

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 409

Polityka ekologiczna a rozwój gospodarczy

Redaktorzy naukowi
Andrzej Graczyk
Agnieszka Ciechelska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-552-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118-120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Ekonomiczne podstawy polityki ochrony środowiska

Tomasz Żylicz: Ekonomia w polskiej ochronie środowiska.....	13
Dariusz Kielczewski: Problem koordynacji polityki ekologicznej i polityki społecznej w kontekście zrównoważonego rozwoju	29
Agnieszka Lorek: Ocena polskiej polityki ekologicznej w warunkach wdrażania zrównoważonego rozwoju.....	38
Zbigniew Szkop: Badanie <i>willingness to pay</i> turystów odwiedzających Śląski Park Krajobrazowy.....	48

Część 2. Informacyjne podstawy polityki ekologicznej

Agnieszka Becla: Wybrane kosztowo-zasobowe bariery wykorzystania informacji w realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (na przykładzie niektórych gmin Dolnego Śląska).....	63
Stanisław Czaja: Teoriopoznawcze oraz metodyczno-metodologiczne problemy gromadzenia i wykorzystania informacji w realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej i Wielkopolski).....	84
Piotr P. Małecki: Podstawy metodologiczne tworzenia statystyki kosztów środowiskowych według nowych wymogów Eurostatu – wyzwania dla Polski	102
Ksymbena Rosiek: Istota i zakres definiowania kosztów środowiskowych	112

Część 3. Instrumenty polityki ekologicznej

Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk: Instrumenty ekonomiczne II Polityki ekologicznej państwa.....	127
Agnieszka Ciechelska: Przegląd i ocena wybranych instrumentów gospodarki odpadami komunalnymi w II Polityce ekologicznej państwa	140
Bartosz Bartniczak: Możliwość wykorzystania instrumentów zwrotnych w projektach dotyczących rozwoju zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej	155

Część 4. Polityka ekologiczna a problemy rolnictwa

Karol Kociszewski: Ekonomiczne instrumenty ochrony środowiska w polskim rolnictwie	167
Anna Kuczuk, Stefan Waclaw: Działalność prośrodowiskowa gospodarstw rolnych w aspekcie realizacji Programu rolnośrodowiskowego	177
Anetta Zielińska: Rozwój rolnictwa ekologicznego na obszarach przyrodniczo cennych	195

Część 5. Polityka ekologiczna a problemy energetyki

Alicja Małgorzata Graczyk: Analiza i ocena zgodności instrumentów polityki ekologicznej dotyczących odnawialnych źródeł energii z zasadami zrównoważonego rozwoju	207
Artur Ulrich: Transformacja energetyczna w Niemczech – studium projektu „Efektywność Plus”	218
Waldemar Kozłowski: Ocena potencjału inwestycyjnego energetyki wiatrowej przez pryzmat uwarunkowań środowiskowych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego	228
Michał Ptak: Ograniczanie emisji fluorowanych gazów cieplarnianych	239

Część 6. Zrównoważony rozwój w krajach rozwijających się

Maciej Chrzanowski, Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak: Ekoinnowacje w strategiach firm klastra „Dolina Lotnicza”	253
Sylwia Dzedzic: Ekologiczne miasta przyszłości. Masdar City – studium przypadku	264
Tomasz Poskrobko, Anetta Zielińska: Innowacje w krajach rozwijających się a zrównoważony rozwój.....	277

Summaries

Part 1. Economic bases of environmental policy

Tomasz Żylicz: Economics in environmental protection in Poland	13
Dariusz Kielczewski: Problem of coordination of ecological policy and social policy in the context of sustainable development	29
Agnieszka Lorek: Assessment of Polish environmental policy in terms of implementation of sustainable development	38
Zbigniew Szkop: Study of <i>Willingness to Pay</i> of tourists visiting Ślęza Landscape Park	48

Part 2. Information bases of ecological policy

Agnieszka Becla: Chosen costs and resources barriers of using information in the realization of local sustainable development strategy (on the example of some Lower Silesian communes)	63
Stanisław Czaja: Theoretical, cognitive and methodological problems of accumulation and utilization of information in the realization of local sustainable development strategy (on the example of chosen of Lower Silesia, Lubuska Province and Wielkopolska communities)	84
Piotr P. Małecki: Methodological base for environmental costs statistics according to the new Eurostat requirements and resulting challenges for Poland	102
Ksymbena Rosiek: The nature and scope of environmental costs defining	112

Part 3. Ecological policy tools

Bogusław Fiedor, Andrzej Graczyk: Economic instruments of II State Ecological Policy	127
Agnieszka Ciechelska: Review and evaluation of chosen municipal waste management tools	140
Bartosz Bartniczak: The ability to use financial instruments in projects relating to sustainable multi-model urban mobility	155

Part 4. Ecological policy vs. agriculture problems

Karol Kociszewski: Economic instruments of environment protection in Polish agriculture	167
--	-----

Anna Kuczuk, Stefan Waclaw: The environmentally-friendly activity of farms in the aspect of Agri-environmental Programme realization.....	177
Anetta Zielińska: The development of ecological farming in natural valuable areas	195

Part 5. Ecological policy vs. power industry problems

Alicja Małgorzata Graczyk: Analysis and assessment of ecological policy instruments of RES in accordance with sustainable development principles.....	207
Artur Ulrich: Energy transition in Germany – study of Efficiency Plus project.....	218
Waldemar Kozłowski: Assessment of investment potential of wind power industry through the prism of environmental conditions on the example of Warmian-Masurian Voivodeship	228
Michał Ptak: Reducing the emissions of fluorinated greenhouse gases.....	239

Part 6. Sustainable development in developing countries

Maciej Chrzanowski, Sylwia Dzedzic, Leszek Woźniak: Eco-innovations in the strategies of enterprises from “Aviation Valley” cluster.....	253
Sylwia Dzedzic: Ecological future cities. Masdar City – a case study.....	264
Tomasz Poskrobko, Anetta Zielińska: Innovations in developing countries vs. sustainable development	277

Agnieszka Becla

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: agnieszka.becla@ue.wroc.pl

