

Stanisław Czaja, Agnieszka Becla

WYBRANE PROBLEMY PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI LOKALNYCH STRATEGII ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO (NA PRZYKŁADZIE GMIN I SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH REGIONU WAŁBRZYSKIEGO)

1. Wstęp

Przełom XX i XXI stulecia można scharakteryzować jako okres poszukiwania nowych strategii rozwoju. Doświadczenia kilku wcześniejszych dekad pokazały, że preferowane wówczas „filozofie” rozwoju (wzrostu) ekonomicznego nie doprowadziły do założonych, pożądanych celów, generując dodatkowo trudne problemy społeczne i ekonomiczne (np. w sferze podziału produktu) oraz ekologiczne (np. degradację komponentów środowiska przyrodniczego). Bardzo wyraźnie pokazały to raporty przygotowane na zlecenie Klubu Rzymskiego¹, wywołując szeroką, globalną dyskusję nad przyszłością Ziemi i ludzkiej cywilizacji. Spowodowało to poszukiwania nowych ujęć, z których najbardziej znanym jest strategia zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*).

Jedną z cech tej strategii jest wskazówka metodyczna – „myśl globalnie, działaj lokalnie”. Pozwala to przenieść wiele zasad, celów i przedsięwzięć na poziom społeczności lokalnych w dowolnym regionie świata. Po pierwszym Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w roku 1992 upowszechniono dokument realizacyjny – Agendę 21, zawierający wiele propozycji na XXI stulecie. Dokument ten wymagał przygotowania odpowiednich lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego. Było to zadanie na kilka, kilkanaście lat.

Celami artykułu są identyfikacja i ocena problemów przygotowania i realizacji lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju w gminach i społecznościach lokalnych na terenie dawnego województwa wałbrzyskiego w latach 1993-2004. Obszar ten obejmuje 41 gmin usytuowanych na terenie trzech subregionów (zob. tab. 1): wałbrzysko-noworudzkiego (11 gmin), świdnicko-ząbkowickiego (20 gmin) i kłodz-

¹ Szczególne znaczenie miały tu dwa pierwsze raporty. Por. [Meadows i in. 1973; Mesarović, Pestel 1977].

Tabela 1. Gminy regionu wałbrzyskiego objęte badaniem

Subregion	Gmina	Charakter gminy	Charakterystyka
Wałbrzyski	Boguszów-Gorce	miejska	gmina na terenie dawnego zagłębia
	Czarny Bór	wiejska	rolnicza z elementami przemysłu
	Gluszyca	miejsko-wiejska	rolnictwo i uzdrowisko
	Jedlina Zdrój	miejska	uzdrowisko
	Mieroszów	miejsko-wiejska	rolnictwo, górnictwo i turystyka
	Nowa Ruda	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, stare zagłębie
	Radków	miejsko-wiejska	turystyka, przemysł
	Stare Bogaczowice	wiejska	rolnictwo
	Szczawno Zdrój	miejska	uzdrowisko
	Walim	wiejska	rolnictwo, turystyka
	Wałbrzych	miejska	przemysł, usługi, stare zagłębie
Kłodzki	Bystrzyca Kłodzka	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, turystyka
	Duszniki Zdrój	miejska	uzdrowisko
	Kłodzko	miejsko-wiejska	przemysł, usługi, rolnictwo, turystyka
	Kudowa Zdrój	miejska	uzdrowisko, turystyka
	Łądek Zdrój	miejsko-wiejska	uzdrowisko, rolnictwo, przemysł
	Lewin Kłodzki	wiejska	rolnictwo, turystyka
	Międylesie	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, turystyka
	Polanica Zdrój	miejska	uzdrowisko
	Stronie Śląskie	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, turystyka
	Szczytna	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, turystyka
Świdnicko- ząbkowicki	Bardo	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, turystyka
	Bielawa	miejska	przemysł, usługi
	Ciepłowody	wiejska	rolnictwo
	Dobromierz	wiejska	rolnictwo
	Dzierżoniów	miejsko-wiejska	przemysł, usługi, rolnictwo
	Jaworzyna Śląska	miejsko-wiejska	przemysł, transport, rolnictwo
	Kamieniec Ząbkowicki	wiejska	rolnictwo, transport
	Marcinowice	wiejska	rolnictwo
	Niemcza	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł
	Pieszyce	miejska	przemysł
	Piława Górna	miejska	przemysł
	Przeworno	wiejska	rolnictwo
	Stoszowice	wiejska	rolnictwo
	Strzegom	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, usługi
	Świdnica	miejsko-wiejska	przemysł, usługi, rolnictwo, turystyka
	Świebodzice	miejska	przemysł, usługi
	Ząbkowice Śląskie	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, usługi
	Ziębice	miejsko-wiejska	rolnictwo, przemysł, usługi
	Złoty Stok	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo, turystyka
	Zarów	miejsko-wiejska	przemysł, rolnictwo

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów gminnych, miejskich i miejsko-gminnych.

kiego (10 gmin). Były wśród nich gminy miejskie (11), wiejskie (10) oraz miejsko-wiejskie (20). Badania prowadzono zarówno w okresie funkcjonowania województwa walbrzyskiego (do roku 1998), jak i po reformie administracyjnej, która włączyła cały region do województwa dolnośląskiego, tworząc na nim struktury powiatowe (starostwa) w Świdnicy, Dzierżoniowie, Ząbkowicach Śląskich, Kłodzku i Wałbrzychu.

Badane gminy charakteryzowały się licznymi lokalnymi problemami ekologicznymi, związanymi z różnymi komponentami środowiska przyrodniczego. Zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego emitowane są z niskiej emisji (lokalne kotłownie), przez lokalny i tranzytowy ruch samochodowy, palenie traw, ognisk i śmieci oraz palenie odpadów. Tego typu źródła emisji pozostały do dziś, a nawet w ostatnich latach wzrosło ich znaczenie. W regionie walbrzyskim powodowane to było dwiema istotnymi przyczynami: (1) wzrostem cen ropy naftowej, wysokiej jakości węgla kamiennego i koksu, gazu opałowego i energii elektrycznej oraz (2) dostępem do pozyskiwanego nielegalnie węgla opałowego pochodzącego z tzw. biedaszybów.

Wody powierzchniowe, mimo że część z nich stanowią potoki górskie, we wszystkich badanych gminach charakteryzują się względnie wysokim poziomem zanieczyszczeń. Pochodzą one ze ścieków komunalno-bytowych zrzucanych bezpośrednio do potoków i rzek, ze spływów powierzchniowych (nawożenie rolnicze oraz hodowla), z dzikich wysypisk i nielegalnego wylewania nieczystości (np. gnojowicy), z działających zakładów produkcyjnych, ze stacji paliw oraz ze składowisk odpadów. Wszystkie gminy regionu walbrzyskiego mają dość duże problemy z siecią wodociagową i kanalizacyjną. Nawet jeżeli ona istnieje, to jest technicznie zużyta i wymaga gruntownej modernizacji. W starych dzielnicach miast oraz na obszarach wiejskich znaczny odsetek (od 30 do 100%) mieszkańców nie ma dostępu do sieci kanalizacyjnej z oczyszczalniami ścieków.

W zakresie odpadów przemysłowych i komunalnych sytuacja jest dość podobna we wszystkich badanych gminach. Odpady te są w 3/4 wywożone na wysypiska bez wstępnej segregacji. Na przełomie XX i XXI w. (lata 1998-2004) wzrosła liczba gmin i miejscowości, w których wprowadzono różne systemy segregacji odpadów. Obecnie segregacja taka obejmuje ok. 1/5 ogólnej masy odpadów komunalnych. Nadal jednak spotyka się zjawisko nielegalnej depozycji takich odpadów przez mieszkańców (*midnight dumping*).

