadku skupienia 2 odpowiednia średnia arytmetyczna wynosiła zaledwie 0,7, a jeżeli wskaźnik BD wynosi poniżej 4 to według wskazań literatury przedmiotu – aktywność turystyczna praktycznie nie istnieje. Należy pamiętać, że po uwzględnieniu infrastruktury (miejsc noclegowych) agroturystyki wartości wskaźnika były wyższe, niemniej, przy tak niskim wyjściowym poziomie nawet po tej korekcie nie należałoby oczekiwać, że przekroczyły wartość 10.

W tabeli 7.8. przedstawiono przyporządkowanie badanych gmin do wyodrębnionych dwóch skupień gmin według uwarunkowań atrakcyjności turystycznej.

Tabela 7.8. Przyporządkowanie badanych gmin do wyodrębnionych dwóch skupień gmin według uwarunkowań atrakcyjności turystycznej

Numer skupienia	Nazwa gminy
1	Janów Podlaski, Urszulin, Włodawa, Józefów, Susiec, Krasnobród, Zwierzyniec, Janów Lubelski, Kazimierz Dolny
2	Konstantynów, Rossosz, Sławatycze, Dębowa Kłoda, Sosnowica, Łukowa, Obsza, Kraśniczyn, Lubycza Królewska, Tarnawatka, Tomaszów Lubelski, Adamów, Łabunie, Skierbieszów, Stary Zamość, Dzwola, Modliborzyce, Wilków, Janowiec, Wąwolnica, Stężyca

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W ramach grupowania na trzy skupienia, skupienie nr 3 (najmniej liczne – 5 gmin) charakteryzowały: najlepsze zagospodarowanie turystyczne (pod względem ilości i jakości infrastruktury technicznej i dostępności do atrakcji turystycznych), bogate dziedzictwo kulturowe, a także relatywnie najwyższy poziom wskaźnika Baretje'a-Deferta – średnia 16,3 oraz relatywnie wysoki udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy. Skupienie to wykazuje najkorzystniejsze uwarunkowania do rozwoju turystyki, w tym zwłaszcza kulturowej, ale i przyrodniczej. Skupienie nr 1 (12 gmin) charakteryzowały relatywnie przeciętne na tle pozostałych skupień poziomy wszystkich zmiennych, za wyjątkiem najkorzystniej kształtującego się wskaźnika udziału obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy. Skupienie to (przy niskim poziomie wskaźnik BD – średnia – 1,8) wykazuje umiarkowanie korzystne uwarunkowania rozwoju turystyki, ze wskazaniem na turystykę przyrodniczą. Skupienie 2 (13 gmin) wykazuje zdecydowanie niekorzystne uwarunkowania rozwoju turystyki (wszystkie zmienne kształtowały się na najniższym poziomie), a średnia arytmetyczna wskaźnika BD wyniosła zaledwie 0,8. W tabeli 7.9. przedstawiono charakterystykę wyodrębnionych 3 skupień.

Tabela 7.9. Charakterystyka skupień (przy wyodrębnieniu trzech skupień) w grupowaniu uwarunkowań atrakcyjności turystycznej badanych gmin

Zmienna	Średnia skupienie 1	Odchylenie standardowe skupienie 1	Średnia skupienie 2	Odchylenie standardowe skupienie 2	Średnia skupienie 3	Odchylenie standardowe skupienie 3	Wartość testu F	Poziom istotności p
liczba obiektów turystycznych posiadających (wypożyczalnie sprzętu)	0,4	0,7	0,1	0,4	4,2	0,8	92,5	0,00
liczba miejsc w salach konferencyjnych	72,8	166,1	11,5	28,2	715,4	690,5	11,7	0,00
udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy	0,9	0,2	0,2	0,2	0,5	0,4	24,4	0,00
liczba zabytków z listy A	5,1	2,8	4,2	2,8	27,8	41,1	4,4	0,02
występowanie szlaków pieszo-rowerowych	0,7	0,7	0,1	0,4	1,5	0,6	9,2	0,00
wskaźnik Baretje'a-Deferta	1,8	3,0	0,8	2,4	16,3	12,4	16,4	0,00

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 7.10. przedstawiono przyporządkowanie badanych gmin do wyodrębnionych trzech skupień.

Tabela 7.10. Przyporządkowanie badanych gmin do wyodrębnionych trzech skupień gmin według uwarunkowań atrakcyjności turystycznej

Numer skupienia	Nazwa gminy
1	Sławatycze, Sosnowica, Urszulin, Lubycza Królewska, Józefów, Łukowa, Susiec, Tomaszów Lubelski, Adamów, Dzwola, Janów Lubelski, Modliborzyce
2	Konstantynów, Rossosz, Dębowa Kłoda, Obsza, Kraśniczyn, Tarnawatka, Łabunie, Skierbieszów, Stary Zamość, Wilków, Janowiec, Wąwolnica, Stężycza
3	Kazimierz Dolny, Włodawa, Zwierzyniec, Krasnobród, Janów Podlaski

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Przeprowadzona analiza uwarunkowań rozwoju turystyki badanych gmin wykazała że:

- mimo iż we wszystkich badanych gminach w strategiach rozwoju jako jeden z kierunków, często wiodący, wskazywana jest turystyka, to względnie korzystne uwarunkowania rozwoju turystyki (przyrodniczej) występują jedynie w 30% ogółu – 9 gminach: Janowie Podlaskim, Urszulinie, Włodawie, Józefowie, Suścu, Krasnobrodzie, Zwierzyńcu, Janowie Lubelskim i Kazimierzu Dolnym (wyodrębnione na podstawie pierwszej klasyfikacji), z czego jedynie w pięciu – Kazimierzu Dolnym, Włodawie, Zwierzyńcu, Krasnobrodzie i Jano-

wie Podlaskim występują korzystne warunki rozwoju turystyki przyrodniczej i kulturowej (wyodrębnione na podstawie pierwszej klasyfikacji),

- niekorzystnie kształtuje się w badanych gminach turystyczne zagospodarowanie infrastrukturalne – poziom wskaźnika Baretje’a-Deferta wskazuje, że jedynie kilka jednostek (Włodawa, Kazimierz Dolny, Susiec, Krasnobród) ma już na tyle ukształtowaną bazę, że turystyka pełni w nich ważną, aczkolwiek nie wiodącą funkcję gospodarczą.

Wskazana jest zatem różnokierunkowa dywersyfikacja lokalnych gospodarek, tam gdzie uwarunkowania rozwoju turystyki są niesprzyjające, a przy umiarkowanie korzystnym kształtowaniu się tych uwarunkowań rozwój agroturystyki, ale w koncepcji NERAF⁸⁵¹, czyli w połączeniu z turystyką przyrodniczą, turystyką wiejską, ekoturystyką oraz turystyką kulinarną. Dużym wyzwaniem jest także dalsza rozbudowa infrastruktury technicznej. Zalecane jest tu podjęcie współpracy w celu ułatwienia realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, np. w ramach Lokalnych Grup Działania, czy innych partnerstw międzygminnych.

7.3. Model konkurencyjności środowiskowej gmin

Wskazane w podrozdziale 7.2. uwarunkowania i czynniki (13 czynników wstępnie wskazanych w obszarach: walory turystyczne, infrastruktura turystyczna oraz dostępność komunikacyjna) konkurencyjności środowiskowej autorka wykorzystała do konstrukcji liniowej funkcji regresji. Wstępnie przyjęte zmienne objaśniające:

- C1 – wskaźnik Baretje’a-Deferta (zagospodarowania turystycznego),
- C2 – liczba obiektów turystycznych posiadających (wypożyczalnie sprzętu turystycznego),
- C3 – liczba miejsc w salach konferencyjnych,
- C4 – udział obszarów chronionych w powierzchni gminy,
- C5 – udział obszarów Natura 2000 w powierzchni gminy,
- C6 – wskaźnik atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych (obejmuje rezerваты, uzdrowiska, pomniki przyrody),
- C7 – wskaźnik odległości od zbiorników wodnych,
- C8 – wskaźnik rzeźby terenu wg WRPP JUNG,
- C9 – liczba zabytków z listy „A”,
- C10 – liczba imprez kulturalnych (koncerty, przedstawienia spektakle, pokazy/seanse filmowe, festiwale),
- C11 – liczba muzeów wraz z oddziałami,
- C12 – długość dróg krajowych i wojewódzkich powierzchni geodezyjnej gminy,
- C13 – występowanie szlaków pieszych i rowerowych.

⁸⁵¹ M. Gazdecki: *Turystyka przyrodnicza, ekoturystyka, turystyka wiejska, agroturystyka i turystyka kulinarna (NERAF) – definicje, koncepcje, przykłady*. Seminarium: „Perspektywy rozwoju turystyki przyrodniczej, ekoturystyki, turystyki wiejskiej, agroturystyki i turystyki ...”, <http://wielkopolskie.ksow.pl>, dostęp z dnia 10.02. 2015.

Za miernik konkurencyjności środowiskowej (Y_s) definiowanej jako zdolność do zaoferowania mieszkańcom, turystom i kuracjom atrakcyjnych, nienaruszonych działalnością człowieka walorów naturalnych przyjęto liczbę turystów korzystających z noclegów w okresie I–XII 2013 r. w turystycznych obiektach noclegowych ogółem. Miernik ten (ze względu na brak danych na poziomie agregacji gmin w BDL GUS) nie obejmował informacji o liczbie korzystających z kwatery agroturystycznych.

Estymacji i ocenie poddano liniowy model ekonometryczny o postaci:

$$Y_s = \alpha_0 + \sum_{j=1}^{13} \alpha_j * C_j + \zeta$$

Analiza otrzymanych wyników wykazała, że statystycznie istotne są parametry stojące przy czynnikach:

- C1 – wskaźnik Baretje’a-Deferta (zagospodarowania turystycznego) – test $t=11,22$, $p=0,0000$,
- C3 – liczba miejsc w salach konferencyjnych – test $t=3,69287$, $p=0,0010$,
- C11 – liczba muzeów wraz z oddziałami – test $t=9,61$, $p=0,0000$.

Wyróżnione czynniki wyjaśniają łącznie prawie 98% zmienności poziomu konkurencyjności środowiskowej gmin (współczynnik korelacji $r=0,98978760$, a współczynnik determinacji $r^2=0,97967949$), a zatem prawie w 100% zróżnicowanie zmiennej zależnej zostaje wyjaśnione przez analizę regresji.

Ostatecznie model przyjął postać:

$$Y_s = -189,449 + 735,596 * C1 + 8,095 * C3 + 6095,030 * C11$$

W największym stopniu model zdeterminowany jest przez czynniki C11 i C1. Przykładowo, wzrost wskaźnika Baretje’a-Deferta o jednostkę spowoduje wzrost poziomu konkurencyjności środowiskowej i zwiększenie liczby korzystających z noclegów o 735 osób.

Wprowadzony model pozwala stwierdzić, że na obecnym etapie rozwoju funkcji turystycznej w badanych gminach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego zdolność do przyciągania turystów realizowana jest głównie w oparciu o istniejącą bazę turystyczną oraz bazę dziedzictwa kulturowego. Walory przyrodnicze są jak na razie niewykorzystanym źródłem przewagi konkurencyjnej. Z pewnością w dłuższej perspektywie czasu działania służące promowaniu turystyki przyrodniczej i rozpoznawalności regionu oraz tworzeniu infrastruktury turystyki przyrodniczej – sieci ścieżek rowerowych w regionie Polski Wschodniej przyniosą efekty w postaci większego napływu turystów.

7.4. Wspieranie rozwoju turystyki

Podstawą ukierunkowania rozwoju w oparciu o funkcję turystyczną jest strategiczne planowanie rozwoju turystyki. W przypadku badanych gmin, 14 posiadało strategię rozwoju turystyki, w tym pięć strategii indywidualne – dla obszaru danej gminy. W niedostatecznym stopniu w badanych gminach rozpowszechnione było jeszcze wytwarzanie lokalnych produktów turystycznych, co, jak się wydaje, może być właśnie konsekwencją braku podstaw strategicznego planowania działań na rzecz rozwoju turystyki. Jak podkreśla A. Bołtromiuk, posiadanie markowych produktów turystycznych jest bardzo ważnym, ale często niedocenianym sposobem wsparcia i promocji turystyki⁸⁵². W przypadku badanych gmin wysokie walory przyrodnicze i kulturowe są jeszcze w niewielkim stopniu wykorzystywane przez lokalne społeczności jako dochodowy, markowy produkt turystyczny. Widoczne są jednak pewne pozytywne zmiany i podjęcie aktywności w tym obszarze (aktywność podjęta przez siedem samorządów). Korzystnie należy ocenić natomiast aktywność samorządów w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych oraz podejmowaniu współpracy międzygminnej w celu rozwoju turystyki. Przejawem tejże współpracy było m.in. współtworzenie Lokalnych Organizacji Turystycznych (LOT) czy klasteringu turystycznego.

Utrudnieniem realizacji działań związanych z rozwojem turystyki były niewątpliwie ograniczenia organizacyjno-kadrowe urzędów gmin. Jedynie w dwóch gminach wyodrębnione było samodzielne stanowisko ds. rozwoju turystyki. Najczęściej promocją turystyki zajmowali się pracownicy łączący inne zadania/kompetencje. Utrudnienia organizacyjno-kadrowe przełożyły się także z pewnością na poziom aktywności promocyjnej podejmowanej przez urzędy. Tylko w dwóch urzędach gmin (Włodawa, Sosnowica) oprócz oficjalnej strony internetowej prowadzony był turystyczny portal internetowy⁸⁵³. Niekorzystnie przedstawiała się także efektywność wydatkowania środków budżetowych na turystykę (średnia dla okresu 2008–2013). Tylko dla dwóch gmin wartość wskaźnika – dochody z turystyki/wydatki na turystykę była większa od 1. Należy zauważyć, że w przypadku tego wskaźnika poniesione nakłady bieżące mogą przynieść wpływy dochodowe z pewnym opóźnieniem, a więc daje on tylko ogólny obraz efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel. Szczegółowe informacje na temat podejmowanych przez badane samorzady działań na rzecz rozwoju turystyki zawarto w tabeli 7.11.

⁸⁵² A. Bołtromiuk: Realizacja funkcji turystycznej na obszarach sieci Natura 2000. [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin....* dz. cyt., s. 289.

⁸⁵³ W ramach projektów realizowanych z RPO województwa lubelskiego – <http://www.kresypiekneznatury.pl>, <http://www.sosnowica-turystyka.pl>, dostęp z dnia 13.11.2013.

Tabela 7.11. Działania na rzecz rozwoju turystyki podejmowane przez badane samorządy

Wybrane przejawy/rodzaje aktywności	Wskazane w gminach
posiadanie strategii rozwoju turystyki	Kazimierz Dolny, Janów Lubelski, Włodawa, Urszulin, Sosnowica, Janowiec, Wąwolnica, Zwierzyniec, Krasnobród, Konstantynów, Rossosz, Janów Podlaski, Sławatycze, Tomaszów Lubelski
posiadanie lokalnych produktów turystycznych (tradycyjnych) ⁸⁵¹	Józefów, Wilków, Janów Lubelski, Janowiec, Wąwolnica, Kazimierz Dolny, Włodawa, Tomaszów Lubelski, Rossosz, Sławatycze
posiadanie markowych produktów turystycznych	Zwierzyniec, Kazimierz Dolny, Lubycza Królewska, Janów Lubelski, Urszulin, Józefów, Włodawa, Tomaszów Lubelski
efektywność wydatkowania środków budżetowych na turystykę (średnia dla okresu 2008–2013) wartość wskaźnika dochody z turystyki/wydatki na turystykę > 1	Włodawa – 7,32, Janowiec – 2,55 (Józefów, Janów Lubelski wskaźniki dodatnie mniejsze od 1)
(pozyskiwanie środków zewnętrznych na rozwój turystyki) realizacja projektów służących rozwojowi turystyki w ramach RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013 (liczba realizowanych projektów)	Zwierzyniec (3), Kazimierz Dolny (3), Janowiec (2), Dzwola (1), Lubycza Królewska (1), Modliborzyce (1), Janów Lubelski (4), Sosnowica (1), Włodawa (3), Urszulin (4), Krasnobród (3), Józefów (3), Susiec (1), Adamów (1), Tomaszów Lubelski (1)
(pozyskiwanie środków zewnętrznych na rozwój turystyki) realizacja projektów służących rozwojowi turystyki w ramach PO RPW na lata 2007–2013 (liczba realizowanych projektów)	Józefów (1), Janów Podlaski (2), Konstantynów (2), Sławatycze (1), Kraśniczyn (1), Susiec (1), Zwierzyniec (2), Tomaszów Lubelski (1), Skierbieszów (1), Łabunie (1)
podejmowanie współpracy międzygminnej w celu rozwoju turystyki	Józefów, Janów Podlaski, Konstantynów, Sławatycze, Kraśniczyn, Susiec, Zwierzyniec ⁸⁵² , Tomaszów Lubelski, Skierbieszów, Łabunie, Krasnobród, Rossosz, Dzwola, Włodawa, Sosnowica, Urszulin, Modliborzyce, Janów Lubelski
przynależność do LOT	Lubycza Królewska, Susiec, Tomaszów Lubelski (należy do dwóch LOT), Kraśniczyn, Janowiec, Wąwolnica, Kazimierz Dolny
klastering turystyczny	Krasnobród, Janowiec, Wąwolnica, Kazimierz Dolny
organizacja urzędu (ranga gospodarki turystycznej/turystyki w strukturze organizacyjnej urzędu gminy – wydzielenie samodzielnego stanowiska lub wydziału)	Janów Lubelski, Kazimierz Dolny
prowadzenie portalu turystycznego	Włodawa, Sosnowica

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

⁸⁵⁴ <http://www.minrol.gov.pl>, dostęp z dnia 12.09.2014 – lista produktów tradycyjnych w województwie lubelskim.

⁸⁵⁵ Współpraca wewnątrzsektorowa i międzysektorowa – przykład współpracy: gmina Zwierzyniec, Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zamościu, Muzeum Zamojskie, Aeroklub Ziemi Zamojskiej, Miejski Dom Kultury w Zamościu, projekt „Wirtualnie po Roztoczu”, roztocze.wkraj.pl, dostęp z dnia 14.09.2014.

Największą aktywnością w analizowanych obszarach wsparcia turystyki wykazywały się: Janów Lubelski, Zwierzyniec, Kazimierz Dolny, Włodawa, Józefów, Krasnobród, Janowiec, Janów Podlaski, Urszulin, Sosnowica i Tomaszów Lubelski, a więc gminy posiadające relatywnie korzystne uwarunkowania rozwoju turystyki.

Jako przykłady najciekawszych działań indywidualnych podejmowanych przez badane samorzady w ramach RPO województwa lubelskiego na lata 2007–2013 można wskazać: „Józefów park – rozwój produktów turystyki aktywnej”, „Szlak geoturystyczny Roztocza Środkowego” – gmina Józefów, „Program promocji watorów kulturowych i turystycznych Włodawy – miasta trzech granic i trzech kultur”, „Centrum turystyczne Sosnowica”, „Zoom natury – promocja zrównoważonego rozwoju Ziemi Janowskiej”, „Budowa parku rekreacji – Zoom natury” – Janów Lubelski, „Ochrona naturalnych ekosystemów Lasów Janowskich” – Janów Lubelski, „Kamienny Las na Roztoczu jako markowy produkt turystyczny Lubelszczyzny” – gmina Lubycza Królewska, „Urszulin – po pracy, Polesie” – promocja lokalnej marki jako części marki regionu. Należy także wspomnieć o wsparciu samorządowym w gminie Janowiec dla projektu „Wprowadzenie nowego produktu turystycznego pod postacią Ogrodu Botanicznego Parku Pokazowo-Rekreacyjnego „Magiczne Ogrody””. Wsparcie dotyczyło znalezienia odpowiednio dużego kompleksu działek (około 12 ha) oraz dokonania zmian w planie zagospodarowania przestrzennego.

7.5. Poziom konkurencyjności środowiskowej i zdolności konkurencyjnej w aspekcie rozwoju funkcji turystycznej – konkurencyjność wynikowa

Dokonując pomiaru poziomu konkurencyjności środowiskowej w aspekcie rozwoju funkcji turystycznej posłużono się (jak uprzednio przy konstrukcji modelu konkurencyjności środowiskowej – podrozdział 7.4.) miernikiem liczby turystów korzystających z noclegów z okresu I–XII 2013 r. w turystycznych obiektach noclegowych ogółem. Miernik ten (ze względu na brak danych na poziomie agregacji gmin w BDL GUS) nie obejmował informacji o liczbie korzystających z kwater agroturystycznych. W celu zbadania zdolności konkurencyjnej w powyższym obszarze dokonano analizy zmian poziomu liczby korzystających z noclegów turystów w okresie 2007–2013. Wzrost poziomu konkurencyjności wskazywał na wykazywanie zdolności konkurencyjnej. Zagadnienie określenia zdolności konkurencyjnej jest w przypadku konkurencyjności środowiskowej jednak bardzo złożone. Turystyka na obszarach cennych przyrodniczo powinna bowiem wykazywać znamiona turystyki zrównoważonej. Problematiczny staje się dopuszczalny poziom wzrostu liczby turystów dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Problem tkwi też w ustaleniu dla terenu całej gminy, a nie wyłącznie obszarów chronionych, dopuszczalnego poziomu obciążenia ruchem turystycznym (wytyczne występują bowiem tylko dla obszarów chronionych terenu i tras).

Dlatego też w analizie dodatkowo dokonano pomiaru intensywności ruchu turystycznego, by określić, czy nie występują na badanym terenie problemy nad-

miernie zintensyfikowanego ruchu turystycznego i zbadać, czy zastosowano/planuje się zastosować działania korygujące/naprawcze. Do pomiaru intensywności ruchu turystycznego wykorzystano wskaźnik Schneidera. Przedstawia on relację: liczba turystów korzystających z noclegów/liczba stałych mieszkańców obszaru*100. Uznaje się, że obszar jest dobrze rozwinięty turystycznie, jeśli jego wartość osiąga poziom 500 i więcej⁸⁵⁶.

⁸⁵⁶ J. Warszńska: Funkcja turystyczna..., dz. cyt., s. 79-104.

Tabela 7.12. Poziom i zdolność konkurencyjna badanych gmin w rozwoju turystyki

Gmina	Liczba korzystających z noclegów ogółem w okresie I–XII 2013 w turystycznych obiektach noclegowych (bez kwatery agroturystycznych)	Zmiany w liczbie korzystających z noclegów ogółem w okresie 2007–2013 wg klucza Stabilizacja , gdy zmiana poziomu między 2007 r. a 2013 r. nie przekraczała 20% Wzrost , gdy zmiana poziomu między 2007 r. a 2013 r. przekraczała +20%, Spadek , gdy zmiana poziomu między 2007 r. a 2013 r. przekraczała -20%, Brak zmian	Wskaźnik Schneidera 2013 r.
Konstantynów	0	spadek	0
Rossosz	0	brak zmian	0
Obsza	0	brak zmian	0
Kraśniczyn	0	brak zmian	0
Lubycza Królewska	0	brak zmian	0
Tarnawatka	0	brak zmian	0
Adamów	0	brak zmian	0
Łabunie	0	brak zmian	0
Skierbieszów	0	brak zmian	0
Stary Zamość	0	brak zmian	0
Dzwola	0	brak zmian	0
Wilków	0	brak zmian	0
Wąwolnica	0	brak zmian	0
Stężyca	0	brak zmian	0
Łukowa	51	wzrost	1,19
Sławatycze	130	spadek	5,31
Urszulin	434	spadek	10,55
Sosnowica	913	spadek	33,59
Józefów	1206	wzrost	17,17
Modliborzyce	1582	wzrost	22,20
Janowiec*	3355	wzrost	91,77
Dębowa Kłoda	3700	wzrost	92,57
Janów Podlaski	4595	stabilizacja	83,65
Tomaszów Lubelski	4866	wzrost	43,12
Susiec	5544	Spadek	71,62
Zwierzyniec	8111	stabilizacja	114,77
Krasnobród	14020	stabilizacja	193,57
Janów Lubelski	16772	stabilizacja	103,07
Włodawa**	31237	wzrost	517,17
Kazimierz Dolny	67284	stabilizacja	972,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS; *największa względna zmiana – z poziomu 0 w 2007 r. do 3355 w 2013 r.; **największa bezwzględna zmiana – z poziomu 18572 w 2007 r. do 31237 w 2013 r.

Jedynie 16 badanych gmin wykazywało konkurencyjność środowiskową rozumianą jako zdolność do przyciągania turystów. W grupie 13 pozostałych w analizowanym 7-letnim okresie 2007–2013 liczba korzystających z noclegów (wg BDL GUS) wynosiła 0. W gminie Konstantynów w latach 2007–2008 liczba ta była dodatnia, a następnie wynosiła 0. Nawet przy uwzględnieniu pewnych ograniczeń statystyki GUS i niedoszacowania danych, należy ocenić poziom ich konkurencyjności jako niski. W ramach grupy (16 gmin), które odnotowywały przyjazdy turystów, 7 wykazywało zdolność konkurencyjną rozumianą jako poprawę pozycji konkurencyjnej – wzrost liczby korzystających z noclegów. W ujęciu względnym największy wzrost odnotowano w gminie Janowiec, a w ujęciu bezwzględnym we Włodawie.

W przypadku gmin Włodawa i Kazimierz Dolny wskaźnik Schneidera był najwyższy w badanej zbiorowości, dla Włodawy wynosił 517,17, a dla Kazimierza Dolnego 972,45. W przypadku gminy Kazimierz Dolny pozytywne jest zatem to, że nie następuje tu dalszy wzrost, a stabilizacja intensywności ruchu turystycznego. Działaniem strategicznym podjętym przez samorząd w celu wyhamowania nadmiernego ruchu turystycznego jest podjęcie współpracy z gminami Janowiec i Wąwolnica w ramach LOT i klastra „Kraina Lessowych Wąwozów”. W gminie Janowiec już widoczne jest przejęcie części ruchu, a dalsza aktywność turystyczna, np. utworzenie produktu turystycznego „Magiczne ogrody” może ten trend wzmocnić. W gminie Włodawa wskaźnik Schneidera kształtuje się jeszcze na umiarkowanym poziomie, ale jako przejaw pozytywnych działań prewencyjnych można uznać także stworzenie strategii „Włodawskiego Obszaru Funkcjonalnego”, mającej na celu ograniczenie ruchu turystycznego w okolicach Jeziora Białego i wdrażanie zrównoważonej turystyki.

Analiza poziomu wskaźnika Schneidera dla wszystkich badanych gmin wskazuje na niewielkie zaawansowanie rozwoju funkcji turystycznej. Poza Kazimierzem Dolnym i Włodawą tylko w przypadku 5 gmin wskaźnik kształtował się na poziomie około 100 (Janów Podlaski, Dębowa Kłoda, Janowiec, Zwierzyniec, Janów Lubelski), a dla Krasnobrodu około 200.

W poszukiwaniu determinant przewagi konkurencyjnej w obszarze przyciągania turystów próbowano zatem określić, jakie czynniki faktycznie umożliwiają lub ograniczają rozwój turystyki. Na podstawie skonstruowanego modelu konkurencyjności środowiskowej (w obszarze przyciągania turystów) można wskazać, że samo występowanie walorów przyrodniczych nie wpływa na większe możliwości przyciągania turystów. Na obecnym etapie rozwoju funkcji turystycznej w badanych gminach przyrodniczo cennych walory przyrodnicze są niewykorzystanym źródłem przewagi konkurencyjnej. W przypadku badanej grupy gmin przyrodniczo cennych poziom konkurencyjności (mierzony liczbą turystów) determinowany był bazą zagospodarowania turystycznego oraz dziedzictwem kulturowym.

W modelu uwzględniono główne i łatwo mierzalne determinanty atrakcyjności turystycznej, nie uwzględniono natomiast zmiennych o charakterze nominalnym (także tych opisujących atrakcyjność turystyczną – np. występowania produktów turystycznych). Za istotne uznano zatem pogłębienie analizy w celu określenia, czy istnieje związek między tworzeniem produktów turystycznych a poziomem

konkurencyjności środowiskowej. Interesujące było także pogłębienie wiedzy na temat ekonomicznych, czy wynikających z lokalnej polityki władz samorządowych, determinant rozwoju turystyki. Można by przypuszczać bowiem, że wyższy poziom dochodów własnych budżetu gminy, czy bardziej liczna kadra pracowników urzędu może skutecznie wspierać rozwój turystyki.

W poszukiwaniu determinant sukcesu gmin w osiągnięciu przewag konkurencyjnych w obszarze rozwoju turystyki uwzględniono zatem dodatkowo uwarunkowania ekonomiczne – potencjał dochodów własnych budżetu gminy, organizacyjne – potencjał (ilościowy) kadr urzędu gminy (warunkowany także w znacznym stopniu zasobnością budżetów gminnych) i uwarunkowania wynikające z założeń i sposobu realizacji polityki rozwoju lokalnego (realizowany przez władze samorządowe model zrównoważonego rozwoju, skuteczność urzeczywistniania wizji rozwoju turystyki poprzez tworzenie produktu turystycznego).

Analizie poddano występowanie zależności między poziomem konkurencyjności środowiskowej a:

- poziomem dochodów własnych per capita,
- wskaźnikiem liczby pracowników urzędu (stanowiska urzędnicze) per capita,
- rodzajem modelu zrównoważonego rozwoju realizowanego przez władze samorządowe (ukierunkowany na zintegrowanie oraz pozostałe rodzaje),
- posiadaniem produktu turystycznego.

W aspekcie podjętego w pracy problemu badawczego – określenia roli samorządu w kreowaniu zrównoważonego rozwoju, szczególnie istotne było wykazanie związku między uwarunkowaniami wynikającymi z założeń i sposobu realizacji polityki rozwoju lokalnego, a więc będących w oddziaływaniu władz samorządowych, a poziomem konkurencyjności środowiskowej. Wykazano występowanie związku między poziomem konkurencyjności środowiskowej a realizowanym przez gminy modelem zrównoważonego rozwoju oraz tworzeniem produktów turystycznych. Wykazanie tych związków pozwala na sformułowanie praktycznych zaleceń dla władz samorządowych odnośnie instrumentarium wdrażania zrównoważonego rozwoju.

Poziom konkurencyjności środowiskowej mierzony zdolnością do przyciągania turystów okazał się istotnie statystycznie uwarunkowany realizowanym przez samorządy modelem zrównoważonego rozwoju.

Tabela 7.13. Typ realizowanego modelu zrównoważonego rozwoju a poziom konkurencyjności środowiskowej

Typ modelu	Poziom konkurencyjności	
	poniżej średniej arytmetycznej	powyżej średniej arytmetycznej
ukierunkowany na zintegrowanie	8,3%	83,3%
pozostałe	91,7%	16,7%

Źródło: Guzal-Dec D.: Application of the model..., dz. cyt., s. 139.

Gminy realizujące model zrównoważonego rozwoju ukierunkowany na zintegrowanie częściej wykazywały ponadprzeciętny poziom konkurencyjności środowiskowej (test Chi kwadrat Pearsona wynosi 15,09, $df=1$, przy poziomie istotności $p=0,0001$).