**WYBRANE KOSZTOWO-ZASOBOWE BARIERY
WYKORZYSTANIA INFORMACJI
W REALIZACJI LOKALNEJ STRATEGII
ZRÓWNOWAŻONEGO I TRWAŁEGO ROZWOJU
(NA PRZYKŁADZIE NIEKTÓRYCH GMIN
DOLNEGO ŚLĄSKA)**

**CHOSEN COSTS AND RESOURCES BARRIERS
OF USING INFORMATION IN THE REALIZATION
OF LOCAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT
STRATEGY (ON THE EXAMPLE OF SOME LOWER
SILESIAN COMMUNES)**

DOI: 10.15611/pn.2015.409.05

Streszczenie: W artykule przedstawiono wybrane problemy wykorzystania informacji w realizacji lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego i trwałego oraz pożądane cechy zbiorów informacji. Omówiono też informacyjne uwarunkowania lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego i trwałego oraz zaprezentowano zadania gmin i ich konsekwencje informacyjne, a także dokonano analizy rzeczywistych kosztowych oraz zasobowych barier wykorzystania informacji w gminach Dolnego Śląska. Całość zamykają wnioski i rekomendacje.

Słowa kluczowe: informacja, lokalna strategia zrównoważonego rozwoju, koszty informacji, Dolny Śląsk.

Summary: The authoress introduced chosen problems of utilization information in the realization of local sustainable development strategies. The authoress introduced the desirable features of information collection. She discussed the informative conditioning of local sustainable development strategies and introduced commune duties and their informative consequences. She also examined real cost and resources barriers of the utilization of information in the communes of Lower Silesia. Conclusions and recommendations are in the last part of the article.

Keywords: information, local sustainable development strategy, information costs, Lower Silesia.

1. Uwagi wstępne. Pożądane cechy zbiorów informacji

Podstawą przygotowania i realizacji każdej strategii są informacje. W istocie sama strategia jest uporządkowanym zbiorem informacji. Aby tworzyć właściwe tego typu strategie, użytkowane zbiory informacji muszą spełniać określone warunki (rys. 1).



Rys. 1. Główne charakterystyki zbiorów informacji związanych z lokalną strategią zrównoważonego i trwałego rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Cztery z nich dotyczą atrybutów samych informacji i ich zbiorów. Są to: kompletność, wiarygodność, aktualność i relewantność. Dwie pozostałe – koszty pozyskania informacji oraz efektywność wykorzystania posiadanych informacji – związane są z cechami procesów kreacji i wykorzystania informacji oraz wszystkimi etapami pośrednimi tych procesów, takimi jak: przechowywanie informacji, aktualizacja zbiorów, przetwarzanie czy przesyłanie informacji.

Kompletność informacji mierzona jest relacją między współczynnikiem relewancji elementów niezawartych w zbiorze dostępnych informacji do współczynnika relewancji danej informacji. Innymi słowy, informacja jest kompletna, jeżeli zawiera wszystkie elementy użyteczne dla użytkownika w danym czasie, natomiast poza nią nie pozostaje ani jeden element cenniejszy (użyteczniejszy) niż zawarte w informacji.

Wiarygodność informacji oznacza jej prawdziwość z punktu widzenia poprawności opisu rzeczywistości. Na obniżenie wiarygodności informacji mogą wpływać czynniki intencjonalne, oznaczające celowe przekazywanie nieprawdziwej informacji, czynniki metodologiczne, łączące się z błędami popełnianymi w trakcie określania informacji z powodów niedoskonałego rozpoznania sytuacji, oraz czynniki technologiczne, związane z tworzeniem błędów z przyczyn techniki gromadzenia i przetwarzania danych.

Aktualność determinowana jest bezpośrednio szybkością uzyskania informacji. Informacja niesiona przez daną wiadomość jest aktualna, jeżeli opisuje stan rzeczywistości w dopuszczalnych granicach błędu. Aktualność informacji pozostaje w korelacji z tempem zmiany opisywanego atrybutu rzeczywistości i szybkością udostępnienia tej informacji użytkownikowi.

Relevantność informacji łączy się natomiast, jak już wspomniano, z przeniesieniem przez informację elementów zbędnych dla użytkownika. Informacja jest bowiem relevantna, jeżeli elementów takich nie zawiera. Powyższe atrybuty pozwalają przybliżyć pojęcie jakości i użyteczności informacji. Często zatem jakość informacji oznacza jej kompletność, wiarygodność, rzetelność, spójność i aktualność, natomiast użyteczność informacji to sposób jej powiązania z sytuacjami decyzyjnymi występującymi w systemie.

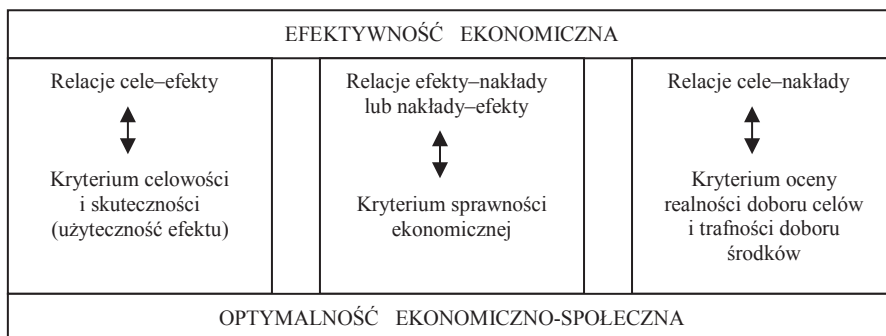
Koszty pozyskania informacji obejmują nakłady (w ich pierwotnej, wydatkowanej postaci – czasu poszukiwania i obróbki, kosztów poszczególnych urządzeń i programów, zabezpieczeń itp.) przeznaczone na tworzenie i/lub pozyskanie informacji, ich gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie i transmisję oraz interpretację i wykorzystanie. Nakłady te powinny być wyrażone w jednej jednostce pomiaru, którą pozostaje z reguły pieniądź.