W gminach i poszczególnych miejscowościach zakłócany jest również klimat akustyczny. Zakłócenia te płyną ze źródeł ponadnormatywnego hałasu. Pochodzi on głównie z komunikacji samochodowej, zakładów przemysłowych, źródeł społecznych (np. festyny, gastronomia, dyskoteki i zawody sportowe) oraz komunikacji kolejowej. Istniejąca sieć dróg i tras kolejowych, zbudowana kilkadziesiąt lat temu, kiedy potrzeby transportowe były inne, przebiega przez centra miejscowości, bez możliwości budowy obwodnic czy reorganizacji ruchu. Jeśli się weźmie pod uwagę przygraniczne położenie regionu, to okaże się, że jest on obszarem inten-

sywnej aktywności transportu tranzytowego (w kierunku przejść granicznych), co dodatkowo zwiększa zagrożenie hałasem i zanieczyszczeniami komunikacyjnymi (smog transportowy, spływy z tras itp.)².

W badanych gminach regionu wałbrzyskiego istnieje jeszcze jeden problem związany z funkcjonowaniem środowiska przyrodniczego, a wywołany w konsekwencji długookresowych oddziaływań antropogenicznych – deforestacji. Chodzi o zagrożenia powodziowe. Wszystkie badane gminy mają obszary o podwyższonym ryzyku powodziowym. To kolejne poważne wyzwanie ekologiczne. Przypadki szkód powodziowych mają miejsce w badanym regionie corocznie i łączą się ze spływami roztopowymi na wiosnę, nawałnymi opadami w lecie oraz jesiennymi spływami wód deszczowych i roztopowych w warunkach wiatrów fenowych [Grabowska 2002].

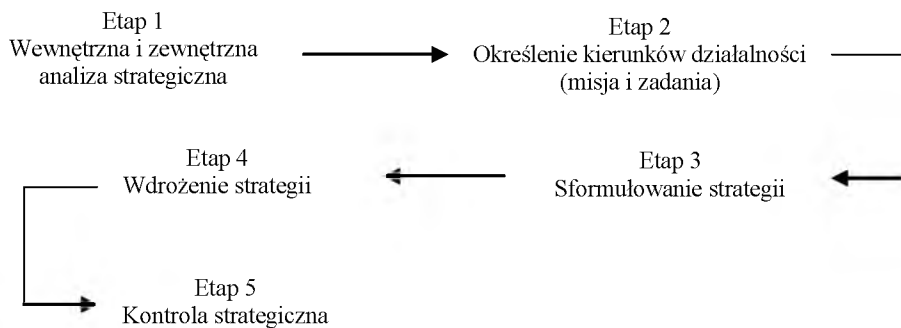
Należy pamiętać, że badane gminy położone są na obszarze wielowiekowej działalności gospodarczej i osadniczej. Ponadto są to tereny górskie i podgórskie zajęte przez wrażliwe i bardzo wrażliwe ekosystemy. Tego typu ekosystemy mają swoje zalety i tworzą określone możliwości dla gospodarczego wykorzystania ich walorów (np. w postaci turystyki i działalności uzdrowiskowej). Wymagają jednak szczególnej ochrony i bardzo umiejętnego gospodarowania ich zasobami. W ramach prowadzonych przez autorów wieloletnich badań weryfikowano hipotezę, na ile władze samorządowe i lokalne społeczności prowadziły działalność opartą na zasadach rozwoju zrównoważonego na podstawie właściwie przygotowanych dokumentów. Jest to również szczególny przypadek sprawdzenia często głoszonych przez polityków i niektórych badaczy oraz publikowanych w środkach masowego przekazu poglądów, że w Polsce nastąpił istotny wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa i decydentów, który przekłada się na postawy proekologiczne w działalności gospodarczej i codziennym życiu.

2. Procedura przygotowywania i realizacji strategii rozwoju lokalnego oraz towarzyszących jej dokumentów

Poprawna procedura przygotowania i realizacji strategii, bez względu na to, czego ona dotyczy, obejmuje i powinna obejmować kilka zasadniczych etapów. Potwierdzają to liczne studia teoretyczno-analityczne oraz doświadczenia procedur implementacyjnych w zakresie strategii i zarządzania strategicznego [*Regionalne...* 2004]. Etapy te można zestawiać następująco (rys. 1).

Etap pierwszy obejmuje analizę strategiczną. Dotyczy ona podmiotu (w wymiarze przestrzenno-rodzajowym) strategii oraz otoczenia zewnętrznego. To nie-

² W połowie lat dziewięćdziesiątych na zlecenie Harvard Institute for International Development przeprowadzono studium wpływu transportu na środowisko przyrodnicze na przykładzie Nowej Rudy. Por. [Czaja i in. 1997].



Rys. 1. Etapy zarządzania strategicznego

Źródło: opracowanie własne.

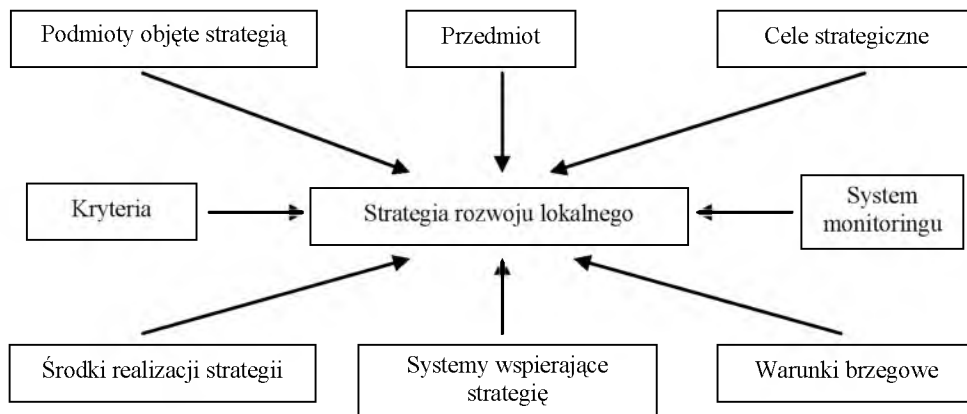
zwykle ważny etap. Tworzy informacyjną bazę pozostałych etapów procesu przygotowania i realizacji strategii. Podmioty zajmujące się przygotowaniem strategii rozwoju lokalnego dość specyficznie traktują ten etap. Nie prowadzą często dokładnych, lokalnych studiów i prac inwentaryzacyjnych, ograniczając się do danych zgromadzonych i zamieszczanych w materiałach statystycznych GUS czy Banku Danych Regionalnych. Jest to poważny błąd metodologiczno-informacyjny i metodyczny, którego skutki są bardzo istotne dla całej dalszej procedury przygotowania oraz realizacji strategii. Z 41 badanych gmin regionu wałbrzyskiego ani jedna nie miała np. właściwie przygotowanej inwentaryzacji przyrodniczej³. Żadna badana gmina nie ma również aktualizowanego, a często jakiegokolwiek banku informacji lokalnych. Błędy pomiarowe znaleźć można w planach i mapach geodezyjnych, na bazie których powinny być przygotowane plany zagospodarowania przestrzennego i wydawane są różne decyzje administracyjne. Baza danych o zasobach ekonomicznych gminy powinna obejmować informacje o wszystkich głównych rodzajach zasobów, a przede wszystkim o zasobach ludzkich, kapitałowych, informacyjnych, przyrodniczych i kulturowych. Ponieważ strategia ma charakter ekorozwojowy, szczególnie ważne są informacje o zasobach przyrodniczych, zwłaszcza pochodzące z przyrodniczej inwentaryzacji gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego.

