

**Alojzy Zalewski**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **CZY ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ LOKALNY JEST MOŻLIWY?**

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy zrównoważony rozwój lokalny zapewniający równowagę między społeczeństwem, gospodarką i środowiskiem przyrodniczym jest możliwy. Aby na to pytanie odpowiedzieć, trzeba przeprowadzić analizę oddziaływania rozwoju lokalnego na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko przyrodnicze oraz ocenić możliwości osiągnięcia równowagi między nimi.

Rozwój lokalny dokonuje się głównie w wyniku inwestycji rozwojowych realizowanych przez firmy, gospodarstwa domowe i instytucje, a zwłaszcza przez władze lokalne. Każda inwestycja wywiera wielostronny wpływ na swoje otoczenie społeczno-gospodarcze i przyrodnicze. To oddziaływanie realizowanych inwestycji rzutuje w coraz większym stopniu (na skutek interakcji oddziaływań i kumulacji ich efektów) na efektywność społeczno-ekonomiczną i ekologiczną rozwoju lokalnego. W związku z tym ocena oddziaływania rozwoju powinna być dokonywana już na etapie planowania, aby można było minimalizować jego negatywne skutki, a maksymalizować korzystne efekty. Taka ocena jest niezbędna również do zapewnienia możliwości kształtowania rozwoju zrównoważonego gminy, gdyż bez znajomości charakteru, siły i współzależności różnych oddziaływań realizowanych projektów i programów inwestycyjnych oraz planów rozwoju nie jest to możliwe.

Rozwój społeczno-gospodarczy gminy odbywa się w określonym środowisku przyrodniczym przez zagospodarowanie terenów odpowiednio do potrzeb zlokalizowanych na nich funkcji. Następuje więc przekształcenie środowiska przyrodniczego do potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego. Możliwości jednak tych przekształceń są ograniczone zdolnością asymilacyjną środowiska przyrodniczego,

po przekroczeniu której zostaje naruszona istniejąca w nim równowaga. W związku z tym kształtowanie równowagi między gospodarką i społeczeństwem a środowiskiem przyrodniczym jest możliwe przy zachowaniu równowagi ekologicznej.

Ustawa Prawo ochrony środowiska w art. 3 ust. 50 definiuje rozwój zrównoważony jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń [Ustawa z dnia 27 kwietnia...]. Natomiast ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nałożyła na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta obowiązek sporządzania (art. 17 ust. 4) projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz (art. 17 ust. 5) prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 [Ustawa z dnia 27 marca...; Świetlik 2004, s. 8-10]. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy prognoza oddziaływania na środowisko i prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego zapewnią integrację sfer: politycznej, gospodarczej, społecznej i przyrodniczej oraz zagwarantują możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb współczesnego pokolenia i przyszłych pokoleń (sprawiedliwość międzypokoleniowa) w procesach realizacji planów i funkcjonowania obiektów stworzonych w ich wyniku. Aby na nie odpowiedzieć, trzeba bliżej przyjrzeć się różnorodnym oddziaływaniom realizacji (i eksploatacji) projektów, programów i planów rozwoju.

Ocena oddziaływania pojedynczej inwestycji na środowisko społeczno-gospodarcze i przyrodnicze jest stosunkowo prosta, natomiast taka ocena planów i programów rozwoju lokalnego jest bardzo skomplikowana ze względu na interakcje różnorodnych oddziaływań poszczególnych inwestycji i kumulowanie się ich efektów. Ocena ta komplikuje się dodatkowo na skutek konieczności sporządzania prognoz skutków realizacji zamierzeń rozwojowych.