Niezwykle interesującymi zagadnieniami są w tym przypadku między innymi kwestie:

- (1) rodzaju i zakresu kosztów wliczanych do takiego rachunku (koszty bezpośrednie – koszty transakcyjne – koszty alternatywne);
- (2) technik i metod obrachunkowych stosowanych w tym rachunku, z uwzględnieniem wpływu czasu (analizy temporalnej) na otrzymywane wyniki;
- (3) związków pomiędzy kosztami pozyskiwania informacji a przywołanymi wyżej atrybutami zbiorów informacji.

Efektywność wykorzystania posiadanych informacji może być traktowana na dwa podstawowe sposoby. Pierwszy oparty jest na tradycyjnym rachunku ekonomicznym (obejmującym ewidencjonowane przez systemy księgowe rodzaje kosztów) lub szerszej wersji wykorzystującej analizę kosztów-korzyści [Becla, Czaja, Zielińska 2012]. Drugi można połączyć ze schematem na rys. 2. „Podmioty realizujące strategię rozwoju zrównoważonego zainteresowane są informacją, która decyduje o ekonomiczno-prakseologicznej stronie ich działalności. Muszą zatem zachowywać się jak typowe rynkowe podmioty gospodarujące, kierujące się kryteriami prowadzącymi poprzez sprawność ekonomiczną do ekonomicznej efektywności.

Takie wymagania wkomponowane są w każdą racjonalną strategię rozwoju – ich realizacja musi być efektywna ekonomicznie, a one same muszą prowadzić do wzrostu efektywności funkcjonowania megasystemu gospodarka – społeczeństwo – przyroda” [Czaja 2009, s. 202].



Rys. 2. Kryteria oceny efektywnościowo-optimalizacyjnej gospodarowania informacją

Źródło: opracowanie na podstawie: [Becla, Czaja, Zielińska 2012, s. 59].

W ekonomii problem efektywności odnosi się bezpośrednio do kwestii racjonalnego gospodarowania. Racjonalność powinna być cechą ludzkiego działania. Istotne jest uświadomienie sobie, że wymaga się od racjonalnego podmiotu (człowieka) zdolności logicznego myślenia oraz posługiwania się odpowiednimi zbiorami informacji. W kontekście efektywności ekonomicznej oraz optymalności społeczno-ekonomicznej racjonalne gospodarowanie (działanie) przejawia się na trzech istotnych płaszczyznach regulowanych odpowiednimi kryteriami wyboru. Są nimi:

- płaszczyzna obejmująca relacje cele–efekty (użyteczność efektu), regulowana kryterium celowości oraz prakseologicznej skuteczności;
- płaszczyzna obejmująca relacje efekty–nakłady lub symetrycznie nakłady–efekty, regulowana przez kryterium sprawności (efektywności) ekonomicznej oraz
- płaszczyzna obejmująca relacje cele–nakłady, regulowana kryterium oceny realności doboru celów oraz kryterium trafności doboru środków.

Przedmiotem i celem badawczym opracowania jest identyfikacja wybranych kosztowo-zasobowych barier wykorzystania informacji w realizacji lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju. Analiza taka pozwala zrozumieć, na czym polegają podstawowe trudności, z jakimi spotykają się gminy na ścieżkach poszukiwania własnych formuł rozwoju społeczno-gospodarczo-przyrodniczego, zgodnego z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Obiektami empirycznymi są gminy Dolnego Śląska. Ich dobór związany był z prowadzonymi od wielu lat różnymi badaniami, pozwalającymi zapoznać się ze sposobami gromadzenia i wykorzystania informacji w tych gminach, a także z bez-

pośrednimi badaniami nad lokalnymi strategiami rozwoju i metodami ich przygotowania oraz realizacji. Obiekty badan mają różnicowany charakter. Mamy zatem gminy miejskie (na przykład Wałbrzych, Głogów, Jelenia Góra, miasto Świdnica, Jawor, Świebodzice, Kowary), miejsko-wiejskie (na przykład Strzegom, Świdnica, Jaworzyna Śląska, Żarów) oraz typowo wiejskie (na przykład Dobromierz, Podgórzyn, Mysłakowice). Są także wszystkie gminy uzdrowskowe regionu. Wszystkie objęte badaniem gmin (56) mają swoje strategie rozwoju i bardzo różne doświadczenia w ich realizacji, a także w korzystaniu z dostępnych źródeł informacji. Analizy objęły $\frac{1}{3}$ ogółu 169 gmin Dolnego Śląska.

Ponieważ celem badania była identyfikacja wybranych kosztowo-zasobowych barier wykorzystania informacji w realizacji lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju, zastosowano podejście analizy przypadków, na podstawie której dokonano takiego rozpoznania. Nie badano natomiast podobieństwa ani różnic w tym zakresie między poszczególnymi gminami. Prowadzone analizy służyły także ocenie realizowanej w poszczególnych gminach polityki informacyjnej, jej celów, adresatów i sposobów wykonania.

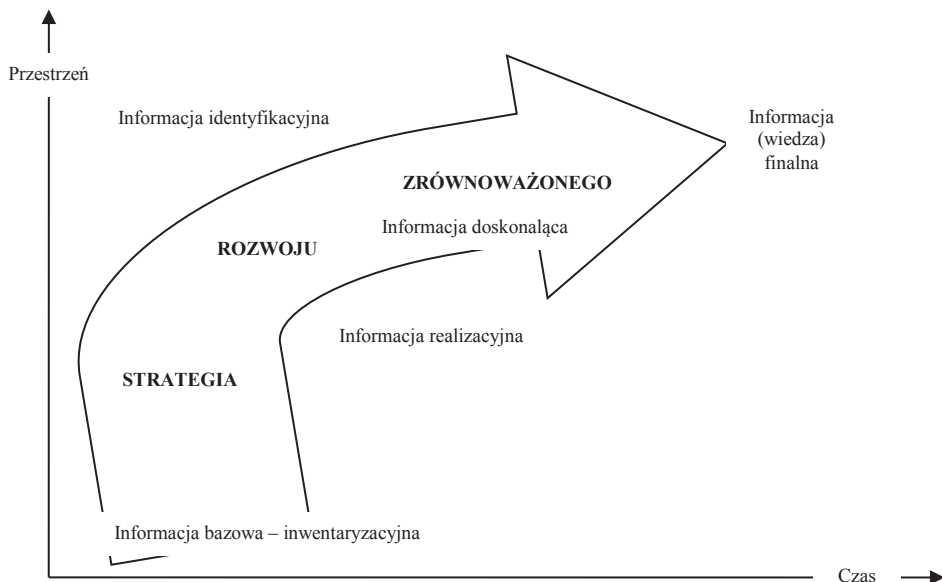
2. Informacyjne uwarunkowania lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju

Strategia zrównoważonego i trwałego rozwoju także jest zbiorem informacji, które można identyfikować na poszczególnych etapach przygotowania oraz realizacji takiej strategii. Można to przedstawić za pomocą następującego schematu (rys. 3).