Etap drugi obejmuje określenie kierunków działalności, czyli celów i priorytetów bazowych. W przypadku lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego te bazowe cele oraz priorytety wiążą się z koncepcją (idea) zrównoważonego rozwoju⁴. Tu

³ Szeroko o znaczeniu inwentaryzacji przyrodniczej dla strategii rozwoju zrównoważonego pisze K. Dubel w pracy [Dubel 1995].

⁴ Problematyka idei zrównoważonego rozwoju jest bardzo częstym przedmiotem wielu opracowań wydawanych od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Powstawały one na bazie realizowanych wówczas projektów badawczych i konferencji naukowych. Por. [Wskaźniki... 1999-2000].

też należy zauważyć, że w wielu przypadkach, które były przedmiotem omawianej analizy, etap ten nie spełniał podstawowych wymagań metodycznych. W wielu dokumentach (75% wszystkich analizowanych) nie rozróżnia się priorytetów, zasad, celów czy działań. Stosowano znaczną swobodę pojęciową, bez wyjaśnienia poszczególnych kategorii czy wykorzystywanych metod. Brak jest właściwie opracowanej struktury wewnętrznej strategii, a zawiera ona różne elementy o odmiennym charakterze i znaczeniu dla samej strategii (rys. 2). Brak poprawnej struktury wpływa na jakość finalnego dokumentu oraz na sposoby osiągania poszczególnych celów.



Rys. 2. Elementy strategii rozwoju lokalnego

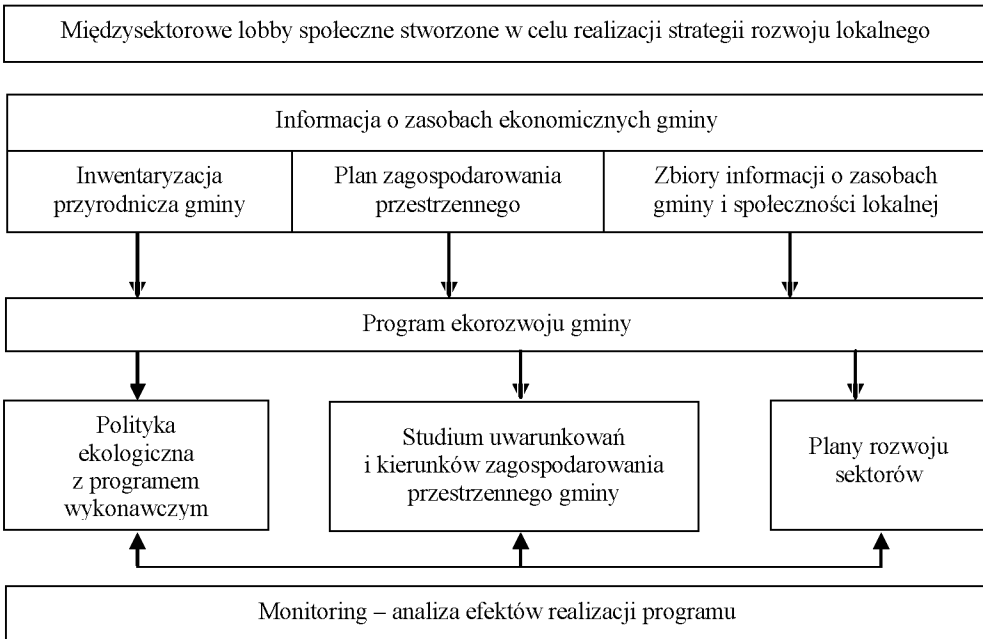
Źródło: opracowanie własne.

Etap trzeci obejmuje sformułowanie strategii. Dotyczy on wszystkich podstawowych elementów strukturalnych i funkcjonalnych lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego, takich jak: przedmiot strategii, cele, podmioty, instrumenty i mechanizmy realizacji, systemy wspierające oraz bariery ograniczające, a także środki realizacyjne (nakłady i koszty) oraz kryteria realizacji czy jej kontroli (rys. 2). Dwie szczególnie ważne kwestie wymagające uwzględniania na tym etapie zarządzania strategicznego to: (1) przygotowanie właściwej postaci dokumentacyjnej strategii oraz (2) uspołecznienie procesu formułowania strategii (szeroka partycypacja obywatelska).

Etap czwarty to wdrożenie strategii. Na poziomie lokalnym obejmuje on takie przedsięwzięcia, jak: stworzenie międzysektorowego lobby społecznego na rzecz realizacji strategii, zgromadzenie określonych informacji o zasobach ekonomicznych gminy, przygotowanie programu ekorozwoju gminy oraz systemu monitoringu (rys. 3). Sukces każdej próby realizacji wybranej strategii wiąże się nie tylko z wielkością i dopasowaniem struktury zasobów ekonomicznych do przyjętych celów strategii i poszczególnych przedsięwzięć, ale również z metodami realizacji

i konsekwencją w działaniu. Czynniki warunkujących sukces realizacji jest więcej, ale nie są one przedmiotem poniższej oceny.

Stworzenie międzysektorowego lobby społecznego odpowiedzialnego za realizację strategii rozwoju jest niezwykle ważnym elementem skutecznego wdrażania lokalnej strategii. Oznacza podwójny wymiar partycypacji obywatelskiej – akceptacji samej strategii oraz sposobów jej realizacji. W pewnym sensie jest to najważniejszy wymiar uspołecznienia strategii rozwoju zrównoważonego. Lobby powinno obejmować wszystkie lokalnie ważne formy aktywności społecznej czy gospodarczej, a zwłaszcza lokalny biznes, działaczy samorządowych (samorządu terytorialnego i gospodarczego), organizacje pozarządowe i inne formy stowarzyszenia ludności, system edukacji i wychowania, wspólnoty religijne i ich przywódców, środowiska akademickie i kulturalne oraz gospodarstwa domowe.



Rys. 3. Lokalna Agenda 21

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Borys 1998].

Na bazie powyższych informacji tworzy się program rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju) gminy i związane z nim:

- 1) politykę ekologiczną gminy wraz z programem wykonawczym,
- 2) strategię rozwoju lokalnego wraz z dokumentami o przedsięwzięciach inwestycyjnych,

3) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Całość powinna być powiązana w etapie piątym systemem monitoringu, w ramach którego analizowane będą efekty realizacji programu ekorozwoju. System taki zawiera podsystem monitoringu społecznego oraz podsystem aktualizacji programu. Strategia rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju) nie polega na osiągnięciu w pewnym skończonym czasie określonych celów ekonomicznych, społecznych czy ekologicznych. System monitoringu powinien opierać się na gminnym zestawie wskaźników ekorozwoju, wykorzystując przy okazji raporty i konferencje monitorujące [Regionalny... 2003].

3. Problemy przygotowania i realizacji lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju)

Przygotowanie strategii rozwoju oznacza konieczność identyfikacji wielu elementów i określenia ich roli dla samej strategii, zwłaszcza w trakcie jej realizacji. Obejmuje ona: (1) przedmiot strategii, (2) podmioty realizujące i beneficjentów, (3) cele i priorytety, (4) środki (zasoby ekonomiczne) realizacji, (5) warunki brzegowe związane z otoczeniem, (6) systemy wspierające strategię, (7) system monitoringu i kontroli realizacji strategii oraz (8) kryteria wyboru i oceny poszczególnych elementów strategii (rys. 2).