Wykazano także istotny statystycznie związek między posiadaniem/wytworzeniem produktu turystycznego a poziomem konkurencyjności środowiskowej.

Tabela 7.14. Wytworzenie produktu turystycznego a poziom konkurencyjności środowiskowej

Wytworzony produkt turystyczny	Poziom konkurencyjności	
	poniżej średniej arytmetycznej	powyżej średniej arytmetycznej
tak	16,7%	66,7%
nie	83,3%	33,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Gminy posiadające markowe produkty turystyczne częściej wykazywały ponadprzeciętny poziom konkurencyjności środowiskowej w porównaniu do samorządów, które takich produktów nie wytworzyły (test Chi kwadrat Pearsona wynosi 6,136, $df=1$, przy poziomie istotności $p=0,029$).

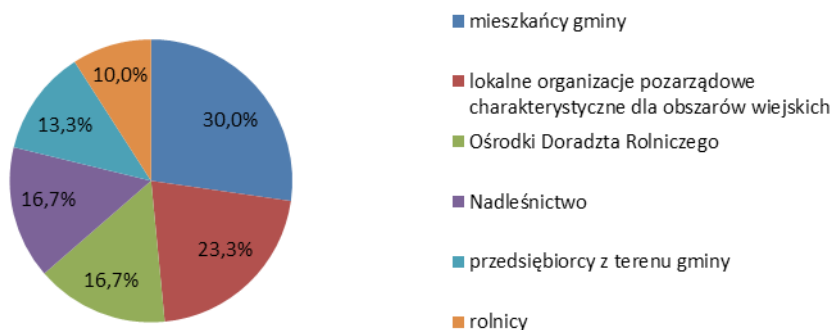
Interesujące jest natomiast, że czynniki o podłożu ekonomicznym, takie jak zasobność budżetów lokalnych, czy możliwości kadrowe urzędu (liczebność kadry) nie wykazywały statystycznie istotnej zależności z poziomem konkurencyjności środowiskowej. Potwierdza to wykazywane w literaturze przedmiotu znaczenie miękkich czynników konkurencyjności i rozwoju w obszarze kapitału ludzkiego i społecznego. Gotowość do realizacji przez władze samorządowe zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju oraz skuteczność urzeczywistniania wizji rozwoju turystyki poprzez tworzenie produktu turystycznego zależne są od kompetencji władz samorządowych, zdolności przywódczych i wizjonerskich, przy jednoczesnym otwarciu na współpracę i współzarządzanie (*governance*).

7.6. Wykorzystanie współpracy w polityce konkurencji władz samorządowych

W przypadku jednostek terytorialnych współpraca jest powszechnie zalecanym narzędziem wzrostu konkurencyjności. W związku z powyższym szczegółowej analizie poddano zakres i efekty współpracy podejmowanej przez samorządy badanych gmin.

Współpraca z instytucjami, organizacjami i środowiskami na rzecz wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych gminy w procesie jej rozwoju. Badane samorządy, w celu wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych gminy w procesie jej rozwoju, podejmowały współpracę z podmiotami reprezentującymi sektory: społeczny, gospodarczy i non-profit. Współpraca ta często jednak (m.in. ze względu na ograniczony dostęp – ponadlokalne usytuowanie poszczególnych instytucji) podejmowana była tylko z wybranymi podmiotami i miała wąski zakres (brak wskazań współpracy z agencjami rozwoju lokalnego, lokalnymi organizacjami proekologicznymi, Izbami Rolniczymi, ośrodkami wspierania przedsiębiorczości i partiami ekologicznymi).

Wykres 7.1. Współpraca z instytucjami, organizacjami i środowiskami na rzecz wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych gminy w procesie jej rozwoju



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W analizowanym obszarze najczęściej, ale jednak w niewielu gminach (9), samorządy podejmowały współpracę z mieszkańcami – 30% wskazań, a także z typowymi dla obszarów wiejskich lokalnymi organizacjami pozarządowymi – zwłaszcza Ochotniczymi Strażami Pożarniczymi (OSP) i Kołami Gospodyń Wiejskich (KGW) – 7 wskazań. Jeszcze rzadziej (w 5 urzędach) wskazywano współpracę z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego (ODR-ami) i nadleśnictwem. Tylko w czterech badanych samorządach podejmowano współpracę z przedsiębiorcami z terenu gminy. Współpracę z wymienionymi podmiotami przedstawiciele władz gminnych ocenili dobrze (średnia ocen wyniosła 4 przy pięciostopniowej skali oceny, gdzie 1 – ocena niedostateczna, a 5 – bardzo dobra).

Współpraca z mieszkańcami dotyczyła w szczególności:

- szkoleń dla mieszkańców, doradztwa związanego z rolnictwem,
- szkoleń dla mieszkańców, doradztwa w zakresie podejmowania działalności pozarolniczej (w ramach realizacji strategii LGD),
- turystyki i wypoczynku – przy realizacji małych projektów w ramach LGD oraz organizacji cyklicznych imprez gminnych,
- ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa przyrodniczego, edukacji ekologicznej – organizacja konkursów ekologicznych, m.in. w ramach działalności LGD,
- pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych z UE i innych instytucji (w zakresie realizacji projektów instalacji kolektorów słonecznych na budynkach mieszkalnych).

Współpraca z lokalnymi organizacjami pozarządowymi dotyczyła:

- turystyki i wypoczynku, promocji lokalnego folkloru – przy realizacji małych projektów w ramach LGD oraz organizacji cyklicznych imprez gminnych – aktywny udział Kół Gospodyń Wiejskich,
- ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa przyrodniczego, edukacji ekologicznej – organizacja konkursów ekologicznych, m.in. w ramach działalności LGD, np. turnieju wiedzy pożarniczej.

Współpraca z ODR-ami obejmowała szkolenia, doradztwo związane z rolnictwem w zakresie podejmowania działalności pozarolniczej. Szkolenia dotyczyły w szczególności przystępowania gospodarstw rolnych z terenu gminy do programów rolnośrodowiskowych, a w tym tworzenia gospodarstw ekologicznych. Z nadleśnictwami współpracowano przy organizacji konkursów ekologicznych oraz edukacji ekologicznej prowadzonej w szkołach. Współpraca z przedsiębiorcami podejmowana była w obszarze turystyki, wypoczynku i ekologii – organizacja cyklicznych imprez gminnych, a w tym konkursów ekologicznych i realizacja małych projektów w ramach LGD.

Badane samorzady w sposób niewystarczający podejmowały współpracę z lokalnymi i ponadlokalnymi podmiotami spoza sektora samorządowego w celu wykorzystania miejscowych zasobów i walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego w procesach rozwojowych. Za niedostateczny należy uznać zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy tej współpracy. Badane samorzady (władze samorządowe) w niewielkim stopniu tworzą zatem kapitał relacyjny poza sektorem samorządowym (relacje partnerskie z podmiotami lokalnymi i ponadlokalnymi) w celu wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych w procesie rozwoju. Punktem wyjścia w tworzeniu lokalnego kapitału relacyjnego powinno być zacieśnianie współpracy przede wszystkim z przedsiębiorcami i mieszkańcami (w tym – rolnikami), a więc podstawowymi podmiotami gospodarczymi lokalnych gospodarek. Współpraca powinna być podejmowana zarówno na etapie tworzenia wizji wykorzystania lokalnego potencjału w procesie rozwoju, jak i urzeczywistniania tej wizji. Współpraca powinna aktywizować wszystkie potencjalne podmioty współpracy (tworzone powinny być fora współpracy), winna to być współpraca z wieloma partnerami jednocześnie (wielokierunkowa), w miejsce obecnie występującej współpracy na ogół dwukierunkowej o ograniczonym zakresie przedmiotowym. Występujące relacje nie umożliwiają optymalnego przepływu informacji,

upowszechniania dobrych praktyk i wiedzy lokalnej, a przez to powstawania koncepcji gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych lokalnych gospodarek.

Współpraca międzygminna w zakresie zagospodarowania zasobów i walorów przyrodniczych – wewnątrzsektorowa. Badane samorzady aktywnie uczestniczyły w partnerstwach regionalnych (18 gmin). Partnerstwa te zawiązywane były na potrzeby wspólnej realizacji projektów realizowanych w latach 2007–2013, a współfinansowanych ze środków UE, głównie w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej oraz RPO województwa lubelskiego. W partnerstwach tych uczestniczyło od 2 do 10 partnerów z województwa lubelskiego i ościennych – podlaskiego i podkarpackiego (w przypadku finansowania projektów z PO Rozwój Polski Wschodniej).

Na ogół były to jednorazowe i pojedyncze inicjatywy zwiększające skuteczność gmin w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych, ale wystąpiły też przykłady kontynuacji i dywersyfikacji współpracy – z wieloma partnerami w ramach kilku projektów. Gminy – Janów Lubelski, Janów Podlaski, Konstantynów i Zwierzyniec podjęły współpracę w ramach kilku projektów z różnymi partnerami. Gminy Rossosz i Zwierzyniec kontynuowały współpracę – udało się im zrealizować w ramach partnerstwa kolejne projekty. Przykładem najbardziej aktywnej współpracy jest porozumienie partnerskie „Dolina Zielawy”, do którego przystąpiła gmina Rossosz. W ramach tego partnerstwa zrealizowano aż 8 projektów, z których jeden – „Czysta energia w Dolinie Zielawy” uruchomiony był w oparciu o powołaną w tym celu samorządową spółkę: Energia Dolina Zielawy sp. z o.o. Celem spółki jest realizacja zadań publicznych związanych z zabezpieczeniem energetycznym obszaru partnerstwa. W ramach spółki dokonano preferencyjnego grupowego zakupu energii na potrzeby gmin objętych partnerstwem oraz pozyskano środki na budowę farmy fotowoltaicznej.

Obszar tematyczny współpracy w przypadku wszystkich podjętych inicjatyw dotyczył wzrostu znaczenia funkcji turystycznej w rozwoju lokalnym lub ponadlokalnym, a w pojedynczych przypadkach rozwoju zielarstwa, wykorzystania zasobów wód leczniczych, OZE (budowa farmy fotowoltaicznej), edukacji ekologicznej i rozwoju przedsiębiorczości. Zakres współpracy we wszystkich podjętych projektach współpracy obejmował: przygotowanie wniosku o dotację ze środków zewnętrznych, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, inwestycje w infrastrukturę techniczną. W czterech przypadkach zakres ten był jednak znacznie szerszy i obejmował także przygotowanie opracowań planistycznych, takich jak np.: strategia rozwoju obszaru funkcjonalnego, strategia rozwoju turystyki, strategia marki, koncepcja funkcjonalno-przestrzenna rozwoju inkubatora przedsiębiorczości, programy rozwoju konkurencyjności gmin.

Jako trwałe i bardzo pożądane, w aspekcie dalszego wykorzystywania współpracy jako narzędzia kształtowania przewagi konkurencyjnej, efekty współdziałania badanych samorządów gmin przyrodniczo cennych można wskazać utworzenie inkubatora przedsiębiorczości, LOT czy klastra uzdrowiskowego. Podjęte partnerstwa wewnątrzsektorowe, zdaniem przedstawicieli władz gminnych –

wójtów i burmistrzów, umożliwiały osiągnięcie dobrych efektów współpracy (ocena 4,5 przy pięciostopniowej skali oceny, gdzie 5 – ocena bardzo dobra).

Jako szczególnie ważne w aspekcie osiągniętych efektów współpracy można wyróżnić projekty:

- „Witajcie w Gotanii – projekt budowy i promocji ponadlokalnej marki regionu hrubieszowsko-tomaszowsko-zamojskiego” – budowa ponadlokalnej marki, powołanie LOT,
- „Współpraca gminy Krasnobród, Solec-Zdrój i Rymanów w zakresie rozwoju kompetencji uzdrowiskowych i turystycznych” – utworzenie klastra uzdrowiskowego,
- „Zwierzyniec i Narol liderami rozwoju kultury i turystyki Roztocza” – opracowanie strategii długoterminowej współpracy Narola i Zwierzynca na rzecz rozwoju kulturalno-turystycznego obszaru Roztocza, opracowanie strategii rozwoju turystyki dla gminy Zwierzyniec i zaktualizowanie strategii rozwoju turystyki dla Gmin Narol, opracowanie strategii marki,
- „Obszary o szczególnym znaczeniu przyrodniczym, czynnikiem rozwoju Polski Wschodniej” – opracowanie strategii współpracy międzysektorowej na rzecz rozwoju obszaru,
- „Bogactwo czerpane z natury – wykorzystanie potencjałów lokalnych i walorów turystycznych Ziemi Janowskiej” – certyfikacja produktów lokalnych, opracowanie koncepcji funkcjonalno-przestrzennej oraz strategii rozwoju dla przedsięwzięcia pn. Janowski Inkubator Przedsiębiorczości,
- „Dolina Zielawy ponadlokalną marką na gospodarczej mapie Lubelszczyzny” – stworzenie marki „Kraina Ziół”, rozwój zielarstwa,
- „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej” – utworzenie spójnej trasy rowerowej biegnącej przez pięć województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego.

Zdecydowanie rzadziej i mniej aktywnie podejmowana była przez samorządy badanych gmin przyrodniczo cennych współpraca z zagranicznymi gminami partnerskimi. Tylko 9 samorządów podjęło współpracę zagraniczną, a w tym: Janów Lubelski, Zwierzyniec, Lubycza Królewska, Susiec, Tomaszów Lubelski, Dębowa Kłoda, Stężyca, Kazimierz Dolny i Janów Podlaski. Najaktywniejsze w tym obszarze były Janów Lubelski i Zwierzyniec (7 partnerów). Współpraca w ramach podjętych partnerstw służyła głównie upowszechnianiu idei samorządowej oraz edukacji, a najczęściej realizowane formy to wizyty studyjne i wymiana młodzieży. Jako przykłady współdziałania na rzecz gospodarczego wykorzystania lokalnych walorów i zasobów przyrodniczych wskazać można współpracę Janowa Lubelskiego z partnerem niemieckim w ramach rozwoju agroturystyki, która zaowocowała powstaniem nowych gospodarstw oraz współpracę gmin: Lubycza Królewska, Tomaszów Lubelski i Susiec z partnerem niemieckim także w obszarze rozwoju turystyki, w ramach której odbyły się warsztaty szkoleniowe, wizyty studyjne, wspólne działania promocyjne.

Współpraca międzygminna w zakresie zagospodarowania zasobów i walorów przyrodniczych – międzysektorowa. Lokalne Grupy Działania (LGD). Obok współpracy wewnętrzsektorowej, samorządy badanych gmin podejmowały szereg

działań międzysektorowych służących zagospodarowaniu zasobów i walorów przyrodniczych w procesie rozwoju. Na obszarach wiejskich jedną z form partnerstwa trójsektorowego są LGD. Stowarzyszenia te przyczyniają się do wzrostu jakości życia mieszkańców wsi, przedsiębiorczości wiejskiej oraz aktywizacji społeczności lokalnych⁸⁵⁷. LGD służą wspieraniu obszaru spójnego pod względem przyrodniczym, społeczno-kulturowym i gospodarczym. W jego skład może wchodzić od jednej do kilkunastu gmin wiejskich i miejsko-wiejskich⁸⁵⁸. W okresie programowania 2007–2013 LGD pozyskiwały środki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W tejże perspektywie finansowania w ramach programu LEADER realizowane były trzy działania: wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, wdrażanie projektów współpracy oraz funkcjonowanie LGD, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

Głównym celem działania LGD jest opracowywanie, aktualizacja oraz implementacja założeń wskazanych w lokalnych strategiach rozwoju (LSR). Są one podstawą działania każdej LGD i zawierają kierunki rozwoju obszarów należących do grupy.

Działanie, jakim jest „wdrażanie projektów współpracy” pozwala na realizację wspólnych przedsięwzięć w ramach współpracy międzyregionalnej (międzyterytorialnej) lub międzynarodowej (transnarodowej). W ramach działania pomoc jest przyznawana na projekty zawarte w LSR lub nieuwzględnione w LSR, ale zgodne z celami LSR. Projekty te muszą zakładać realizację wspólnych przedsięwzięć i mogą angażować, poza LGD, inne partnerstwa z państw członkowskich UE lub państw trzecich, będące grupami lokalnych partnerów, które zajmują się zagadnieniem rozwoju obszarów wiejskich. Projekty współpracy stwarzają szansę na tworzenie sieci o zasięgu międzynarodowym, których uczestnicy wymieniają doświadczenia, know-how. Stwarzają także możliwość kreowania zasobów kapitału społecznego⁸⁵⁹.

Wykorzystanie lokalnych zasobów w procesie rozwoju lokalnego szeroko wpisuje się także w przedsięwzięcia, jakimi są tzw. „Małe projekty” – wdrażane w ramach LSR. Zakres realizacji małych projektów obejmuje bowiem rozwijanie aktywności społeczności lokalnej m.in.: przez promocję i organizację lokalnej twórczości kulturalnej, promowanie, zachowanie, odtworzenie lokalnego dziedzictwa krajobrazowego i przyrodniczego, zachowanie lokalnego dziedzictwa kulturowego i historycznego, inicjowanie powstawania produktów i usług lokalnych, wykorzystanie energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w celu poprawienia warunków prowadzenia działalności kulturalnej lub gospodarczej⁸⁶⁰.

LGD realizują własne projekty, często o charakterze innowacyjnym, w sposób niestandardowy wykorzystujące zasoby lokalne⁸⁶¹. Należy zauważyć, że pojęcie

⁸⁵⁷ M. Greta, E. Tomczak-Woźniak: Lokalne grupy działania wobec wspierania przedsiębiorczości wiejskiej. *J. Agribus. Rural Dev.*, 2013, t. 28, nr 2, s. 91–100.

⁸⁵⁸ K. Kwatera, R. Kamiński: *Jak budować Zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Pilotażowego Programu LEADER+*. Wydawnictwo Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.

⁸⁵⁹ K. Zajda: Współpraca Lokalnych Grup Działania. Porównanie sieci tworzonych przez organizacje z województwa lubuskiego i małopolskiego. *J. Agribus. Rural Dev.*, 2013, t. 27, nr 1, s. 3.

⁸⁶⁰ <http://www.minrol.gov.pl>, dostęp z dnia 12.09.2014.

⁸⁶¹ K. Zajda: Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy – współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego. *Samorząd Terytorialny*, 2013, nr 3, s. 10.

innowacji i innowacyjności działania LGD jest definiowane bardzo szeroko⁸⁶². Daje to dużą swobodę interpretacyjną i często za innowacyjne LGD uznają każde działanie nieobecne wcześniej na terenie, który grupa obejmuje wsparciem⁸⁶³.

Funkcjonowanie LGD można wskazać jako modelowy przykład współpracy, którego istotą jest uruchomienie lokalnego potencjału zasobów ludzkich (kapitał ludzki, społeczny, relacyjny) w celu identyfikacji i mobilizacji wykorzystania (z założenia w sposób innowacyjny) zasobów (w tym zwłaszcza przyrodniczo-kulturowych) w procesie rozwoju lokalnego. LGD poprzez realizację projektów współpracy powinny stawać się także ważnym podmiotem tworzenia i dyfuzji innowacji. Można przypuszczać, że uczestnictwo w projektach współpracy partnerów zagranicznych będzie sprzyjać dyfuzji innowacji, wykorzystaniu przez LGD zasobów lokalnych w sposób unikatowy, niestandardowy, ale powiązany ze specyfiką obszaru, który obejmują wsparciem⁸⁶⁴.

Zważywszy na wskazane potencjalnie szczególne znaczenie LGD w zakresie wykorzystania lokalnych zasobów w kreowaniu rozwoju lokalnego oraz wobec faktu, że wszystkie badane gminy były stowarzyszone w LGD, w pracy szczegółowej analizie poddano ich znaczenie dla kreowania zrównoważonego rozwoju badanych gmin: skali i zakresu wykorzystania lokalnych zasobów przyrodniczych, uruchamiania czynnika wiedzy i innowacji (upowszechniania procesów zbiorowego uczenia się, powstawania innowacji) oraz rozwoju kapitału społecznego.

Wszystkie badane samorządy należały łącznie do 13 tego rodzaju stowarzyszeń. Stowarzyszenia te, zdaniem przedstawicieli gmin, umożliwiały osiągnięcie dobrych efektów współpracy (ocena 4,1 przy pięciostopniowej skali oceny, gdzie 5 – ocena bardzo dobra). LGD, w których zrzeszone były badane gminy, zajmowały się głównie ochroną i promocją lokalnego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz promocją funkcji turystycznej.

Funkcjonowanie LGD w ramach programu LEADER uwarunkowane jest wykazaniem spójności obszaru gmin należących do stowarzyszenia. Owa wymagana spójność wskazywałaby na wyższy poziom zrównoważenia rozwoju obszaru i rokowała na bardziej zrównoważone oddziaływanie dalszych impulsów rozwojowych.

⁸⁶² LGD mogą posługiwać się definicją innowacji zawartą w „Przeglądzie Obszarów Wiejskich”, zgodnie z którą „innowacje mogą po prostu polegać na wprowadzeniu technologii i dobrych praktyk wykorzystywanych gdzie indziej i dostosowaniu ich do określonych warunków i okoliczności panujących w nowym miejscu albo na wprowadzeniu sprawdzonych koncepcji, w nowy, bardziej efektywny sposób”, za: *Kreatywność i innowacje w Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*, Przegląd Obszarów Wiejskich, 2009. Magazyn Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Wspólnoty Europejskie, s. 8; W Przewodniku po projektach współpracy osi 4 Leader PROW na lata 2007–2013 jako innowacyjne traktuje się: „zastosowanie pomysłów i rozwiązań znanych gdzie indziej, jednak mających nowatorski charakter na danym terenie; nowatorskie wykorzystanie lokalnych zasobów; rozwój nowych rodzajów produkcji lub usług; nowe sposoby zaangażowania lokalnej społeczności w proces rozwoju”. Zaznacza się dodatkowo, że partnerzy mogą rozszerzyć wyżej opisaną definicję, wskazując na inne innowacyjne rozwiązania. Konieczne jest jednak opisanie w projekcie współpracy, jak partnerzy postrzegają pojęcie innowacyjności; za: *Przewodnik po projektach współpracy osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012, s. 21.

⁸⁶³ K. Zajda: *Innowacja w wiejskiej...*, dz. cyt., s. 93.

⁸⁶⁴ K. Zajda: *Projekty współpracy Lokalnych Grup Działania z województwa łódzkiego*. *Wies i Rolnictwo*, 2013, t. 161, nr 4, s. 119.

wych. W strategiach rozwoju LGD wykazuje się zatem spójność przyrodniczą, społeczno-kulturową i gospodarczą. Analiza zapisów strategii badanych LGD w części „opis obszaru objętego LSR wraz z uzasadnieniem jego wewnętrznej spójności” budzi wiele wątpliwości odnośnie do spójności przyrodniczej i kulturowej tych obszarów. Pojawiające się kwestie budzące wątpliwości to⁸⁶⁵:

- postrzeganie spójności terytorium głównie w kontekście spójności administracyjnej (gminy z tego samego powiatu) i społeczno-gospodarczej, np. białkopodlaska LGD,
- zróżnicowanie walorów przyrodniczych – współpraca gmin o wybitnych walorach przyrodniczych i pozbawionych tychże walorów, np. w ramach LGD Roztocze Tomaszowskie aż 2 z 6 gmin zupełnie pozbawione są obszarów chronionych,
- tworzenie „spójnych” dużych przestrzennie LGD w oparciu o nieuzasadnione wykazywanie „bogatego” dziedzictwa kulturowego, np. LGD „Zielony krąg”, skupiające rozpoznawalne turystycznie w skali kraju gminy takie jak: Kazimierz Dolny Nałęczów i Puławy, zrzesza jeszcze 8 samorządów, a jako wyznaczniki spójności kulturowej przyjęto, że: „każda gmina posiada przynajmniej 1 zabytek architektury sakralnej”, w opisie spójności znajdujemy także wyszczególniony zapis: „każda z 11 gmin posiada zabytki”,
- w przypadku LGD obejmujących zasięgiem znaczną liczbę JST (12 na 13 badanych LGD zrzesza członków z ponad 5 gmin) spójność przyrodniczo-kulturowa czy gospodarcza wydaje się być niedostateczna do inicjowania partnerstwa.

Wydaje się zatem, że podjęta współpraca i wybór partnerów współpracy (gmin) nie był poprzedzony wnikliwą diagnozą zasobów, a głównie doświadczeniem instytucjonalnych powiązań współpracy władz samorządowych.

Głównym celem działania LGD jest opracowywanie, aktualizacja oraz implementacja założeń wskazanych w LSR. Są one podstawą działania każdej LGD i zawierają kierunki rozwoju obszarów należących do grupy. Działania ukierunkowane na wspieranie rozwoju społeczności lokalnych ustawowo zostały przypisane samorządom gminnym, dlatego ich przedstawiciele byli szczególnie zainteresowani powołaniem i efektywnym funkcjonowaniem LGD. Władze lokalne często widzą w partnerstwach mechanizm umożliwiający rozwój jednostki terytorialnej, co może prowadzić do instrumentalnego traktowania. W zdecydowanej większości (10 na 13 badanych LGD) partnerstwa zostały zainicjowane przez władze lokalne lub ich współudział (dla porównania w badaniach ogólnopolskich, przeprowadzonych w 2009 r. na próbie 46 LGD, których wyniki opublikowano w raporcie: „Partnerstwa lokalne w Polsce – kondycja, struktura, wyzwania”, udział sektora publicznego w inicjowaniu partnerstw wynosił 51%), w 4 przypadkach inicjatorem współpracy był wyłącznie sektor społeczny, a tylko w przypadku jednej LGD inicjatywa wyłoniła się jako działanie międzysektorowe. Dodatkowo należy

⁸⁶⁵ D. Guzal-Dec: Partnerstwa międzysektorowe – Lokalne Grupy działania jako instrument wykorzystania zasobów lokalnych w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Roczniki Naukowe SERIA*, t. 16, z. 4., s. 111.

wspomnieć, że w przypadku dwóch LGD była to propozycja odgórna przedstawicieli władz powiatowych⁸⁶⁶.

Wiodąca rola w tworzeniu partnerstw należy bezsprzecznie do władz lokalnych. Ich dominująca pozycja wynika, po pierwsze, z zasobów informacyjnych odnoszących się do programu LEADER: o strukturze, organizacji i finansowaniu LGD oraz o rozliczaniu i ewaluacji działań. Po drugie, władze lokalne mają znacznie lepsze kontakty z samorządem województwa, którego organy stały się dla LGD instytucjami zwierzchnimi i wdrażającymi dla niektórych działań PROW. Po trzecie, administracja publiczna jest znacznie lepiej przygotowana merytorycznie do wdrażania procedur, dotyczących zarówno tworzenia, jak i funkcjonowania partnerstw⁸⁶⁷.

W swojej strukturze badane LGD przestrzegają jednak zasady co najmniej pięćdziesięcioprocentowej reprezentacji sektorów prywatnego i pozarządowego – wśród członków grup partnerzy inni niż publiczni stanowili 82%, a wśród rad 66%. W stosunku do odsetka członków LGD nadreprezentację (47%) w radach miał sektor społeczny, sektor publiczny stanowił 34% ogółu⁸⁶⁸.

Wyznacznikiem potencjału finansowego LGD w kontekście wsparcia rozwoju gmin należących do tych stowarzyszeń jest wartość środków budżetu w przeliczeniu na 1 gminę. W przypadku badanych LGD wartość budżetu LSR ogółem kształtuje się w granicach 6,2–22 mln zł, a wskaźnik – wartość środków budżetu w przeliczeniu na 1 gminę w przedziale – 0,7–3,1 mln zł. Jak wydawać by się mogło, ważną pozycję budżetu LSR powinny stanowić – jako idea partnerstw – projekty współpracy. Niestety, jak wykazuje analiza budżetów LSR badanych LGD, wartość projektów współpracy kształtowała się w granicach 0,1–1,9 mln zł i nie przekraczała 9% budżetu⁸⁶⁹. O skali realizacji przedsięwzięć wykorzystujących lokalne zasoby w procesach rozwoju gmin objętych zasięgiem działania LGD świadczy natomiast głównie skala realizacji małych projektów. Ich łączna wartość dla poszczególnych badanych LGD kształtowała się w granicach 1,3–6,7 mln zł, co w przeliczeniu na wartość ogólną budżetów stanowi średnio jedynie około 27%. Należy zatem stwierdzić, że istniejące LGD wykorzystują, ale w sposób nieoptymalny, zasoby lokalne gmin w procesach ich rozwoju⁸⁷⁰.

Jednym z głównych przedsięwzięć, w ramach funkcjonowania LGD, służących wykorzystaniu lokalnych zasobów w procesach rozwoju lokalnego są „Małe projekty”. Zakres ich realizacji obejmuje inicjowanie powstawania produktów i usług, których podstawę stanowią lokalne zasoby, tradycyjne sektory gospodarki lub lokalne dziedzictwo, w tym kulturowe, historyczne lub przyrodnicze, zwanych „produktami lub usługami lokalnymi”. Jedynie 3 z 13 badanych LGD – „Owocowy

⁸⁶⁶ D. Guzal-Dec: Partnerstwa międzysektorowe..., dz. cyt., s. 113.

⁸⁶⁷ A. Kołomycew, A. Pawłowska: Partnerstwa międzysektorowe w rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Lokalnych Grup Działania w województwie podkarpackim. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013, t. 52, nr 2, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 67 i dalsze.

⁸⁶⁸ D. Guzal-Dec: Partnerstwa międzysektorowe..., dz. cyt., s. 113.

⁸⁶⁹ Należy jednak nadmienić, że rzeczywisty budżet projektu współpracy, jako całości stanowi sumę wkładów wnoszonych przez wszystkich partnerów projektu za: *Przewodnik po projektach...*, dz. cyt., s. 7.

⁸⁷⁰ D. Guzal-Dec: Partnerstwa międzysektorowe..., dz. cyt., s. 113.

Szlak⁸⁷¹”, „Roztocze Tomaszowskie” i „Białkopodlaska LGD” w założeniach LSR planowało wytwarzanie lokalnych produktów.

Ponadto wysoki udział w strukturze władz (rad LGD) sektora społecznego i publicznego (81%) niewątpliwie widoczny był w profilu wybieranych do realizacji małych projektów – związanych z rozwojem infrastruktury społecznej. Trudno natomiast doszukać się innowacyjnego charakteru realizowanych małych projektów.

Badane LGD przystąpiły do 15 projektów współpracy, w tym do 2 o zasięgu międzynarodowym. Liczba partnerów współpracy kształtowała się od 2 do 12. W projektach współpracy inwestowano przede wszystkim w infrastrukturę turystyczną i promocję atrakcji turystycznych. Zakres tematyczny obejmował m.in.: wyznaczenie i oznakowanie szlaków turystycznych, zorganizowanie Festiwalu Produktów Tradycyjnych, opracowanie przewodnika kulinarnego, organizację spływów kajakowych, spotkania z twórcami ludowymi, organizację obozów dla młodzieży, w tym Młodzieżowej Akademii Dziedzictwa Kulturowego, przeprowadzenie warsztatów dla mieszkańców z zakresu twórczości ludowej, warsztaty fotograficzne, wydanie informatora turystycznego, udział w targach promujących turystykę, cykl programów telewizyjnych i artykułów w prasie⁸⁷².