W tym podejściu rozróżnia się pięć podstawowych zbiorów informacji:

- informacja bazowo-inwentaryzacyjna, która obejmuje wszystkie zbiory służące przygotowaniu samej strategii;
- informacja realizacyjna, wykorzystywana bezpośrednio w procesie wykonywania poszczególnych elementów składowych i etapów strategii;
- informacja identyfikacyjna, związana z procesem monitorowania (w tym aktywnego kontrolowania) procesu przygotowania oraz realizacji strategii;
- informacja doskonaląca, będąca tą częścią zbiorów związanych ze strategią zrównoważonego i trwałego rozwoju, które służą doskonaleniu jej składników;
- informacja finalna, która jest efektem strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju, mająca charakter poznawczy.

Informacja bazowa pochodzi z inwentaryzacji dostępnych zasobów ekonomicznych (ludzkich, rzeczowych, przyrodniczych, informacyjnych i kulturowych) i identyfikacji potrzeb, celów i przedsięwzięć, które zostaną podjęte. Im jest ona precyzyjniejsza, tym lepiej zostanie przygotowana sama strategia rozwoju zrównoważonego. Informacja inwentaryzacyjna jest podstawowym i koniecznym warunkiem jej poprawnego przygotowania. Te zbiory informacji są również dowodem na sposób realizacji funkcji administracyjnych przez samorząd terytorialny oraz umiejętności w tym zakresie poszczególnych urzędników.



Rys. 3. Informacyjne wymiary lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju

Źródło: opracowanie na podstawie: [Czaja 2009, s. 206].

Rozpoczęcie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju uruchamia trzy zasadnicze zbiory informacji. Pierwszy tworzą informacje niezbędne do realizacji poszczególnych przedsięwzięć w ramach samej strategii. Zgodnie ze wskazówkami racjonalnego działania jakość tego zbioru (kompletność, adekwatność i aktualność) jest warunkiem skuteczności i efektywności całej strategii i jej elementów strukturalnych [Becla 2015, rozdz. 1].

Zgodnie z kryteriami sprawnego działania realizacja każdej strategii podlega stałej kontroli i monitorowaniu. Procedury te uruchamiają kolejny zbiór informacji, w ramach którego dokonuje się oceny rozbieżności pomiędzy założonymi a osiągniętymi wielkościami. Efektem funkcjonowania tego zbioru są informacje doskonalące. Zbiór ten obejmuje wiedzę, dzięki której można ulepszyć poszczególne elementy składowe strategii rozwoju zrównoważonego, poczynając od celów, a na środkach realizacji kończąc.

Ostatnim zbiorem informacji (wiedzą) generowanym przez strategię rozwoju zrównoważonego jest wiedza finalna, pozwalająca lepiej rozumieć istotę samej strategii oraz jej ewolucję w czasie.

Wszystkie wspomniane wyżej zbiory informacji tworzą wiedzę o strategii rozwoju zrównoważonego. Jest to zbiór dynamiczny, odnoszący się do konkretnej przestrzeni społeczno-ekonomiczno-przyrodniczej. Należy jednak zauważyć, że obecny etap rozpoznania problemów zrównoważonego rozwoju pozwala na sformułowanie

większej liczby pytań niż odpowiedzi na nie. Oznacza to, że wiedza o rozwoju zrównoważonym nie jest dostatecznie dojrzała (rozwinęta), a zatem wymaga rozwiązania wielu problemów i podjęcia poznawczo-metodologicznych wyzwań.

Przedstawiony na rysunku 3 informacyjny wymiar strategii rozwoju zrównoważonego ma pewne walory. Pierwszy wiąże się z wyeksponowaniem różnych rodzajów informacji związanych z odmiennymi rolami w strategii rozwoju zrównoważonego. Drugi polega na wyeksponowaniu wewnętrznych i zewnętrznych determinant dynamiki wiedzy w czasoprzestrzeni, a tym samym jej ewolucji (którą można rozumieć jako proces powstawania, rozwoju, starzenia się i zaniku określonych jej elementów oraz wchodzenia nowych). To nie pozwala zbyt dalece zdogmatyzować samej wiedzy, pomimo dużych skłonności do takiego traktowania jej elementów. Te ostatnie wynikają ze skłonności ludzkiego mózgu (w wymiarze jednostkowym) i sieci relacji międzyludzkich (w wymiarze społecznym) do konserwowania użytecznych elementów nauki. Tym samym pozbawia się ich tego użytecznego, z punktu widzenia poznawczego, predykcyjnego i implementacyjnego (decyzyjnego) wymiaru. A zatem nie zaskakuje to, że najpoważniejsi badacze podkreślają potrzebę weryfikacji (czy w bardziej radykalnej postaci falsyfikacji) poszczególnych elementów wiedzy w praktyce gospodarowania (w procesach podejmowania decyzji).

3. Zadania gmin i ich konsekwencje informacyjne

Gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane do gromadzenia wielu różnorodnych informacji, które są związane z ich zadaniami. Zadania te mają dwojakiego rodzaju charakter – są to tak zwane zadania własne¹ oraz zadania zlecone przez administrację rządową.