Przedmiotem każdej strategii jest określona wizja przyszłego rozwoju gminy oraz sposoby jej realizacji. Jeżeli strategia dotyczy zrównoważonego rozwoju, to przedmiotem jest stworzenie takich warunków, aby kolejne poziomy rozwoju społeczno-ekonomicznego osiągać w harmonii ze środowiskiem przyrodniczym.

Wśród podmiotów objętych strategią należy uwzględnić zarówno tych, którzy realizują poszczególne przedsięwzięcia i cele, oraz tych, którzy są beneficjentami. Na poziomie lokalnym będą to władze samorządowe, podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe, organizacje pozarządowe czy grupy społeczne. Są one elementami obu stron realizacji strategii lokalnego rozwoju.

Niezwykle istotnym elementem każdej strategii są strategiczne cele (priorytety). Powinny one odzwierciedlać zarówno najbardziej pożądane przez lokalną społeczność zjawiska, zwłaszcza te, które łączą się z dobrobytem ekonomiczno-społecznym, jak i te, które są najtrudniejszymi problemami wymagającymi rozwiązania w określonej perspektywie. Dotyczy to szczególnie tych niepożądanych zjawisk, które obniżają poziom jakości życia i powodują zachwianie harmonii między ładem ekonomicznym, ekologicznym, społecznym i przestrzennym. Charakter tych pożądanych i niepożądanych zjawisk powoduje, że strategiczne cele obejmują krótki (do roku), średni (3-5 lat) i długi okres. Ważnym zagadnieniem jest również liczba tych strategicznych priorytetów. Jest ona uzależniona od wielości tych zjawisk i możliwości realizacyjnych (zasobów ekonomicznych) danej społeczności. Aby wdrożenie strategii było możliwe, celów takich nie może być zbyt wiele.

Niezwykle istotnym elementem każdej strategii są środki realizacji. Obejmują one przede wszystkim zasoby ekonomiczne, te będące w posiadaniu lokalnej społeczności oraz zewnętrzne, które w różnej postaci mogą wspierać daną społeczność. Najważniejsze są tu zasoby ludzkie obejmujące ludzi wraz z ich umiejętnością wykonywania pracy, kwalifikacjami i predyspozycjami. Wspiera je system edukacji społecznej. Ważne są również zasoby kapitałowe, a wśród nich maszyny, urządzenia, narzędzia czy wyposażenie infrastrukturalne oraz zasoby finansowe. Zasoby przyrodnicze w postaci kapitału naturalnego są dla każdej strategii lokalnego rozwoju niezwykle ważne. Lokalna społeczność może je w różny sposób wykorzystywać. Powinna jednak zawsze przestrzegać pewnych podstawowych zasad⁵. We współczesnych społecznościach, które nabierają charakteru społeczeństwa informacyjnego, rośnie również rola informacji (wiedzy). Jej zasoby są uzależnione przede wszystkim od aktywności poszczególnych osób i grup społecznych. W społeczeństwie informacyjnym istotne są również zasoby kulturowe, powiększane przez system demokratycznego sprawowania władzy i podejmowania decyzji czy system partycypacji obywateli w procesach podejmowania decyzji. Szczególnie

Tabela 2. Podstawowe grupy kosztów, korzyści i możliwe źródła wsparcia finansowego strategii

Rodzaj	Elementy składowe
Koszty strategii	• koszty przygotowania strategii (programu realizacyjnego) • koszty przygotowania do wdrażania • koszty wdrażania • koszty realizacji • koszty nadzwyczajne
Korzyści ze strategii	• korzyści z przygotowania strategii • korzyści pojawiające się w trakcie osiągania poszczególnych celów (zadań) • korzyści strategiczne (długookresowe) i międzygeneracyjne • korzyści nieprzewidywalne (identyfikowane po ich wystąpieniu) • uniknięte koszty
Środki wspierające	• środki finansowe wytworzone w ramach strategii • środki bezzwrotnego wspierania strategii pochodzących z budżetów czy fundacji • środki finansowe budżetowe przeznaczone na osiągnięcie celów strategii przez sektor publiczny (administrację rządową i samorządową) • środki finansowe i rzeczowe własne uruchamiane przez podmioty gospodarcze i gospodarstwa domowe oraz kredyty • środki wspierające pochodzące z pomocy zagranicznej i ekokonwersji

⁵ Chodzi tu o następujące zasady: (1) zasada bilansowania zasobów i rozchodów, (2) nieuszczuplania zasobów kapitału naturalnego, zwłaszcza podstawowego kapitału naturalnego, (3) zachowania różnorodności komponentów kapitału naturalnego, (4) substytuowania kapitału naturalnego innymi formami kapitału, (5) minimalizacji źródła entropii, (6) racjonalnego korzystania z zasobów kapitału naturalnego (stosowanie kryterium maksymalizacji użyteczności osiąganej z kapitału naturalnego) oraz (7) efektywności wykorzystania elementów kapitału naturalnego (nadwyżki korzyści nad kosztami). Zostały one omówione w pracy: [Czaja, Becla 2002, rozdz. 2.4].

- | |
|---|
| • środki wspierające pochodzące z zagranicznych linii kredytowych |
|---|

Źródło: opracowanie własne.

ważne są wewnętrzne zasoby ekonomiczne. Natomiast zasoby zewnętrzne można uznać za uzupełniające.

Nie bez znaczenia przy realizacji strategii rozwoju lokalnego są warunki brzegowe oraz systemy wspierające strategię. Do pierwszych zaliczyć można system prawa krajowego i unijnego, politykę ekonomiczną państwa, a zwłaszcza politykę regionalną czy proces integracji europejskiej, a w pewnej mierze proces globalizacji. Systemy wspierające strategię obejmują wsparcie ekonomiczno-finansowe, w tym mechanizm konkurencji rynkowej, wsparcie informacyjno-edukacyjne, logistyczne oraz prawne i organizacyjno-instytucjonalne.

Konstruując strategię rozwoju lokalnego, należy również uwzględnić system monitoringu kontrolujący sposób realizacji samej strategii oraz kryteria oceny. Wśród tych ostatnich ważne są takie kryteria, jak: (1) skuteczność realizacji, (2) efektywność ekonomiczna, (3) akceptowalność społeczna, (4) sprawiedliwość społeczna i (5) wykonalność administracyjna. Wymienione elementy, problemy i wyzwania dotyczą również lokalnej strategii ekorozwoju (rozwoju zrównoważonego), tworzonej na bazie Agendy 21 (por. rys. 3).

Niezwykle istotnym problemem tworzenia i realizacji lokalnej strategii rozwoju jest strona finansowa. Łączy się ona z głównymi grupami kosztów oraz środków wspierających strategię (tab. 2). Ich szczegółowa prezentacja nie jest przedmiotem opracowania, ale wymiar finansowy będzie jeszcze omówiony w dalszej części. Warto jedynie wspomnieć, że dobór celów i zadań oraz sposobów ich osiągania nie może łamać podstawowej zasady ekonomiczności – zasady racjonalności, zgodnie z którą szeroko rozumiane korzyści powinny przewyższać koszty alternatywne danego celu (zadania). W innym przypadku nie ma bowiem sensu mówić o wzroście dobrobytu społeczno-ekonomicznego w wyniku osiągnięcia danego celu (zadania). Strona zasobowo-kosztowa nie jest atutem przygotowanych dokumentów strategicznych. Z wyjątkiem planów inwestycyjnych i corocznych budżetów gminnych żaden z badanych dokumentów strategicznych nie miał opracowanej strony ekonomicznej, nie wspominając o montażu finansowym czy stosowaniu zasad inżynierii finansowej.