Wszystkie analizowane projekty współpracy posiadały znamiona innowacyjności w rozumieniu definicji i wytycznych z „Przewodnika po projektach współpracy...”⁸⁷³ oraz „Przeglądu Obszarów Wiejskich...”⁸⁷⁴. Jednakże tylko w 7 projektach (w tym w 2 międzynarodowych) zasoby lokalne zostały wykorzystane w sposób innowacyjny zgodnie z trajektoria specyficzną* lub ogólną z rysami specyficznymi**⁸⁷⁵ (według interpretacji innowacyjnego wykorzystania zasobów S. Michalskiej i K. Zajdy – opisane w podrozdziale 1.1.). Poniżej przedstawiono założenia tychże projektów.

Beneficjentem projektu „Learning by doing – International Youth Project” byli młodzi ludzie z terenu LGD „Leśny Krąg”, projekt miał na celu pokazanie i udostępnienie im nowych możliwości oraz pomysłów, aby mogli pozostać w rodzinnych miejscowościach i rozwijać lokalny biznes poprzez np. samozatrudnienie. Zakres tematyczny obejmował świadczenie usług grupowych dla uczestników projektu w oparciu o wcześniej przeprowadzoną diagnozę potrzeb i predyspozycji zawodowych indywidualnych beneficjentów, nawiązanie współpracy międzynarodowej z młodzieżą z Finlandii i Rosji przy wykorzystywaniu platformy internetowej, poprzez realizację opracowanego harmonogramu spotkań. „Ekomuzeum Lubel-

⁸⁷¹ Wskazanie na rejestrację i certyfikację do 2015 r.

⁸⁷² <http://www.kajakiempowieprzu.pl>, <http://www.ekomuzeumlubelszczyzny.pl>, <http://www.lgd-kram.pl>, <http://dna.lgd-region-wloszczowa.pl> oraz strony internetowe badanych LGD, dostęp z dnia 12.12.2014.

⁸⁷³ *Przewodnik po projektach...*, dz. cyt.

⁸⁷⁴ *Kreatywność i innowacje...*, dz. cyt.

⁸⁷⁵ „Ekomuzeum Lubelszczyzny Żywa Tradycja”*, „Śladami przeszłości – dziedzictwo historyczno-kulturowe środkowo-wschodniej Lubelszczyzny”*, „Skarby przyrody i kultury”*, „Learning by doing – International Youth Project”**, „Lokalne Centra Obsługi Inwestora Eastern European Gateway”**, „Wirtualny Obszar Turystyczny”**, „TEAZ Turystyka – Ekologia – Aktywność – Zarządzanie”**.

szczyzny Żywa Tradycja”⁸⁷⁶ to projekt, w ramach którego z inicjatywy lokalnych społeczności utworzono sieć 31 obiektów, o których opowiadają autentyczni pasjonaci, turyści zapraszani są do udziału w zajęciach artystycznych, w warsztatach i do wyrobu ozdób ludowych; istnieje również możliwość degustacji lokalnej kuchni oraz kupna wyrobów rękodzieła. Projekt „Śladami przeszłości – dziedzictwo historyczno-kulturowe środkowo-wschodniej Lubelszczyzny” zakładał m.in. stworzenie Przewodnika Multimedialnego. W ramach projektu „Lokalne Centra Obsługi Inwestora Eastern Europe Gateway” stworzono nowoczesny system komunikacji biznesowej i przekazu informacji gospodarczych, który służy kojarzeniu partnerów oraz dopasowaniu ofert do zgłoszonych zapotrzebowań na bazie innowacyjnych programów/aplikacji komputerowych zainstalowanych na „Vortalu LCOI”. Projekt „Wirtualny Obszar Turystyczny” promował obszar LGD poprzez innowacyjne narzędzie, jakim jest „wirtualny spacer”. Celem projektu „TEAZ Turystyka – Ekologia – Aktywność – Zarządzanie” było opracowanie spójnego, innowacyjnego systemu oznakowania i wizualizacji szlaków i produktów turystycznych powstałych w ramach realizacji LSR oraz opracowanie metodologii utworzenia innowacyjnej instytucji działającej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich „Dom Regionów”. Projekt „Skarby przyrody i kultury” zakładał m.in. zaprojektowanie interaktywnej promocyjno-informacyjnej witryny WWW.

Wszyscy przedstawiciele władz samorządowych należących do badanych LGD dostrzegali prorozwojowe znaczenie tej formy współpracy. Wskazano korzyści funkcjonowania LGD w postaci „śladu infrastrukturalnego” realizowanego w małych projektach, które, zdaniem władz, przyczyniają się zwłaszcza do poprawy bazy małej infrastruktury turystycznej oraz powstawania i modernizacji centrów kultury (świetlic wiejskich) w województwie lubelskim. Wskazano także na takie efekty realizacji projektów współpracy jak: powstawanie infrastruktury, której tworzenie przekracza możliwości poszczególnych gmin oraz przenoszenie dobrych praktyk zagranicznych. Wśród korzyści nie związanych bezpośrednio z tworzeniem infrastruktury wskazywano także korzyści mentalne takie jak: pobudzanie inicjatyw oddolnych, uczenie się współpracy, zacieśnianie współpracy, dostrzeganie efektu synergii partnerstw międzysektorowych.

Podsumowując analizę możliwości wykorzystania przez samorządy LGD jako stymulatora gospodarczego mobilizowania lokalnych zasobów w procesach rozwoju lokalnego (w tym zwłaszcza przyrodniczych), wskazać należy następujące kwestie:

- na etapie tworzenia LGD niedostatecznie przestrzegano zasady zachowania spójności przyrodniczej i kulturowej gmin tworzących stowarzyszenia, co może rzutować na problemy identyfikowania wspólnych celów rozwojowych w tym obszarze i budowania jednorodnego, wyrazistego z punktu widzenia możliwości kreowania marki „zasobu przyrodniczo-kulturowego”,
- wydaje się także, że podjęta współpraca i wybór partnerów współpracy (gmin) nie był poprzedzony wnikliwą diagnozą zasobów, a głównie doświadczeniem instytucjonalnych powiązań współpracy władz samorządowych,

⁸⁷⁶ Na VI. Międzynarodowych Targach Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki AGROTRAVEL 2014 stoisko Województwa Lubelskiego zdobyło pierwszą nagrodę, a twórcy Ekomuzeum Lubelszczyzny „Żywa Tradycja” otrzymali wyróżnienie za najciekawszy pakiet turystyki wiejskiej.

- struktura podmiotowa LGD, jak i struktura władz LGD wykazuje niską reprezentację sektora gospodarczego, co niekorzystnie wpływa na możliwości optymalnego wykorzystania wiedzy lokalnej, ale i eksperckiej w procesie rozwoju lokalnego oraz przyswajanie postaw przedsiębiorczych przez społeczność lokalną,
- zasoby finansowe i struktura budżetów LGD niekorzystnie warunkują możliwości stymulowania rozwoju poprzez funkcjonowanie tychże stowarzyszeń,
- w tzw. „Małych projektach” zasoby te wykorzystywane są w sposób raczej tradycyjny,
- badane LGD aktywnie przystąpiły do realizacji projektów współpracy, wykazano, że w 7 z 15 projektów zasoby lokalne zostały wykorzystane w sposób innowacyjny, podjęta współpraca, w tym zwłaszcza z partnerami zagranicznymi, korzystnie wpłynęła na proces tworzenia i dyfuzji innowacji, wskazana jest zatem dalsza jej kontynuacja w celu wzmocnienia wewnętrznego potencjału rozwojowego gmin, na terenie których funkcjonują badane LGD,
- badane LGD na obecnym etapie funkcjonowania stanowią zatem ważny, ale jeszcze niedostatecznie wykorzystany instrument kreowania rozwoju lokalnego w oparciu o lokalne zasoby, upowszechniania procesów zbiorowego uczenia się, powstawania innowacji,
- władze samorządowe dostrzegają wspieranie rozwoju kapitału społecznego poprzez funkcjonowanie LGD, wskazywano także korzyści mentalne takie jak: pobudzanie inicjatyw oddolnych, uczenie się współpracy, zacieśnianie współpracy.

Pozostałe formy współpracy międzysektorowej. W ramach pozostałych form współpracy międzysektorowej kilka badanych samorządów podjęło współpracę w ramach Lokalnych Organizacji Turystycznych i klastrów. Współpraca ta została bardzo dobrze oceniona przez przedstawicieli samorządu.

W badanej grupie siedem samorządów współtworzyło cztery Lokalne Organizacje Turystyczne: LOT Krasnystaw, LOT Roztocze, LOT „Kraina Lessowych Wąwozów” i LOT „Gotania”. Współpraca badanych samorządów w ramach LOT miała m.in. na celu: wdrażanie strategii rozwoju turystyki, kreowanie turystycznego wizerunku obszaru, tworzenie nowych i promowanie istniejących lokalnych produktów turystycznych, zwiększenie ilości gospodarstw agroturystycznych i podniesienie jakości świadczonych przez nie usług, integrowanie jednostek samorządu terytorialnego, osób fizycznych i prawnych, instytucji i organizacji zainteresowanych rozwojem turystyki i krajoznawstwa na obszarze LOT, stworzenie systemu informacji turystycznej, prowadzenie szkoleń dla środowisk działających na rzecz turystyki, opracowywanie programów i uczestniczenie w projektach mających na celu promocję i rozwój turystyki i krajoznawstwa oraz rozwijanie i pomnażanie dorobku kultury, realizowanie, wspieranie i rozbudzanie inicjatyw obywatelskich na rzecz rozwoju społecznego i kulturalnego⁸⁷⁷.

Najbardziej rozwiniętą formą współpracy międzysektorowej są struktury klastrów. Do Innowacyjnego Klastra Zdrowie i Turystyka „Uzdrowiska – Perły Pol-

⁸⁷⁷ Cele statutowe LOT za: <http://www.lotkrasnystaw.pl>, <http://www.roztozewita.pl>, <http://www.kraina.org.pl>, <http://www.gotania.pl>, dostęp z dnia 10.11.2013.

ski Wschodniej”, zrzeszającego gminy uzdrowiskowe województw: podkarpackiego, świętokrzyskiego i lubelskiego, przystąpiła gmina Krasnobród. Zadaniem Klastra jest utworzenie platformy współpracy dla jego uczestników w celu realizacji wspólnych projektów finansowanych ze środków własnych, środków funduszy europejskich oraz innych funduszy krajowych i zagranicznych, przeznaczonych w szczególności na: badania naukowe, wspólne projekty inwestycyjne, działania związane z rozwojem nowoczesnych technologii, a także promocję marki Klastra, jego produktów i usług. Uzdrowiskowa inicjatywa klastrowa stanowi jedną z pierwszych inicjatyw tego typu o zasięgu ponadregionalnym⁸⁷⁸.

Współpracę o charakterze klastra podjęła także LOT „Kraina Lessowych Wąwozów”. Tworzą ją obecnie wśród partnerów samorządowych gminy: Janowiec, Kazimierz Dolny, Karczmiska, Końskowola, Puławy, Opole Lubelskie, Poniatowa, Nałęczów, Wojciechów, Wąwolnica oraz Miasto Puławy. Przygotowywana strategia funkcjonalno-przestrzenna rozwoju turystyki na terenie funkcjonowania LOT na obszarze funkcjonalnym Powiśle jest na etapie konsultacji społecznych⁸⁷⁹.

W badanej grupie gmin przyrodniczo cennych dwie należały do niesformalizowanych klastrów: gmina Wilków do „Lubelskiego Klastra Chmielu”, Gmina Janów Lubelski do klastra „Epoka Gryczoka”⁸⁸⁰. Gmina Wilków jest współorganizatorem corocznych imprez promujących klaster – „Nadwiślańskie chmielaki”⁸⁸¹. Miasto Janów Lubelski natomiast wspiera lokalnych przedsiębiorców regularnie organizując festiwal kaszy pod nazwą „Gryczoki”. Cykliczne imprezy realizowane są przy wsparciu ze środków Unii Europejskiej. W 2014 r. organizacja „Gryczoków” odbyła się w ramach projektu: „Bogactwo czerpane z natury – wykorzystanie potencjałów lokalnych i walorów turystycznych Ziemi Janowskiej w rozwoju przedsiębiorczości”⁸⁸².

Badania H. Pondel w obszarze prośrodowiskowej aktywności samorządów gminnych województwa wielkopolskiego (przeprowadzone w 2010 r. na próbie 47 samorządów gmin wiejskich) wskazują na podobne problemy w nawiązywaniu współpracy międzysektorowej oraz specyfikę współpracy wewnątrzsektorowej. Jak podaje H. Pondel, nawiązywanie partnerstwa jednosektorowego (związki gmin, porozumienia międzygminne, stowarzyszenia gmin) dotyczyły niewielkiej liczby badanych gmin wiejskich Wielkopolski, współpraca urzędów gmin z instytucjami publicznymi była widoczna we wszystkich badanych gminach (choć jej zakres był różny w poszczególnych jednostkach), natomiast słabo wciągnięta jest współpraca strategiczna z podmiotami sektora prywatnego i społecznego (w aż 35 spośród badanych 47 wielkopolskich gmin wiejskich zadeklarowano brak

⁸⁷⁸ <http://www.klsterzit.pl>; w dniu 13 marca 2013 r. Innowacyjny Klaster Zdrowie i Turystyka „Uzdrowiska Perły Polski Wschodniej” został odznaczony Brązową Odznaką Doskonałości w Zarządzaniu Klastrem. Wyróżnienia te przyznaje Europejska Inicjatywa na rzecz Doskonałości Klastrow (ECEI).

⁸⁷⁹ Według stanu na dzień 15.08.2015.

⁸⁸⁰ M. Borkowska: *Partnerstwo klastrów na Lubelszczyźnie*. Europejskie Centrum Kształcenia „EUREKA”, Luty 2008, s. 16–18; *Klustry w województwie lubelskim*, PARP, Warszawa 2011, s. 8.

⁸⁸¹ Tamże, s. 16–18.

⁸⁸² Informacje pozyskane z działu promocji UM w Janowie Lubelskim.

współpracy z podmiotami gospodarczymi na rzecz wdrażania rozwiązań prośrodowiskowych⁸⁸³.

Podsumowując analizę wykorzystania współpracy przez badane samorzady gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego w kreowaniu konkurencyjności środowiskowej, należy dostrzec wysoką aktywność we współpracy wewnątrzsektorowej oraz w partnerstwach typu LGD. Dosyć mało popularne są jeszcze formy zaawansowanej współpracy typu klastry, ale także w niewielkim stopniu i zakresie podejmowana była współpraca z lokalnymi organizacjami, środowiskami i instytucjami. Działania te natomiast powinny być priorytetem, ponieważ sprzyjałyby rozwojowi przedsiębiorczości (także władz lokalnych) i generowaniu kapitału społecznego. Przegląd wykazywanych przez badane samorzady aktywności wskazuje na pewne znamiona innowacyjnego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych w procesach rozwoju gospodarczego. Kompleksowo strategię współpracy w procesach rozwoju wykorzystują jednak nie wszystkie samorzady, jako przykłady można wskazać: Zwierzyniec, Janów Lubelski, Janów Podlaski, Kazimierz Dolny, Janowiec, Wąwolnicę, Krasnobród, Tomaszów Lubelski, Włodawę, Wilków, Rossosz czy Konstantynów.

Wykazano zatem, że samorzady gmin przyrodniczo cennych jeszcze w niedostatecznym stopniu wykorzystują i stymulują wykorzystanie walorów (zwłaszcza innowacyjne) i zasobów przyrodniczych w procesach rozwoju gospodarczego – w tym rozwoju funkcji turystycznej. Punktem wyjścia do bardziej świadomego i oryginalnego podejścia do promowania unikatowego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego gmin może być dokonanie szczegółowego bilansu jego zasobów i walorów pod kątem możliwości ich wykorzystania w działalności gospodarczej. Wydaje się, że czerpać należy z wiedzy i praktycznych doświadczeń samorządów, które w tej dziedzinie osiągnęły sukcesy.

Podsumowując, analiza priorytetów, działań i efektów polityki konkurowania władz samorządowych gmin przyrodniczo cennych w obszarze środowiskowym ujawniła, iż mimo że władze lokalne wszystkich badanych gmin zadeklarowały podejmowanie działań ukierunkowanych na wykorzystanie zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju, to najczęściej były to działania tradycyjne i typowe w aktywności promocyjnej gmin wiejskich, a rzadko podejmowano działania aktywizujące inne podmioty lokalne do proekologicznego wykorzystania zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju.

W ramach wspierania rozwoju przedsiębiorstw proekologicznych (polityki konkurowania pośredniego) realizowane działania były nieuporządkowane, brakowało często bazy programowej (programów wsparcia przedsiębiorczości), niedostatecznie też wykorzystywano rezerwy instrumentów pozainwestycyjnych (szkoleniowo-informacyjnych).

Badane samorzady dosyć powszechnie współpracowały z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (głównie partnerami krajowymi) w celu wykorzystania miejscowych zasobów i walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego w procesach rozwojowych, w sposób niewystarczający natomiast podejmowały

⁸⁸³ H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 217 i 242.

współpracę w tym zakresie z lokalnymi podmiotami. Jednym z czynników umożliwiających aktywizację wykorzystania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze są działania podejmowane przez LGD, wykazano jednakże, że na obecnym etapie funkcjonowania stowarzyszeń stanowią one ważny, ale jeszcze niedostatecznie wykorzystany instrument kreowania rozwoju lokalnego w oparciu o lokalne zasoby, upowszechniania procesów zbiorowego uczenia się, powstawania innowacji, widoczna jest natomiast ich rola we wspieraniu rozwoju kapitału społecznego, pobudzaniu inicjatyw oddolnych, uczeniu się współpracy, zacieśnianiu współpracy samorządu ze społecznością lokalną.

Mimo, że znaczna grupa badanych wójtów i burmistrzów zadeklarowała prowadzenie polityki konkurencyjności środowiskowej w obszarze rozwoju turystyki, to, jak się wydaje, już sam brak działań benchmarkingowych (służących rozpoznaniu konkurencji) może negatywnie wpływać na jej skuteczność. Analiza atrakcyjności turystycznej dokonana m.in. w oparciu o poziom wskaźnika Baretje'a-Deferta wskazuje, że jedynie kilka jednostek ma już na tyle ukształtowaną bazę, że turystyka pełni w nich ważną, aczkolwiek nie wiodącą funkcję gospodarczą. Wśród czynników atrakcyjności turystycznej istotnie statystycznie warunkujących poziom konkurencyjności środowiskowej wskazano bazę turystyczną, bazę dziedzictwa kulturowego oraz markowe produkty turystyczne. Walory przyrodnicze są, jak na razie, niewykorzystanym źródłem przewagi konkurencyjnej.

Działania służące wspieraniu turystyki w niedostatecznym stopniu były oparte o strategię rozwoju i cechowały się brakiem kompleksowości. Zbyt mało upowszechnione było tworzenie produktów turystycznych w oparciu o unikatowe zasoby i walory przyrodnicze. Korzystnie należy natomiast ocenić aktywność samorządów w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych oraz podejmowaniu współpracy międzygminnej w celu rozwoju turystyki, przejawem tejże współpracy było m.in. współtworzenie LOT oraz klasteringu turystycznego.

Niezbyt korzystne uwarunkowania rozwoju turystyki przy często chaotycznie prowadzonej polityce konkurencyjności w tym obszarze mają swoje odzwierciedlenie w niskiej skuteczności tej polityki (niska zdolność do przyciągania turystów). Należy zatem stwierdzić, że w przypadku większości badanych gmin turystyka nie stanowi podstawowej funkcji gospodarki lokalnej i ma niewielkie szanse, aby taką się stać. Samo występowanie zasobów i walorów przyrodniczych nie przesądza o sukcesie gmin w rozwoju turystyki.

W aspekcie podjętego w pracy problemu badawczego – określenia roli samorządu w kreowaniu zrównoważonego rozwoju szczególnie istotne było wykazanie związku między poziomem konkurencyjności środowiskowej a realizowanym przez gminy modelem zrównoważonego rozwoju. Samorządy wdrażające model ukierunkowany na zintegrowanie, częściej niż pozostałe wykazywały ponadprzeciętny poziom konkurencyjności środowiskowej. Interesujące jest natomiast, że czynniki o podłożu ekonomicznym, takie jak zasobność budżetów lokalnych, czy możliwości kadrowe urzędu (liczebność kadry) nie wykazywały statystycznie istotnej zależności z poziomem konkurencyjności środowiskowej. Potwierdza to wykazywane w literaturze przedmiotu znaczenie miękkich czynników konkurencyjności i rozwoju w obszarze kapitału ludzkiego i społecznego.

7.7. Studium przypadku modelowych rozwiązań w polityce konkurowania w obszarze środowiskowym – Janów Lubelski

W badanej grupie gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego szczególnie aktywnością we wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju, w tym poprzez aktywnie prowadzoną politykę konkurowania w obszarze środowiskowym, wykazywał się samorząd gminy Janów Lubelski. Skłoniło to autorkę do poczynienia szczegółowych obserwacji i analiz funkcjonowania tegoż samorządu w celu identyfikacji czynników sukcesu wdrażania zrównoważonego rozwoju. Poniżej przedstawiono zatem przykład dobrej praktyki w tym obszarze.

Janów Lubelski – charakterystyka gminy. Janów Lubelski jest gminą miejsko-wiejską, położoną w południowo-zachodniej części województwa lubelskiego w powiecie janowskim. Strukturę osadniczą tworzą: miasto Janów Lubelski, będące jednocześnie miastem powiatowym i skupiające 75% ludności gminy oraz 17 wsi (11 sołectw) – liczba ludności ogółem około 16,3 tys. Gmina Janów Lubelski zajmuje ogółem powierzchnię 17 824 ha. Ponad 85% ogólnej powierzchni regionu stanowią lasy, grunty leśne oraz użytki rolne⁸⁸⁴.

Miasto i gmina położone są pomiędzy rozległymi przestrzeniami Lasów Janowskich i wzniesieniami Rostocza. Teren, na którym ulokowany jest Janów Lubelski znajduje się w zasięgu dwóch mezoregionów: Rostocza Zachodniego (około 15% powierzchni) i Równiny Biłgorajskiej (ok. 85% powierzchni). Położenie miasta na granicy dwóch regionów fizjograficznych decyduje o atrakcyjności krajobrazowej tego terenu, o różnorodności szaty roślinnej i bogactwie świata zwierząt. Najcenniejszym walorem przyrodniczym gminy jest park krajobrazowy „Lasy Janowskie” – to kompleks leśny o rozległości prawie już niespotykanej w Europie (las zajmują 66% powierzchni gminy). Najcenniejsze fragmenty w ramach kompleksu objęto ochroną rezerwatową. Największym jest rezerwat leśno-historyczny „Lasy Janowskie”, słynący głównie z największej bitwy partyzanckiej na ziemiach polskich podczas drugiej wojny światowej. Ważnym walorem z punktu widzenia turystyki wypoczynkowej jest zalew o powierzchni 30 ha, wykorzystywany rekreacyjnie⁸⁸⁵.

Miasto Janów Lubelski obfituje w walory kulturowe i historyczne. Renesansowy rynek i jego otoczenie prezentują podobny układ architektoniczny jak np. Zamość. Najważniejszymi zabytkami są: Sanktuarium Matki Bożej Łaskawej, będące ważnym centrum kultu religijnego, obiekty z czasów Ordynacji Zamojskiej, budynek dawnego więzienia carskiego oraz stary browar. Janów Lubelski i okolice to obszar o bogatych tradycjach lokalnego rzemiosła i twórczości ludowej. Z garncarstwa, kaflarstwa i rzeźby ceramicznej znana jest wieś Łążek Garncarski⁸⁸⁶. Walory gminy Janów Lubelski są zatem bardzo różnorodne.

W gminie Janów Lubelski istnieje stosunkowo dobrze rozwinięta (na tle analizowanych jednostek) i zróżnicowana baza noclegowa licząca łącznie około 900

⁸⁸⁴ BDL GUS 2014.

⁸⁸⁵ *Strategia rozwoju lokalnego Miasta i Gminy Janów Lubelski na lata 2008–2015*. Janów Lubelski 2007, s. 23–27.

⁸⁸⁶ Tamże.

miejsc noclegowych. Są to: 9 ośrodków wypoczynkowo-letniskowych, obsługujących głównie grupy zorganizowane, położone nad zalewem (w tym miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji będący jednostką organizacyjną gminy), Ośrodek Edukacji Ekologicznej zarządzany przez nadleśnictwo, 6 hoteli, a w tym dwa czterogwiazdkowe i 16 gospodarstw agroturystycznych na obszarach wiejskich⁸⁸⁷.

Aktywność samorządu lokalnego we wspieraniu turystyki zrównoważonej i kreowaniu proekologicznego wizerunku gminy – założenia strategiczne. Samorząd gminy Janów Lubelski już od początków okresu transformacji ustrojowej podjął działania planistyczne w celu wypracowania dokumentów polityki strategicznej. Efektem prac była obszerna strategia rozwoju – „Strategia rozwoju miasta i gminy Janów Lubelski 1997”. Jednym z jej celów stał się rozwój turystyki, agroturystyki i rekreacji.

W 2002 r. zlecono Polskiej Agencji Rozwoju Turystyki wykonanie profesjonalnego „Programu Rozwoju Produktu Turystycznego Miasta i Gminy Janów Lubelski”. Kluczowym celem „Programu...” było stworzenie koncepcji silnego regionu turystycznego. Przedstawiono bogatą listę produktów turystycznych możliwych do realizacji na obszarze gminy. Program ten stał się faktycznie podstawą działań na rzecz rozwoju turystyki podmiotów lokalnych (w szczególności samorządu). W nawiązaniu do tegoż Programu w Strategii rozwoju lokalnego Miasta i Gminy Janów Lubelski na lata 2008–2015 jako założenia strategiczne w obszarze gospodarczym wskazano wykreowanie gminy jako rozpoznawalnego ośrodka turystycznego w skali kraju, profilowanie miasta (wypromowanie własnej marki nawiązującej do takich wartości jak: zdrowie, tradycja, natura i historia), stworzenie własnego sieciowego produktu turystycznego oraz utworzenie parku rekreacji nad zalewem. W aktualnie obowiązującej strategii na lata 2015–2022 znajdujemy zapis, że „specjalizacją ponadregionalną dla gospodarki gminy powinno być włączenie powstających produktów turystyki lokalnej w ponadregionalną sieć obsługi ruchu turystycznego, z wykorzystaniem potencjału Lasów Janowskich oraz istniejącej infrastruktury turystycznej w województwie lubelskim i podkarpackim”. Rozwój zintegrowanego produktu turystycznego Janów Lubelski o zasięgu ponadregionalnym przyjęto zatem jako cel operacyjny w aktualnie obowiązującej strategii rozwoju gminy⁸⁸⁸. Uwieńczeniem i konsekwencją uprzednio podjętych działań planistycznych w zakresie wspierania rozwoju funkcji turystycznej gminy było opracowanie strategii marki „Janów Lubelski – zoom natury”.

W oparciu o przegląd strategii rozwoju gminy można zauważyć, że turystyka konsekwentnie od początku rozpoczęcia przez samorząd planowania długookresowego rozwoju gminy wskazywana była jako ważny kierunek rozwoju lokalnej gospodarki. Wraz z ogólnymi strategiami rozwoju powstały odpowiednie kompatybilne plany i programy w tym obszarze – program rozwoju produktu turystycznego czy strategia marki.

Aktywność samorządu lokalnego we wspieraniu turystyki zrównoważonej i kreowaniu proekologicznego wizerunku gminy – realizacja działań.

⁸⁸⁷ Dane Urzędu Gminy Janów Lubelski, 2013.

⁸⁸⁸ *Strategia rozwoju lokalnego Miasta i Gminy Janów Lubelski na lata 2015-2022*. Janów Lubelski 2014, s. 31–35.

Gmina Janów Lubelski jest bardzo aktywna w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych na inwestycje. W latach 2002–2013 gmina zrealizowała inwestycje na kwotę prawie 180 mln zł, z czego 120 mln zł (67%) pochodziło z Unii Europejskiej. Dzięki regularnie pozyskiwanym środkom zewnętrznym gminie udaje się przeznaczać średnio ok. 30% wydatków z budżetu na realizację zadań inwestycyjnych. Świadczy to o proinwestycyjnej polityce rozwoju gminy. Duże znaczenie ma również relatywnie dobra sytuacja finansowa gminy Janów Lubelski, umożliwiającą wygospodarowanie do projektów wkładu własnego⁸⁸⁹.

Poprawa atrakcyjności turystycznej gminy była możliwa dzięki zrealizowaniu kluczowych projektów w zakresie rewitalizacji centrum miasta i okolic oraz modernizacji istniejącej infrastruktury kultury (np. Janowski Ośrodek Kultury, Muzeum Regionalne). Największe przedsięwzięcia z zakresu turystyki na obszarze wiejskim gminy Janów Lubelski to: budowa 70 km tras rowerowych prowadzących przez Lasy Janowskie i najciekawsze miejsca w gminie, a także modernizacja zbiornika wodnego oraz budowa Parku Rekreacji Zoom Natury nad zalewem, w tym uzbrojenie terenów, powiększenie plaż, powiększenie zalewu, budowa urządzeń sportowych. Przy planowaniu i realizacji przedsięwzięć turystycznych wykorzystywane są wytyczne „Programu Rozwoju Produktu Turystycznego Miasta i Gminy Janów Lubelski” oraz „Strategii rozwoju marki Janów Lubelski – Zoom Natury”.

Samorząd gminy wykorzystuje różnorodne instrumenty wsparcia lokalnej przedsiębiorczości. Stosuje zarówno pozafinansowe (głównie promocyjne), jak i finansowe narzędzia wsparcia, np. czasowe zwolnienia od podatku dla przedsiębiorców inwestujących na obszarze gminy, tworzących nowe miejsca pracy. Władze przygotowały też dla inwestorów materiały multimedialne, reklamujące ofertę inwestycyjną gminy.

Samorząd aktywnie wspiera także organizacje społeczne. Z budżetu gminy przeznaczane są środki finansowe na granty, o które w konkursach mogą starać się stowarzyszenia. Stowarzyszenia są pomysłodawcami i realizatorami różnych imprez i w tych działaniach wspierane są również przez samorząd (np. organizacja Ogólnopolskich Spotkań Garncarskich). Władze gminy współpracują na rzecz turystyki również z innymi podmiotami, m.in. składając wspólne wnioski o dofinansowanie projektów w ramach programów UE. Tak było w przypadku projektu dotyczącego ostoi konika biłgorajskiego, gdzie jako partnerzy występowali: samorząd gminy, nadleśnictwo i zarząd Parku Krajobrazowego „Lasy Janowskie”⁸⁹⁰.

Jednostki organizacyjne gminy są zaangażowane w działania na rzecz promocji i turystyki. Janowski Ośrodek Kultury jest głównym organizatorem licznych imprez. Czynnie w organizację wydarzeń kulturalnych włącza się również Muzeum Regionalne. Rozwija się też współpraca gminy ze stowarzyszeniami i instytucjami spoza jej terenu. W latach 1997–1998 gmina Janów Lubelski realizowała z partnerem niemieckim projekt promujący rozwój agroturystyki, w ramach którego odbywały się szkolenia, wyjazdy studyjne. W organizacji szkoleń uczestniczył Ośrodek Doradztwa Rolniczego. W wyniku działań powstało kilka gospodarstw

⁸⁸⁹ *Strategia rozwoju Janowa Lubelskiego na lata 2015–2022...*, dz. cyt., s. 35.