Do zadań własnych zalicza się przedsięwzięcia i obowiązki gminy związane m.in. z:

(1) ładem przestrzennym (sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska i przyrody oraz gospodarką wodną;

(2) gminnymi drogami, ulicami, mostami, placami oraz organizacją ruchu drogowego; transportem, finansowaniem budowy, modernizacji i zimowego utrzymania dróg gminnych;

(3) wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeniami

¹ Zadania własne gminy określa ustawa o samorządzie gminnym. Por. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013.0.594. Dodatkowo katalog zadań własnych gminy określa również ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Tym samym można stwierdzić jednoznacznie, iż ustawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przedstawił otwarty katalog najistotniejszych zadań, mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

sanitarnych, wysypiskami i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, w tym działalnością w zakresie telekomunikacji;

(4) lokalnym transportem zbiorowym;

(5) ochroną zdrowia; w dziedzinie ochrony zdrowia do zadań własnych obowiązkowych gmin należy finansowanie i utrzymanie żłobków, natomiast do zadań fakultatywnych – tworzenie i finansowanie zakładów opieki zdrowotnej;

(6) pomocą społeczną, w tym ośrodkami i zakładami opiekuńczymi, a także wspieraniem rodziny i systemem pieczy zastępczej, udzielaniem schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, świadczeniem usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osobom samotnym wymagającym opieki, pokrywaniem wydatków na leczenie osób nieubezpieczonych, udzielaniem zasiłku celowego na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, pomocą w postaci poradnictwa oraz finansowaniem pogrzebu osób pozbawionych własnych źródeł dochodów; ponadto zadaniem własnym gminy o charakterze fakultatywnym w dziedzinie pomocy społecznej jest prowadzenie domów opieki społecznej, wypłacanie zasiłków celowych na leczenie, remont domu, zakup odzieży, opału, przyznawanie pomocy, zasiłków i pożyczek na usamodzielnienie ekonomiczne i zapewnienie kobiecie w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;

(7) gminnym budownictwem mieszkaniowym; gospodarką mieszkaniową, polegającą na zaspokojeniu potrzeb mieszkalnych obywateli, przyznawaniu dodatków mieszkaniowych;

(8) edukacją publiczną, zwłaszcza prowadzeniem szkół podstawowych; oprócz finansowania wymienionych powyżej zadań obligatoryjnych, zadaniem własnym gmin w dziedzinie oświaty może być również dotowanie niepublicznych szkół i przedszkoli, a także prowadzenie szkół ponadpodstawowych;

(9) kulturą, w tym bibliotekami gminnymi i innymi instytucjami kultury oraz ochroną zabytków i opieką nad zabytkami;

(10) kulturą fizyczną i turystyką, w tym terenami rekreacyjnymi i urządzeniami sportowymi;

(11) targowiskami i halami targowymi;

(12) zielenią gminną i zadrzewieniem; sporządzaniem programów wykorzystania gruntów rolnych i leśnych, prowadzeniem leśnictwa dla zwierząt domowych, ochroną zwierzyny leśnej;

(13) cmentarzami gminnymi;

(14) porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową, w tym wyposażeniem i utrzymaniem gminnego magazynu przeciwpowodziowego;

(15) utrzymaniem gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

(16) polityką prorodzinną, w tym zapewnieniem kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;

(17) wspieraniem i upowszechnianiem idei samorządowej, w tym tworzeniem warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażaniem programów pobudzania aktywności obywatelskiej;

(18) promocją gminy;

(19) współpracą i działalnością na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r., nr 234, poz. 1536, z późn. zm.);

(20) współpracą ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zadania własne gminy polegają na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej i mają względnie stały charakter. Wykonywane są przez gminy we własnym zakresie i na własny rachunek. Na ich realizację gmina posiada własne środki pochodzące z podatków, majątku publicznego, subwencji, a także kredytów pożyczek i emisji papierów wartościowych. Zadania własne obligatoryjne określone są w poszczególnych ustawach prawa materialnego. Gminy zaś mają obowiązek bezwzględnego finansowania tych zadań z własnych dochodów budżetowych. W przypadku pozostałych zadań własnych władze lokalne podejmują samodzielne uchwały co do zakresu ich finansowania, przy czym zakres realizacji tej grupy zadań zależy głównie od posiadanych w budżecie środków pieniężnych.

Pierwsze zadanie własne daje bardzo duże możliwości zgromadzenia w gminie informacji o przestrzennym rozmieszczeniu zasobów ekonomicznych, o rozmiarach majątku rzeczowego (nieruchomości), a także o zasobach ekosystemów i całego lokalnego środowiska przyrodniczego. Ten ostatni element mógłby być podstawą wykonania inwentaryzacji przyrodniczej gminy. K. Dubel, będąca jedną z prekursorok takich projektów w Polsce, podkreślała wielokrotnie zalety posiadania inwentaryzacji przyrodniczej oraz wskazywała na sposoby jej wykonania [Dubel 2007]. Także z punktu widzenia rachunku ekonomicznego inwentaryzacja taka to bardzo ważny element bilansu zasobowego gminy, który jest punktem wyjścia każdego uzasadnionego rachunku – efektywnościowego, optymalizacyjnego i decyzyjnego.

Drugie zadanie własne daje duże możliwości zgromadzenia odpowiednich informacji z zakresu infrastruktury komunikacyjno-transportowej, stanowiącej swoisty „krwiobieg” gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego. Jednocześnie sieć komunikacyjna odgrywa ważną rolę w określaniu położenia obiektów oraz tras na powierzchni ziemi. Jeżeli większość gmin dolnośląskich zapisuje w swoich strategiach rozwoju istotną rolę turystyki czy lokalizacji działalności inwestycyjnej, to rola takich zbiorów wzrasta.

Zadanie trzecie pozwala tworzyć zbiory informacji charakteryzujące: rozmieszczenie przestrzenne sieci dostarczającej podstawowych mediów, wiek i stan techniczny tych instalacji, najbardziej wrażliwe węzły i niezbędne potrzeby inwestycyjne. W przypadku Dolnego Śląska kwestie uzupełniania zbiorów dostępnych informacji o infrastrukturze medialnej łączy się z faktem, że znacząca część tej sieci została zbudowana przed II wojną światową, a stworzona wówczas dokumentacja

techniczna zaginęła po roku 1945. Sieć infrastruktury medialnej jest jednym z elementów decydujących o poziomie jakości życia mieszkańców. Niedostatki w jej zakresie są szczególnie uciążliwe w kontekście codziennego życia. Sieć tej infrastruktury decyduje również o tzw. bezpieczeństwie egzystencjalnym, a wszelkie braki mogą prowadzić do poważnych następstw, zwłaszcza jeżeli awarie zbiegną się z naturalnymi klęskami żywiołowymi (powodzie, wichury, mrozy, nadmierne opady atmosferyczne).