4. Doświadczenia nabyte podczas przygotowania i realizacji lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego w regionie wałbrzyskim

Zgromadzone przez Główny Urząd Statystyczny i Polski Klub Ekologiczny [Kalbarczyk 2001] informacje pokazują, jaka sytuacja występuje w gminach i lokalnych społecznościach w Polsce w zakresie przygotowania i realizacji gminnych

strategii rozwoju zrównoważonego. Można zidentyfikować trzy zasadnicze przyczyny podejmowania takich działań w gminach:

1) potrzeby lokalnych społeczności (np. określenia dróg przyszłego rozwoju czy rozwiązania lokalnych problemów);

2) wymagania prawne (ustawowe nakazy przygotowania odpowiednich dokumentów);

3) uwarunkowania zewnętrzne („moda”, pożądane posiadanie itp.).

Problemy identyfikowane w gminach jako najważniejsze dla lokalnej społeczności łączyły się, w świetle różnych badań, ze środowiskiem przyrodniczym. Do problemów takich zaliczano w Polsce i w skali regionu wałbrzyskiego takie kwestie, jak:

- bezrobocie i trudności lokalnego rynku pracy (3/4 ogółu gmin w Polsce i wszystkie badane gminy w regionie wałbrzyskim),
- budowa takich urządzeń infrastruktury związanej z ochroną środowiska, jak: sieć wodociągowa, kanalizacyjna czy wysypiska śmieci (występowały one w 3/4 gmin w Polsce, zwłaszcza w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz 80% badanych gmin regionu wałbrzyskiego),
- budowa i rozbudowa lokalnych dróg (40% gmin w Polsce i wszystkie gminy regionu wałbrzyskiego),
- niedostatek środków na pomoc społeczną (1/3 gmin w Polsce i wszystkie gminy regionu wałbrzyskiego).

Rzadkie były natomiast sugestie, że dobrze jest przygotować strategię przyszłego rozwoju, aby rozpoznać własne możliwości i zaplanować oraz świadomie realizować taki rozwój. Częściej prace nad lokalnymi strategiami rozwoju podejmowano, aby spełnić wymagania prawne płynące np. z ustaw lub uchwał rady gminy.

W drugiej części okresu badań wzrosło znaczenie innych przyczyn realizacji prac nad dokumentami strategicznymi. Szczególnie dwie powtarzały się z większą częstotliwością: (1) władze danej gminy nie chciały być gorsze niż inne gminy – „moda”, (2) projekty przedsięwzięć, dla których szuka się wsparcia finansowego ze środków unijnych, muszą mieć oparcie w lokalnych strategiach rozwoju (muszą z nich wynikać).

Przygotowywanie dokumentów strategicznych oraz bieżące rozwiązywanie problemów ekologicznych wymagają odpowiedniej kadry w urzędach gminnych. Obsada personalna w badanych gminach wzbudza jednak wiele wątpliwości. Jest jednocześnie potwierdzeniem ogólnej sytuacji kadrowej w gminach. Po pierwsze, w poszczególnych urzędach gminnych oraz instytucjach podległych władzom samorządowym pracuje zbyt mało osób zajmujących się środowiskiem przyrodniczym, biorąc pod uwagę zakres istniejących problemów. W 32 badanych urzędach gminnych problemami tymi zajmowała się tylko jedna osoba, w 7 – dwie osoby, natomiast 3 osoby były odpowiedzialne za problemy ekologiczne w dwóch gminach (Świdnica, Wałbrzych). Po drugie, osoby zajmujące się problemami środowi-

skowymi nie miały często odpowiedniego wykształcenia. W 38 badanych gminach regionu wałbrzyskiego osoby zajmujące się faktycznie zagadnieniami ekologicznymi oraz formalnie odpowiedzialne za te kwestie nie miały specjalistycznego, wyższego czy nawet średniego wykształcenia. Ich wiedza była wynikiem pewnych praktycznych doświadczeń oraz samokształcenia. Jeśli się weźmie pod uwagę rozmiary i złożoność lokalnych i globalnych problemów ekologicznych, to tego typu wiedza jest dalece niedostateczna, tym bardziej że tempo zdobywania nowej wiedzy i kwalifikacji jest zbyt wolne. Tego typu niedostatki przekładały się na świadomość złożoności lokalnych problemów środowiskowych oraz możliwości ich rozwiązywania. Wywiady prowadzone z urzędnikami w badanych gminach potwierdziły trzy następujące spostrzeżenia:

1. Urzędnicy zajmujący się problemami ekologicznymi mieli znikomą wiedzę na temat stanu lokalnego środowiska przyrodniczego. Bardziej szczegółowe pytania w tym zakresie potwierdzają ten fakt. Nie dysponowali również szerszą wiedzą ekologiczną, ekonomiczną czy prawną.

2. Urzędnicy zajmujący się problemami ekologicznymi w poszczególnych gminach nie wykazywali się samodzielnością i inwencją w zakresie rozwiązywania poszczególnych problemów środowiskowych.

3. Urzędnicy byli bardziej zainteresowani utrzymaniem swojego miejsca pracy, co nie łączyło się bezpośrednio z jakością wykonywania obowiązków.

W efekcie tworzyła się sytuacja, którą można określić mianem 3N (nieumiejętność – niechęć – nieznajomość), a to utrudnia zarówno bieżące rozwiązywanie problemów środowiskowych, jak i przygotowanie lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego.

Tabela 3. Odsetek gmin mających (strategie) programy rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju) w Polsce i regionie wałbrzyskim (w %; stan z roku 2001)

Wyszczególnienie	Razem	Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Polska				
Tak	15,6	25,7	17,8	12,8
Nie	84,4	74,3	82,2	87,2
Region wałbrzyski				
Tak	24,4	36,4	15,0	30,0
Nie	75,6	63,6	85,0	70,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań i danych GUS.

Badania prowadzone przez GUS i Polski Klub Ekologiczny w skali kraju oraz przez autorów odnośnie do regionu wałbrzyskiego pozwalają określić, jaki odsetek gmin ma strategię rozwoju zrównoważonego (tab. 3). W przypadku gmin regionu wałbrzyskiego wartości te są wyższe niż w skali Polski, chociaż nie oznacza to, że wszystkie etapy zostały zrealizowane poprawnie, a osiągnięte wyniki można uznać

za zadowalające. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku gmin regionu wałbrzyskiego miała miejsce merytoryczna weryfikacja posiadanych dokumentów strategicznych, co nie wystąpiło w badaniach ogólnokrajowych.

Przedstawione w dalszej części artykułu wnioski związane są z doświadczeniami autorów z czterdziestu jeden gmin regionu wałbrzyskiego, z okresu 1993-2004. Doświadczenia te pozwalają na sformułowanie kilku podstawowych wytycznych, które należy uwzględnić przy realizacji strategii lokalnego rozwoju (ekorozwoju). Można je sformułować następująco:

1. Stworzenie realistycznej strategii.
2. Popularyzacja strategii i promocja gminy.
3. Akceptacja strategii przez społeczność lokalną i lokalnych liderów.
4. Stworzenie programów wykonawczych.
5. Przygotowanie montażu finansowego.
6. Przygotowanie i wdrożenie systemu kontroli realizacji strategii ze względu na kryteria skuteczności i efektywności.

7. Realizacja strategii na bazie konsensusu politycznego i społecznego.

Służyły one jednocześnie jako kryteria oceny poszczególnych dokumentów strategicznych przygotowanych na zlecenie gmin lub przez organy gminne. Oceny takiej dokonano dla wszystkich czterdziestu jeden gmin regionu wałbrzyskiego.