⁸⁹⁰ http://www.parki.lubelskie.pl/parki_krajobrazowe/lasy-janowskie.html, dostęp z dnia 10.08.2015.

agroturystycznych. Z inicjatywy samorządu lokalnego w 1998 r. powstało stowarzyszenie agroturystyczne „Ziemia Janowska”⁸⁹¹.

Miasto Janów Lubelski jest podmiotem niesformalizowanego klastra „Epoka Gryczoka”. Samorząd gminy Janów Lubelski był także inicjatorem powstania LGD „Leśny Krąg”. W ramach tego partnerstwa zrealizowano m.in. projekt pt. „Bogactwo czerpane z natury – wykorzystanie potencjałów lokalnych i walorów turystycznych Ziemi Janowskiej w rozwoju przedsiębiorczości”. W ramach projektu zostały zrealizowane m.in.: certyfikacja produktów lokalnych; opracowano również koncepcję funkcjonalno-przestrzenną i strategię rozwoju Janowskiego Inkubatora Przedsiębiorczości.

Gmina Janów Lubelski jest bardzo aktywna pod względem promocji. Od 1997 r. publikuje materiały promocyjne, w tym profesjonalnie opracowany folder. Systematycznie prowadzona jest promocja turystyczna (turystyki zrównoważonej). Wśród wielu osiągnięć można wymienić zajęcie w 2009 r. 5 miejsca w edycji Konkursu Komisji Europejskiej na „Najlepsze Europejskie Destynacje – EDEN” w temacie „turystyka na obszarach chronionych” destynacją turystyczną „Janów Lubelski – dodaje sił” oraz zajęcie w 2011 r. 14 miejsca w Rankingu Zrównoważonego Rozwoju Jednostek Samorządu Terytorialnego”⁸⁹².

„Zoom Natury” – marka turystyczna i przykład innowacyjnego wykorzystania lokalnych walorów zasobów w rozwoju turystyki zrównoważonej. W ramach wdrażania koncepcji zintegrowanego produktu turystycznego „Zoom Natury” samorząd zrealizował dwa projekty: „Zoom Natury – promocja zrównoważonego rozwoju Ziemi Janowskiej” (2011–2012) – łączna wartość 923 215,59 zł oraz Budowa Parku Rekreacji „Zoom Natury” nad zalewem w Janowie Lubelskim (2011–2013), całkowita wartość 21 329 749,46 zł. Projekty finansowane były w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego województwa Lubelskiego na lata 2007–2013.

Projekt „Zoom Natury – promocja zrównoważonego rozwoju Ziemi Janowskiej” promował powstanie produktu turystycznego „Zoom Natury”. Celem głównym Projektu Budowa Parku Rekreacji „Zoom Natury” nad zalewem w Janowie Lubelskim było podniesienie turystycznej i gospodarczej konkurencyjności regionu Janowa Lubelskiego oraz szerzenie zachowań proekologicznych poprzez zwiększenie dostępności oferty ekologiczno-edukacyjno-rozrywkowej na terenie gminy. Cele bezpośrednie to m.in.: wygenerowanie trwałych procesów rozwojowych opartych o wykorzystanie wewnętrznego potencjału tego obszaru, podniesienie stopnia wykorzystania istniejącego potencjału przyrodniczego, wzrost ilości produktów innowacyjnych z zakresu turystyki aktywnej i edukacyjnej o wysokich wartościach poznawczych oraz rozszerzanie świadomości edukacji ekologicznej i kształtowanie postaw proekologicznych⁸⁹³. „Zoom Natury” to innowacyjny projekt turystyczny oparty na idei zabawy i aktywnego poznawania przyrody. Przed-

⁸⁹¹ M. Bednarek-Szczepeńska: *Rola podmiotów lokalnych w rozwoju turystyki wiejskiej na wybranych obszarach Lubelszczyzny* (The role of local actors in the development of rural tourism in the selected areas of Lublin region). *Studia Obszarów Wiejskich* (Rural Studies), nr 23, PTG, IGiPZ PAN, Warszawa 2010.

⁸⁹² Dane Urzędu Gminy Janów Lubelski, 2013.

⁸⁹³ <http://www.zoomnatury.pl>, dostęp z dnia 10.08.2015.

sięwzięcie zrealizowane zostało przez gminę Janów Lubelski w partnerstwie z Nadleśnictwem Janów Lubelski i Janowskim Ośrodkiem Kultury.

Park „Zoom Natury” kontynuując ideę edukacji aktywnej stanowi uzupełnienie oferty Ośrodka Edukacji Ekologicznej w nowoczesnej formie z uwzględnieniem najnowszych form przekazu. Stanowi doskonałą ofertę dla rodzin z dziećmi, młodzieży, ale także dla pasjonatów, ekologów i dla zielonych szkół. Nowoczesna, ekologiczna architektura kompleksu została zaprojektowana w formie kilku budynków, zaadaptowanych na małe laboratoria, interaktywnie „zoomujące” poszczególne dziedziny z zakresu ekologii i ochrony środowiska⁸⁹⁴.

W centralnej części Parku znajduje się główny obiekt ekspozycyjny, tzw. „Zoom Natury”. Ekspozycja główna obejmuje zakres najciekawszych informacji z przyrody, historii ziemi, ciekawych gatunków, także tych znajdujących się pod ochroną. Pod specjalnie zaprojektowanymi soczewkami i mikroskopami zwiedzający mogą zajrzeć we wnętrze tkanek, liści, poznając tajniki natury. Oprócz głównego budynku „Zoomu Natury” powstały trzy laboratoria tematyczne: „Awifauny i Troposfery”, „Recyklingu i Energii” oraz „Runa Leśnego”.

Laboratorium „Awifauny i Troposfery” przedstawia bogactwo awifauny janowskiej, zasady aerodynamiki i zjawiska atmosferyczne. Przykładowe elementy ekspozycji to: ptasie radio, transmisja z gniazda, anomalie pogodowe, strefa powietrznych eksperymentów. Laboratorium „Recyklingu i Energii” przekazuje wiedzę na temat różnych rodzajów, źródeł i sposobów wykorzystania energii oraz kształtuje pozytywne postawy wobec ekologii i recyklingu. Przedstawione zagadnienia odwołują się do konkretnych przykładów: budowy elektrowni wodnej czy mechanizmów działania elektrowni wiatrowych. Ekspozycja laboratorium łączy się z elewacją budynku poprzez urządzenia przetwarzające odpady w postaci papieru, metalu, plastiku. Sama przestrzeń laboratoryjna także nawiązuje do idei ekologii. Ściana odpadów, mozaika z odzyskanego szkła, ekologiczna elewacja, instalacje elektryczne zaprojektowane z puszek to przykłady zastosowanych aranżacji architektonicznych. Ekspozycje wewnątrz budynku uzupełnia zewnętrzny skalniak z roślinnością przeznaczoną do celów energetycznych. Laboratorium „Runa Leśnego” uwzględnia potrzeby najmłodszych zwiedzających. Budynek wielofunkcyjny o charakterze warsztatowym pełni funkcję „leśnego przedszkola”. Przykładowe elementy ekspozycji to: strefa ruchu i edukacji – „transparentne korzenie” oraz prezentacje runa leśnego.

Poszukując determinant sukcesu gminy Janów Lubelski we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju można wskazać wiele łącznie zaistniałych warunków:

- konsekwentne planowanie rozwoju i wdrażanie wizji rozwojowej, poszukiwanie partnerów do realizacji tej wizji (samorząd strategicznie planował rozwój turystyki), powstanie i promocję produktu turystycznego, który sprzyjałby rozwojowi turystyki zrównoważonej,
- zaangażowana współpraca wewnątrz- i międzysektorowa, krajowa i zagraniczna (nieformalny klaster w zakresie przetwórstwa rolno-spożywczego „Epoka Gryczoka” i koncepcja kolejnego klastra turystycznego „Zoom Natury”,

⁸⁹⁴ Strategia marki „Zoom Natury” – Janów Lubelski. Janów Lubelski 2013, s. 47–50.

aktywna współpraca z partnerem zagranicznym prowadząca do upowszechniania dobrych praktyk w rozwoju agroturystyki, długotrwała i skutkująca powstaniem korzystnych prorozwojowych relacji współpraca ze środowiskiem lokalnym, a w tym zwłaszcza podmiotami mającymi istotny wpływ na funkcjonowanie obszarów przyrodniczo cennych – Nadleśnictwem Janów Lubelski oraz ODR-em),

- kompleksowe wykorzystanie instrumentów wspierania przedsiębiorczości, od instrumentów finansowych i promocyjnych począwszy, aż po najbardziej zaawansowane narzędzia – koncepcja Janowskiego Inkubatora Przedsiębiorczości,
- włączenie koncepcji lokalnej inteligentnej specjalizacji w szerszą ponadregionalną koncepcję rozwoju zintegrowanego produktu turystycznego.

7.8. Model instytucjonalno-organizacyjnego wsparcia konkurencyjności środowiskowej gmin

Analiza determinant rozwoju badanych gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego oraz aktywności władz samorządowych w kreowaniu zrównoważonego rozwoju poprzez podnoszenie poziomu konkurencyjności środowiskowej wskazała na potrzebę organizacyjno-instytucjonalnego wsparcia tegoż procesu. Usprawnienia organizacyjne wskazano zarówno w obszarze wewnętrznym funkcjonowania samorządu – funkcjonowanie urzędów gmin, gminnych ośrodków kultury i edukacji oraz rad gmin, jak również w obszarze zewnętrznym – organizacja forum współpracy o charakterze międzysektorowym na rzecz zrównoważonego rozwoju – zrównoważonego gospodarowania zasobami i walorami przyrodniczymi gmin.

Postulowane zmiany w strukturze organizacyjnej urzędów gmin to wyodrębnienie stanowiska inspektora ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami. Działania te są warunkiem koniecznym usprawnienia wdrażania zarządzania środowiskowego i gospodarki odpadami w gminach. Postuluje się ponadto, w celu nadania właściwej rangi zwiększeniu aktywności samorządów w dynamizacji procesów rozwojowych, wyodrębnienie komisji Rady gminy ds. zrównoważonego rozwoju. Działaniem służącym wdrażaniu w samorządzie koncepcji *governance* jako partycypacyjnego podejścia do zarządzania rozwojem lokalnym – współzarządzania zrównoważonym rozwojem, będzie powołanie Lokalnego Komitetu ds. zrównoważonego rozwoju. Jego zadaniem byłoby tworzenie i realizacja Strategii innowacyjnego zrównoważonego wykorzystania lokalnych zasobów przyrodniczych oraz Programu wspierania przedsiębiorstw proekologicznych. Poważnym problemem utrudniającym rozwój partycypacyjnego zarządzania w samorządach badanych gmin jest niedostatek kapitału społecznego. Szczególną rolę w aktywizacji tego kapitału mogą spełnić samorządowe jednostki budżetowe zajmujące się realizacją zadań własnych gminy z zakresu kultury i oświaty. Wskazane jest zatem zwiększenie zaangażowania gminnych instytucji kultury i edukacji w proces

edukacji ekologicznej oraz inicjowanie projektów służących rozwojowi kapitału społecznego (rys 7.1.)



Rysunek 7.1. Model instytucjonalno-organizacyjnego wsparcia wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego w procesach stymulowania zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych

Źródło: opracowanie własne.

Analiza aktywności samorządów w zakresie kształtowania kapitału relacyjnego z różnego rodzaju środowiskami i instytucjami z terenu gminy i instytucjami o zasięgu ponadlokalnym wskazała na potrzebę:

- intensyfikacji współpracy, zwłaszcza z podmiotami lokalnymi: mieszkańcami, i przedsiębiorcami (a szczególnie z lokalnymi liderami),
- wzmocnienia i rozwijania współpracy:
 - » w ramach LGD oraz partnerstw międzygminnych krajowych i zagranicznych,
 - » z samorządem powiatowym i wojewódzkim,
 - » z zarządcami obszarów chronionych,
- zainicjowania współpracy z ośrodkami naukowymi.

Proces wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju w gminie wymaga uwzględnienia zacho-

wania jego podstawowych uczestników: mieszkańców, przedsiębiorców, lokalnych liderów, a także organizacji publicznych i społecznych. Winien on mieć zatem charakter uspołeczniony. Badane samorzady w niedostatecznym stopniu wykorzystują prorozwojowy potencjał współpracy z podmiotami z terenu gminy – bezpośrednimi interesariuszami procesu rozwoju lokalnego. Postuluje się zatem w pierwszej kolejności intensyfikację współpracy w środowisku lokalnym, zwłaszcza z mieszkańcami i przedsiębiorcami (a szczególnie z lokalnymi liderami, uznawanymi w środowisku lokalnym organizacjami społecznymi i lokalnymi mediami, mogącymi spełnić ważną funkcję w kształtowaniu świadomości ekologicznej lokalnej społeczności).

Współpraca z samorządem powiatowym i wojewódzkim winna prowadzić do: upowszechniania edukacji ekologicznej wśród pracowników urzędów gmin, wzajemnej promocji, ze szczególnym uwzględnieniem upowszechniania marki gminy przyrodniczo cennej, realizacji samorządowych (podejmowanych we współpracy pionowej i poziomej) projektów infrastrukturalnych w zakresie gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych, w tym także w zakresie rozwoju turystyki. Zwiększenie konkurencyjności środowiskowej poszczególnych gmin przyrodniczo cennych przełoży się natomiast na poprawę wizerunku i konkurencyjności środowiskowej samorządów powiatowych i samorządu wojewódzkiego.

Pierwszym pozytywnym przykładem współpracy międzysektorowej, a w tym samorządowej, były LGD. Wskazana jest zatem kontynuacja ich działalności i wsparcie samorządów dla tych stowarzyszeń. Rozwój LGD powinien przyczyniać się do upowszechniania w samorządach zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju oraz wzrostu zasobu „kapitału miękkiego” w gminie (intelektualnego, społecznego i relacyjnego). Zalecana jest także intensyfikacja współpracy z gminami partnerskimi poza LGD, w tym zwłaszcza zagranicznymi, co może skutkować przenoszeniem dobrych praktyk i dyfuzją innowacji.

Badania prowadzone na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego wykazały niski poziom usieciowienia gospodarki (powstania struktur klastrowych). Jest to m.in. wynikiem niedostatecznie ukształtowanej współpracy samorządów lokalnych z instytucjami naukowymi. Warunkiem niezbędnym powstania i realizacji strategii innowacyjnego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych w procesie rozwoju gospodarczego jest zaangażowanie wiedzy naukowej i eksperckiej. Dlatego też konieczna jest ścisła współpraca samorządów gminnych z zarządcami obszarów chronionych oraz uczelniami o profilu przyrodniczym (kształcącymi na kierunkach przyrodniczych). Współpraca z zarządcami obszarów chronionych przyczyni się do usprawnienia procesu zarządzania rozwojem obszarów chronionych znajdujących się w granicach administracyjnych gmin i minimalizacji skali występowania konfliktów ekologicznych. W procesie mediacyjnym rozwiązywania tych problemów mogą być natomiast zaangażowani eksperci reprezentujący uczelnie o profilu przyrodniczym.

Usprawnienie procesu gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych w gminie wymaga analizy środowiskowych, gospodarczych i społecznych uwarunkowań rozwoju gminy oraz zbudowania uspołecznionej strategii

innowacyjnego zrównoważonego wykorzystania lokalnych zasobów przyrodniczych i programu wspierania przedsiębiorstw proekologicznych.

Warunkiem skuteczności polityki konkurowania władz samorządowych w obszarze środowiskowym jest uruchomienie mechanizmu wsparcia (rysunek 7.2).



Rysunek 7.2. Mechanizm wsparcia samorządu gminnego w polityce konkurowania w obszarze środowiskowym

Źródło: opracowanie własne.

Warunkiem koniecznym zwiększenia konkurencyjności środowiskowej samorządów jest kształtowanie świadomości ekologicznej mieszkańców gminy, a szczególnie kadry kierowniczej działających w niej organizacji. Kształtowanie się świadomości ekologicznej jest procesem złożonym. Przebiega on różnie, w zależności od stopnia społecznej akceptacji idei i norm moralnych oraz od stopnia pogłębiania wiedzy o ekologicznych skutkach postępowania w stosunku do środowiska naturalnego. Wzrost świadomości ekologicznej pozytywnie warunkować będzie współpracę w podejmowaniu inicjatyw prośrodowiskowych, proces zbiorowego uczenia się, rozwoju wiedzy lokalnej i kapitału społecznego oraz finalnie tworzenie konsensusu wokół stworzenia koncepcji rozwoju gmin przyrodniczo cennych. W efekcie zainicjowania wyżej wskazanych procesów możliwe będzie stworzenie uspołecznionej, proaktywnej i faktycznie realizowanej strategii innowacyjnego gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych.

Zakończenie

Zrównoważony rozwój stał się koncepcją postulowaną do praktycznej realizacji w świetle aktów prawnych, dokumentów politycznych i strategii rozwoju. Mimo to zakres wykorzystania koncepcji w praktycznym działaniu jest niewielki. Powodem niskiego stopnia implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju może być właśnie jej złożony i interdyscyplinarny charakter⁸⁹⁵. Samo definiowanie zrównoważonego rozwoju w ogromnej mierze zależy od uznanych i pożądanых wartości, a te bywają odmienne w różnych społeczeństwach. Nie istnieje zatem jeden powszechnie przyjęty model zrównoważonego rozwoju, lecz wiele, indywidualnych dla poszczególnych gmin, ścieżek wdrażania tej koncepcji.

Niezwykle trudno jest określić, czy w danej gminie koncepcja zrównoważonego rozwoju została wdrożona i jakie poziomy wskaźników o tym świadczą, łatwiej jest natomiast ocenić określone działania pod kątem ich wpisywania się w tę koncepcję. Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, których poziom trudny jest do oceny (ze względu na brak standardów, do których można byłoby je odnieść) pozwalają jedynie na dokonanie oceny zmian w czasie i porównanie sytuacji z innymi jednostkami terytorialnymi. Stwierdzenie, czy w gminie przestrzegane są zasady zrównoważonego rozwoju i czy rozumiana jest istota tej koncepcji, możliwe jest natomiast na podstawie działań faktycznie podejmowanych przez lokalne podmioty.⁸⁹⁶ Jak zauważa F. Piontek, powodzenie wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju uzależnione jest od praktycznych rozwiązań na poziomie regionalnym i lokalnym⁸⁹⁷.

Celem głównym niniejszej pracy było zatem: „wskazanie roli samorządu gminnego w kreowaniu zrównoważonego rozwoju na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego, w tym w szczególności poprzez podnoszenie poziomu konkurencyjności środowiskowej”. W odniesieniu do celu głównego sformułowano uszczegóławiające go cele poznawcze i aplikacyjne, którym przypisano hipotezę główną oraz cztery hipotezy szczegółowe, podlegające dalej weryfikacji w wyniku przeprowadzonych badań.

Pierwszą z postawionych hipotez cząstkowych sformułowano następująco: „wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju gmin w wymiarze środowiskowym wymaga zmiany postaw samorządów wobec problemów środowiskowych w celu wytworzenia proekologicznej kultury organizacji”. Odnosząc się do badań literaturowych należy uznać, że świadomość ekologiczna jest jedną z głównych determinant powodzenia wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju⁸⁹⁸. Tymczasem przeprowadzone badania empiryczne w obszarze świadomości ekologicznej władz samorządowych gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego wskazują na przeciętny poziom wiedzy w zakresie problematyki ochrony środo-

⁸⁹⁵ M. Stanny, A. Czarnecki: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt.

⁸⁹⁶ H. Pondel: *Środowisko przyrodnicze...*, dz. cyt., s. 283.

⁸⁹⁷ F. Piontek (red.): *Ekonomia a rozwój...*, dz. cyt.

⁸⁹⁸ Tamże.

wiska, niewielki stopień gotowości do partycypowania w kosztach utrzymania wysokiej jakości środowiska na zamieszkiwanym terenie oraz oczekiwanie rekompensaty z tytułu ograniczeń działalności gospodarczej wynikających z występowania obszarów chronionych. Należy ponadto zauważyć, że występowanie obszarów chronionych na terenie tych gmin było bardzo różnie postrzegane przez respondentów także w ramach poszczególnych jednostek samorządowych (często skrajnie odmienne stanowiska wójtów i burmistrzów, radnych oraz pracowników zajmujących się kwestiami ochrony środowiska w urzędzie gminy). W świetle powyższych wyników badań należy wskazać na bariery implementacji koncepcji dotyczące świadomości ekologicznej władz samorządowych. Jako pozytywne, w aspekcie stymulowania pozytywnych zmian (uwrażliwienia na problematykę ochrony środowiska) należy podać, że w procesie identyfikacji korelat świadomości ekologicznej przedstawiciele władz samorządowych wykazano, iż gotowość partycypowania w kosztach ochrony środowiska przyrodniczego zamieszkiwanej gminy zależała nie od poziomu dochodu, ale od wykształcenia radnych. Wskazuje to pewne możliwości wykorzystania edukacji ekologicznej, a także edukacji w zakresie zrównoważonego rozwoju w celu kształtowania właściwych prośrodowiskowych postaw radnych.

Problem świadomości ekologicznej uwidocznili się w niedostatecznej aktywności władz samorządowych w kształtowaniu proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów gmin. Tylko w jednym urzędzie gminy (Janów Lubelski) wykazano zaawansowany poziom działań służących kształtowaniu proekologicznej kultury organizacyjnej. **Wykazano zatem, że: wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju gmin przyrodniczo cennych w wymiarze środowiskowym wymaga zmiany postaw samorządów lokalnych wobec problemów środowiskowych w celu wytworzenia proekologicznej kultury organizacji.** Wyniki badań empirycznych pozytywnie weryfikują hipotezę pierwszą i pozwalają na jej przyjęcie.

W hipotezie drugiej założono, że: „w samorządach gmin w niedostatecznym stopniu wykształcony został zintegrowany model zrównoważonego rozwoju. Samorządy realizujące ten model charakteryzuje wyższy poziom konkurencyjności środowiskowej”.

W literaturze przedmiotu, zarówno krajowej⁸⁹⁹, jak i zagranicznej, wskazuje się na ścisły związek między lokalnym społeczeństwem obywatelskim a zrównoważonym rozwojem danej społeczności⁹⁰⁰. Wśród proponowanych w literaturze rozwiązań/modeli wdrażania zrównoważonego rozwoju i wzrostu konkurencyjności terytorialnej szczególnie postulowany jest model zintegrowany⁹⁰¹. Model ten charakteryzuje się uczestnictwem różnych grup tworzących społeczność lokalną (samorządu lokalnego, organizacji pozarządowych, lokalnej ludności) w procesie podejmowania decyzji o przyszłych kierunkach rozwoju gminy i integracji wszystkich typów wiedzy. Model ten przyczynia się zatem do rozwoju procesu

⁸⁹⁹ F. Piontek (red.): *Ekonomia a rozwój...*, dz. cyt.

⁹⁰⁰ Por. R. Goodland: The concept of environmental sustainability. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 2005, nr 26, s. 1–24; G. Lawrence: Promoting Sustainable..., dz. cyt.

⁹⁰¹ Por. M. Klekotko: Społeczeństwo obywatelskie..., dz. cyt., s. 27; M. Słodowa-Hełpa: Zrównoważony rozwój..., dz. cyt., s. 254.

collective learning. Jak podkreśla M. Słodowa-Hełpa „zrównoważony rozwój jest możliwy tylko w zintegrowanych i racjonalnie zorganizowanych wielopodmiotowych układach. Zdolność firm i osób do kooperacji jest istotną cechą budowania konkurencyjnych przewag układów terytorialnych. Wytworzenie solidarności terytorialnej pozwala na uzyskanie przewagi w stosunku do innych regionów. Zintegrowane podejście angażujące wszystkie podmioty, może w dużej mierze zwiększać zdolność regionu do czerpania zrównoważonych korzyści z jego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego”⁹⁰².

Przeprowadzone badania empiryczne ujawniły, że gminach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego nie został w pełni wykształcony zintegrowany model zrównoważonego rozwoju. Jako pozytywne należy natomiast zauważyć, że w kilku samorządach zidentyfikowano ewaluację występujących modeli w kierunku modelu zintegrowanego. Utrudnieniem realizacji modelu zintegrowanego, którego wdrażanie jest przejawem pełnej realizacji koncepcji *governance*, jest w świetle wyników badań niedostateczne otwarcie władz samorządowych na współpracę z podmiotami spoza sektora publicznego. W niedostatecznym stopniu wykształcił się zatem w postawach władz samorządowych model zachowań *homo cooperativus* – którego cechuje gotowość do współpracy i przejścia odpowiedzialności za innych (wartości etyczno-moralne) oraz umiejętność generowania korzyści z zachowań kooperacyjnych⁹⁰³. Interesujące jest, w świetle szczegółowej analizy zakresu współpracy badanych JST, wykazanie zarówno niedostatecznie rozwiniętych zaawansowanych form współpracy typu struktury klastrowe, jak i prostych „dwukierunkowych” relacji współpracy ze społecznością lokalną i lokalnymi przedsiębiorstwami. **Wykazano zatem, że w badanych samorządach w niedostatecznym stopniu wykształcony został zintegrowany model zrównoważonego rozwoju.** Jednocześnie przeprowadzona w pracy analiza determinant środowiskowej konkurencyjności gmin przyrodniczo cennych ujawniła związek między poziomem konkurencyjności środowiskowej a realizowanym modelem zrównoważonego rozwoju. Wykazano że: **samorządy realizujące zintegrowany model zrównoważonego rozwoju charakteryzuje wyższy poziom konkurencyjności środowiskowej.** Przeprowadzone badania pozwoliły zatem na pozytywną weryfikację hipotezy drugiej. Ujawnienie występowania powyższego związku wskazuje na potrzebę wdrażania zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju. Należy zatem stwierdzić, iż mimo przyjęcia indywidualnych, zależnych od wewnętrznych uwarunkowań rozwojowych, ścieżek/modeli zrównoważonego rozwoju, wskazane jest, aby spełniały one ogólne założenia modelu zintegrowanego.

Hipoteza trzecia pracy została sformułowana następująco: „samorządy gmin wykazują niedostateczny stan zaawansowania działań w obszarze kompleksowego i zintegrowanego planowania zrównoważonego rozwoju oraz rozwiązań organizacyjnych przy wdrażaniu zarządzania środowiskowego w urzędach gmin”. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w praktyce odbywa się poprzez założenia i realizację lokalnej polityki

⁹⁰² M. Słodowa-Hełpa: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt., s. 254.

⁹⁰³ H. Rogall: *Ekonomia zrównoważonego rozwoju...*, dz. cyt., s. 192-193.

ekologicznej, a ta realizowana jest poprzez planowanie zrównoważonego rozwoju i zarządzanie środowiskowe⁹⁰⁴. W procesie planowania zrównoważonego rozwoju konieczne jest uwzględnienie współzależności społecznych, ekonomicznych i ekologicznych⁹⁰⁵. W literaturze przedmiotu oraz dokumentach strategicznych, szczególnie w aspekcie kreowania zrównoważonego rozwoju, podkreśla się także zasadność integralnego podejścia do planowania – zintegrowanego planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego⁹⁰⁶. Wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w urzędach gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego wykazały niedostatki w zakresie planowania przestrzennego oraz tworzenia dokumentacji walorów i zasobów przyrodniczych, co niewątpliwie niekorzystnie wpływa na planowanie inwestycji i ochronę środowiska. Powszechnie tworzone były ogólne strategie rozwoju społeczno-gospodarczego (w trzech gminach – strategie zrównoważonego rozwoju). Mimo że w założeniach tych dokumentów przyjęto kreowanie zrównoważonego rozwoju, to niedoskonałości metodologiczne (z jednej strony częsty brak wizji, a z drugiej narzędzi realizacji i monitoringu) budzą obawy o możliwość faktycznego zastosowania tych dokumentów jako narzędzi zarządzania rozwojem lokalnym.

Badanie aktywności samorządów w obszarze zarządzania środowiskowego wskazuje na niedostatki w zakresie: kadr kompetentnych do realizacji zadań z zakresu zarządzania środowiskowego, sformalizowanych systemów zarządzania środowiskowego i innych (niesformalizowanych) proekologicznych usprawnień organizacyjnych, sprawnie funkcjonującego kompleksowego systemu zarządzania informacją ekologiczną oraz problemy gospodarki odpadami związane z uzyskaniem odpowiedniego poziomu segregacji i egzekucją zaległości opłat za odbiór odpadów. Stwierdzono zatem, że: **samorządy wykazują niedostateczny stan zaawansowania działań w obszarze kompleksowego i zintegrowanego planowania zrównoważonego rozwoju oraz rozwiązań organizacyjnych przy wdrażaniu zarządzania środowiskowego w urzędach gmin**, a tym samym pozytywnie zweryfikowano trzecią szczegółową hipotezę niniejszej pracy.

W czwartej hipotezie szczegółowej przyjęto że: „samorządy gmin w niedostatecznym stopniu wykorzystują walory i zasoby przyrodnicze w procesach rozwoju gospodarczego – w tym rozwoju funkcji turystycznej”.

W świetle literatury przedmiotu poziom gminy – skala lokalna jest w praktyce właściwym poziomem dla podejmowania inteligentnej specjalizacji rozwojowej oraz kształtowania zrównoważonej konkurencyjności⁹⁰⁷. Kształtowanie zrównoważonej konkurencyjności gospodarek gmin przyrodniczo cennych znajduje się dopiero w fazie zgłaszanych deklaracji (preferencji) władz samorządowych. Preferowane powszechnie kierunki rozwoju to: turystyka przyrodnicza, agroturystyka i rolnictwo ekologiczne, ale nadal dosyć upowszechnione było w badanych gminach rolnictwo konwencjonalne. Gminy te wykazywały na ogół niski poziom

⁹⁰⁴ K. Giordano: *Planowanie zrównoważonego...*, dz. cyt., s. 16.

⁹⁰⁵ Tamże, s. 39.

⁹⁰⁶ *Koncepcja Przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030. Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.*

⁹⁰⁷ *Europa 2020...*, dz. cyt.; M. Stodowa-Hełpa: *Zrównoważony rozwój...*, dz. cyt.

dywersyfikacji funkcji gospodarczych. Walory i zasoby środowiska przyrodniczego nadal pozostają tu potencjalnym „uśpionym” źródłem przewagi konkurencyjnej. Należy także w tym miejscu wskazać na istotny problem w kontekście postrzegania zasobów przyrodniczych i społecznych przez przedstawicieli władz samorządowych – radnych. Środowisko przyrodnicze postrzegane jest jako potencjalnie istotne uwarunkowanie rozwoju tych obszarów, podczas gdy niewielu radnych dostrzegało potencjał w kapitale ludzkim i społecznym. Wydaje się zatem, że niski potencjał kapitału ludzkiego i społecznego może stanowić trudną do ominięcia barierę gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych. Bariere, której w wielu gminach nie będą w stanie zneutralizować żadne zewnętrzne impulsy rozwojowe – barierę uruchomienia neoendogenicznego mechanizmu rozwoju.