Czwarte zadanie własne pozwala zorientować się w potrzebach transportowych lokalnej społeczności oraz znaleźć odpowiednie rozwiązania. Muszą one spełniać kryteria zapotrzebowania logistycznego i minimalizacji negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze ze strony transportu. W rachubę wchodzi najczęściej zdywersyfikowane rozwiązania prywatno-publiczne, oparte na wielu formach transportu (samochody, autobusy i busy, pociągi, tramwaje, trolejbusy).

Zadania piąte i szóste pozwalają natomiast orientować się w lokalnych potrzebach z zakresu opieki i pomocy społecznej. Każda społeczność ma określone zapotrzebowanie na tego typu usługi, bez względu na poziom zrównoważenia wymiaru społecznego. Dostęp do tego typu świadczeń przekłada się również na inne sfery aktywności społecznej, na przykład na aktywność zawodową. Zadania te łączą się z zadaniem szesnastym, wyrażają bowiem sposoby realizacji polityki prorodzinnej w lokalnym wymiarze. Informacje i związane z nimi działania mogą przeciwdziałać wyludnianiu się wielu gmin, zwłaszcza na obszarach peryferyjnych.

Zadanie siódme pozwala stworzyć bazę informacyjną w zakresie dostępnych zasobów mieszkaniowych, ich rozmiarów, wieku, stanu technicznego i wyposażenia. Baza taka daje również możliwość gospodarowania środkami finansowymi (budżetowymi i zewnętrznymi) przeznaczonymi na utrzymanie, modernizację i rozbudowę substancji mieszkaniowej w gminie. Dotyczy to przede wszystkim mieszkań i budynków będących we władaniu (dyspozycji) gminy.

Zadanie ósme, dotyczące edukacji publicznej, stanowi natomiast punkt wyjścia do tworzenia baz danych i gromadzenia informacji o zasobach gminy w tym zakresie. Ponieważ gminy są głównym dysponentem infrastruktury edukacyjnej, z reguły dobrze orientują się w takim majątku (nieruchomościach). Podobna jest sytuacja w zakresie kultury, kultury fizycznej i turystyki, opieki nad zabytkami czy cmentarzy gminnych.

Zadanie jedenaste, związane z targowiskami i halami targowymi, stanowi mniejszy problem, ponieważ pod tym względem potrzeby są ograniczone i można je finansować ze środków pozyskanych od użytkowników. Problem ten był ważniejszy na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Obecnie takie instalacje są użytkowane w znacznie mniejszym zakresie.

Zadanie dwunaste ma nieco inny charakter w gminach wiejskich niż miejskich czy miejsko-wiejskich, na obszarze zamieszkanym i poza nim. Informacje w tym zakresie są powiązane z bazami danych powstającymi w wyniku inwentaryzacji przyrodniczej i różnych lokalnych rozwiązań estetycznych.

Zadania czternaste i piętnaste są ważne z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania administracji gminnej oraz sytuacji nadzwyczajnych. Z reguły informacje w tym zakresie są obligatoryjnie gromadzone w gminach. Gminy dbają o swoje siedziby, które są zazwyczaj dobrze utrzymane. Instalacje kryzysowe, także w wyniku doświadczeń ostatnich lat, są w lepszym stanie, niż były kilkanaście lat wcześniej. Dotyczy to różnego rodzaju zapasów kryzysowych i urządzeń mobilnych. Trwałe instalacje, na przykład wały przeciwpowodziowe, poldery czy zbiorniki przeciwpowodziowe, są obiektami znacznie większymi i kosztowniejszymi, co przekracza możliwości ekonomiczne oraz logistyczne pojedynczych gmin. W przypadku realnych zagrożeń muszą one korzystać ze wsparcia zewnętrznego.

Siedemnaste zadanie własne nigdy nie spotykało się ze szczególną atencją ze strony władz gminnych. Podwyższona partycypacja obywatelska i działalność organizacji pozarządowych oraz realizacja samodzielnych programów kojarzyła się z ograniczaniem realnej władzy organów samorządu terytorialnego. Nierzadka jest zatem otwarta niechęć władz gminnych do tego typu inicjatyw oraz próby sterowania taką aktywnością. Kolejne lata funkcjonowania lokalnych społeczności i wzrost świadomości politycznej przynoszą jednak rosnące znaczenie tego typu inicjatyw, w tym również gwarantowanych ustawowo.

Znaczących zbiorów i umiejętności z zakresu public relations wymaga także promocja gminy. Jest to działalność oparta przede wszystkim na informacji, stanowiąca jednocześnie część składową lub element towarzyszący strategii rozwoju lokalnego (rozwoju gminy). Związane z tym możliwości są coraz większe, zwłaszcza w kontekście upowszechniania się Internetu, pozwalającego docierać do bardzo szerokiego kręgu odbiorców, a także włączania się w działania popularyzacyjno-promocyjne innych podmiotów z danej gminy, niezwiązanych ze strukturami samorządowymi.

Ostatnie, dwudzieste, zadanie własne gminy cieszyło się dużą popularnością w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i na początku obecnego stulecia. Od chwili pełnego członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej i szerokiego napływu środków unijnych do naszego kraju gwałtownie spadło zainteresowanie tego typu działaniami. Realizacja tego zadania ogranicza się obecnie najczęściej do coraz rzadszych wzajemnych wizyt przedstawicieli lokalnych władz, bez jakichkolwiek poważniejszych efektów dla społeczności i gospodarek [szerzej zob. Becla, Czaja, Poskrobko 2014, rozdz. 4.1].

Przegląd informacyjnych aspektów poszczególnych zadań własnych gminy pokazuje, jak duże i bogate powinny być zbiory danych i informacji, aby można było doskonalić funkcjonowanie gmin dla dobrze rozumianego interesu publicznego. Jednocześnie aby zarządzanie to odbywało się sprawnie (skuteczne i efektywne), zbiory informacji muszą mieć wszystkie przedstawione wyżej atrybuty.