Pierwsza z wytycznych eksponuje problem realistyczności strategii. Oznacza ona takie jej cechy, które pozwalają osiągać poszczególne zadania i cele, zwłaszcza dające się opisać określonymi wskaźnikami i stanami finalnymi. Realistyczność strategii łączy się także z potrzebą przygotowania strategii na podstawie własnych zasobów ekonomicznych. Nie należy tworzyć strategii rozwoju zrównoważonego, wykorzystując jedynie zewnętrzne źródła zasilania zasobowego. Doświadczenia gmin regionu wałbrzyskiego pokazują, że lokalne władze nie tylko nie tworzą bazy strategii na podstawie własnych zasobów, ale mają znikomą wiedzę na temat takich zasobów i możliwości ich wykorzystania gospodarczego. Oceniając dokumenty strategiczne poszczególnych gmin, można potwierdzić powyższy wniosek. Władze gminne w regionie wałbrzyskim nie są w stanie dostarczyć wyczerpującej informacji nawet w tak ważnych kwestiach, jak zasoby wód leczniczych w gminach uzdrowiskowych. Strategie rozwoju lokalnego w gminach zawierają wiele elementów podważających ich realistyczność, zarówno w zakresie celów (rodzaju i liczby), jak i zasobów realizacyjnych. Wykorzystując kryterium realności, można sformułować wniosek, że gminy regionu wałbrzyskiego nie dysponują dobrze (poprawnie) przygotowanymi strategiami rozwoju. Ani jeden dokument tego typu nie spełniał w pełni tego kryterium. Pojawia się pytanie – dlaczego gminy nie weryfikowały realności swoich strategii? Wśród potencjalnych odpowiedzi pojawiają się najczęściej dwie: (1) dokumenty strategiczne nie odgrywają większej roli w codziennej działalności organów samorządowych i nie są również ważne dla członków lokalnych społeczności oraz (2) lokalne władze nie mają dostatecznych rzeczywistych kompetencji, aby dokonać weryfikacji dokumentów strategicznych z punktu widzenia

ich realności, a same dokumenty zostały przygotowane na ich zlecenie ze względu na obowiązki prawne lub konieczność posiadania przy okazji ubiegania się o środki zewnętrzne. Często sama strategia tworzona jest wyłącznie w celu pozyskania środków zewnętrznych, zwłaszcza unijnych. Posiadanie takiej strategii jest jednym z głównych warunków, które muszą być spełnione, aby ubiegać się o środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Niektóre organy samorządowe są przekonane o realności swoich strategii, nie podejmują się jednak ich realizacji. Można zatem jedynie dokonać teoretyczno-analitycznej i obrachunkowej weryfikacji ich realności.

Druga wytyczna kładzie nacisk na wykorzystanie strategii zrównoważonego rozwoju do promocji gminy. To niedoceniany i mało wykorzystywany element w działalności gminy. Osoby i komórki organizacyjne zajmujące się wizerunkiem gminy są często słabo przygotowane i mało aktywne. W efekcie posiadana przez gminę strategia nie jest elementem takiej promocji, co z reguły obniża zainteresowanie inwestorów daną gminą, zwłaszcza mniejszych, słabiej zorientowanych w lokalnych możliwościach inwestycyjnych. Ani inwestorzy, ani władze gminy nie poszukują się wzajemnie. W ten sposób traczone są określone możliwości. W przypadku badanych gmin ponad połowa (25 przypadków) nie wykorzystwała swoich strategii do innych przedsięwzięć niż przygotowywanie wniosków o środki pomocowe lub pochodzące z unijnych funduszy strukturalnych.

Innym problemem jest natomiast popularyzacja samej strategii. Jest to jedno z najsłabszych ogniw tworzenia i realizacji lokalnych strategii ekorozwoju. Potwierdzają to następujące argumenty. Pierwszym jest znikome zainteresowanie mieszkańców procesem tworzenia strategii. Na kilkudziesięciu spotkaniach odbytych w różnych gminach regionu wałbrzyskiego średnia liczba uczestników nie przekraczała dwudziestu osób, przy średniej liczbie mieszkańców około dwudziestu tysięcy. Drugim są wyniki badań przeprowadzonych przez autorów wśród mieszkańców gmin regionu wałbrzyskiego, które mają strategie rozwoju lokalnego. Ponad 90% respondentów nie miało pojęcia o istnieniu takiej strategii i o jej elementach składowych (zwłaszcza celach). Odpowiedzialność za taki stan leży po obu stronach – wśród mieszkańców i władz gminnych. Przy tak niskim poziomie wiedzy o lokalnych strategiach rozwoju lokalnego zastanawiający jest fakt niewykorzystywania takich strategii jako podstawy programów wyborczych i opartych na nich wizji przyszłości. Świadczy to o niskim poziomie intelektualnym i słabym przygotowaniu politycznym uczestników życia politycznego. Analiza programów przedstawianych w kampaniach wyborczych potwierdza ten stan. Są to z reguły niekoherentne wewnętrznie zestawy „pobożnych życzeń”, często powielające hasła ogół-

nokrajowych partii lub plagiaty innych programów (przypadek programu burmistrza Świebodzie)⁶.

Trzecia wytyczna dotyczy akceptacji strategii przez społeczność lokalną i lokalnych liderów. Łączy się to z koniecznością tworzenia międzysektorowego lobby w celu zapewnienia ekorozwoju. W tych gminach sudeckich, które tworzyły podstawy ekorozwoju, takie formy były kreowane, chociaż ich jakość była daleka od pożądanej. Strategia rozwoju zrównoważonego wymaga interdyscyplinarnej wiedzy, która jest rzadko prezentowana w małych ośrodkach miejskich.

Każda strategia, będąc dokumentem kierunkowym, w etapie realizacji musi się opierać na dobrze przygotowanych programach wykonawczych. O konieczności ich stworzenia mówi czwarta wytyczna. Jak pokazuje praktyka badanych gmin sudeckich, jest to bardzo trudny problem. Wymaga bowiem umiejętności precyzyjnego zidentyfikowania elementów związanych z daną strategią. W gminach regionu wałbrzyskiego nie przygotowywano dokumentów, które powinny towarzyszyć strategii rozwoju zrównoważonego, dotyczących gospodarowania zasobami energetycznymi oraz bezpieczeństwa energetycznego lokalnych społeczności i gospodarek. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii jest epizodyczne i wiąże się z inicjatywami poszczególnych gospodarstw domowych czy przedsiębiorstw. Żadna z 41 badanych gmin nie miała jakiegokolwiek programu, którego celem byłby rozwój energetyki odnawialnej (niekonwencjonalnej). 31 gmin nie miało programu gospodarki odpadami, a dziesięć pozostałych nie spełniało wszystkich zasad, jakie stawiane są programom kompatybilnym ze strategiami rozwoju zrównoważonego oraz programom zintegrowanej gospodarki odpadami [*Strategia...* 2001a; 2001b].