Ocenę oddziaływania rozwoju lokalnego można prowadzić *ex post* i *ex ante*. Ocena *ex post* pozwala ocenić istniejące relacje między środowiskiem społecznym, gospodarczym i przyrodniczym, ale nie może ich zmienić, a jedynie wskazać występujące niedostosowania i zagrożenia. Wiedza uzyskana w jej wyniku może być wykorzystana do kształtowania równowagi społeczno-gospodarczo-ekologicznej w przyszłości. Natomiast zasadniczo odmienna jest ocena *ex ante*, ponieważ opiera się na prognozie skutków realizacji projektów, programów i planów rozwoju. Powinna być sporządzana na etapie planowania rozwoju, aby mogła wpływać na kształt tych planów, zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Rozwój projektu inwestycyjnego od wstępnego pomysłu do jego eksploatacji może być przedstawiony w formie cyklu zawierającego trzy fazy: przedinwesty-

cyjną, inwestycyjną i operacyjną [Behrens, Hawranek 1993, s. 9]. Jego oddziaływanie na otoczenie społeczno-gospodarcze i przyrodnicze rozpoczyna się w fazie inwestycyjnej, w której następuje zagospodarowanie działki odpowiednio do potrzeb zlokalizowanej na niej funkcji (działalności). Realizacja projektu wpływa więc na strukturę użytkowania terenów oraz na środowisko przyrodnicze i gospodarke. Po zakończeniu budowy obiektu i jego wyposażeniu w niezbędne urządzenia przechodzi on do fazy eksploatacji i wytwarza określone produkty lub usługi. W procesie funkcjonowania oddziałuje na środowisko przyrodnicze i społeczne, gospodarke, finanse publiczne, infrastrukturę oraz na rynek zasobów i rynek produktów. W literaturze przedmiotu oddziaływania te są określane jako oddziaływania: przestrzenne, ekologiczne, rynkowe, ekonomiczne, fiskalne, infrastrukturalne i ruchowe (*traffic impact*) [Burchell, Listokin i in. 1994, s. 3, *The Impact...* 1997, s. 23-24]. Natomiast w fazie przedinwestycyjnej, która jest fazą studialno-koncepcyjną mającą na celu przygotowanie projektu inwestycyjnego, oddziaływania te nie występują, choć niektóre z nich muszą być uwzględnione.

Inwestor prywatny uwzględnia tylko te oddziaływania projektu inwestycyjnego, które wpływają na koszty jego budowy i eksploatacji oraz na uzyskiwane dochody. Dotyczy to przede wszystkim oddziaływania rynkowego, tj. oddziaływania na rynek zasobów (czynników produkcji) wpływającego na koszty produkcji i na rynek produktów, od którego zależą uzyskiwane przychody ze sprzedaży oraz oddziaływania ekologicznego. Pozostałych zaś oddziaływań nie uwzględnia, ponieważ mają one charakter zewnętrzny i wpływają na otoczenie społeczno-gospodarcze projektu.

Oceną pozostałych oddziaływań inwestor prywatny nie jest zainteresowany, ponieważ wymaga ona poniesienia określonych nakładów, a nie przynosi bezpośrednich korzyści. W tej sytuacji trudno oczekiwać, aby realizacja większej liczby projektów prywatnych mogła doprowadzić do rozwoju zrównoważonego (społeczno-gospodarczo-ekologicznego). Inwestorzy ci dążą bowiem do maksymalizacji zysku, a ustawowe wymagania ochrony środowiska traktują jako ograniczenie zwiększające koszty budowy i eksploatacji projektu inwestycyjnego, natomiast zainteresowanie sferą społeczną ograniczają głównie do dostępności pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i umiejętnościach. Taki rozwój dokonuje się w ramach określonych przez zdolność asymilacyjną środowiska przyrodniczego. Można więc powiedzieć, że jest to raczej ekorozwój niż rozwój zrównoważony, ponieważ podporządkowuje rozwój gospodarczy i społeczny wymaganiom ochrony środowiska przyrodniczego i zachowania jego zasobów.