Zadania zlecone to zadania, które państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych – generalnie w drodze normy ustawowej lub indywidualnych porozumień – i dalej traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania, ściślejszy nadzór). Zadania te rozszerzają

zakres potrzeb i możliwości informacyjnych gminy i jej organów. Gmina nie może odmówić przyjęcia ich realizacji, jeśli obowiązek wykonania tych zadań wynika z przepisów ustawy. Niektóre zadania zlecone mogą być realizowane przez gminę całkowicie dobrowolnie w ramach zawieranych z organami administracji rządowej porozumień administracyjnych lub na podstawie umów cywilnoprawnych. Obowiązek wywiązania się z realizacji tej grupy zadań należy do administracji rządowej (kuratorów oświaty, wojewodów, kierowników rejonów). Dlatego w przypadku podjęcia się wykonywania zadań zleconych gminy otrzymują dotację celową na ich realizację. Administracja rządowa, przekazując gminie środki publiczne na realizację zadań wykonywanych w jej imieniu, ma prawo kontrolowania wydatkowanych środków z punktu widzenia celowości i gospodarności działania gmin.

Do zadań zleconych gminie w drodze ustawowej wlicza się:

- (1) nadzór i wydawanie zezwoleń na uprawę maku i konopi włóknistych na obszarze gminy;
- (2) pomoc kombatantom i innym osobom uprawnionym, znajdującym się w trudnych warunkach materialnych;
- (3) wybór ławników do sądów okręgowych oraz sądów rejonowych obejmujących swoją właściwością obszar gminy;
- (4) wykonywanie zadań określonych w ustawie z dnia 10 kwietnia 1979 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych;
- (5) prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej według właściwości miejsca zamieszkania przedsiębiorcy;
- (6) wykonywanie zadań określonych w art. 11 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej;
- (7) świadczenie usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- (8) prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących zgromadzeń;
- (9) zadania wynikające z ustawy z dnia 11 maja 1994 r. o zadaniach zleconych gminie, związanych z organizacją i prowadzeniem spisów rolnych;
- (10) zadania określone w art. 3, 4 i 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw;
- (11) sporządzanie i aktualizacja spisu wyborców (osób uprawnionych do głosowania), obsługa administracyjna i wykonywanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów na obszarze gminy w związku z wyborami: do Sejmu i Senatu RP, Prezydenta RP, wyborami do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, oraz w trakcie referendum ogólnokrajowego.

Zadania zlecone wzmacniają dodatkowo informacyjny wymiar działalności gminy. Wymagają bowiem znajomości wielu szczegółowych problemów, jak na przykład uprawy maku na terenie gminy. Jednocześnie kilka zleconych zadań wymaga prowadzenia systematycznej ewidencji zdarzeń, które pozwalają gminom precyzyjnie orientować się w niektórych ważnych procesach społeczno-demograficznych oraz gospodarczych. Do pierwszej grupy zadań należy m.in. prowadzenie ewidencji

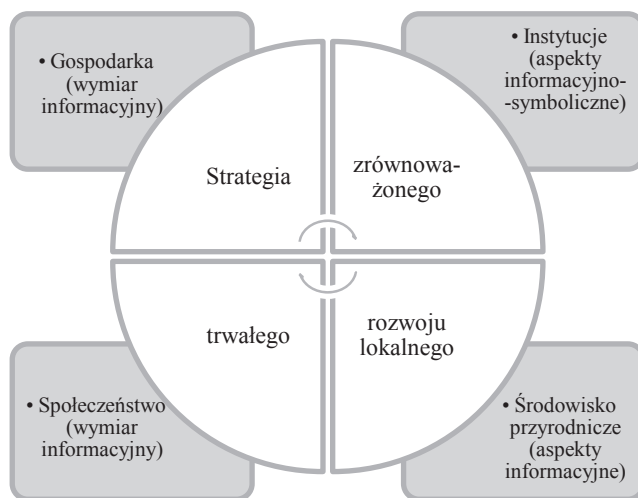
ludności czy sporządzanie oraz aktualizacja spisu wyborców. Drugą grupę reprezentuje prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej według miejsca zamieszkania przedsiębiorcy czy organizacja i prowadzenie spisów rolnych.

Gmina realizuje zadania własne i zlecone poprzez: (1) uchwalanie miejscowych przepisów prawnych, (2) uchwalanie budżetu, (3) planu zagospodarowania przestrzennego, (4) tworzenie programów gospodarczych, (5) wydawanie decyzji administracyjnych, (6) zawieranie umów i porozumień, (7) wydawanie opinii i przyjmowanie oświadczeń, (8) wykonywanie kontroli oraz różnych działań prawnych i administracyjnych przewidzianych przez ustawy i przepisy niższej rangi.

4. Wybrane rzeczywiste kosztowo-zasobowe bariery wykorzystania informacji na przykładzie doświadczeń gmin Dolnego Śląska

W warunkach tworzącego się społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy pozyskiwanie oraz korzystanie z informacji wydaje się dość prostą formą aktywności. Bliższa analiza rzeczywistych sytuacji pokazuje jednak, że nie jest to takie jednoznaczne. Poszczególne gminy Dolnego Śląska mają znaczące problemy z zaprojektowaniem i realizacją właściwych procedur gromadzenia informacji. W urzędach wypełniane są jedynie formularze statystyczne, które opatrzone są symbolem Głównego Urzędu Statystycznego lub urzędów państwowych szczebla regionalnego i krajowego. Systematyczna ewidencja prowadzona jest w zakresie ludności i jej ruchu naturalnego (urodzenia, zgony). Nie ma takiej szczelności system ewidencji ruchu migracyjnego. W wielu przypadkach nie przestrzega się obowiązku meldunkowego, a władze gmin nie mają żadnych instrumentów śledzenia wyjazdów za granicę czy migracji wahadłowej. Lepsze informacje na ten temat mają na przykład parafie Kościoła katolickiego. Brakuje również kanałów informacyjnych pomiędzy powiatowymi urzędami pracy (ewidencja bezrobocia) a gminami. Te ostatnie nie przejawiają większego zainteresowania aktywnością zawodową ludności na swoim terenie, z wyłączeniem ewidencji działalności gospodarczej według miejsca zamieszkania przedsiębiorcy. Częściowa ewidencja dotyczy również tych zadań zleconych, których realizacja wiąże się z wydatkowaniem publicznych środków finansowych (opieka nad kombatanami, osobami z zaburzeniami psychicznymi czy wymagającymi szczególnej opieki) [Czaja, Becla i in. 2015].