Piąta wytyczna obejmuje ważną kwestię. Dotyczy ona sposobów finansowania poszczególnych zadań (przedsięwzięć) oraz dostępnych źródeł finansowania. Można realizować bardzo różne scenariusze w tym zakresie. Jak pokazuje inżynieria finansowa i montaż finansowy, dane przedsięwzięcie może być od strony finansowej rozmaicie wykonywane. Właściwy dobór źródeł (rodzaj, rozmiary czy ryzykowność), sposób ich stosowania (kolejność wykorzystania) czy dyscyplina finansowa przekładają się na ogólny koszt danego przedsięwzięcia oraz na efektywność realizacji całej strategii rozwoju zrównoważonego. Montaż finansowy pozwala na przygotowanie odpowiedniego scenariusza wsparcia finansowego przed jego rozpoczęciem. Umiejętności w tym zakresie są dość ograniczone na poziomie decydentów w małych miastach i gminach. Często nie są one w ogóle brane pod uwagę. Badania przeprowadzone przez autorów pokazują, jak znaczne mogą być redukcje kosztów danego przedsięwzięcia [Czaja, Becla 2000, s. 49-63].

Szósta wytyczna dotyczy przygotowania i wdrożenia systemu kontroli realizacji ze względu na kryteria skuteczności i efektywności. To kolejny słaby punkt dotychczasowej praktyki realizacji strategii rozwoju zrównoważonego na poziomie

⁶ Sprawa ta była podnoszona przez lokalną i regionalną prasę, a także była przedmiotem audycji radiowych i telewizyjnych.

gmin i społeczności lokalnych. W przypadku niektórych gmin sudeckich mamy kilkuletnie doświadczenia w zakresie realizacji strategii rozwoju lokalnego, pozwalające na sformułowanie ocen dotychczasowej praktyki. W tych przypadkach system monitoringu nie działa w ogóle lub jest niedostateczny. Wyniki i wnioski nie są przedstawiane organom władzy samorządowej oraz brak jest jakiegokolwiek ich prezentacji na forum społeczności lokalnej. Nie dokonuje się również ocen efektywności poszczególnych przedsięwzięć.

Niedostateczny poziom uspołecznienia procesu przygotowania dokumentów strategicznych, połączony z różnymi interesami grupowymi oraz politycznymi, powoduje, że nie powstaje sytuacja consensu społeczno-politycznego, niezbędnego warunku skuteczności, w procesie realizacji lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego. Każda zmiana lokalnych władz wywołuje wówczas zawieszenie lub rezygnację z osiągania poszczególnych celów, a często także przedsięwzięć, w tym rozpoczętych inwestycji.

Brak wielu elementów niezbędnych do właściwej realizacji lokalnej strategii rozwoju zrównoważonego nie oznaczał, że w latach 1993-2004 nie wykonano w gminach regionu walbrzyskiego określonych proekologicznych przedsięwzięć. Były to takie inwestycje, jak:

- budowa, rozbudowa lub modernizacja sieci kanalizacyjnej (35 gmin regionu),
- budowa, rozbudowa lub modernizacja sieci wodociągowej (30 gmin),
- modernizacja kotłowni węglowych (17 gmin),
- edukacja ekologiczna (32 gminy),
- budowa oczyszczalni (33 gminy),
- budowa lub rozbudowa sieci gazociągowej (14 gmin),
- budowa lub modernizacja składowisk odpadów (10 gmin),
- budowa ujęcia wody (8 gmin),
- ścieżki rowerowe (11 gmin),
- budowa wałów i innych instalacji przeciwpowodziowych (7 gmin),
- rekultywacja lub likwidacja wysypiska (3 gminy),
- walka z hałasem (6 gmin),
- zakup kontenerów i segregacja odpadów (28 gmin).

Wszystkie gminy regionu podczas określonych działań proekologicznych korzystały ze środków ekologicznych funduszy celowych. Nie dysponowały jednak informacjami, jak znaczące były to środki w całym badanym okresie. Na poziomie urzędów gminnych nie prowadzi się takiej ewidencji. Trudno być zaskoczonym, skoro gminy nie potrafiły określić wielkości środków niezbędnych na planowane przedsięwzięcia środowiskowe. Jeżeli nawet odpowiedź taka była formułowana, to urzędnicy samorządowi nie potrafili uzasadnić kwot tych w jakikolwiek racjonalny sposób.

W poszczególnych gminach różnie oceniano możliwości poprawy środowiska przyrodniczego. Łączono je z:

- 1) sytuacją finansową gminy (wszystkie gminy regionu),

- 2) wiedzą i świadomością ekologiczną miejscowej ludności (38 gmin),
- 3) pomocą finansową Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (31 gmin),
- 4) skutecznym egzekwowaniem istniejącego prawa (10 gmin),
- 5) wolą polityczną władz centralnych i położeniem większego nacisku na ochronę środowiska (10 gmin),
- 6) zaostreniem przepisów prawnych w zakresie ochrony środowiska (5 gmin),
- 7) większą aktywnością władz gminnych w zakresie ochrony środowiska (2 gminy),
- 8) wiedzą i świadomością urzędników (1 gmina),
- 9) presją i naciskiem organizacji ekologicznych (3 gminy).

Druga połowa lat dziewięćdziesiątych oraz początek XXI stulecia przyniosły odwrotne tendencje. Ograniczały się przypadki korzystania przez władze gminne z innych, np. zwrotnych, źródeł finansowania przedsięwzięć proekologicznych. Organy samorządowe tłumaczą się najczęściej ograniczonymi możliwościami budżetu i/lub zadłużeniem gminy, które uniemożliwia zaciąganie kredytów. Pojawił się jeszcze jeden powód – zwiększenie możliwości korzystania ze środków pomocowych, a w ostatnim okresie również z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W efekcie rozwinęła się postawa, którą można by nazwać „strategią żebraczego kapelusza”. Zgodnie z nią władze gminne i niektóre grupy społeczne rezygnują z poszukiwania własnych możliwości realizacji rozmaitych przedsięwzięć i nastawiają się na korzystanie z pomocy zewnętrznej. Wszystkie niepowodzenia tłumaczone są brakiem lokalnych możliwości. Zupełnie nie rozumie się też zasad leżących u podstaw unijnej polityki regionalnej, zwłaszcza zasady subsydiarności, zgodnie z którą pomaga się tym, którzy chcą sobie sami pomóc w rozwiązywaniu lokalnych problemów.

Niepokojący może być fakt, że nie obserwowano w tym okresie wzrostu kompetencji władz samorządowych. Niedostateczne kompetencje są nadal powszechne, mimo że nie prowadzi się badań w tym zakresie. Mechanizm demokracji wyborczej, zgodnie z teorematem niemożności K. Arrowa [Kamiński 1980, rozdz. 4], nie gwarantuje w polskich warunkach doboru odpowiednio wykwalifikowanych kadr samorządowych. Obowiązujące rozwiązania prawne także nie ograniczają możliwości wyboru osób niekompetentnych. Ponadto zezwalały na wybór osób z prawomocnymi wyrokami sądowymi, co zostało zmienione dopiero w roku 2005. Nie istnieje także żaden mechanizm oceny rzeczywistych kompetencji urzędników samorządowych, co pozwala na łączenie wyborów politycznych z przyznawaniem posad urzędniczych.

Cechą charakterystyczną jest również fakt, że rozwój demokracji samorządowej w Polsce nie łączy się ze wzrostem zakresu partycypacji obywatelskiej. Nadal jest ona na niskim poziomie, co w efekcie daje zupełnie irracjonalne wybory osobowe i brak zainteresowania uczestnictwem obywateli w procesach podejmowania decyzji. Niski jest zatem poziom uspołecznienia tych procesów.