Władze samorządowe w niedostatecznym stopniu podejmowały bezpośrednie działania służące wykorzystaniu walorów i zasobów przyrodniczych w procesie produkcji bądź stymulowaniu innych podmiotów lokalnych do zrównoważonego ich wykorzystania. W niewielkim stopniu aktywizowana była społeczność lokalna w procesie gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych (aktywizacja ta miała miejsce głównie w ramach LGD). Podejmowane działania i projekty rzadko miały charakter innowacyjny.

Aktywność władz samorządowych w działaniach pośrednio przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności środowiskowej gmin, a służących wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości, także należy uznać za niedostateczną. Realizowane działania były nieuporządkowane, brakowało często bazy programowej (programów wsparcia przedsiębiorczości). Niedostatecznie też wykorzystywano rezerwy instrumentów pozainwestycyjnych (szkoleniowo-informacyjnych).

Mimo że najczęściej deklarowano wykorzystanie walorów i zasobów środowiska przyrodniczego w turystyce, to sporadycznie podejmowane były kompleksowe i spójne działania wspierania rozwoju turystyki – zainicjowane planowaniem strategicznym, a zmierzające do wytworzenia (zintegrowanego) markowego produktu turystycznego. Wykazano niski poziom i zdolność konkurencyjną badanych samorządów w rozwoju turystyki. Analiza atrakcyjności turystycznej ujawniła, że ograniczeniem rozwoju turystyki był niedostatek bazy turystycznej oraz markowych produktów turystycznych. Wykazano bowiem występowanie związku między poziomem konkurencyjności środowiskowej a poziomem bazy turystycznej oraz wytworzeniem markowych produktów turystycznych. Samorzady, które wytworzyły markowe produkty turystyczne, częściej niż pozostałe wykazywały ponadprzeciętny poziom konkurencyjności środowiskowej. M. Słodowa-Hełpa także podkreśla, że szczególnie ważne dla kształtowania przewag konkurencyjnych w kreowaniu zrównoważonego rozwoju są projekty, wzmacniające tożsamość lokalną i poczucie własnej wartości, a w tym rozwój zintegrowanych regionalnych i lokalnych produktów⁹⁰⁸.

Wyniki badań autorki nad determinantami rozwoju turystyki gmin przyrodniczo cennych potwierdziły wyniki badań M.W. Kozaka dotyczących identyfika-

⁹⁰⁸ M. Słodowa-Hełpa: Zrównoważony rozwój..., dz. cyt.

cji czynników sukcesu w rozwoju turystyki. Autor ten rewiduje pogląd, że samo występowanie walorów przyrodniczych jest warunkiem koniecznym i dostatecznym rozwoju turystyki. Warunkiem koniecznym rozwoju turystyki jest natomiast w świetle wyników badań M.W. Kozaka (poza potencjałami kapitału ludzkiego i społecznego, które mają wpływ na mobilizację pozostałych zasobów) istnienie niezbędnego poziomu zagospodarowania turystycznego oraz oferty produktowej⁹⁰⁹. Należy zatem wskazać, że tradycyjne postrzeganie środowiska przyrodniczego jako źródła przewagi konkurencyjnej – głównie w rozwoju turystyki powinno być zrewidowane w kierunku poszukiwania innych sposobów gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych. Wyniki badań autorki pozwalają pozytywnie zweryfikować hipotezę czwartą, wskazują bowiem że: **samorządy gmin przyrodniczo cennych w niedostatecznym stopniu wykorzystują zasoby i walory przyrodnicze w procesach rozwoju gospodarczego – w tym rozwoju funkcji turystycznej.**

Badania nad uwarunkowaniami konkurencyjności środowiskowej i zrównoważonego rozwoju gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego ujawniły występowanie pewnych typowych na tle kraju, zwłaszcza dla samorządów gmin wiejskich, dysfunkcji rozwojowych, które wskazane zostały w opracowanym w 2013 r. przez zespół J. Hausnera raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce⁹¹⁰. Wśród zidentyfikowanych barier rozwoju wymienić można:

- brak wizji wykorzystywania zewnętrznych środków finansowych w kreowaniu rozwoju,
- niedostatek projektów służących tworzeniu warunków do rozwoju endogenicznego, opartego na współpracy w sieciach produkcyjnych wdrażających nowe przedsięwzięcia oraz kształtowaniu kapitału społecznego sprzyjającego przedsiębiorczości i innowacyjności,
- trudności (ze względu na niski potencjał finansowy oraz ograniczone zasoby kadrowe) w realizowaniu coraz trudniejszych i droższych zadań publicznych,
- słabo rozwiniętą samorządową politykę komunikacji społecznej,
- niedostateczne uspołecznienie lokalnych strategii rozwoju oraz wykorzystanie ich w praktyce jako narzędzia polityki rozwoju.

Oprócz wskazanych powyżej barier, które ujawniają ograniczoną zdolność większości badanych gmin do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium można wskazać także pewne problemy związane ze specyfiką uwarunkowań przyrodniczych oraz peryferyjnością położenia. Źródeł zagrożeń zewnętrznych rozwoju wójtowie i burmistrzowie badanych gmin upatrywali głównie w peryferyjnym położeniu w województwie lubelskim oraz braku pozytywnego oddziaływania stolic byłych miast wojewódzkich i Lublina. Według badanych radnych problemy sfery społeczno-gospodarczej zostały uznane za główne bariery rozwoju. Relatywnie niska waga przypisywana problemom środowiskowym mogła częściowo wynikać z niedostrzegania zagrożeń i/lub uznania stanu środowiska za relatywnie dobry. Takie postrzeganie problemów środowiskowych nie jest perspektywiczne w aspekcie kreowania zrównoważonego rozwoju. Bowiem,

⁹⁰⁹ M.W. Kozak: *Turystyka i polityka...*, dz. cyt., s. 282–283.

⁹¹⁰ J. Hausner i in.: *Narastające dysfunkcje...*, dz. cyt.

mimo że, jak wykazały badania, w gminach tych występuje niewielki zakres i skala zagrożeń i konfliktów ekologicznych, to ich głównym podłożem jest niedostatecznie wykształcona świadomość ekologiczna społeczności lokalnej. Takie postrzeganie problemów środowiskowych przez władze samorządowe powoduje małą aktywność w podejmowaniu proaktywnych działań ochronnych i stanowi zagrożenie dla przestrzegania zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej. Niewłaściwe jest także postrzeganie kapitału naturalnego obszarów chronionych jako wyłącznie destymulanty rozwoju, taka perspektywa postrzegania hamuje aktywność w poszukiwaniu wizji rozwoju, w której obszary przyrodniczo cenne będą elementem inteligentnej specjalizacji. Wykazano przy tym, że negatywne postrzeganie występowania obszarów chronionych nie ma w pełni swojego uzasadnienia, w ich negatywnym oddziaływaniu na potencjał dochodowy tych gmin. Gminy te wykazywały bowiem niski potencjał dochodów budżetowych, ale ich sytuacja dochodowa była zbliżona (a nawet korzystniejsza) do sytuacji innych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie.

Należy zatem stwierdzić, że wewnętrzny potencjał gmin przyrodniczo cennych oraz potencjał władz samorządowych nie jest w stanie uruchomić neoendogenicznego mechanizmu rozwoju. Ograniczenia te powodują, że władze samorządowe gmin w niedostatecznym stopniu tworzą warunki do wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Należy zatem zgodzić się z M. Słodową-Hełpą, że wskazanie na niekwestionowaną i rosnącą rolę samorządu lokalnego w procesie kreowania zrównoważonej konkurencyjności nie zwalnia państwa od odpowiedzialności za kierunki dalszych przemian⁹¹¹. Przewyciężanie barier rozwojowych występujących w badanych gminach wymaga ich wsparcia instytucjonalnego.

Studia literatury przedmiotu oraz wyniki przeprowadzonych badań empirycznych pozwalają zatem pozytywnie zweryfikować hipotezę główną pracy i stwierdzić, że: **samorządy gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego w niedostatecznym stopniu tworzą warunki do wdrażania procesu zrównoważonego rozwoju w obszarze: kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów gmin, zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju, założeń i realizacji polityki ekologicznej oraz polityki wspierania konkurencyjności środowiskowej.**

W związku z wykazaniem w badanych samorządach gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego niedostatecznego poziomu zaawansowania wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju, zaproponowano rozwiązania usprawniające działania samorządów umożliwiające wzrost znaczenia ich roli w kreowaniu zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

Zebrany w trakcie badań bogaty materiał empiryczny, analiza dokumentów, zrealizowane wywiady i obserwacje uwarunkowań funkcjonowania gmin na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego upoważniają do sformułowania rekomendacji, zarówno dla władz samorządowych, jak i centralnych organów decyzyjnych w zakresie usprawnienia implementacji koncepcji zrównoważonego

⁹¹¹ M. Słodowa-Hełpa: Zrównoważony rozwój..., dz. cyt.

ważonego rozwoju w skali lokalnej. Poniżej wskazano **zalecane działania podnoszące skuteczność polityki ekologicznej**.

1. Uspołecznienie procesu planowania i programowania rozwoju gminy, powszechne uwzględnienie w strategiach rozwoju narzędzi ich realizacji i monitoringu, upowszechnienie planowania zintegrowanego.
2. Odpowiedni dobór gminnych kadr znających i rozumiejących lokalne warunki funkcjonowania przyrody i jej koegzystencji z człowiekiem (osoby z wykształceniem przyrodniczym, posiadających wiedzę na temat formalno-prawnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach przyrodniczo cennych) i dostosowanie struktury organizacyjnej urzędów do zadań i obowiązków związanych z ochroną środowiska poprzez utworzenie stanowiska samodzielnego inspektora ds. ochrony środowiska. Z kolei w zakresie pozyskiwania informacji o środowisku przyrodniczym pożądana byłaby współpraca urzędów gmin z instytucjami naukowo-badawczymi i uczelniami wyższymi.
3. Wzmocnienie nacisku lokalnych władz samorządowych na edukację ekologiczną mieszkańców (dzieci, młodzieży, osób dorosłych reprezentujących różne środowiska – rolników, przedsiębiorców, radnych i sołtysów) służącą kształtowaniu proekologicznej świadomości, właściwych postaw wobec kwestii ochrony przyrody, większej aktywności w podejmowaniu działań ochronnych. Do zalecanych działań z zakresu upowszechniania wiedzy ekologicznej oraz integracji lokalnych środowisk wokół kwestii ochrony przyrody należy uczestnictwo w różnych międzygminnych konkursach dotyczących zagadnień ekologicznych oraz stymulowanie tego rodzaju rywalizacji w gminie.

Wskazane jest zaangażowanie do współpracy lokalnych mediów oraz rozpropagowanie działalności lokalnych organizacji ekologicznych, gdyż nie są one znane w środowisku, a ich działalność nie jest rozpoznawana na poziomie społeczności lokalnych. Optymalnym rozwiązaniem jest współpraca w upowszechnianiu edukacji ekologicznej między strukturami samorządowymi, organizacjami pozarządowymi i wszelkimi innymi grupami, które mogą wspierać jej realizację, zarówno w jej formalnym, jak i nieformalnym wymiarze. W obszarze świadomości niezbędne wydaje się wykreowanie wartości ekologicznych w kategoriach interesu społecznego. Zasoby środowiskowe powinny być postrzegane w kategoriach „kapitału ekologicznego” będącego w dyspozycji społeczności lokalnych. Dbłość o środowisko przyrodnicze powinna się kojarzyć z szansą na rozwój – a nie jego barierą.

4. Aktywizacja współpracy zarówno między gminami, jak i z pomiotami spoza sektora samorządowego na rzecz zrównoważonego rozwoju. Podejmowanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego jest szczególnie istotne w obliczu potrzeby zapewnienia podstawowej infrastruktury ochrony środowiska, a także upowszechniania pozytywnych doświadczeń i rozwiązań problemów rozwoju. Wskazana jest przy tym większa aktywność w poszukiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji proekologicznych i stosowaniu montażu finansowego. Wskazane jest tworzenie interdyscyplinarnych zespołów odpowiedzialnych za opracowanie i realizację

- projektów ekologicznych. Interdyscyplinarna wiedza o mechanizmach zachowań jednostek i grup daje szansę na większą ich efektywność.
5. Prośrodowiskowa modernizacja gospodarki komunalnej służąca osiągnięciu odpowiedniego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oraz zmniejszenia masy odpadów komunalnych. Wobec zgłaszanych w badanych gminach problemów w zakresie gospodarki odpadami niezbędna wydaje się potrzeba stałej weryfikacji/kontroli zgłoszonych przez mieszkańców deklaracji odbioru odpadów (liczba osób zgłoszonych w ramach gospodarstw domowych) z faktyczną liczbą zamieszkujących i odprowadzających odpady.
 6. Nadal aktualnym wyzwaniem w zakresie gospodarki wodno-ściekowej pozostaje rozbudowa sieci kanalizacyjnych (obszary zwartej zabudowy) i systemów przydomowych oczyszczalni w zabudowie rozproszonej, natomiast w zakresie oszczędności energii – inwestycje modernizacyjne realizowane zgodnie z zasadami ekonomicznej efektywności i ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko.
 7. Oprócz postulatów dotyczących szczebla lokalnego można wskazać pewne zadania do realizacji na szczeblu centralnym, które usprawnią realizację polityki ekologicznej w gminach. Do najważniejszych zadań należą następujące:
 - zabezpieczenie finansowe stworzenia stanowiska gminnego inspektora ds. ochrony środowiska – koordynatora ds. obszarów chronionych i (dotatkowo) stanowiska ds. gospodarki odpadami;
 - aktywna współpraca administracji rządowej z urzędami gmin w zakresie pozyskiwania informacji o: środowisku przyrodniczym, formalno-prawnych uwarunkowaniach rozwoju infrastruktury komunalnej na obszarach chronionych, planach rozwoju obszarów chronionych,
 - stworzenie realnie preferencyjnych warunków realizacji proekologicznych inwestycji komunalnych w gminach;
 - zbudowanie systemu preferencji finansowych w dostępie samorządów gminy do certyfikacji EMAS/ISO.

Kształtowanie konkurencyjności środowiskowej wymaga najpierw rozpoznania strategicznych obszarów (kierunków i form) wykorzystania lokalnych walorów i zasobów przyrodniczych, by na tej podstawie określić lokalną inteligentną specjalizację.

W przypadku badanych gmin szczególnie wskazane wydają się kierunki służące osiągnięciu zrównoważonej konkurencyjności (w ramach zrównoważonej turystyki i biogospodarki). Podstawą wskazania postulowanych kierunków rozwoju poszczególnych gmin była analiza strategii rozwoju – uwarunkowań i wizji oraz występujących typów funkcjonalnych⁹¹². W oparciu o przeprowadzone analizy wskazano **rekomentowane obszary (kierunki i formy) wykorzystania lokalnych walorów i zasobów przyrodniczych dla badanych gmin:**

⁹¹² Wyodrębnionych dla gmin wiejskich i obszarów wiejskich gmin miejsko-wiejskich województwa lubelskiego przez M. Zwolińską-Ligaj w: M. Zwolińska-Ligaj: *Integracja funkcji gospodarczych i środowiskowych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. Perspektywa przedsiębiorstw*. Maszynopis. PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2015.

- ekoturystyka i turystyka edukacyjna – zalecany rozwój we wszystkich gminach, ze względu na ich znaczenie w upowszechnianiu się postaw ekologicznych nie tylko wśród turystów, ale i mieszkańców,
- agroturystyka w koncepcji NERAF (*Nature tourism, Eco tourism, Rural tourism, Agritourism, Food tourism* – jako nowoczesne podejście do agroturystyki nawiązujące do: turystyki przyrodniczej, ekoturystyki, turystyki wiejskiej oraz turystyki kulinarnej (może być wdrażana we wszystkich gminach, a zalecana w gminach posiadających znane już na rynku produkty tradycyjne: Janów Lubelski, Wilków, Rossosz, Sławatycze),
- zrównoważona turystyka kulturowa (zwłaszcza pielgrzymkowo-religijna i krajoznawcza) zalecana dla gmin: Włodawa, Janów Podlaski, Krasnobród, Kazimierz Dolny, Zwierzyniec,
- turystyka aktywna – ze względu m.in. na występujące trasy rowerowe oraz jeziora i cieki wodne zalecana dla gmin: Urszulin, Janów Lubelski, Wąwolnica, Janowiec, Kazimierz Dolny, Józefów, Zwierzyniec, Sławatycze, Janów Podlaski, Włodawa, Susiec,
- turystyka zdrowotna – ze względu na szczególnie korzystne warunki klimatyczne oraz występowanie źródeł geotermalnych postulowana dla gmin: Krasnobród, Zwierzyniec, Kazimierz Dolny, Wąwolnica, Janowiec, Łukowa,
- rolnictwo ekologiczne – może być wdrażane we wszystkich gminach, zalecane jako kierunek dywersyfikujący gospodarkę w gminach charakteryzujących się znaczącym udziałem użytków rolnych w strukturze gruntów, a jednocześnie relatywnie mniej żyznymi glebami na tle województwa⁹¹³: Włodawa, Tomaszów Lubelski, Tarnawatka, Susiec, Sosnowica, Janowiec, Dzwola, Janów Lubelski, Modliborzyce, Obsza, Józefów, Janów Podlaski,
- rolnictwo specjalistyczne ze względu na wysoką jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej i/lub doświadczenie w specjalistycznej produkcji roślinnej lub zwierzęcej może być rozwijane w gminach: Wilków, Kraśniczyn, Janowiec, Janów Podlaski,
- zrównoważone budownictwo – którego priorytetem jest ograniczenie zużycia energii i zużycia zasobów naturalnych, a także zmniejszenie produkcji odpadów i zanieczyszczeń z transportu materiałów budowlanych⁹¹⁴ – zalecane we wszystkich gminach,
- rozwój rzemiosła – przyczyni się do kultywowania bogatej tradycji rzemieślniczej gmin: Stary Zamość, Kazimierz Dolny, Janowiec, Wąwolnica, Dzwola, Janów Lubelski, Modliborzyce,
- rozwój zielarstwa (szczególnie wskazany przy dużej podaży dobrego jakościowo surowca i tradycjach w uprawie ziół – Rossosz, Zwierzyniec, Kraśniczyn),
- „małe przetwórstwo” ekologicznych płodów rolnych – rozwijane w celu stworzenia warunków do poprawy sytuacji dochodowej lokalnych producentów żywności, zalecane zwłaszcza w gminach dysponujących dużą ilością surowca i bazą firm kooperantów: Tomaszów Lubelski, Wilków, Józefów, Stary Za-

⁹¹³ Wskaźnik Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej (WWRPP) niższy niż średnia dla województwa.

⁹¹⁴ *Strategia na rzecz...*, dz. cyt.

mość, Krasnobród, Adamów, Tarnawatka, Susiec, Lubycza Królewska, Dębowa Kłoda, Wilków, Obsza,

- produkcja surowców energetycznych/odnawialne źródła energii – wskazana, wobec szczególnych warunków nasłonecznienia i/lub pozyskiwania energii wiatru, w takich gminach jak: Zwierzyniec, Krasnobród, Adamów, Włodawa, Rossosz, Tomaszów Lubelski, Tarnawatka, Stężycza, Susiec, Lubycza Królewska, Sosnowica, Wilków, Kraśniczyn, Obsza, Łukowa, Józefów,
- zrównoważona gospodarka leśna i przemysł drzewny – wskazane w gminach o rozwiniętej funkcji leśnej – Józefów, Dzwola, Łukowa.

Wyniki badań autorki w zakresie diagnozy stanu i barier gospodarczego wykorzystania walorów i zasobów przyrodniczych w procesach rozwoju lokalnego pozwalają na **wskazanie postulatów służących poprawie konkurencyjności środowiskowej badanych gmin.**

1. Punktem wyjścia do świadomego i oryginalnego podejścia do promowania i wykorzystywania unikatowego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego gmin powinno być zebranie i usystematyzowanie informacji o środowisku, dokonanie szczegółowego bilansu jego zasobów i walorów pod kątem możliwości ich wykorzystania w działalności gospodarczej.
2. Postulowane jest stworzenie strategii innowacyjnego zrównoważonego wykorzystania lokalnych zasobów przyrodniczych, strategii uspołecznionej na etapie opracowywania, kompatybilnej w stosunku do ogólnych strategii rozwoju, strategii rozwoju LGD, do których należą gminy oraz do planów ochrony obszarów chronionych znajdujących się na terenie gminy, strategii opiniowanych przez zarządców tych obszarów.
3. Należy kontynuować i rozwijać współpracę międzysektorową w ramach LGD w obszarze gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych. Podmiotem, który mógłby podjąć się tego zadania jest władza lokalna, przedsiębiorcy nie są zainteresowani kooperacją nie dla zysku, a lokalne organizacje pozarządowe nie mają niezbędnego potencjału ludzkiego i finansowego, by podjąć się tego zadania, samorzady potrzebują jednak wsparcia doradczego w zakresie kreowania i wdrażania innowacyjnych projektów wykorzystania zasobów lokalnych w procesie rozwoju.
4. Należy inicjować i rozwijać współpracę z gminami partnerskimi krajowymi i zagranicznymi, w celu przenoszenia i adaptacji dobrych praktyk w zakresie ochrony środowiska oraz gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych.
5. Przy wyborze, jako kierunku specjalizacji turystyki, wskazane jest: podjęcie spójnej i kompleksowej strategii wsparcia rozwoju turystyki, identyfikacja potencjału, analiza pozycji konkurencyjnej, stworzenie strategii (indywidualnej lub wspólnej we współpracy z innymi gminami) rozwoju turystyki, stworzenie marki (strategii rozwoju marki) i podjęcie długookresowych systematycznych działań na rzecz kreowania wizerunku gminy ekologicznej.
6. W obszarze wspierania turystyki przez samorząd gminny niezbędne jest jego zaangażowanie w stworzenie i promocję marki „Gmina Ekologiczna” oraz kreowanie markowych produktów turystycznych. Brak rozpoznawal-

ności poszczególnych regionów województwa lubelskiego z jednej strony jest czynnikiem spowalniającym rozwój turystyki, z drugiej zaś stwarzającym szansę wykreowania marki zgodnej z oczekiwaniami władz i mieszkańców. W ramach województwa lubelskiego tworzenie marek przestrzeni wiejskiej wymaga wyznaczenia obszarów identyfikowalnych przez turystów, względnie homogenicznych i spójnych oraz powiązanych z występującymi na nich produktami, aby mogły tworzyć wyrazisty wizerunek kojarzony z poszczególnymi częściami województwa lub miastami i ich okolicą. Fundamentem marki wiejskiej powinna być aktywność i w zależności od miejsca, obszaru winna być uzupełniona o inny charakterystyczny element przestrzeni. Nadanie marki wyodrębnionym przestrzeniom wymaga od władz podjęcia działań poprzedzonych aktywnością w zakresie poprawy atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich poprzez ochronę i wykorzystanie walorów kulturowych i przyrodniczo-krajobrazowych, rozwoju agroturystyki, wsparcia rozwoju bazy noclegowej i gastronomicznej, szlaków turystyczno-edukacyjnych, ścieżek rowerowych i tras narciarskich oraz zagospodarowania naturalnych akwenów.

7. W przypadku gmin, dla których turystyka może stać się dodatkowym kierunkiem dywersyfikacji gospodarki, posiadających duży potencjał przyrodniczy, ale nie wykształconą markę i charakteryzujących się mniejszą dostępnością komunikacyjną – a więc gminach o mniej korzystnych uwarunkowaniach pozaprzyrodniczych rozwoju turystyki, szczególnie wskazana jest planowa i racjonalna współpraca na rzecz rozwoju turystyki.
8. Postulaty kierowane do władz centralnych i regionalnych w zakresie wsparcia polityki konkurencji władz lokalnych w obszarze środowiskowym to:
 - większe preferencje w dostępie do środków służących rozwojowi kapitału ludzkiego i przedsiębiorczości mieszkańców,
 - określenie preferencji dla proekologicznych form przedsiębiorczości w gminach przyrodniczo cennych oraz wpisanie tych preferencji do krajowych, sektorowych i regionalnych strategii i programów rozwoju,
 - wsparcie doradcze samorządów gminnych w zakresie kreowania i wdrażania innowacyjnych projektów wykorzystania zasobów lokalnych w procesie rozwoju,
 - rozwijanie systemu szkoleń i doradztwa dla pracowników samorządowych umożliwiających upowszechnianie najlepszych praktyk,
 - promocja na poziomie centralnym gmin odnoszących sukcesy w zakresie zrównoważonego gospodarczego wykorzystania zasobów przyrodniczych,
 - promocja na poziomie centralnym marki „Gmina Ekologiczna”.

Skuteczne wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego wymaga większego ukierunkowania działań lokalnych samorządów na uruchomienie miękkich czynników rozwoju, związanych z kapitałem ludzkim i społecznym. Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego usprawni proces gospodarczego wykorzystania unikatowego potencjału endogenicznego badanych gmin do kreowania zrównoważonego rozwoju oraz

wykorzystanie szans tkwiących w ich otoczeniu. Doświadczenia innych państw wskazują, że usprawnieniu implementacji zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym sprzyjają zwłaszcza⁹¹⁵:

- wysoki poziom świadomości ekologicznej;
- konsensus polityczny i społeczny w zakresie realizacji zrównoważonego rozwoju;
- koordynacja prac w zakresie zrównoważonego rozwoju na wszystkich szczeblach administracji publicznej oraz jawność i otwartość prac administracji;
- rozwinięta partycypacja społeczna i współpraca międzysektorowa w procesie rozwoju lokalnego, w tym duże zaangażowanie mieszkańców;
- odpowiednie podejście do zarządzania rozwojem lokalnym – o cechach zarządzania zintegrowanego, zharmonizowanego wielopoziomowo oraz strategicznego.

Współczesne, złożone i dynamicznie zmieniające się uwarunkowania rozwoju sprzyjają pogłębianiu się dystansu rozwojowego regionów peryferyjnych. Problem ten nie może zostać rozwiązany bez pobudzenia i wzmocnienia ich wewnętrznego potencjału rozwojowego. Wobec współczesnego wyzwania kreowania zrównoważonej konkurencyjności szansą na kreowanie zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych jest ich środowiskowa konkurencyjność. Problem podjęty przez autorkę wynikał z potrzeby wypełnienia luki teoretycznej oraz metodycznej i aplikacyjnej w obszarze konkurencyjności środowiskowej gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych. Należy wskazać w tym miejscu, że dotychczas nie opracowano kompleksowego teoretyczno-aplikacyjnego studium badawczego z zakresu roli samorządu gminnego w procesach zrównoważonego rozwoju. Zaprezentowane w pracy rozważania są zatem próbą wypełnienia luki w fundamentach teoretyczno-metodycznych i aplikacyjnych. Należy tu chociażby wskazać: sformułowanie definicji pojęcia konkurencyjności środowiskowej (przyrodniczej) gminy, w tym także w odniesieniu do polityki konkurowania władz samorządowych, zaproponowanie metod: wyznaczania gmin przyrodniczo cennych, identyfikacji zintegrowanego modelu zrównoważonego rozwoju gminy oraz proekologicznej kultury organizacyjnej urzędu gminy. W oparciu o wskazania literatury przedmiotu oraz wyniki badań empirycznych zaproponowano model instytucjonalno-organizacyjnego wsparcia konkurencyjności środowiskowej gmin przyrodniczo cennych.

W pracy usystematyzowano i rozwinięto rozważania na temat roli samorządu gminnego w kreowaniu procesów zrównoważonego rozwoju. Na ogół oddziaływanie to było w głównej mierze utożsamiane z polityką ekologiczną. Autorka wskazała na obszar konkurencyjności środowiskowej (politykę konkurowania władz samorządowych w obszarze środowiskowym) jako narzędzie stymulowania zrównoważonego rozwoju gminy. Wskazano także na potrzebę przyjęcia zintegrowanego modelu rozwoju oraz kształtowania proekologicznej kultury organizacyjnej jako warunków brzegowych urzeczywistniania koncepcji *homo coope-*

⁹¹⁵ A. Sobol: Zrównoważony rozwój gmin szwedzkich. [w:] *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, S. Czaja (red.). Wyd. I-bis Wrocław, Wrocław 2005, s. 437–438.

rativus oraz społeczeństwa obywatelskiego, które stanowią podstawę wdrażania zrównoważonego rozwoju.

Charakteryzując wartość aplikacyjną pracy należy mieć nadzieję, że powinna ona pomóc praktykom ze sfery administracji publicznej – zwłaszcza samorządowej – w doborze narzędzi i metod usprawniających wdrażanie zrównoważonego rozwoju, w tym działań w obszarze polityki ekologicznej oraz polityki wspierania konkurencyjności przyrodniczej. Adresatami zawartych w pracy treści, a w szczególności wniosków i rekomendacji, mogą być przede wszystkim przedstawiciele władz samorządowych i pracownicy urzędów gmin oraz władze regionalne i centralne.