Realizacja większej liczby projektów niezależnych (prywatnych), programów i planów rozwoju lokalnego powoduje interakcje różnych oddziaływań i kumulacje ich skutków. Oddziaływania te można podzielić według czasu ich trwania i sposobu powstawania [Burchell, Listokin i in. 1994, s. 107-108]. Według pierwszego kryterium dzieli się je na krótkotrwałe, występujące w fazie inwestycyjnej, i długotrwałe – w fazie eksploatacyjnej. Według sposobu powstawania wyróżnia się od-

działywania bezpośrednie, pośrednie i indukowane. Oddziaływania bezpośrednie są efektem realizacji projektu inwestycyjnego i jego eksploatacji, którego funkcjonowanie prowadzi do powstania oddziaływań pośrednich, a te z kolei generują oddziaływania indukowane. Na przykład budowa osiedla mieszkaniowego umożliwia zamieszkanie w nim określonej liczbie osób (oddziaływanie bezpośrednie), do ich obsługi powstają różne obiekty: sklepy, firmy usługowe, szkoły itp. (oddziaływanie pośrednie,), które do swego funkcjonowania wymagają innych firm: zaopatrzeniowych, remontowych, ochroniarskich itp. (oddziaływanie indukowane). Można więc powiedzieć, że oddziaływanie bezpośrednie tworzy oddziaływanie pośrednie, a to z kolei – oddziaływanie indukowane.

Interakcje oddziaływań są to relacje zachodzące między różnymi oddziaływaniami danego projektu lub między oddziaływaniami różnych projektów na określonym obszarze. Prowadzą one do kumulacji oddziaływań, które mogą być [Therivel 2004, s. 144]:

- addytywne będące sumą wszystkich oddziaływań;
- neutralizujące: jedne oddziaływania przeciwdziałają innym, redukując ich ogólny negatywny lub pozytywny wpływ;
- synergiczne, których wzajemne interakcje oddziaływań tworzą skumulowany efekt większy od sumy indywidualnych oddziaływań.

Kumulacja oddziaływań dokonuje się również w wyniku oddziaływań podejmowanego projektu z efektami przeszłego, teraźniejszego i przewidywanego rozwoju. Ocena tych efektów kumulacyjnych powinna uwzględniać uwarunkowania dotychczasowych procesów rozwoju, które ukształtowały istniejące warunki oraz [Reference Guide... 2004]:

- zmiany w środowisku spowodowane przez projekt,
- wpływ tych zmian na:
  - warunki zdrowotne i społeczno-ekonomiczne,
  - dziedzictwo kulturowe,
  - bieżące użytkowanie ziemi i zasobów,
  - obiekty i tereny mające wartość historyczną, archeologiczną, paleontologiczną i architektoniczną,
- jakąkolwiek zmianę projektu spowodowaną przez środowisko.

Do kształtowania zrównoważonego rozwoju lokalnego niezbędna jest w miarę dokładna prognoza oddziaływań projektów, programów i planów rozwoju oraz ich wzajemnych interakcji. Stosunkowo najprostsza jest prognoza oddziaływań bezpośrednich, trudniejsza – oddziaływań pośrednich, a najtrudniejsza – oddziaływań indukowanych. Jeżeli wziąć pod uwagę złożoność interakcji różnych oddziaływań i kumulację ich skutków, to dokonanie dokładnej prognozy całokształtu tych oddziaływań wydaje się mało prawdopodobne. Z tego względu prognoza obejmuje z reguły oddziaływanie bezpośrednie i najważniejsze oddziaływania pośrednie i indukowane mające największy wpływ na funkcjonowanie lokalnego systemu społecz-

no-gospodarczego, dotyczy to zwłaszcza wpływu rozwoju na infrastrukturę gospodarczą i społeczną.

Pomiędzy rozwojem gospodarczym, społecznym i środowiskiem przyrodniczym występują różnego rodzaju sprzeczności. Aby je zobrazować, przytoczę kilka przykładów. Najbardziej wymownym przykładem sprzeczności między gospodarką i przyrodą jest problem ograniczenia emisji gazów cieplarnianych określony w Protokole z Kioto, którego nie podpisały m.in. USA ze względu na negatywny wpływ tego ograniczenia na wzrost gospodarczy. Likwidacja zakładu zatrującego środowisko przyczynia się do jego poprawy, ale negatywnie wpływa na gospodarkę i społeczeństwo, przynajmniej w okresie krótkim. Postęp techniczny z reguły korzystnie wpływa na wyniki finansowe przedsiębiorstwa i na środowisko przyrodnicze, ale często powoduje niekorzystne skutki makroekonomiczne (spadek dochodów i zaostrenie bariery popytu) i społeczne związane ze wzrostem bezrobocia.