Podobna jest sytuacja w zakresie poziomu świadomości ekologicznej i edukacji. Pomimo powszechnego występowania problematyki ekologicznej w środkach masowego przekazu, nie obserwuje się zamykania społecznej luki ekologicznej. Rozumie się ją jako rozbieżność (dychotomię) między deklarowanymi poglądami a zachowaniami żywymi. Jest to bez wątpienia wyraz niedostatecznego poziomu świadomości ekologicznej i oddziaływania edukacji w tym zakresie. Tworzą się w takich warunkach bariery mentalne i syndromy [Czaja, Becla 2003, s. 51-63], generujące trudności w osiąganiu poszczególnych celów i realizacji przedsięwzięć, powstają też określone nadzwyczajne koszty. W sferze przedsięwzięć proekologicznych obserwujemy również zjawiska asymetrii informacji i istnienia barier informacyjnych. To bardzo interesujący problem wymagający dodatkowych studiów empirycznych [Becla 2004].

5. Zakończenie

Autorzy podjęli próbę identyfikacji i oceny problemów przygotowania i realizacji lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju w gminach i społecznościach regionu wałbrzyskiego, które służyły weryfikacji hipotezy, na ile organy władzy samorządowej i mieszkańcy kierowali się w swojej aktywności ekonomicznej i pozakonomicznej zasadami rozwoju zrównoważonego, wynikającymi z lokalnych dokumentów strategicznych. Badania obejmowały okres 1993-2004, w skali 41 gmin regionu. Można na ich podstawie sformułować kilka wniosków. Dotyczą one oczywiście sytuacji w badanym regionie, a uogólnienia wymagają szerszego sprawdzenia.

Po pierwsze, wiele uproszczeń i błędów znaleźć można na poszczególnych etapach procesu zarządzania strategicznego. Dotyczą one przygotowywania i wykorzystywania lokalnej bazy danych, określania priorytetów i wyboru celów strategicznych. Przed takimi błędami nie ustrzegł się ani jeden zespół przygotowujący dokumenty lokalnej strategii rozwoju. Często podmioty przygotowujące strategię rozwoju lokalnego (rozwoju zrównoważonego) traktowały to zadanie w sposób wyłącznie komercyjny, bez właściwego rozpoznania lokalnej sytuacji i lokalnych warunków. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, kiedy podmioty takie wybierano w drodze przetargu publicznego. Znaczny odsetek firm konsultingowych traktował taką działalność w sposób usługowy, nie dysponując odpowiednim przygotowaniem merytorycznym i nie prezentując właściwego poziomu rzetelności wykonania zadania. Władze lokalne nie były też przygotowane do prawidłowego odbioru merytorycznego przygotowanych dokumentów.

Po drugie, proces przygotowania dokumentów strategicznych nie charakteryzował się pożądanym poziomem społecznym. Nie jest to wina jedynie władz samorządowych, chociaż ich działania w tym zakresie są niedostateczne, ale również niskiego poziomu aktywności obywatelskiej. Mieszkańcy nie są zainteresowani lokalnymi strategiami, co ogranicza lokalną społeczną bazę procesu zarzą-

dzania strategicznego. Jest to bardzo interesujący problem wymagający rozwiniętych badań socjologicznych.

Po trzecie, dokumenty programowe są często niewłaściwie przygotowane. Analizie poddane były zarówno materiały o charakterze kierunkowym, strategicznym, jak i uzupełniające czy realizacyjne. Brak im przede wszystkim harmonogramów wykonawczych, określenia podmiotów odpowiedzialnych za realizację montażu zasobowego (w tym finansowego). Trudno je zatem poddać dokładniejszej analizie z punktu widzenia kryteriów skuteczności realizacyjnej czy efektywności ekonomicznej poszczególnych przedsięwzięć. Kwestia zasobowo-finansowa poszczególnych strategii rozwoju lokalnego jest ich najsłabszą stroną, a to stawia pod znakiem zapytania ich zasadność i możliwości realizacyjne.

Po czwarte, przygotowywanym dokumentom strategicznym nie towarzyszą systemy monitorujące. Ponieważ nie istnieje presja społeczna i dostateczna wola polityczna osiągania celów i realizacji przedsięwzięć tworzących lokalne strategie rozwoju zrównoważonego, nie istnieje także potrzeba monitorowania i kontroli stopnia ich wykonania.

Poza dyskusją pozostawiamy sporne kwestie związane z oceną, czy dana strategia rozwoju lokalnego i towarzyszące jej dokumenty wykonawcze spełniają wymagania stawiane strategiom rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju). Jest to bardzo ciekawy problem dyskutowany na łamach literatury oraz na różnych forach dyskusyjnych. Właściwe podejście do procesu przygotowania dokumentów strategicznych, ich aktualizacja oraz realizacja strategii rozwoju zrównoważonego na poziomie gmin i społeczności lokalnych są jednymi z ważniejszych wyzwań najbliższych lat w Polsce, również w kontekście stosunku Unii Europejskiej do tej problematyki. Jak pokazują przedstawione wyniki badań dotyczących regionu wałbrzyskiego, aktualny stan wymaga znacznych zmian i modyfikacji. Aby je wykonać, należy zidentyfikować ograniczenia i błędy, sformułować propozycje zmian i je wdrożyć.

Literatura

- Becla A., *Gospodarowanie informacją ekologiczną na poziomie społeczności lokalnej i gminy (aspekty teoretyczne)*, rozprawa doktorska, AE, Wrocław 2004.
- Borys T., *Jak budować programy ekorozwoju*, seria poradników dla gmin, t. 1, Warszawa-Jelenia Góra 1998.
- Czaja S., Becla A., *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wrocław 2002.
- Czaja S., Becla A., *Możliwości wykorzystania inżynierii finansowej w doborze źródeł finansowania inwestycji proekologicznych*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 875, AE, Wrocław 2000.
- Czaja S., Becla A., *Próba identyfikacji i klasyfikacji form współpracy i konfliktów (syndromów) powstających przy rozwiązywaniu problemów ekologicznych*, [w:] *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, red. S. Czaja, Wrocław 2003.

- Czaja S. i in., *Wpływ transportu na środowisko (studium dla Nowej Rudy)*, Nowa Ruda-Wrocław-Opole 1997.
- Dubel K., *Powszechna inwentaryzacja przyrodnicza gmin*, Krosno 1995.
- Grabowska M., *Finansowanie systemu zapobiegania i likwidacji szkód powodziowych w Polsce*, rozprawa doktorska, AE, Wrocław 2002.
- Informator gospodarczy województwa walbrzyskiego*, Walbrzych 1995.
- Kalbarczyk R., *Raport „Problemy ochrony środowiska naturalnego gmin w Polsce u progu XXI wieku”*, Polski Klub Ekologiczny, Okręg Mazowiecki, Warszawa 2001.
- Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, PWE, Warszawa 1980.
- Meadows D. i in., *Granice wzrostu*, Warszawa 1973.
- Mesarović M., Pestel E., *Ludzkość w punkcie zwrotnym*, Warszawa 1977.
- Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2002.
- Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Białystok 2004.
- Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*, Białystok 2003.
- Strategia gospodarki odpadami komunalnymi*, 2001a.
- Strategia gospodarki odpadami komunalnymi*, red. M. Żygadło, Wydawnictwo Wielkopolskiego Oddziału Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych, Poznań 2001b.
- Wskaźniki ekorozwoju*, red. T. Borys, Białystok 1999-2000.

CHOSEN PROBLEMS OF PREPARING AND REALIZING OF LOCAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGIES (FOR INSTANCE COMMUNITIES AND LOCAL SOCIETIES OF THE WAŁBRZYCH REGION)

Summary

The article presents chosen problems of preparing and realizing of local sustainable development strategies. The analysis was carrying out for the Wałbrzych region for the 41 communities.

Stanisław Czaja – dr hab., prof. AE w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Agnieszka Becla – dr, adiunkt w Katedrze Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.