Bibliografia

- A framework for indicators for the economic and social dimensions of sustainable agriculture and rural development.* European Commission, Agriculture Directorate-General, 2001.
- Adamczyk J.: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem.* Wydawnictwo AE, Kraków 2001.
- Adamowicz M.: Dyfuzja innowacji jako czynnik rozwoju regionów peryferyjnych. [w:] *Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, M. Adamowicz (red.). Prace naukowe, nr 35, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, SGGW, Warszawa 2005.
- Adamowicz M.: Kształtowanie rozwoju lokalnego. [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*. M. Adamowicz (red.). SGGW, Warszawa 2003.
- Adamski T., Dzwonkowska K., Gorlach K., Pilachowski A., Starosta P.: *Wiedza w rozwoju zrównoważonym wsi.* Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007.
- Adamski T.: Pomiedzy zaufaniem a kontrolą – rola wiedzy lokalnej w pilotażowym programie LEADER w Polsce. [w:] *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.). Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej, wersja ostateczna, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, COM(2007) 621 Bruksela, dnia 19.10.2007.
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów; przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.
- Aiginger K.: Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2006, nr 6.
- Altshuler A.A., Luberoff D.E.: *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment.* Brookings Institution Press, Washington, DC, 2003.
- Audia P., Kurkowski J.: An ecological analysis of competition among US communities. *Industrial and Corporate Change*, 2011, t. 21, nr 1.
- Bal-Woźniak T.: Blokada innowacyjna. [w:] *Gospodarka Polski 1990-2011. Transformacja. Modernizacja. Spójność społeczno-ekonomiczna. Synteza. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, z. 21., T. Bal-Woźniak, M.G. Woźniak (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Kraków – Rzeszów 2011.
- Baldersheim H., Fimreite A.L.: Norwegian Centre – Periphery Relations in Flux: Abolition or Reconstruction of Regional Governance? *West European Politics*, 2005, t. 28, nr 4.
- Barczak A.: *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska.* Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Baretje R., Defert P.: *Aspects économiques du tourisme.* Berger-Levrault, Paris 1972.
- Barquero B.: Endogenous Development: Analytical and Policy Issues. [w:] *The Regional Question in Economic Development*, A. Scott, G. Garofoli (red.). Routledge, New York – London 2006.
- Becla A., Czaja S., Zielińska A.: *Analiza kosztów – korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego.* Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

- Becla A., Zielińska A.: Problemy rozwoju małych miast na obszarach przyrodniczo cennych. [w:] *Polityka rozwoju zrównoważonego oraz instrumenty zarządzania miastem*, J. Ślodczyk, D. Rajchel (red.). Uniwersytet Opolski, Opole 2006.
- Bednarek-Szczepanska M.: *Rola podmiotów lokalnych w rozwoju turystyki wiejskiej na wybranych obszarach Lubelszczyzny* (The role of local actors in the development of rural tourism in the selected areas of Lublin region), *Studia Obszarów Wiejskich* (Rural Studies), 23, PTG, IGiPZ PAN, Warszawa 2010.
- Bernaciak A., Gaczek W.M.: *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska, Materiały Dydaktyczne nr 99*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
- Bezowska G.: Problemy oceny walorów przyrodniczych dla turystyki rekreacji na obszarze Nizin Środkowopolskich. *Turystyka i Hotelarstwo*, 2003, nr 4.
- Bicker A., Sillotoe P., Pottier J.: Preface. [w:] *Investigating Local Knowledge. New Directions, New Approaches*, A. Bicker (red.). Ashgate, Aldershot 2004.
- Blakely E.J.: *Planning local economic development. Theory and practice*. SAGE Library of Social Research, London 1989.
- Blakely E.J., Bradshaw T.K.: *Planning Local Economic Development. Third Edition*. Sage Publications, Thousand Oaks, California, 2002.
- Bocian A.F.: Globalizacja a zrównoważony rozwój. [w:] *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*. B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Bojarski W.: Kultura materialna i duchowa a zasady ekorozwoju. *Aura*, 1990, nr 6.
- Bołtomiuk A.: *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania obszarów chronionych*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
- Bołtomiuk A.: Realizacja funkcji turystycznej na obszarach sieci Natura 2000. [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*, A. Bołtomiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Bończak-Kucharska E., Herbst K., Chmura K.: *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*. Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.
- Borkowska M.: *Partnerstwo klastrów na Lubelszczyźnie*. Europejskie Centrum Kształcenia „EUREKA”, luty 2008.
- Borkowski J.: *Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym*. Przegląd Prawa i Administracji XXXV, Wrocław, 1996.
- Borys T. (red.): *Wskaźniki ekorozwoju*. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Borys T.: Interdyscyplinarność ekonomii zrównoważonego rozwoju. [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Borys T.: Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach ekonomicznych. [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Zarys problemów badawczych i dydaktyki*, B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2010.
- Borys T.: Nowe kierunki ekonomii środowiska i zasobów naturalnych w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. *Ekonomia i Środowisko*, 2013, t. 44, nr 1.
- Borys T.: Standardy lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju – doświadczenia UNDP. [w:] *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym, teoria i praktyka*, M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Borys T.: Wskaźniki rozwoju zrównoważonego, Podstawowe kierunki badań i zastosowań. *Ekonomia i Środowisko*, 2002, t. 21, nr 1.
- Borys T.: *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.

- Borys T.: Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany *Problemy Ekorozwoju/ Problems of Sustainable Development*, 2011, t. 6, nr 2.
- Borys T.: Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego. [w:] *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, T. Borys (red.). Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa – Białystok 2005.
- Braudel F.: *Historia i trwanie*. Wydawnictwo Czytelnik, Warszawa 1971.
- Braun E., Van den Berg L.: Urban competitiveness, Marketing and the need for organizing capacity. *Urban Studies*, 1999, t. 36, nr 5-6.
- Bristow G.: Everyone's a winner: problematizing the discourse of regional competitiveness, *Journal of Economic Geography*, 2005, t. 5, nr 3.
- Bristow G.: Resilient regions: re-'place'ing regional competitiveness. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2010, t. 3, nr 1.
- Brol R.: Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego. [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 785, Wrocław 1998.
- Broszkiewicz R.: Mechanizmy i instrumenty sterowania procesami rozwoju gospodarki lokalnej i samorządowej w Polsce. [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 734, Wrocław 1996.
- Bruckmeier K., Tovey H.: Conclusion: beyond the policy process - conditions for rural sustainable development in European countries. [w:] *Rural Sustainable development in the knowledge society. Perspectives on rural policy and planning*, K. Bruckmeier, H. Tovey (red.), Ashgate, Farnham, Surrey, England; Burlington, Vt. 2009.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Zioło M.: *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013.
- Buckley P.J., Pass Ch.L., Prescott K.: Measures of International Competitiveness: A Critical Survey. *Journal of Marketing Management*, 1988, t. 4, nr 2.
- Burchard-Dziubińska M.: Ochrona środowiska jako przyczyna konfliktów na szczeblu lokalnym. [w:] *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, S. Kozłowski (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2004.
- Burchard-Dziubińska M., Rzeńca A., Drzaga D.: *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Burdecka W.: *Instytucje otoczenia biznesu*. PARP, Warszawa 2004.
- Burzyńska D.: *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Buzek J. (red.): *Jak zostać regionem wiedzy i innowacji?* Twigger, Warszawa 2007.
- Camagni R., Capello R.: ICTs and territorial competitiveness in the era of internet. *The Annals of Regional Science*, 2005, t. 39, nr 3.
- Camagni R.: On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? *Urban Studies*, t. 39, z. 13.
- Camagni R.: Technological change, uncertainty and innovation networks: towards a dynamic theory of economic space. [w:] *Innovation networks: Spatial Perspective*, R. Camagni (red.). Belhaven-Pinter, London 1991.
- Camagni R.: The city as a milieu: applying GREMI's approach to urban evolution. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1999, nr 3.
- Cameron K.S., Quinn R.E.: *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Capello R.: Spatial transfer of knowledge in high – technology milieux: learning vs collective learning processes. *Regional Studies*, 1999, t. 33, nr 4.

- Cegis R. i in.: The Concept of Sustainable Development and its Use for Sustainability Scenarios. *Inżynierine Ekonomika-Engineering Economics*, 2009, t. 68, nr 2.
- Cellini R., Soci A.: Pop competitiveness. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 2002, t. 55, nr 220.
- Chądzyński J.: Nowe koncepcje rozwoju – w kierunku rozwoju lokalnego. [w:] *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007.
- Cheshire P.C., Gordon I.R.: European Integration: the logic of territorial competition and Europe's urban system [w:] *Cities in Competition*, J. Brotchie (red.). Longman, Sydney 1995.
- Cheshire P.C., Gordon R.: Territorial Competition and the predictability of collective (in) action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996, t. 20, nr 3.
- Cheshire P.C., Gordon I.R.: Territorial competition: Some lessons for policy. *The Annals of Regional Science*, 1998, t. 32, z. 3.
- Chesnais F.: *Technical Co-operation Agreement between Firms*, STI-Review, 1988, nr 4.
- Chlipała P., Rutkowski M.: Relacje samorządu terytorialnego z otoczeniem w świetle badań gmin województwa małopolskiego. [w:] *Lokalne Układy Partnerskie*, J. Karwowski (red.). Wydawnictwo PTE Szczecin, 2004.
- Chyłek E.K., Rzepecka M.: Biogospodarka – konkurencyjność i zrównoważone wykorzystanie zasobów. *Polish Journal of Agronomy*, 2011, nr 7.
- Collados C., Duane T.P.: Natural capital and quality of life: a model for evaluating of natural capital: Economics from an ecological footprint perspective. *Ecological Economics*, 1997, t. 20, nr 1.
- Collados C., Dunae T.P.: Natural capital and quality of life. *Ecological Economics*, 1999, t. 30, nr 3.
- Copus A., Skuras D.: Business network and innovation in selected lagging areas of the European Union: A spatial perspective. *European Planning Studies*, 2006, t. 14, nr 1.
- Costanza R. i in.: The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Ecological Economics*, 1998, t. 25, nr 1.
- Cox K., Mair A.: Urban growth machines and the politics of local economic development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1989, t. 13, nr 1.
- Cygler J.: *Kooperencja przedsiębiorstw. Czynniki sektorowe i korporacyjne*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2009.
- Czaja S.: Nowe kategorie ekonomiczne w teorii zrównoważonego i trwałego rozwoju. [w:] *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*. B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Czaja S., Becla A.: *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*. Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Czapiewski K.L.: Neoendogeniczny rozwój obszarów wiejskich na przykładzie gminy Łęczycze. [w:] *Wybrane problemy rozwoju lokalnego w Polsce Północnej*, M. Tarkowski, J. Mazurek (red.). *Regiony nadmorskie* 18, Uniwersytet Gdański, Gdańsk-Pelplin 2010.
- Czyż P. i in.: *Raport końcowy z badania pogłębionego „Ocena poziomu kompetencji i umiejętności administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem i kreowania innowacji”*. Raport na zlecenie Departamentu Gospodarki i Innowacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie, Warszawa 2013.
- D’Arcy E., Keogh G.: The Property Market and Urban Competitiveness: A Review. *Urban Studies*, 1999, t. 36, nr 5-6.
- Dagnino G.B.: Preface. Coopetition Strategy: Toward a New Kind of Interfirm Dynamics? *International Studies of Management and Organization*, 2007, t. 37, nr 2.

- Denek E.: *Funkcje dochodów budżetowych samorządu terytorialnego jako kryterium oceny systemu dochodów*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług, 2009, t. 547, nr 37.
- Denek E.: *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*. [w:] *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, E. Denek (red.). Zeszyty naukowe nr 7, Wydawnictwo AE, Poznań 2001.
- Dicken P., Tickell A.: Competitors or collaborators? The structure of inward investment promotion in northern England. *Regional Studies*, 1992, t. 26, nr 1.
- Dobrzańska B.M.: *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
- Dobrzański G.: Interpretacje trwałego i zrównoważonego rozwoju. [w:] *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, B. Poskrobko (red.). *Ekonomia i Środowisko*, Białystok 2007.
- Dobrzański G.: Problemy edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju. [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Zarys problemów badawczych i dydaktyki*. B. Poskrobko (red.). Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2010.
- Dobrzański G.: Trwały rozwój w ujęciu regionalnym i lokalnym. *Ekonomia i Środowisko*, 2000, t. 17, nr 2.
- Dołęgowski T.: *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*. Monografie i Opracowania nr 505, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002.
- Domański T.: *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*. ARK, Warszawa 2000.
- Dubel K.: *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1998.
- Dudley N. (red.): *Economic value of protected area, Guidelines for protected area management*. IUCN, Gland 1998.
- Dudley Z. (red.): *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland 2008.
- Dutkowski M.: *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz E., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M.: *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. PARP, Warszawa 2001.
- Dziemianowicz W.: *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Ekins P. i in.: A Framework for the Practical Application of the Concepts of Critical Natural Capital and Strong Sustainability. *Ecological Economics*, 2003, t. 44, nr 2-3.
- Ekonomia ekosystemów i bioróżnorodności. Raport wstępny*. Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2008.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komitet Komisji KOM, Bruksela, 3.3.2010.
- Faber S., Constanza R., Wilson M.: Economic and ecological concepts for evaluating ecosystem services. *Ecological Economics*, 2002, t. 41, nr 3.
- Fagerberg J.: Technology and competitiveness. *Oxford Review of Economic Policy*, 1996, t. 12, nr 3.
- Famielec J.: *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Kraków 1999.
- Feltynowski M.: *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2009.
- Fiedor B. (red.): *Problemy trwałego rozwoju. Sympozjum naukowe*. Sobótka – Wrocław 2000.
- Fiedor B., Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z. (red.): *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.

- Fijałkowski D.: *Ochrona przyrody i środowiska na Lubelszczyźnie*. Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 2003.
- Fijałkowski D.: *Waloryzacja przyrodnicza gmin, makroregionów środkowo wschodniej Polski*. UMCS, Lublin 1993.
- Florczak W.: *W kierunku endogenicznego i zrównoważonego rozwoju – perspektywa makroekonomiczna*. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011.
- Florek M., Augustyn A.: *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*. Fundacja Best – Plac Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011.
- Florek M.: *Podstawy marketingu terytorialnego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2007.
- Foltyn-Zarychta M.: *Analiza kosztów-korzyści w ocenie efektywności inwestycji proekologicznych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2008.
- Forbig J.: Społeczeństwo obywatelskie. Polska, jej sąsiedzi i Europa Zachodnia – porównanie. *Raporty i Analizy*, 2002, nr 6.
- Frankowska M. (red.): *Tworzenie wartości w klastrze*. PARP, Warszawa 2012.
- Furmankiewicz M.: Współrzędzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych Grup Działania. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013, t. 51, nr 1.
- Gadomska-Lila K.: Charakterystyka i uwarunkowania proinnowacyjnej kultury organizacyjnej – wyniki badań. *Przegląd Organizacji*, 2010, nr 2.
- Gajdzik B.: *Marketing w gminie: wybrane zagadnienia*. Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji, Bytom 2002.
- Gajdzik B.: *Rynkowy kontekst zarządzania gminą*. Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2008.
- Gale R.P., Cordray S.M.: Making sense of sustainability: Nine answers to “What should be sustained”. *Rural Sociology*, 1994, t. 59, nr 2.
- Garofoli G.: Endogenous development and Southern Europe: an introduction. [w:] *Endogenous development and Southern Europe*. G. Garofoli (red.). Avebury, Aldershot 1992.
- Gąciarz J.: Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce. [w:] *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B.: *Kontrakt dla Ściany Wschodniej. Założenia*. MUNICIPIUM, Warszawa 1999.
- Giordano K.: Aktywność ekologiczna gmin regionów wschodniej Polski w procesie zarządzania środowiskowego. [w:] *Walory przyrodnicze jako czynnik rozwoju regionów wschodniej Polski*, R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2003.
- Giordano K.: *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*. Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
- Goleń M., Flisowski F.: Komunikacja społeczna i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, G. Maśloch, J. Sierak (red.). Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
- Gołębski G. (red.): *Kompendium wiedzy o turystyce*. PWN, Poznań – Warszawa 2002.
- Goodall B.: *The Dictionary of Human Geography*. Penguin, London 1987.
- Goodland R.: The concept of environmental sustainability. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 2005, nr 26.
- Gorlach K., Adamski T.: Koncepcja rozwoju neo-endogennego, czyli renesans znaczenia wiedzy lokalnej. [w:] *Socjologia jako służba społeczna. Pamięci Władysława Kwaś-*

- niewiczza, K. Gorlach, M. Niezgodą, Z. Seręga (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
- Gorynia M.: Korzenie konkurencyjności w ekonomii. [w:] *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, M. Gorynia, E. Łażniewska (red.). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Gorzelał G.: Polska lokalna 2007 – synteza. [w:] *Polska lokalna 2007*, G. Gorzelał (red.). Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Górka K., Poskrobko B.: *Ekonomika ochrony środowiska*. PWE, Warszawa 1991.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W.: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Greta M., Tomczak-Woźniak E.: Lokalne grupy działania wobec wspierania przedsiębiorczości wiejskiej. *J. Agribus. Rural Dev.*, 2013, t. 28, nr 2.
- Grosse T.G.: Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2007, t. 27, nr 1.
- Grzybowska K.: Koopetycja – współczesna forma współpracy w łańcuchu dostaw. *Logistyka*, 2011, nr 6.
- Guzal-Dec D.: Application of the model of integrated and sustainable development of rural communities located in natural valuable areas of Lublin voievodship. *Proceedings of the 2015 International Conference Economic Science for Rural Development*, Nr 38, Jelgava 2015.
- Guzal-Dec D.: Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju gmin wiejskich województwa lubelskiego. [w:] *Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych*, B. Filipiak (red.). Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 42, Poznań 2012.
- Guzal-Dec D.: Formalne strategie rozwoju badanych gmin objętych siecią Natura 2000. [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*, A. Bołtromiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Guzal-Dec D.: *Konkurencyjność jednostek terytorialnych na przykładzie gmin wiejskich województwa lubelskiego*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2009.
- Guzal-Dec D.: Możliwości wdrażania koncepcji neoendogenicznego rozwoju wobec problemów rozwojowych obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2015, t. 62, nr 4.
- Guzal-Dec D.: Operacjonalizacja modelu Presja-Stan-Reakcja w badaniu cennej ekologicznej gmin wiejskich na przykładzie województwa lubelskiego. *Annual Set the Environment Protection/ Rocznik Ochrona Środowiska*, 2013, t. 15, nr 3.
- Guzal-Dec D.: Partnerstwa międzysektorowe – Lokalne Grupy działania jako instrument wykorzystania zasobów lokalnych w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Roczniki Naukowe SERIA*, 2014, t. 16, z. 4.
- Guzal-Dec D.: Strategie rozwoju lokalnego jako narzędzie zarządzania rozwojem gmin położonych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Roczniki Naukowe SERIA*, 2015, t. 17, z. 3.
- Guzal-Dec D.: Świadomość ekologiczna radnych gmin przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *J. Agribus. Rural Dev.*, 2015, t. 36, nr 2.
- Guzal-Dec D., Zwolińska-Ligaj M.: Relacje gmin „naturowych” z otoczeniem w zakresie realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. [w:] *Europejska sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, A. Bołtromiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa 2010.
- Haładaj A.: Organ administracji jako mediator w konfliktach związanych z realizacją inwestycji publicznych. Działania faktyczne w postępowaniu w sprawie decyzji o śro-

- dowiskowych uwarunkowaniach. [w:] *Planowanie inwestycji publicznych. Aspekty prawne, ekonomiczne i środowiskowe*, K. Giordano, R. Biskup (red.). Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.
- Harris J.M., Wise T.A., Gallagher K.P., Goodwin N.R. (red.): *A Survey of Sustainable Development, Social and Economic Dimensions*. Island Press, Waszyngton, Covelo, Londyn 2001.
- Harvey D.: *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press, New York 2005.
- Hassink R.: How to unlock regional economies from path dependency? From learning region to learning cluster. *European Planning Studies*, 2005, t. 13, nr 4.
- Hausner J. i in.: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. MSAP, Kraków 2013.
- Hediger W.: *On the economics of multifunctionality and sustainability of agricultural systems*, materiały konferencyjne: 90th EAAE Seminar: Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkage, Rennes 2004.
- Holmberg J.: *Making Development Sustainable: Redefining Institutions, Policy and Economics*. Island Press, Waszyngton 1992.
- Hospers G.J.: Silicon Somewhere? Assessing the usefulness of best practices in regional policy. *Policy Studies*, 2006, t. 27, nr 1.
- Huczek M.: Przedsiębiorczość ekologiczna a rozwój lokalny. *Przedsiębiorczość-Edukacja*, 2010, t. 6.
- Hunt S.D., Morgan R.M.: Resource-Advantage Theory: A Snake Swallowing Its Tail or a General Theory of Competition? *Journal of Marketing*, 1997, t. 61.
- Idczak P.: *Wielowymiarowa koncepcja peryferyjności regionalnej. Identyfikacja regionów peryferyjnych w Polsce*. Difin, Warszawa 2013.
- Jahn E.T., Stiess I.: Exploring uncommon ground: Sustainability and social sciences. [w:] *Sustainability and Social Sciences: A crossdisciplinary approach to integrating environmental considerations into theoretical reorientation*, E. Becker, T. Jahn (red.). Zed Books, London, New York 1999.
- Jalinik M.: *Zarządzanie gospodarstwem ekoagroturystycznym na obszarach przyrodniczo cennych*. Zeszyty Naukowe Politechniki Białostockiej Ekonomia i Zarządzanie, Zeszyt 14. Wydawnictwo PB, Białystok 2009.
- Jarosz M. i in. (red.): *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europa, Warszawa 2001.
- Jastrzębska M.: *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M.: *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo UG, Gdańsk 2005.
- Jewtuchowicz A.: *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2005.
- Jewtuchowicz A.: Terytorium jako podstawa procesu tworzenia innowacyjnych środowisk przedsiębiorczości. [w:] *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, A. Nowakowska (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Jeżewski P.: Kategoria rozwoju zrównoważonego w naukach ekonomicznych. [w:] *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego w XXI wieku*, P. Jeżewski (red.). Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.
- Jeżewski P.: Metoda wyceny warunkowej. [w:] *Metody szacowania korzyści i strat w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia*, P. Jeżewski (red.). Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.
- Johansson P.O.: Valuing Environmental Damage. *Oxford Review of Economic Policy*, 1990, t. 6, nr 1.

- Kamieniecki K., Wójcik B. (red.): *Barometr zrównoważonego rozwoju*. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2008.
- Kapitsinis N., Metaxas T., Duquenne M.N.: *Territorial Units' Competitiveness: a Self-Reliant Concept or a Derivative Concept of Firms Competition?* The Ninth International Conference: "Challenges of Europe: Growth and Competitiveness – Reversing the Trends", Conference Proceedings, Split-Bol, May 26-28, 2011.
- Karpa A. i in.: Gospodarowanie zasobami naturalnymi. [w:] *Zarządzanie zasobami środowiska*, M. Witkowska-Dąbrowska, T.M. Łaguna (red.). Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Białystok 2010.
- Kasprzyk S.: *Normatywny wymiar ekologicznych i zoologicznych idei w systemie prawa państwowego i kościelnego*. KUL, Lublin 2003.
- Kasztelan A.: Oddziaływanie przemysłu spożywczego na środowisko naturalne. *Przemysł Spożywczy*, 2008, nr 10.
- Kasztelan A.: Środowiskowa konkurencyjność regionów – próba konceptualizacji, *Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development*, 2010, t. 5, nr 2.
- Kawałko B.: Nowy model formułowania strategii rozwoju województwa lubelskiego wobec wyzwań polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r. *Barometr Regionalny*, 2009, t. 16, nr 2.
- Każmierski J.: *Rozwój i zarządzanie strukturami klastrowymi w regionie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Keating M.: *Comparative Urban Politics: power and the city in the United States, Canada, Britain and France*. Edward Elgar, Aldershot 1991.
- Keeble D., Wilkinson F.: Collective learning and knowledge development in the evolution of regional clusters of high – technology SMEs in Europe. *Regional Studies*, nr 33/1999.
- Kiełczewski D.: Zrównoważony rozwój – istota, interpretacje, związek ze społeczeństwem wiedzy. [w:] *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2010.
- King I., McAfee R.P., Welling L.: Industrial blackmail – dynamic tax competition and public investment, *Canadian Journal of Economics*, 1993, t. 26, nr 3.
- Kiryłuk H.: Formy turystyki na obszarach przyrodniczo cennych. [w:] *Zarządzanie turystyka na obszarach przyrodniczo cennych*, B. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2005.
- Kistowski M.: Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na obszarach przyrodniczo cennych, *Czasopismo Techniczne*, 2007, z. 7–A.
- Klamut M., Pasella E.: Podnoszenie poziomu konkurencyjności a zdolność konkurowania. [w:] *Konkurencyjność regionów*, M. Klamut (red.). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Klasik A.: Analiza konkurencyjności i strategii konkurencyjne miast. [w:] *Konkurencyjność miast i regionów Polski południowo-zachodniej*, Prace naukowe nr 821, R. Broszkiewicz (red.). Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Klasik A.: *Strategie regionalne. Formułowanie i wprowadzanie w życie*. Wydawnictwo AE, Katowice 2001.
- Klassen L.H., van der Berg L., van der Meer J.: *Marketing Metropolitan Regions*. EURICUR, Rotterdam 1993.
- Klastry w województwie lubelskim*. PARP, Warszawa 2011.
- Klekotko M.: Społeczństwo obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze. [w:] *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.). Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.

- Klekotko M.: Wiejskie społeczeństwo obywatelskie czy wiejskie społeczności obywatelskie? O problemach badania obywatelskości ludności wiejskiej. [w:] *W obliczu zmiany: wybrane strategią działania mieszkańców polskiej wsi*, K. Gorlach, G. Foryś (red.). Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.
- Kłodziński M.: Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na terenach objętych Siecią Natura 2000. [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*. Tom 1. T. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Kłodziński M., Rosner A.: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich a polityka regionalna. [w:] *Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich*, K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński, C. Siekierski (red.). SGGW, Warszawa 1995.
- Kłos Z.: *Kształtowanie kultury przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo Instytut Technologii Eksploatacji, Radom 1997.
- Kobielska K.: *Polityka ochrony środowiska w strategii rozwoju gminy*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Kobyłko G.: *Kompleksowa ocena lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju jako narzędzie podnoszenia konkurencyjności lokalnych obszarów gospodarczych*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 2004, vol. 1043, Gospodarka a Środowisko, nr 2.
- Kociszewski K.: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej, Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 229, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Kończakowski B., Ratajczak M.: *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego Polsce*. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kołomycew A., Pawłowska A.: Partnerstwa międzysektorowe w rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Lokalnych Grup Działania w województwie Podkarpackim. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013, t. 52, nr 2.
- Koncepcja good governance – refleksja do dyskusji*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Korten D.: *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*. Stowarzyszenie Obywatel, Łódź 2002.
- Kosiedowski W.: Kierunki i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój regionalny i lokalny. [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, W. Kosiedowski (red.). Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2005.
- Kościk B.: *Wycena środowiska przyrodniczego*. Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Lublinie, Lublin 2000.
- Kościk B.: *Wycena środowiska – rozwiązania światowe i europejskie a praktyka polska*. Materiały konferencyjne „Wycena środowiska rolniczego i krajobrazu kulturowego”. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 1999.
- Kot J.: *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Kotler Ph., Haider D.H., Rein I.: *Marketing places: attracting investment, industry and tourism to cities, states and nations*. Free Press, New York 1993.
- Kotler Ph.: *Marketing od A do Z*. Wydawnictwo PWE, Warszawa 2004.
- Kowalczyk A.: *Geografia turystyki*. PWN, Warszawa 2002.
- Kowalkowski A., Janczy Z. (red.): *Wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego w regionie, z uwzględnieniem organizacji funkcjonujących w gminie i powiecie*. EIPOS, Kielce, Kielce – Warszawa 2002.

- Kowalski A.M.: *Znaczenie klastrów dla innowacyjności gospodarki w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.
- Kozak M.W.: *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Kożuch B.: *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Krasnowolski A.: *Gospodarka komunalna – polski model*. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa, 17 maja 2012.
- Kreatywność i innowacje w Unii Europejskiej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*, Przegląd Obszarów Wiejskich, Magazyn Europejskiej Sieci na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wspólnoty Europejskie, Luxemburg 2009.
- Krugman P.: *Competitiveness: A Dangerous Obsession*. [w:] *Competitiveness – An International Economic Reader*. "Foreign Affairs", New York 1994.
- Krugman P.: Making sense of the competitiveness debate. *Oxford Review of Economics Policy*, 1996, t. 12, nr 3.
- Krugman P.: *Pop Internationalism*. MIT Press, Cambridge 1997.
- Kruk H.: *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*. Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2010.
- Kryk B.: Inwestycje służące ochronie środowiska w strategiach wzrostu gospodarczego i rozwoju zrównoważonego. [w:] *Ekonomia a rozwój zrównoważony, Wdrażanie, t. II*, F. Piontek (red.). Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2001.
- Krzyszowska-Kostrowicka A.: *Geoekologia turystyki i wypoczynku*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Kuciński K. (red.): *Lokalne uwarunkowania przedsiębiorczości*. Monografie i Opracowania 459, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1999.
- Kuciński K. (red.): *Miasto jako analog przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2011.
- Kulawczuk P., Bąk M., Szcześniak A.: Lokalizacja inwestycji w polskich gminach. Czy etyka samorządowa sprzyja rozwojowi gmin? [w:] *Społeczna Odpowiedzialność Biznesu w małych i średnich przedsiębiorstwach*. Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2008.
- Kupidura A., Łuczewski M., Kupidura P.: *Wartość krajobrazu. Rozwój przestrzeni obszarów wiejskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Kurnal J. (red.): *Twórcy naukowych podstaw organizacji*. PWE, Warszawa 1972.
- Kuźnik F.: *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*. STUDIA KPZK PAN, Tom CXLIII, Warszawa 2012.
- Kwaterna K., Kamiński R.: *Jak budować zintegrowaną Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Pilotażowego Programu LEADER+*. Wydawnictwo Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.
- Lachiewicz S.: Organizacje sieciowe we współczesnej gospodarce. [w:] *Komunikacja sieciowa w organizacjach sieciowych*, S. Lachiewicz (red.). Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2008.
- Lawrence G.: Promoting Sustainable Development. The Question of Governance. [w:] *New Directions in the Sociology of Global development*, F.H. Buttel, P. McMichael (red.). Research in Rural Sociology and Development. Elsevier, Amsterdam 2005, t. 11.
- Leśniak J.: Środowisko i zasoby naturalne. [w:] *Zarządzanie zasobami środowiska*, T.M. Łąguna, M. Witkowska-Dąbrowska (red.), Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok – Olsztyn 2010.
- Leśniewski M.A.: *Ekorozwojowe źródła konkurencyjności gmin w Polsce*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013.

- Leśniewski M.A.: Pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych jako forma przedsiębiorczości ekologicznej. [w:] *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorstw sektora energii odnawialnej Polsce*. Badania przeprowadzone pod kierunkiem prof. K. Kucińskiego w Kolegium nauk o Przedsiębiorstwie SGH w Warszawie. Nr 01/S/0003/11. Raport z badań. SGH, Warszawa 2010.
- Leśniewski M.A.: Zrównoważony rozwój a konkurencyjność organizacji. Wybrane problemy. [w:] *Wybrane aspekty rozwoju przedsiębiorczości akademickiej*, Z. Olesiński (red.). Wydawnictwo Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2012.
- Lever F.W., Turok I.: Competitive Cities: Introduction to the review. *Urban Studies*, 1999, t. 36, nr 5-6.
- Lijewski T., Mikułowski B., Wyrzykowski J.: *Geografia turystyki Polski*. PWE, Warszawa 1998.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M.: *Potencjał dochodowy samorządów Polsce*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- Łasinowski H.: Społeczne uwarunkowania ekorozwoju. [w:] *Mechanizmy i uwarunkowania rozwoju*, B. Poskrobko (red.). Politechnika Białostocka, Białystok 1998.
- Łązniewska E., Gorynia M.: *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Łuczyszyn A.: *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013.
- Łuszczuk M.: Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych. [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, t. 1, T. Poskrobko (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Macias J.: Nowe koncepcje przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw. *Przeгляд Organizacji*, 2008, nr 9.
- Malecki E.: Jockeying for position: What it means and Why It Matters to Regional development Policy when Places Compete. *Regional Studies*, 2004, t. 38, nr 9.
- Malovics G.: *The Role of Natural Capital in Regional Development*, 2nd Central European Conference in Regional Science – CERS. Technical University of Košice, Košice 2007.
- Małachowski K. (red.): *Gospodarka a środowisko i ekologia*. CeDecWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2012.
- Mapa podziału hydrograficznego Polski*, INGW, Warszawa 2010.
- Markowski T., Kot J.: Ekonomiczne i finansowe instrumentarium polityki przestrzennej. *Samorząd Terytorialny*, 1992, nr 12.
- Markowski T., Stawasz D.: *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Markowski T.: Konkurencyjność i współpraca wewnątrzregionalna podstawą nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego. [w:] *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, Z. Mikołajewicz (red.). Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 1997.
- Markowski T.: Zarządzanie rozwojem miast. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Martin P., Rogers C.A.: Industrial location and public infrastructure. *Journal of International Economics*, 1995, nr 39.
- Martyniak Z.: *Organizacja i zarządzanie*. Antykwa, Kraków – Kluczbork 1997.
- Marx M., Strumsky D., Fleming L.: Mobility, skills, and the Michigan non-compete experiment. *Management Science*, 2003, nr 55.