Na tym tle nasuwa się wątpliwość, czy zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczo-ekologiczny jest możliwy. Już ćwierć wieku temu prof. J. Regulski stwierdził, że występowanie stałych sprzeczności między systemem funkcji a systemem zagospodarowania jest charakterystyczną cechą rozwoju miast. Rozwój zagospodarowania jest z reguły opóźniony w stosunku do rozwoju funkcji. W związku z tym miasto nie może osiągnąć stanu trwałej równowagi wewnętrznej, lecz najwyżej równowagę chwilową, po której występują stany napięć wewnętrznych [Regulski 1982, s. 47-50]. Należy przy tym podkreślić, że to stwierdzenie dotyczy równowagi cząstkowej między systemem funkcji a systemem zagospodarowania, która jest elementem ogólnej równowagi społeczno-gospodarczo-ekologicznej miasta.

W kontekście tych rozważań istotne wydaje się stwierdzenie P. Jeżowskiego podkreślające, że istota rozwoju zrównoważonego nie tkwi w równoważeniu relacji między takimi dziedzinami (ładami), jak gospodarka, społeczeństwo, przestrzeń czy przyroda, lecz w wyborze stopnia trwałości. Stopień trwałości bowiem określa nacisk na ochronę środowiska i dążenie do zachowania kapitału naturalnego względem potrzeb gospodarki i społeczeństwa [Jeżowski 2007, s. 13-14]. Innymi słowy, potrzeby gospodarki i społeczeństwa powinny być podporządkowane wymaganiom ochrony środowiska zapewniającym równowagę ekologiczną i trwałość kapitału naturalnego. Za takim podejściem do rozwoju zrównoważonego przemawia stwierdzona wyżej trudność sporządzenia dokładnej prognozy różnorodnych oddziaływań rozwoju lokalnego oraz całokształtu skutków ich interakcji i kumulacji, a także ograniczone możliwości równoważenia tych trzech sfer (społecznej, gospodarczej i ekologicznej) na skutek odmienności ich charakteru i struktury, która czyni je nieporównywalnymi, a więc trudnymi lub wręcz niemożliwymi do równoważenia. Ponadto równoważenie musiałoby oznaczać równorzędność poszczególnych sfer, co uniemożliwiłoby prowadzenie racjonalnej polityki rozwoju lokalnego wymagającej, w zależności od konkretnej sytuacji, różnicowania akcentów i celów rozwoju. Odnosi się to przede wszystkim do obszarów zurbanizowanych, w których konieczne jest uwzględnianie nie tylko wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, lecz także

środowiska stworzonego przez człowieka wraz z dziedzictwem kulturowym, środowiska gospodarczego wraz z żądaniem od władzy popierania przedsiębiorczości i wyższego zatrudnienia, środowiska społecznego wraz z żądaniem zmniejszenia skali ubóstwa i nierówności, dostępu do usług medycznych i edukacyjnych, a także partycypacji w istotnych decyzjach gospodarczych, społecznych i politycznych [Campagni, Capello, Nijkamp 1998, s. 103-118]. Istotne znaczenie z politycznego punktu widzenia ma również ogólna presja na wzrost płac i konsumpcji kosztem właściwej polityki ekologicznej [Stevens 1998, s. 119-130].