- Mathienson A., Wall G.: *Tourism: Economic, Psyhical, and Social Impacts*. Longman, London – New York 1982.
- Matysiak A.: *Źródła kapitału społecznego*. Wydawnictwo AE, Wrocław 1999.
- McFetridge D.: Competitiveness: Concepts and measures. *Industry Canada. Occasional paper* 5, 1995.
- McNeely J.A. (red.): *Parks for Life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas*. IUCN, Gland 1993.
- Menard C.: Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts. *Journal of Economic Behavior and Organisation*, 1995, nr 28.
- Menard C.: Organizations as coordinating devices. *Metroeconomica*, 1994, t. 45, nr 3.
- Michalczyk Z.: Rola obszarów wiejskich w tworzeniu i wykorzystaniu zasobów wodnych w Polsce. *Woda-Środ.-Obsz. Wiej.*, 2004, t. 11, nr 4, 2a.
- Michalewska-Pawlak M.: *Priorytety i wyzwania polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej*. Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2013.
- Michalska S., Zajda K.: Trajektorie wykorzystania zasobów lokalnych w procesie rozwoju partnerstw terytorialnych. Case study lokalnych grup działania „Dolina Karpia” oraz „Kraina Rawki”. *Wież i Rolnictwo*, 2011, t. 153, nr 4.
- Michałowski K.: *Ekologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego*. Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2007.
- Miłaszewicz D.: Problemy społecznej efektywności sektora publicznego. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 2014, nr 180.
- Mirowski W.: Świadomość ekologiczna współczesnego społeczeństwa polskiego w świetle badań naukowych. [w:] *Świadomość ekologiczna i społeczne ruchy „Zielonych” w Polsce*, W. Mirowski, P. Gliński (red.). Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999.
- Misala J.: *Mierniki konkurencyjności gospodarki: aspekty teoretyczne i wnioski dla Polski*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2001.
- Mizgajski A., Stępniewska M.: Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju. [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, D. Kiełczewski, B.M. Dobrzańska (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2009.
- Młynarczyk Z., Zajadacz A. (red.): Uwarunkowania i plany rozwoju turystyki. Tom III Walory i atrakcje turystyczne. Potencjał turystyczny. Plany rozwoju turystyki. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, *Seria Turystyka i Rekreacja – Studia i Prace*, 2009, nr 3.
- Möller L.: Proekologiczna edukacja oraz informacja o środowisku jako główne składniki wiadomości ekologicznej. [w:] *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem, t. 1, Interdyscyplinarne założenia proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem. Studia Ekonomiczne*, M. Kramer, M. Urbaniec, A. Kryński (red.). C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Mudcumura G.M.: Toward a General Theory of Sustainability. [w:] *Sustainable Development Policy and Administration*, G.M. Mudacumura, M.S. Haque, D. Mebratu (red.). CRC Press, Boca raton 2006.
- Muller P., van der Bergh J.: Evolutionary economics theories of sustainable development. *Growth and change*, 2001, t. 32, nr 1.
- Muller P.: *Les politiques publiques*. Press Universitaires de France, Paris 2010.
- Murawska E., Siemiński W., Topczewska T.: Czynniki atrakcyjności i konkurencyjności lokalnych jednostek terytorialnych. *Człowiek i Środowisko*, 2001, t. 25, nr 1.
- Musiał W.: Wspieranie przedsiębiorczości lokalnej poprzez interwencjonizm samorządowy. *Współczesne Zarządzanie*, 2006, nr 3.

- Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju. PWE, Warszawa 1991.
- Niedek M.: EMAS w gminie. *Biuletyn Finanse Publiczne*, 2006, nr 4.
- North D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Nowacki K.: O próbie stanu wyjątkowego w inwestycjach drogowych? – dwie ustawy, jeden wyrok i dwie opinie. [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.). WUWr, Wrocław 2009.
- Nowakowska A.: Dobrze zarządzać to zrozumieć „własne podwórko”. *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, t. 37, nr 2.
- Nowakowska A.: *Regionalny wymiar procesów innowacji*. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011.
- Nunes P., van den Bergh J.: Economic valuation of biodiversity: sense or nonsense? *Ecological Economics*, 2001, t. 39, nr 2.
- Obłój K.: *Strategia sukcesu firmy*. PWE, Warszawa 2000.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.
- Ocena wpływu realizacji polityki spójności perspektywy 2004–2006 na zwiększenie możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski Wschodniej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Ochrona Środowiska 2014. Informacje i Opracowania Statystyczne*. GUS, Warszawa 2014.
- Olesiński Z.: *Zarządzanie w regionie: Polska, Europa, Świat*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2005.
- Olesiński Z.: *Zarządzanie relacjami międzyorganizacyjnymi*. C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Ołędzka-Koprowska E.: Przyczyny konfliktów ekologicznych w społeczności lokalnej. [w:] *Rola konsultacji i negocjacji społecznych w procedurze uzgadniania inwestycji zmieniających środowisko*, W. Lenart (red.). EKOKONSULT, Gdańsk 2000.
- Osborne D., Gaebler T.: *Rządzić inaczej*. Media Rodzina of Poznań, Poznań, 1992.
- Ossowska L., Poczta W.: *Endogenne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich Pomorza Środkowego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2009.
- Papuziński A.: Świadomość ekologiczna w świetle teorii i praktyki (Zarys politologicznego modelu świadomości ekologicznej). *Problemy Ekorozwoju*, 2006, t. 1, nr 1.
- Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*. IUCN, Gland – Cambridge 1994.
- Parysek J.: *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001.
- Parysek J.: Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym. [w:] *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, J. Parysek (red.), PWN, Warszawa 1995.
- Patrzalek L.: *Finanse samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2005.
- Pawłowski A.: Rewolucja rozwoju zrównoważonego. [w:] *Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development*, 2009, t. 4, nr 1.
- Pearce D., Markandya A., Barbier E.B.: *Blueprint for Green Economy*. Earthscan, London 1989.
- Pearce D.: *Tourism today. A geographical analysis. Second edition*. Longman Publishing Group, Essex 1995.
- Pecquer B., Zimmermann J.B.: *Economie de proximités*. Hermes Science Publications, Paris, 2004.
- Pejovich S.: *Economic Analysis of Institutions and Systems*. Kluwer A.P., Dordrecht 1995.

- Perkins F.: *Practical Cost-Benefit Analysis*. MacMillan Education Australia Pty Ltd., Melbourne 1994.
- Peszko G., Raczka J., Kisiła O., Cygler M.: *Ekonomiczne korzyści dla Polski wynikające z wdrożenia prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.
- Peterson T., Waterman R.: W poszukiwaniu doskonałości. cyt. Za J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, Kierowanie. wyd. PWE, Warszawa 1997.
- Pięcek B.: Sytuacja finansowa gmin objętych siecią Natura 2000 na tle regionu Zielone Płuca Polski i kraju. [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*. A. Bołtromiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Piontek B.: *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Piontek F. (red.): *Ekonomia a rozwój zrównoważony, t. 2 – Wdrażanie*. Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Jeziora Uściwierskie PLH060009.
- Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Janowskie PLB060005.
- Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Janowskie PLB060005.
- Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Lasy Sobiborskie PLH 060043.
- Plawgo B. (red.): *Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej*. Fundacja BFKK, Białystok 2010.
- Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do 2016 roku*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.
- Pondel H.: *Środowisko przyrodnicze w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie Wielkopolski*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013.
- Pondel H.: Środowisko naturalne w działalności gmin wiejskich województwa wielkopolskiego. [w:] *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*. K. Michałowski (red.). Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Porawski A. (red.): *Współpraca JST w Polsce stan i potrzeby. Raport*. ZMP, Poznań, listopad 2013.
- Porter M.E.: The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, 1990, t. 68, nr 2.
- Porter M.E.: *Przewaga konkurencyjna. Osiągnięcie i utrzymanie lepszych wyników*. Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.
- Porter M.E.: *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York 1998.
- Porter M.E.: Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, November-December 1999.
- Poskrobko B., Poskrobko T.: *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*. PWE, Warszawa 2012.
- Poskrobko B.: Usługi środowiska jako kategoria ekonomii zrównoważonego rozwoju. *Ekonomia i Środowisko*, 2010, t. 37, nr 1.
- Poskrobko B.: Paradygmat zrównoważonego rozwoju jako wiodący kanon w badaniu nowych obszarów ekonomii. *Ekonomia i Środowisko*, 2013, t. 46, nr 3.
- Poskrobko B.: Teoretyczne i praktyczne podstawy nauki o zarządzaniu środowiskiem. *Ekonomia i Środowisko*, 2003, t. 23, nr 1.
- Potencjał turystyczny Polski Wschodniej – badanie poprzedzające tworzenie kampanii reklamowej. Raport z badania jakościowego*. Raport przygotowany przez dom badawczy MAISON dla Polskiej Organizacji Turystycznej. Warszawa, kwiecień 2009.
- Potoczek A., Jachowicz S.: *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej im. Papieża Jana Pawła II, Toruń 2005.

- Potoczek A., Stępień J.: *Podstawy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*. Wydawnictwo Uczelniane WSG, Bydgoszcz 2008.
- Potoczek A.: *Interwencjonizm samorządowy w praktyce działania władz publicznych (na przykładzie Funduszu Wsparcia w woj. kujawsko-pomorskim)* Tom VIII. PWSZ IPIA Studia Lubuskie, Sulechów 2012.
- Prandecka B.: *Długofalowe zadania trwałego rozwoju Polski i ochrony środowiska przyrodniczego. Synteza*. Filia UW w Białymstoku, Białystok 1994.
- Program gospodarki wodnej województwa lubelskiego*. Część II i III. Lublin 2005.
- Program Rozwoju Energetyki dla Województwa Lubelskiego*, przyjęty uchwałą nr CCXL-VI/3054/09 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 7 lipca 2009 r.
- Program zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, tom I. IUNG, Lublin 2004.
- Przewodnik po projektach współpracy osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2012.
- Ptaszycka-Jackowska D., Baranowska-Janota M.: *Przyrodnicze obszary chronione. Możliwości użytkowania*. IGPiK, Warszawa 1996.
- Radecki W.: *Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych*, OA PTTK Kraków 1987.
- Rallet A., Torre A.: Proximity and localization. *Regional Studies*, 2005, t. 39, nr 1.
- Raport o stanie lasów w Polsce 2011*. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych. Warszawa, czerwiec 2012.
- Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2009 roku*. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2010.
- Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2010 roku*. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2011.
- Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2011 roku*. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2012.
- Raport o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2013 roku*, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Lublin 2014.
- Raport określający cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej na lata 2010-2019*. Minister Gospodarki, Warszawa 2011.
- Ray Ch.: Neo-endogeneous rural development in the UE. [w:] *Handbook of Rural Studies*, P. Clocke, T. Marsden, P. Mooney (red.). Sage, London 2005.
- Ray Ch.: Towards a Meta – Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights. *Sociologia Ruralis*, 1999, t. 39, nr 4.
- Ray Ch.: Towards a theory of the dialectic of rural development. *Sociologia Ruralis*, 2006, t. 27, nr 3.
- Reed D. (red.): *Structural Adjustment, The Environment and Sustainable Development*. Earthscan, London 1997.
- Reese L.A.: *Explaining the extent of local economic development activity: evidence from Canadian cities*, Environment and Planning C, 1992, t. 10.
- Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 r.*, Urząd Marszałkowski w Lublinie, Lublin 2014.
- Reijnen J.: The role of local authorities in fostering local initiatives (compared with experiences in other countries). [w:] *Local initiatives. Alternative path for development*, A. Sutton (red.). Presses Interuniversitaires Europeennes, Maastricht 1987.
- Rio+ 20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 20.6.2011, COM(2011) 363 wersja ostateczna.

- Rizov M.: Rural development under the European CAP: The role of diversity. *The Social Science Journal*, 2005, t. 42.
- Rocznik Statystyczny Województw 2014 r. GUS, Warszawa 2014.
- Rodrik D.: Thinking about Governance. [w:] *Governance, Growth, and Development Decision-making*, D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama, D. Rodrik. World Bank Working Paper, 2008.
- Rogall H.: *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Zysk i s-ka, Poznań 2010.
- Rulińska M.: *Współpraca pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego*. FRDR, Warszawa 2002.
- Ryszkowski L.: Idea rolnictwa ekologicznego – postawienie zagadnienia. *Zesz. Probl. Post. Nauk Roln.*, 1984, t. 286.
- Saar M. A.: *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?* CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2011.
- Saxenian A.: From brain drain to brain circulation: Transnational communities and regional upgrading in India and China. *Studies of Comparative International Development*, 2005, t. 40, nr 2.
- Shaffer R., Deller S., Marcouiller D.: *Community Economics: Linking Theory and Practice*. Blackwell Publishing, Ames 2004.
- Shucksmith M.: Disintegrated Rural Development? Neo-Endogenous Rural Development Planning and Place-Shaping in Diffused Power Context. *Sociologia Ruralis*, 2010, t. 50, nr 4.
- Sierak J. (red.): *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*. Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2010.
- Sikora J.: *Agroturystyka. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Sikorska-Wolak I.: Możliwości rozwoju i specyficzne formy turystyki na obszarach prawnie chronionych w Polsce. [w:] *Regionalne aspekty rozwoju turystyki*, M. Jalinik (red.). EkoPress, Białystok 2009.
- Siudek T., Zawojcka A.: Competitiveness in the Economic Concepts, Theories and Empirical Research. *Oeconomia*, 2014, t. 13, nr 1.
- Skorupska A. (red.): *Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego*. Wydawnictwo Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2005.
- Slangen L.G.H.: *New Institutional Economics and Economic Organisational Theory*. Wageningen University, 2002.
- Słodowa-Hełpa M.: Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego – zbędny balast czy warunek sukcesu w pracy doradców rolniczych? *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego*, 1996, nr 4.
- Słodowa-Hełpa M.: Inteligentna specjalizacja polskich regionów – warunki, wyzwania i dylematy. *Roczniki Nauk Społecznych*, 2013, t. 41 (5), nr 1.
- Słodowa-Hełpa M.: *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*. CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2013.
- Słodowa-Hełpa M.: Wyzwania stojące przed polskim samorządem lokalnym w perspektywie 2014–2020. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 2013, nr 6 (255).
- Słodowa-Hełpa M.: Zrównoważony rozwój a konkurencyjność. Wyzwania oraz dylematy. [w:] *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, D. Kiełczewski (red.), Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2009.
- Sobala-Gwosdz A.: *Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim*. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.

- Sobol A.: Zrównoważony rozwój gmin szwedzkich. [w:] *Zrównoważony rozwój doświadczenia polskie i europejskie*, S. Czaja (red.). Wydawnictwo I-bis Wrocław, Wrocław 2005.
- Sochacka-Krysiak H. (red.): *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. SGH w Warszawie, Warszawa 2006.
- Stan ochrony środowiska w województwie lubelskim 2003*, WIOŚ, Lublin 2004.
- Stanaszek A., Tędziągolska M.: *Badanie świadomości ekologicznej Polaków 2010 ze szczególnym uwzględnieniem energetyki przyjaznej środowisku. Przeprowadzone w ramach projektu „Z energetyką przyjazną środowisku za pan brat”*, raport z badania, Warszawa, styczeń 2011.
- Stankiewicz M.J.: *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencji przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*. Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Stanny M., Czarnecki A.: *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C.: *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D.: *Zarządzanie w Jednostkach Samorządu Terytorialnego – wybrane zagadnienia i obszary działania*. Placet, Warszawa 2013.
- Storper M.: *The regional world: territorial development in a global economy*. Guilford Press, New York 1997.
- Strategia marki Janów Lubelski zoom natury*. Janów Lubelski 2013
- Strategia na rzecz zrównoważonej konkurencyjności branży budowlanej i jej przedsiębiorstw*. COM(2012) 433 final, Bruksela 31.07.2012.
- Strategia rozwoju lokalnego Miasta i Gminy Janów Lubelski na lata 2008–2015*. Janów Lubelski 2007.
- Strategia rozwoju lokalnego Miasta i Gminy Janów Lubelski na lata 2015-2022*. Janów Lubelski 2014.
- Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Urząd Marszałkowski w Lublinie, Lublin 2014.
- Strategia rozwoju zrównoważonego Polski do roku 2025*. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 1999.
- Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2011.
- Stręk M., Lipka K.: *Metoda oceny wartości przyrodniczej obszaru gminy ze szczególnym uwzględnieniem roli mokradeł*. *Inżynieria Ekologiczna*, 2012, nr 29.
- Styś T., Witwicki B.: *Nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Wybrane aspekty*. Analiza Instytutu Sobieskiego nr 54, czerwiec 2013 r.
- Suchta J. (red.): *Wycena i gospodarowanie nieruchomościami na obszarach cennych ekologicznie (cenna ekologiczna – wartość ekonomiczna)*. Zachodnie Centrum Organizacji, Olsztyn – Zielona Góra 1997.
- Sumień T.: *Marketing obszarowy miast, gmin i regionów*. *Człowiek i Środowisko*, 1997, t. 21, nr 2.
- Swianiewicz P., Dziemianowicz W.: *Atrakcyjność inwestycyjna miast 1998–1999*. *Polska Regionów*, 2000, nr 7.
- Swianiewicz P.: *Konkurencja o środki unijne w opiniach polityków i pracowników samorządowych*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013, t. 52, nr 2.
- Sychut W., Chmielewski J.T.: *Świadomość ekologiczna mieszkańców obszarów chronionych*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Lublin 1990.
- Szczupak B., Czornik M.: *Środowisko przedsiębiorczości a konkurencyjność miasta*. [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, A. Klasik (red.). AE w Katowicach, Katowice 2001.

- Szczyt Ziemi, *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro*. Wydawnictwo IOŚ, Warszawa 1993.
- Szewczuk A.: Rozwój lokalny i regionalny – główne determinanty. [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Zioło (red.). Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Szewczuk A.: Rozwój lokalny na tle współczesnych uwarunkowań – rekomendacje dla praktyki samorządowej. [w:] *Nauka szansą rozwoju regionu*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 655, Ekonomiczne Problemy Usług nr 71, Szczecin 2011.
- Szewczyk P., Midor K.: *Zrównoważony rozwój w gminach województwa śląskiego*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2007.
- Szromek A.R.: Przegląd wskaźników funkcji turystycznej i ich zastosowanie w ocenie rozwoju turystycznego obszaru na przykładzie gmin województwa śląskiego, *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie*, Politechnika Śląska, 2012, z. 61
- Szromek A.R.: *Wskaźniki ilościowe w ocenie sprawności operacyjnej sanatoriów*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej w Gliwicach, Gliwice 2007.
- Sztando A.: Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych, *Samorząd Terytorialny*, 1999, nr 7–8.
- Sztando A.: Konkurencyjność gospodarza a kreowanie dochodów w gminnej polityce budżetowej. [w:] *Konkurencyjność miast i regionów: materiały z konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej oraz Katedrę Polityki Ekonomicznej i Prognozowania Rozwoju AE w Krakowie*, Z. Szymła (red.). Mogilany, 28–29.09.1999.
- Sztando A.: Obszary lokalnej polityki gospodarczej. [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, R. Bról (red.). Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1083, Wrocław 2005.
- Sztando A.: Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin. *Samorząd Terytorialny*, 1998, nr 11.
- Sztando A.: Pro gospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1161. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Szymański W.: Planowanie przestrzenne na NIMBY. *Problemy Ocen Środowiskowych*, 2008, nr 3.
- Śleszyński J.: *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*. Wydawnictwo Aries, Warszawa 2000.
- Śleszyński J.: Metody wyceny środowiska przyrodniczego. *Ekonomia i Środowisko*, 2006, t. 29, nr 1.
- Temali M.: *The Community Economic Development Handbook*. Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul, 2002.
- The European Commission Communities: Governance and Development*. COM (03) 615. October 2003.
- Thompson A.A., Strickland A.J.: *Strategic Management. Concepts and Cases*. R.D. Irwin, Homewood, Ill., Boston 1996.
- Tovey H., Bruckmeier K., Mooney R.: Innovation in rural development and rural sustainable development. [w:] *Rural Sustainable development in the knowledge society. Perspectives on rural policy and planning*, K. Bruckmeier, H. Tovey (red.), Farnham, Surrey, England; Burlington, Vt.: Ashgate, c2009.
- Tryburski W.: Z zagadnień etyki środowiskowej. [w:] *Ochrona środowiska w filozofii i teologii*, J.M. Dołęga, J.W. Czartoszewski, (red.). ATK, Warszawa 1999.

- Tucki A.: Formy ochrony przyrody jako element atrakcyjności turystycznej na przykładzie regionu lubelskiego. *Problemy Ekologii Krajobrazu* t. XXVII. *Krajobrazy rekreacyjne – kształtowanie, wykorzystanie, transformacja*, A. Richling (red.). Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Polska Asocjacja Ekologii Krajobrazu, Biała Podlaska 2010.
- Urbanek G.: Od operacyjnej do strategicznej przewagi konkurencyjnej. *Przegląd Organizacji*, 2011, nr 12.
- Warszyńska J., Jackowski A.: *Podstawy geografii turystyki*. PWN, Warszawa 1978.
- Warszyńska J.: Funkcja turystyczna Karpat polskich. *Folia Geographica. Series Geographica -Oeconomica*, 1985, t. 18.
- Wasilewski A.: *Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich*, Studia i Monografie. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
- Weaver D.B.: Ecotourism and its potential contribution to economic revitalisation of Saskatchewan and Manitoba. [w:] *Embracing and Managing Change in Tourism*. Routledge, London 1998.
- Wiatrak A.P.: Role of public consultations in strategic public management. *Współczesne Zarządzanie*, 2010, nr 1.
- Wiatrak A.P.: *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*. IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Williamson O.E.: *The Economic Institution of Capitalism*. The Free Press, New York 1987.
- Wiszniewska B., Farr A., Jędrońska J.: *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Warszawa 2002.
- Witkowska-Dąbrowska M., Łąguna T.M. (red.): *Zarządzanie zasobami środowiska*. Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Białystok 2010.
- Witkowska-Dąbrowska M.: Wyznaczanie obszarów strategicznych. [w:] *Zrównoważony rozwój obszarów cennych. Tom 1. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, T. Poskrobko (red.). Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011.
- Witkowska-Dąbrowska M.: Wyznaczanie strategicznych obszarów ekologicznie cennych. [w:] *Analiza uwarunkowań wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie powiatu olsztyńskiego ziemskiego z wykorzystaniem doświadczeń Portugalii*, T.M. Łąguna, I.M. de Jesus (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2010.
- Wojciechowski E.: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Wojciechowski E.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Wojtyna A.: Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa. *Ekonomista*, 2001, nr 1.
- Wong C.: Determining Factors for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK, *Regional Studies*, 1998, t. 32, z. 8.
- Woods M.: *Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring*. Sage Publishing House, London 2005.
- Woźniak J.: Polskie województwa jako potencjalne ośrodki regionalnej myśli strategicznej. [w:] *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.). Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. 5, Kraków 2012.

- Wódz J.: Świadomość ekologiczna mieszkańców Górnego Śląska – postawienie problemu. [w:] *Problemy świadomości ekologicznej*, J. Wódz (red.). Wydawnictwo ŚIN, Katowice 1990.
- Wysocka E.: Przestrzenne aspekty konkurencyjności w świetle integracji z Unią Europejską. *Człowiek i Środowisko*, 2001, t. 25, nr 1.
- Zajda K., Kretek-Kamińska A.: *Wykorzystanie zasobów Lokalnych Grup Działania*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Zajda K.: Projekty współpracy Lokalnych Grup Działania z województwa łódzkiego. *Więś i Rolnictwo*, 2013, t. 161, nr 4.
- Zajda K.: Innowacja w wiejskiej przedsiębiorczości. Studium przypadku działalności gospodarczej z obszaru Doliny Pilicy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2013, t. 51, nr 1.
- Zajda K.: Władza lokalna, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy – współdziałanie na rzecz rozwoju wsi. Studium przypadku gmin wiejskich powiatu radomszczańskiego. *Samorząd Terytorialny*, 2013, nr 3.
- Zajda K.: Współpraca Lokalnych Grup Działania porównanie sieci tworzonych przez organizacje z województwa lubuskiego i małopolskiego. *J. Agribus. Rural Dev.*, 2013, t. 27, nr 1.
- Zalewski A.: Ekonomika rozwoju lokalnego (wybrane zagadnienia). [w:] *Gospodarka miejska*. SGH, Warszawa 1995.
- Zalewski A.: Konkurencja między jednostkami terytorialnymi a efektywność gospodarki. [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, D. Strahl (red.). Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1124, Wrocław 2006.
- Zalewski A.: Samorząd terytorialny a gospodarka lokalna. [w:] *Państwo, społeczeństwo i gospodarka – proces przekształceń systemowych*. Wydawnictwo SGH, Warszawa 1993.
- Zalewski A.: Uwarunkowania stymulowania rozwoju lokalnego. *Problemy Zarządzania*, 2006, nr 3.
- Zaremba D.: Potrzeba czystego środowiska a rozwój zrównoważony. [w:] *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Wdrażanie*, F. Piontek (red.). Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Zaręba D.: *Ekoturystyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Zegar J.S.: *Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym*. SGH, Warszawa 2003.
- Zielińska A.: Abilities of running an economic activity on protected areas, *Economics & Sociology*, 2009, t. 2, nr 2.
- Zielińska A.: Etyka środowiskowa a zrównoważone gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych. [w:] *Działania ekonomiczne podmiotów rynkowych, materiały konferencyjne*, D. Kopycińska (red.). Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2007.
- Zielińska A.: *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Zielińska A.: Zastosowanie metody wyceny ekonomicznej dla obszarów przyrodniczo cennych. [w:] *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Malickiemu*, B. Kryk (red.). Uniwersytet Szczeciński, Katedra Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych, Szczecin 2011.
- Ziółkowski M., Goleń M.: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym. [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochacka-Krysiak (red.). SGH, Warszawa 2003.

- Ziółkowski M.: Instrumenty zarządzania strategicznego. [w:] *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, G. Maśloch, J. Sierak (red.). Oficyna wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.
- Ziółkowski M.: Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, A. Zalewski (red.). Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.
- Zmiany klimatu a rolnictwo i obszary wiejskie*. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, FDPA, Warszawa 2008.
- Zwolińska-Ligaj M.: *Integracja funkcji gospodarczych i środowiskowych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. Perspektywa przedsiębiorstw*. Maszynopis. PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska 2015.
- Zwolińska-Ligaj M.: Przedsiębiorczość na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego. *Roczniki Naukowe SERiA*, 2014, t. 15, z. 4.
- Zwolińska-Ligaj M.: Rola samorządów gminnych w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich regionu Zielone Płuca Polski. [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*, A. Bołtromiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Żek M.: Funkcja turystyczna obszaru nadbużańskiego. *Turystyka i Hotelarstwo*, 2008, nr 14.

Akty prawne

- Dyrektywa 79/409/EWG w sprawie ochrony dziko żyjących ptaków.
- Dyrektywa azotanowa (Dyrektywa Rady 91/676/EEC, z grudnia 1991 roku).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków. Dz.U. 2001 nr 121, poz. 1307.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Dz.U. 2007, nr 221, poz. 1645.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków. Dz.U. nr 25, poz. 1330.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt. Dz.U. 2011, nr 237, poz. 1419.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu wód podziemnych. Dz.U. 2008, nr 143, poz. 896.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Dz.U. 2002, nr 122, poz. 1055.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin. Dz.U. 2012, nr 0, poz. 81.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących grzybów objętych ochroną. Dz.U. 2004, nr 168, poz. 1765.
- Uchwała Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020.
- Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2011, nr 152, poz. 897.

- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych*, Dz.U. 1991, nr 9, poz. 31.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach JST*. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*. Dz.U. 2013, nr 0, poz. 21.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*. Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. *o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*. Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 *o gospodarce komunalnej*. Dz.U. 2011, nr 45, poz. 236.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*. Dz.U. 2004, nr 261, poz. 2603, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003r. *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Dz.U. 2003, nr 96, poz. 837.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*. Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627., z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. z 2003, nr 80, poz. 717.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 *o finansach publicznych*. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. *o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców* Dz.U. 2000, nr 60, poz. 704 ze zmianą Dz.U. 2003, nr 189, poz. 1850 z dnia 19 września 2003.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*. Dz.U. 2004, nr 123, poz. 1291.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 *o samorządzie powiatowym*. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*. Dz.U. 1998, nr 142, poz. 1590 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach*. Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Dz.U. 2010, nr 21, poz. 104.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r., *o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101, z późn. zm.

Strony internetowe

- <http://www.bosbank.pl>, dostęp z dnia 01.01. 2015.
- <http://www.bugrajem.eu>, dostęp z dnia 10.10.2015.
- <http://www.ccre.org>, dostęp z dnia 10.10.2014.
- <http://dna.lgd-region-wloszczowa.pl>, dostęp z dnia 12.12.2014.
- <http://www.dolinazielawy.pl>, dostęp z dnia 15.1.2015.
- http://www.edziennik.lublin.uw.gov.pl/WDU_L/2013/584/akt.pdf, dostęp z dnia 01.02.2015.
- <http://www.ekomuzeumlubelszczyzny.pl>, dostęp z dnia 10.08.2015.
- <http://www.encyklopedialesna.pl/hasla/index/17835>, dostęp z dnia 10.10.2015.