Rozważania te prowadzą do wniosku, że rozwój lokalny musi spełniać wiele celów o charakterze politycznym, społecznym, gospodarczym i ekologicznym, pomiędzy którymi występują różne sprzeczności i konflikty, dlatego też polityka rozwoju lokalnego musi łagodzić te sprzeczności i eliminować konflikty, czyli dokonywać racjonalnego kompromisu między stopniem osiągania poszczególnych celów. Kompromis ten jest osiągany w procesie politycznym, a podejmowane w nim decyzje rozwojowe stanowią syntezę celów i interesów rządzącej większości przy respektowaniu wymagań ochrony środowiska przyrodniczego. Jest to więc rozwój społeczno-gospodarczy realizowany w ramach wyznaczonych wymagań zachowania równowagi ekologicznej. Taki rozwój należałoby raczej nazywać eko-rozwojem niż rozwojem zrównoważonym, ponieważ ten drugi wymaga równoważenia sfer: społecznej, gospodarczej i ekologicznej, co jest możliwe tylko do pewnego stopnia, który określa zdolność asymilacyjna środowiska przyrodniczego. W związku z tym założenie, że rozwój zrównoważony jest rozwojem zapewniającym równowagę między społeczeństwem, gospodarką i przyrodą jest zbyt daleko idące, ponieważ abstrahuje od tego, że oprócz równowagi ekologicznej powinna być zapewniona równowaga społeczno-gospodarcza, której osiągnięcie jest mało prawdopodobne, o czym świadczy permanentne występowanie wielu negatywnych zjawisk społecznych, jak: bezrobocie, ubóstwo, nierówności społeczne itp.

Ogólnie biorąc, zapewnienie równowagi między społeczeństwem, gospodarką i przyrodą w rozwoju lokalnym wymaga osiągnięcia równowagi cząstkowej: społeczno-gospodarczej i ekologicznej oraz równowagi ogólnej społeczno-gospodarczo-ekologicznej. Taka równowaga nie powstanie samoczynnie, a jej ukształtowanie wydaje się mało prawdopodobne, ponieważ możliwości dostosowania środowiska do potrzeb rozwoju lokalnego są ograniczone barierą ekologiczną, której przekroczenie prowadzi do jego degradacji, natomiast osiągnięcie równowagi społeczno-gospodarczej jest, jak wykazuje doświadczenie, raczej niemożliwe. Ponadto dokładna prognoza całości oddziaływań rozwoju lokalnego i skutków ich wzajemnych interakcji jest również niemożliwa. W tej sytuacji zrównoważony rozwój lokalny jest bardziej postulatem niż rzeczywistością.

## Literatura

- Behrens W., Hawranek P.M., *Poradnik przygotowania przemysłowych studiów feasibility*, UNIDO, Warszawa 1993.
- Burchell R.W., Listokin D. i in., *Development Impact Assessment Handbook*, ULI – The Urban Land Institute, Washington D.C. 1994.
- Campagni R., Capello R., Nijkamp P., *Towards Sustainable City Policy: An Economy-Environment Technology Nexus*, „Ecological Economics” 1998, vol. 24.
- Jeżowski P., *Kategoria rozwoju zrównoważonego w naukach ekonomicznych*, [w:] *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego w XXI wieku*, red. P. Jeżowski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999.
- Reference Guide: Addressing Cumulative Environmental Effects*, Canadian Environmental Assessment Agency, 2004, [http://www.ceaa.gc.ca/013/0001/0008/guide1\\_e.htm](http://www.ceaa.gc.ca/013/0001/0008/guide1_e.htm).
- Regulski J., *Ekonomika miasta*, PWE, Warszawa 1982.
- Stevens M., *The Interdependence of Allocation Distribution, Scale and Stability*, „Ecological Economics” 1998, vol. 27.
- Świetlik M., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Urbanista, Warszawa 2004.
- The Impact of Environmental Assessment. A Review of World Bank Experience*, World Bank, Washington D.C. 1997.
- Therivel R., *Strategic Environmental Assessment in Action*, Earthscan, London 2004.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 2001 nr 62, poz. 627.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003 nr 80, poz. 717.

## IS BALANCED LOCAL DEVELOPMENT POSSIBLE?

### Summary

The paper attempts to answer the question of whether it is possible to achieve an equilibrium among nature, economy and society in local development. The analysis shows that accurate prediction of local development impacts and the consequences of their mutual interactions is rather impossible, and the possibility of balancing social, economic and ecological spheres is very limited. For these reasons simultaneous achievement of partial equilibria: socio-economic and ecological, and general socio-economic-ecological equilibrium is not possible. Therefore socio-economic local development should comply with the environmental protection requirements.