<http://www.eog.gov.pl>, dostęp z dnia 1.1.2015.
<http://www.eur-lex.europa.eu>, dostęp z dnia 10.08.2015.
<http://www.frampol.pl>, dostęp z dnia 10.02.2015.
http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/2014_2020/Documents/POPW_akcept_KE.pdf, dostęp z dnia 11.08.2015.
<http://www.gdos.gov.pl>, dostęp z dnia 01.05.2014.
<http://www.gdrc.org/uem/eco-tour/quebec-declaration.pdf>, dostęp z dnia 12.08.2015.
<http://www.gotania.pl>, dostęp z dnia 10.02.2015.
<http://www.idn.org.pl>, dostęp z dnia 10.10.2014.
http://www.imuz.edu.pl/aktualnosci/k251109f/referaty/1_9%20konerencja%20IMUZ.pdf, dostęp z dnia 15.09.2013.
<http://www.iucn.org>, dostęp z dnia 10.02.2015.
<http://www.kajakiempowieprzu.pl>, dostęp z dnia 10.08.2015.
<http://www.klsterzit.pl>, dostęp z dnia 12.10.2015.
<http://www.kraina.org.pl>, dostęp z dnia 1.02.2015.
<http://www.kresypiekneznaturypl>, dostęp z dnia 13.11.2013.
<http://www.lfosn.org.pl/index.php?kat=57>, dostęp z dnia 10.10.2014.
<http://www.lgdkram.pl>, dostęp z dnia 10.08.2015.
<http://www.Lotkrasnystaw.pl>, dostęp z dnia 10.11.2013.
<http://www.ltk-intermodal.pl/pl/terminal-intermodalny>, dostęp z dnia 15.02.2015.
<http://www.lubelskie.pl>, dostęp z dnia 25.03.2014.
<http://www.malowniczeuzdrowiska.pl>, dostęp z dnia 08.09.2015.
<http://www.maweb.org>, dostęp z dnia 02.02.2015.
<http://www.minrol.gov.pl>, dostęp z dnia 12.09.2014.
<http://www.mir.gov.pl>, dostęp z dnia 11.03.2015.
<http://www.mos.gov.pl>, dostęp z dnia 10.02.2014.
http://www.mrr.gov.pl/polityka_regionalna/SRPW_2020/Dokumenty%20i%20ekspertyzy/Documents/375180a_6a5694a818fe987b3595bf6ecGrosse.pdf, dostęp z dnia 10.02.2014.
<http://www.nfosigw.gov.pl>, dostęp z dnia 14.01.2015.
<http://www.nowoczesnegminy.pl>, dostęp z dnia 18.02.2015.
http://www.parki.lubelskie.pl/parki_krajobrazowe/lasy-janowskie.html, dostęp z dnia 10.08.2015.
<http://www.pi.gov.pl>, dostęp z dnia 13.03.2014 2012.
http://www.pogorzedynowskie.pl/data/referaty/VIIIIBS/ref_3_VIIIIBS.pdf, dostęp z dnia 10.08.2015.
<http://www.poleskipn.pl>, dostęp z dnia 30.03.2015.
<http://www.polskawschodnia.gov.pl>, dostęp z dnia 30.03.2015.
<http://www.pot.gov.pl/component/rubberdoc/doc/3727/raw>, dostęp z dnia 10.10.2014.
http://www.proekob.bip.lublin.pl/upload/pliki/Statut_CZG_PROEKOB.pdf, dostęp z dnia 30.03.2015.
<http://www.programszwajcarski.gov.pl>, dostęp z dnia 01.02.2014.
<http://www.reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/defining-sustainable-competitiveness>, dostęp z dnia 01.08.2015.
<http://www.roztoczanski.pl>, dostęp z dnia 30.03.2015.
<http://www.roztocze.wkraj.pl>, dostęp z dnia 14.09.2014.
<http://www.roztozczewita.pl>, dostęp z dnia 25 marca 2014.
<http://www.samorząd.pap.pl>, dostęp z dnia 15.03.2014.
<http://www.solaryjozefow.pl>, dostęp z dnia 25 marca 2014.
<http://www.sosnowica-turystyka.pl>, dostęp z dnia 25.03.2014.

www.stat.gov.pl/bdl/html/indeks.html, dostęp z dnia 07.03.2014.
<http://www.uncsd2012.org/isfd.html>, dostęp z dnia 1.14.2014.
<http://www.wielkopolskie.ksow.pl>, dostęp z dnia 10.02.2015.
<http://www.wios.lublin.pl>, dostęp z dnia 25 marca 2014.
<http://www.wof.wlodawa.eu>, dostęp z dnia 19.02.2015.

Spis tabel

Tabela 1.1. Typologia zasobów lokalnych.....	21
Tabela 2.1. Priorytety polityki zrównoważonego rozwoju na podstawie priorytetów polityki rozwoju	99
Tabela 3.1. Podstawowa charakterystyka trzech podejść krytycznych do koncepcji konkurencyjności terytorialnej.....	110
Tabela 4.1. Wskaźniki cenności ekologicznej gmin wiejskich/wiejsko-miejskich	155
Tabela 4.2. Działalność gospodarcza według form ochrony przyrody	173
Tabela 5.1. Kryteria doboru gmin, w których przeprowadzono badania.....	192
Tabela 5.2. Poziom wykształcenia a samoocena poziomu wiedzy radnych z zakresu problematyki ochrony środowiska.....	196
Tabela 5.3. Zagrożenia środowiska przyrodniczego w gminie w opinii radnych.....	197
Tabela 5.4. Gotowość ponoszenia wydatków z budżetu domowego na likwidację występujących w gminie zagrożeń dla środowiska przyrodniczego a poziom wykształcenia	198
Tabela 5.5. Statystyki opisowe wskazywanych deklarowanych i optymalnych kwot samo opodatkowania	200
Tabela 5.6. Rozdysponowanie kwoty samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w gminie	201
Tabela 5.7. Deklaracja dobrowolnego samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w najbliższym otoczeniu a poziom wykształcenia	202
Tabela 5.8. Gotowość radnych do ponoszenia kosztów utrzymania użytku ekologicznego na terenie gminy z uwzględnieniem jej lokalizacji według powiatów.....	204
Tabela 5.9. Gotowość radnych do zapłaty za utrzymanie użytku ekologicznego a poziom wykształcenia	205
Tabela 5.10. Opinie radnych na temat wybranych dylematów związanych z realizacją zrównoważonego rozwoju w gminie	208
Tabela 5.11. Wewnętrzne uwarunkowania rozwoju gmin w opinii wójtów i burmistrzów	213
Tabela 5.12. Zewnętrzne czynniki rozwoju gmin w opinii wójtów i burmistrzów.....	215
Tabela 5.13. Problemy zrównoważonego rozwoju w sferze społecznej wskazane w analizach SWOT strategii rozwoju badanych gmin.....	219
Tabela 5.14. Problemy zrównoważonego rozwoju w sferze gospodarczej wskazane w analizach SWOT strategii rozwoju badanych gmin.....	220

Tabela 5.15. Problemy zrównoważonego rozwoju w sferze środowiskowej wskazane w analizach SWOT strategii rozwoju badanych gmin	221
Tabela 5.16. Ograniczenia gospodarczego wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych gminy w procesie rozwoju postrzegane z perspektywy władz samorządowych.....	224
Tabela 5.17. Problemy rozwoju rolnictwa w badanych gminach wskazane w analizach SWOT strategii/planów rozwoju badanych gmin.....	226
Tabela 5.18. Problemy rozwoju turystyki w badanych gminach wskazane w analizach SWOT strategii/planów rozwoju badanych gmin.....	227
Tabela 5.19. Charakterystyka intensywności występowania zagrożeń dla środowiska przyrodniczego w gminie.....	230
Tabela 5.20. Charakterystyka konfliktów na tle ochrony środowiska występujących w badanych gminach.....	231
Tabela 5.21. Charakterystyka gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według poziomu i dynamiki własnego potencjału dochodowego.....	243
Tabela 5.22. Charakterystyka gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według struktury własnego potencjału dochodowego.....	247
Tabela 6.1. Znaczenie dla rozwoju gminy poszczególnych funkcji gospodarczych – w opinii wójtów i burmistrzów.....	252
Tabela 6.2. Wdrażane i preferowane przez władze gminne do wdrażania w najbliższej przyszłości (w perspektywie 5 lat) kierunki rozwoju gminy	253
Tabela 6.3. Podstawowe dokumenty planistyczne i programowe rozwoju gminy.....	257
Tabela 6.4. Podmioty uczestniczące w opracowaniu strategii rozwoju/ zrównoważonego rozwoju gminy.....	257
Tabela 6.5. Składy autorskie strategii rozwoju gmin	258
Tabela 6.6. Elementy struktury strategii.....	260
Tabela 6.7. Cele strategiczne planów rozwoju społeczno-gospodarczego w badanych gminach.....	261
Tabela 6.8. Działania podejmowane przez badane urzędy gmin w ramach monitoringu gminnych planów/programów/strategii rozwoju.....	262
Tabela 6.9. Instrumenty/sposoby upubliczniania informacji dotyczących realizacji gminnych planów/programów/strategii rozwoju wykorzystywane w badanych urzędach gmin	263
Tabela 6.10. Strategie funkcjonalne badanych gmin przyrodniczo cennych	264
Tabela 6.11. Ocena trudności realizacji poszczególnych działań w ramach prowadzenia gospodarki odpadami oraz utrzymania porządku i czystości w gminie.....	268

Tabela 6.12. Ograniczenia proekologicznych działań/usprawnień organizacyjnych podejmowanych przez urzędy gmin w opinii pracowników ds. ochrony środowiska.....	272
Tabela 6.13. Działania urzędów gmin dotyczące pozyskiwania, przetwarzania i udostępniania informacji ekologicznej.....	273
Tabela 6.14. Działania urzędów gmin z zakresu edukacji ekologicznej	274
Tabela 6.15. Główni partnerzy urzędu gminy w realizacji działań z zakresu edukacji ekologicznej	275
Tabela 6.16. Komunalne inwestycje proekologiczne zrealizowane w badanych gminach w okresie 2007–2013 ze wskazaniem zewnętrznych źródeł ich finansowania	277
Tabela 6.17. Współpraca gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w sferze ochrony środowiska	279
Tabela 6.18. Identyfikacja przesłanek (na poziomie kultury ogólnej) wdrażania proekologicznej kultury urzędu gminy.....	283
Tabela 6.19. Wyróżniki proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów na poziomie strategicznym zarządzania	285
Tabela 6.20. Wyróżniki proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów na poziomie taktycznym zarządzania.....	286
Tabela 6.21. Wyróżniki proekologicznej kultury organizacyjnej urzędów na poziomie operacyjnym zarządzania	287
Tabela 6.22. Stan zaawansowania wdrażania proekologicznej kultury organizacyjnej według poziomów zarządzania	288
Tabela 6.23. Modele zrównoważonego rozwoju w samorządach gminach	291
Tabela 6.24. Schemat wyodrębniania typów modelu zrównoważonego w gminach położonych na obszarach przyrodniczo cennych	292
Tabela 7.1. Analiza konkurencji wśród badanych gmin w zakresie konkurencyjności środowiskowej.....	300
Tabela 7.2. Działania urzędu gminy ukierunkowane na wykorzystanie zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju	301
Tabela 7.3. Kierunki wykorzystania zasobów i walorów środowiska na cele gospodarcze w badanych gminach w ramach aktywności LGD	303
Tabela 7.4. Instrumenty wspierania przedsiębiorstw proekologicznych wykorzystywane przez władze gminy	306
Tabela 7.5. Zmienne diagnostyczne uwzględnione w badaniu konkurencyjności środowiskowej (czynnikowej)- wybrane uwarunkowania i czynniki rozwoju funkcji turystycznej	308
Tabela 7.6. Kryteria klasyfikacji badanych gmin z uwzględnieniem atrakcyjności wynikającej z warunków przyrodniczych.....	310

Tabela 7.7. Charakterystyka skupień (przy wyodrębnieniu dwóch skupień) w grupowaniu uwarunkowań atrakcyjności turystycznej badanych gmin	312
Tabela 7.8. Przyporządkowanie badanych gmin do wyodrębnionych dwóch skupień gmin wg uwarunkowań atrakcyjności turystycznej	313
Tabela 7.9. Charakterystyka skupień (przy wyodrębnieniu trzech skupień) w grupowaniu uwarunkowań atrakcyjności turystycznej badanych gmin	314
Tabela 7.10. Przyporządkowanie badanych gmin do wyodrębnionych trzech skupień gmin według uwarunkowań atrakcyjności turystycznej	314
Tabela 7.11. Działania na rzecz rozwoju turystyki podejmowane przez badane samorządy	318
Tabela 7.12. Poziom i zdolność konkurencyjna badanych gmin w obszarze konkurencyjności środowiskowej	321
Tabela 7.13. Typ realizowanego modelu zrównoważonego rozwoju a poziom konkurencyjności środowiskowej	324
Tabela 7.14. Wytwarzanie produktu turystycznego a poziom konkurencyjności środowiskowej	324

Spis wykresów

Wykres 5.1. Struktura wykształcenia badanych radnych	194
Wykres 5.2. Status społeczno-zawodowy badanych radnych.....	195
Wykres 5.3. Samoocena poziomu wiedzy radnych z zakresu problematyki ochrony środowiska	196
Wykres 5.4. Powody chęci zlikwidowania zagrożeń środowiska występujących na terenie gminy	198
Wykres 5.5. Skłonność radnych do samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w najbliższej okolicy (kwoty deklarowane do zapłacenia i kwoty wskazane jako pożądane do utrzymania dobrego stanu środowiska)	199
Wykres 5.6. Przyczyny odmowy dobrowolnego samoopodatkowania na rzecz ochrony środowiska w najbliższym otoczeniu	201
Wykres 5.7. Struktura kwot deklarowanych przez radnych wyrażających gotowość do ponoszenia kosztów utrzymania użytku ekologicznego na terenie gminy.....	203
Wykres 5.8. Podmioty odpowiedzialne, w opinii radnych, za podejmowanie działań na rzecz poprawy stanu środowiska w gminach	206
Wykres 5.9. Występowanie na terenie gminy obszarów chronionych jako destymulanta rozwoju – w opinii badanych radnych	206
Wykres 5.10. Opinie radnych na temat potrzeby otrzymywania rekompensaty/ wsparcia dla gmin przyrodniczo cennych w związku z koniecznością utrzymania wysokiej jakości środowiska naturalnego	207
Wykres 5.11. Obszary, które władze lokalne powinny brać pod uwagę podejmując decyzje o kierunkach rozwoju gminy – w opinii radnych.....	207
Wykres 5.12. Wewnętrzne determinanty rozwoju lokalnego w opinii radnych.....	217
Wykres 5.13. Wybrane problemy rozwoju gmin w opinii badanych radnych	222
Wykres 5.14. Występowanie na terenie gminy obszarów chronionych jako destymulanta rozwoju – w opinii wójtów i burmistrzów, radnych oraz pracowników ds. ochrony środowiska	232
Wykres 5.15. Negatywne efekty funkcjonowania gminy na obszarze cennym przyrodniczo w opinii przedstawicieli samorządu	234
Wykres 5.16. Pozytywne efekty funkcjonowania gminy na obszarze cennym przyrodniczo w opinii przedstawicieli samorządu	235
Wykres 5.17. Wpływ na rozwój gminy objęcia jej siecią obszarów chronionych Natura 2000 – w opinii wójtów i burmistrzów	238

Wykres 5.18. Obszary współpracy badanych samorządów z administracją obszarów chronionych (parków narodowych i krajobrazowych).....	240
Wykres 5.19. Dynamika własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa lubelskiego według typu gmin w latach 2004/2001, 2008/2005 i 2013/2011	245
Wykres 6.1. Liczba osób zajmujących się sprawami ochrony środowiska w urzędzie gminy.....	270
Wykres 6.2. Podstawowe zewnętrzne źródła finansowania komunalnych inwestycji proekologicznych	278
Wykres 6.3. Struktura realizowanych przez badane samorzady modeli rozwoju zrównoważonego	294
Wykres 7.1. Współpraca z instytucjami, organizacjami i środowiskami na rzecz wykorzystania zasobów i walorów przyrodniczych gminy w procesie jej rozwoju.....	325

Spis rysunków

Rysunek 4.1. Klasyfikacja metod wyceny środowiska przyrodniczego	167
Rysunek 5.1. Rozmieszczenie przestrzenne 30 gmin z próby badawczej	193
Rysunek 5.2. Kluczowe czynniki sukcesu gmin przyrodniczo cennych	214
Rysunek 7.1. Model instytucjonalno-organizacyjnego wsparcia wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego w procesach stymulowania zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych	345
Rysunek 7.2. Mechanizm wsparcia samorządu gminnego w podejmowaniu konkurencyjności środowiskowej.....	347

Aneks

Tabela 1. Podstawowe ograniczenia działalności gospodarczej dotyczące obszarów chronionych

Forma ochrony przyrody	Podstawa prawna	Ograniczenia
Park narodowy i rezerwat przyrody	Art. 15 <i>Ustawy o ochronie przyrody</i>	<ul style="list-style-type: none"> • zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, • zakaz chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania jaj, polowania; • zakaz pozyskiwania roślin oraz grzybów; • zakaz użytkowania obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody; • zakaz zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków; • zakaz pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu; • zakaz niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów; • zakaz prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony; • zakaz stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów; • zakaz zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części; • zakaz połowu ryb i innych organizmów wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych; • zakaz ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem; • zakaz wspinaczki, eksploracji jaskiń lub zbiorników wodnych; • zakaz ruchu pojazdów poza drogami publicznymi; • zakaz umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych; • zakaz używania sprzętu motorowego; • zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu; • zakaz biwakowania; • zakaz prowadzenia badań naukowych; • zakaz wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych; • zakaz organizacji imprez rekreacyjno-sportowych.

Park krajo- brazowy	Art. 17 <i>Usta- wy o ochronie przyrody</i>	<ul style="list-style-type: none"> • zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco od- działywać na środowisko; • zakaz umyślnego zabijania dziko występujących zwie- rząt, z wyjątkiem racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej, rybackiej i łowieckiej; • zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpol- nych, przydrożnych i nadwodnych; • zakaz pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu; • zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształca- jących rzeźbę terenu; • zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych; • zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pa- sie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej; • zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie sze- rokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pa- sie technicznym brzegu morskiego; • zakaz likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno- -błotnych; • zakaz wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia własnych gruntów rolnych; • zakaz prowadzenia chowu i hodowli zwierząt metodą bezściółkową; • zakaz utrzymywania otwartych rowów ściekowych i zbiorników ściekowych; • zakaz organizowania rajdów motorowych i samocho- dowych; • zakaz używania sprzętu motorowego na otwartych zbior- nikach wodnych.
Obszar Natu- ra 2000	Art. 33 <i>Usta- wy o ochronie przyrody</i>	<ul style="list-style-type: none"> • zabrania się, z zastrzeżeniem sytuacji, kiedy przemawia- ją za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu pub- licznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i braku rozwiązań alternatywnych, po- dejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczegól- ności: <ol style="list-style-type: none"> 1. pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wy- znaczono obszar Natura 2000 lub 2. wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochro- ny został wyznaczony obszar Natura 2000, lub 3. pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

<p>Obszar chronionego krajobrazu</p>	<p>Art. 24 <i>Ustawy o ochronie przyrody</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • zakaz zabijania dziko występujących zwierząt, z wyjątkiem wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką; • zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; • zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych; • zakaz wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu; • zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu; • zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli służą innym celom niż ochrona przyrody lub zrównoważone wykorzystanie użytków rolnych i leśnych oraz racjonalna gospodarka wodna lub rybacka; • zakaz likwidowania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy i obszarów wodno-błotnych; • zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej; • zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego.
<p>Pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny, zespół przyrodniczo-krajobrazowy</p>	<p>Art. 45 <i>Ustawy o ochronie przyrody</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • zakaz niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru; • zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu; • zakaz uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby; • zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych; • zakaz likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych; • zakaz wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia użytkowanych gruntów rolnych; • zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi; • zakaz wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu; • zakaz umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, z wyjątkiem wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką; • zakaz zbioru roślin i grzybów na obszarach użytków ekologicznych; • zakaz umieszczania tablic reklamowych.

Źródło: *Ustawa o ochronie przyrody...*, dz. cyt.

Tabela 2. Kierunki rozwoju badanych gmin wskazane w strategiach rozwoju

Preferowane kierunki rozwoju Gmina	1. w ogólnych strategiach/planach rozwoju 2. w Lokalnych Strategiach Rozwoju (LSR) 3. w funkcjonalnych strategiach rozwoju (jeżeli takie opracowano)
Janów Podlaski	1. turystyka, agroturystyka, hodowla bydła mlecznego, zdrowa żywność 2. agroturystyka, turystyka wiejska, turystyka kwalifikowana (turystyka wodna, konna, rowerowa) 3. turystyka transgraniczna, wodna i przyrodnicza
Konstantynów	1. turystyka, agroturystyka 2. agroturystyka, turystyka wiejska, turystyka kwalifikowana (turystyka wodna, konna, rowerowa) 3. turystyka transgraniczna, wodna i przyrodnicza
Józefów	1. turystyka, agroturystyka, przetwórstwo owocowo-warzywne i drzewne, rolnictwo ekologiczne, leśnictwo 2. turystyka wiejska, agroturystyka, przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy
Łukowa	1. turystyka, agroturystyka, lecznictwo sanatoryjne, produkcja mebli 2. agroturystyka, turystyka wiejska, produkcja energii ze źródeł odnawialnych
Obsza	1. rozwój produkcji zdrowej żywności metodami ekologicznymi, rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego szczególnie w zakresie biopaliw, rozwój turystyki i agroturystyki 2. agroturystyka, turystyka wiejska, produkcja energii ze źródeł odnawialnych
Dzwola	1. agroturystyka, produkcja zdrowej żywności 2. agroturystyka, turystyka wiejska, produkcja zdrowej żywności, produkcja i usługi oparte na lokalnych zasobach przyrodniczych oraz rzemiosło i rękodzielnictwo
Janów Lubelski	1. agroturystyka, ekoturystyka, produkcja zdrowej żywności, rozwój produktów tradycyjnych i regionalnych 2. agroturystyka, turystyka wiejska, produkcja zdrowej żywności, produkcja i usługi oparte na lokalnych zasobach przyrodniczych oraz rzemiosło i rękodzielnictwo 3. turystyka aktywna, edukacyjna, przyrodnicza
Modliborzyce	1. turystyka, agroturystyka, rolnictwo ekologiczne 2. agroturystyka, turystyka wiejska, produkcja zdrowej żywności, produkcja i usługi oparte na lokalnych zasobach przyrodniczych oraz rzemiosło i rękodzielnictwo
Janowiec	1. zdrowa żywność, rolnictwo ekologiczne, rolnictwo specjalistyczne 2. agroturystyka, turystyka wiejska, rzemiosło, turystyka w oparciu o dziedzictwo historyczno-kulturowe 3. turystyka zdrowotna powiązana z aktywną, turystyka przyrodniczo-kulturowa

Kazimierz Dolny	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka zrównoważona rekreacja i turystyka, rolnictwo ekologiczne, agroturystyka, lecznictwo uzdrowiskowe 2. agroturystyka, turystyka wiejska, rzemiosło, turystyka w oparciu o dziedzictwo historyczno-kulturowe 3. turystyka zdrowotna powiązana z aktywną, turystyka przyrodniczo-kulturowa
Wąwolnica	<ol style="list-style-type: none"> 1. agroturystyka, turystyka aktywna 2. agroturystyka, turystyka wiejska, rzemiosło, turystyka w oparciu o dziedzictwo historyczno-kulturowe 3. turystyka zdrowotna powiązana z aktywną, turystyka przyrodniczo-kulturowa
Kraśniczyn	<ol style="list-style-type: none"> 1. potencjał produkcyjny gospodarstw rolnych umożliwia rozwój praktycznie wszystkich kierunków upraw i hodowli, produkcja wysokiej jakości żywności, turystyka, rozwój produkcji odnawialnych źródeł energii (szczególnie z biomasy), agroturystyka, turystyka wiejska, rolnictwo specjalistyczne 2. zielarstwo, rolnictwo ekologiczne, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, uprawy energetyczne
Wilków	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka kwalifikowana, produkcja chmielu i jabłek 2. produkcja i przetwórstwo owoców i warzyw, agroturystyka i turystyka wiejska, produkcja energii odnawialnej, rolnictwo ekologiczne, turystyka edukacyjna i tematyczna
Dębowa Kłoda	<ol style="list-style-type: none"> 1. agroturystyka, przetwórstwo rolno-spożywcze 2. usługi turystyczne i wspomagające turystykę, agroturystyka, produkcja dóbr usług opartych na lokalnych zasobach
Sosnowica	<ol style="list-style-type: none"> 1. produkcja ekologiczna, produkcja surowców bioenergetycznych, turystyka 2. rolnictwo ekologiczne, agroturystyka, turystyka wiejska 3. turystyka kulturowa, turystyka przyrodnicza
Stężycza	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, agroturystyka 2. produkcja energii ze źródeł odnawialnych
Lubycza Królewska	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, rolnictwo 2. turystyka wiejska, rolnictwo ekologiczne, przetwórstwo ekologicznych produktów rolnych, produkcja energii odnawialnej
Susiec	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, ekoturystyka 2. turystyka wiejska, rolnictwo ekologiczne, przetwórstwo ekologicznych produktów rolnych, produkcja energii odnawialnej
Tarnawatka	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, zdrowa żywność, agroturystyka, produkcja biomasy 2. turystyka wiejska, rolnictwo ekologiczne, przetwórstwo ekologicznych produktów rolnych, produkcja energii odnawialnej
Tomaszów Lubelski	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, przemysł spożywczy 2. turystyka wiejska, rolnictwo ekologiczne, przetwórstwo ekologicznych produktów rolnych, produkcja energii odnawialnej
Rossosz	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, zielarstwo, produkcja energii ze źródeł odnawialnych 2. agroturystyka, turystyka wiejska, turystyka kwalifikowana (turystyka wodna, konna, rowerowa) 3. turystyka transgraniczna, wodna i przyrodnicza

Sławatycze	<ol style="list-style-type: none"> 1. agroturystyka, turystyka, rolnictwo 2. agroturystyka, turystyka wiejska, turystyka kwalifikowana (turystyka wodna, konna, rowerowa) 3. turystyka transgraniczna, wodna i przyrodnicza
Urszulín	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, 2. rolnictwo ekologiczne, agroturystyka, turystyka wiejska 3. turystyka przygodowa (ekstremalna), edukacyjna, przyrodnicza, kulturowa
Włodawa	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, rolnictwo ekologiczne, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii 2. agroturystyka, turystyka zrównoważona nad jeziorem Białym, rolnictwo ekologiczne, produkcja energii ze źródeł odnawialnych, usługi transportowe, budowlane 3. turystyka kulturowa, turystyka przyrodnicza
Adamów	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, agroturystyka, 2. turystyka wiejska, agroturystyka, przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy
Krasnobród	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka kwalifikowana: wędkarstwo, myślistwo, sporty zimowe, kolarstwo, jazda konna itd., turystyka uzdrowiskowa 2. turystyka wiejska, agroturystyka, przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy 3. turystyka zdrowotna, turystyka uzdrowiskowa
Łabunie	<ol style="list-style-type: none"> 1. produkcja zdrowej żywności, turystyka kwalifikowana, 2. agroturystyka i turystyka wiejska rzemiosło lub rękodzielnictwo, przetwórstwo produktów rolnych i leśnych, usługi budowlane
Skierbieszów	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka krajoznawcza, agroturystyka, turystyka kwalifikowana 2. agroturystyka i turystyka wiejska, rzemiosło lub rękodzielnictwo, przetwórstwo produktów rolnych i leśnych, usługi budowlane
Stary Zamość	<ol style="list-style-type: none"> 1. rolnictwo ekologiczne, turystyka, 2. agroturystyka i turystyka wiejska rzemiosło lub rękodzielnictwo, przetwórstwo produktów rolnych i leśnych, usługi budowlane
Zwierzyniec	<ol style="list-style-type: none"> 1. turystyka, agroturystyka, 2. turystyka wiejska, agroturystyka, przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych, wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy 3. turystyka przyrodnicza i zdrowotna- ziołolecznictwo, klimatoterapia, sylwoterapia, turystyka zrównoważona

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju badanych gmin i LSR LGD.

Tabela 3. Identyfikacja modeli zrównoważonego rozwoju realizowanych w badanych samorządach

Gmina/y i typ modelu	Stałe komisje Rady Gminy ds. rozwoju	Struktura Rady LGD według sektorów Publiczny/Spoleczny/Gospodarczy	Udział władz w opracowaniu strategii	Udział mieszkańców w opracowaniu strategii	Udział ekspertów w opracowaniu strategii	Udział NGO's w strukturach Rady LGD	Tworzenie warunków do debaty z NGO's	Współpraca w zakresie działań proekologicznych z mieszkańcami	Stała współpraca samorządu/spoleczności lokalnej z instytucjami naukowymi, np. w ramach klastra	Doświadczenie we współpracy międzysektorowej poza LGD
Janów Podlaski, Konstantynów oddolny	+	33,33/ 33,33/ 33,33	+	+	-	+	-	-	-	-
Józefów agencyjny	+	45,45/ 45,45/ 9,1	+	+	-	+	-	-	-	-
Łukowa agencyjny	-	44,4/ 33,3/ 22,2	+	+	-	+	-	-	-	-
Obsza agencyjny	+	44,4/ 33,3/ 22,2	+	+	-	+	-	-	-	-
Dzwola, Modliborzyce oddolny	+	7/73/20	+	+	-	+	-	-	-	-
Janów Lubelski oddolny w kierunku zintegrowanego agencyjny w kierunku zintegrowanego	+	7/73/20	+	+	-	+	-	-	-	+
Janowiec oddolny w kierunku zintegrowanego	-	41/38/21	+	+	+	+	-	+	-	+

Kazimierz Dolny oddolny w kierunku zintegrowanego	+	41/38/21	+	+	-	+	-	+	-	+
Wąwolnica agencyjny w kierunku zintegrowanego	+	41/38/21	+	+	+	+	-	-	-	+
Kraśniczyn agencyjny	-	45/41/14	+	+	-	+	-	-	-	+
Wilków aliansów w kierunku zintegrowanego	+	18/59/23	+	-	+	+	-	-	+	+
Dębowa Kłoda oddolny	+	41/47/12	+	+	-	+	-	+	-	-
Sosnowica oddolny	+	43/48/9	+	+	-	+	-	+	-	-
Stężycza agencyjny	+	33,33/ 33,33/ 33,33	+	+	+	+	-	-	-	-
Lubycza Królewska agencyjny w kierunku zintegrowanego	+	43/43/14	+	+	-	+	+	-	-	+
Susiec oddolny w kierunku zintegrowanego	+	43/43/14	+	+	+	+	-	+	-	+
Tarnawatka agencyjny	+	43/43/14	+	+	-	+	-	-	-	-
Tomaszów Lubelski agencyjny	+	43/43/14	+	+	-	+	-	-	-	+
Rossosz oddolny	+	33,33/ 33,33/ 33,33	+	-	-	+	-	+	-	-
Sławatycze oddolny w kierunku zintegrowanego	+	33,33/ 33,33/ 33,33	+	+	+	+	-	+	-	-
Urszulin oddolny	-	43/48/9	+	+	-	+	-	-	-	-
Włodawa oddolny	+	43/36/21	+	+	-	-	-	+	-	-

Adamów agencyjny	+	45,45/ 45,45/ 9,1	+	+	-	+	-	-	-	-
Krasnobród* agencyjny w kierunku zin- tegowanego	+	45,45/ 45,45/ 9,1	+	+	+	+	-	-	+	+
Łabunie agencyjny	-	11/78/11	+	-	+	-	-	-	-	-
Skierbieszów oddolny	-	11/78/11	+	+	-	-	-	-	-	-
Stary Zamość agencyjny	+	11/78/11	+	-	+	-	-	-	-	-
Zwierzyniec oddolny w kie- runku zintegro- wanego	+	45,45/ 45,45/ 9,1	+	+	-	+	+	+	-	-

Źródło: opracowanie własne; w żadnej z badanych gmin nie wystąpił udział NGOs w tworzeniu strategii rozwoju, ani też współpraca w zakresie działań proekologicznych z organizacjami proekologicznymi; *wysoka aktywność samorządu we wspieraniu przy zaawansowanej współpracy rozwoju funkcji uzdrowiskowej – utworzona stała komisja Rady Gminy ds. rozwoju uzdrowiska, klaster uzdrowiskowy, związek partnerski uzdrowiskowy.