Najbardziej kompletnym i szczelnym elementem gminnych systemów informacyjnych były te działania, które łączyły się bezpośrednio z wydatkowaniem i ewidencją środków budżetowych oraz gromadzeniem dochodów budżetów gminnych. To wyraz relatywnie wysokiej sprawności fiskalnej gmin. W ogóle dostrzega się dość znaczącą dysproporcję między ewidencją zdarzeń tworzących bieżącą gospodarkę finansową a na przykład ewidencją zasobów ekonomicznych, niezbędną do realizacji strategii rozwoju lokalnego gminy.



Rys. 4. Strategia zrównoważonego i trwałego rozwoju lokalnego w megasystemie gospodarka – społeczeństwo – środowisko przyrodnicze – instytucje (wymiar informacyjny)

Źródło: opracowanie własne.

Aby przygotować, a następnie sprawnie realizować strategię zrównoważonego i trwałego rozwoju lokalnego konieczne jest posiadanie kilku istotnych zbiorów danych i informacji (rys. 4). Łączą się one z informacyjnymi wymiarami poszczególnych składowych megasystemu gospodarka – społeczeństwo – środowisko przyrodnicze – instytucje, które tworzą podstawy strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju lokalnego. Główne zbiory informacji na poziomie lokalnym powinny objąć elementy zestawione w tabeli 1.

Oceniając polityki informacyjne gmin Dolnego Śląska, można spojrzeć na tego typu działania z kilku punktów widzenia:

- (1) atrybutów tworzonych zbiorów informacji;
- (2) skuteczności realizacji za pomocą tych zbiorów zadań własnych i zleconych gmin;
- (3) zakresu i sposobów korzystania z posiadanych informacji;
- (4) sposobów i technik gromadzenia informacji;
- (5) kosztów gromadzenia i wykorzystania informacji na poziomie lokalnym.

Ad 1) Tworzone i istniejące na poziomie gminnym zbiory informacji w większości przypadków (ponad 90% w ramach realizowanych badań) nie mają pożądanych atrybutów przedstawionych na rys. 1. Po pierwsze, tylko niektóre są kompletne, mimo że ewidencja zdarzeń na poziomie społeczności lokalnej jest najłatwiejsza. Po drugie, gminne zbiory informacji są aktualizowane w sposób niesystematyczny, w wielu przypadkach ze znacznym opóźnieniem czasowym. Taka sytuacja dotyczy na przykład spisów z natury. Po trzecie, gminy nie weryfikują wiarygodności infor-

Tabela 1. Podstawowe elementy wymagające zbiorów informacji niezbędnych dla strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju lokalnego

Gospodarka – wymiar informacyjny	Społeczeństwo – wymiar informacyjny	Instytucje – aspekty symboliczne i informacyjne	Środowisko przyrodnicze – wymiar informacyjny
<ul style="list-style-type: none"> opis dotychczasowej gospodarki (struktura działowo-sektorowa) 	<ul style="list-style-type: none"> wielkość i struktura demograficzna populacji 	<ul style="list-style-type: none"> zasoby kapitału i antykapitału społecznego 	<ul style="list-style-type: none"> struktura komponentów i elementów środowiska przyrodniczego
<ul style="list-style-type: none"> ocena potencjalnych zasobów ekonomicznych 	<ul style="list-style-type: none"> zasoby i struktura kapitału ludzkiego 	<ul style="list-style-type: none"> system regulacji prawno-instytucjonalnych 	<ul style="list-style-type: none"> zasoby kapitału naturalnego
<ul style="list-style-type: none"> struktura podmiotowa gospodarki lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> lokalne zasoby bogactwa (majątku – nieruchomości) (wielkość, rodzaj, stan) 	<ul style="list-style-type: none"> kultura (dziedzictwo kulturowe) niematerialne i materialne 	<ul style="list-style-type: none"> zagospodarowanie przestrzenne
<ul style="list-style-type: none"> struktura przedmiotowa lokalnego produktu 	<ul style="list-style-type: none"> system dystrybucji produktu (bogactwa) 	<ul style="list-style-type: none"> koncepcja strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju lokalnego 	<ul style="list-style-type: none"> obszary przyrodniczo cenne
<ul style="list-style-type: none"> przestrzenne rozmieszczenie działalności gospodarczej (rzeczywiste i potencjalne) 	<ul style="list-style-type: none"> lokalna infrastruktura mediów 		<ul style="list-style-type: none"> rodzaj i zakres usług ekosystemów
<ul style="list-style-type: none"> zasoby i formy kapitału w ujęciu ekonomicznym 			<ul style="list-style-type: none"> infrastruktura z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego
<ul style="list-style-type: none"> infrastruktura techniczna i ekonomiczna (komunikacyjna, transportowa, finansowa) 			

Źródło: opracowanie własne.

macji przekazywanych im przez inne podmioty. Podmioty te popełniają natomiast błędy celowe i/lub niezamierzone, związane z brakiem odpowiednich umiejętności pomiarowych. Po czwarte, zupełnie nie można mówić o relewantności zbiorów informacji, jeżeli nie wiadomo, czemu mają one służyć.

Z punktu widzenia tabeli 1 w urzędach gminnych na Dolnym Śląsku nie ma informacji precyzyjnie opisujących strukturę działowo-sektorową lokalnej gospodarki. Niedo-

stateczna jest informacja dotycząca jej struktury podmiotowej, pomimo ewidencji działalności gospodarczej według miejsca zamieszkania przedsiębiorcy. Nie obejmuje ona bowiem na przykład działalności poza granicami własnej gminy. Urzędy gminne nie mają kompletnej informacji o strukturze przedmiotowej lokalnego produktu. Nie znają zatem pełnej odpowiedzi na pytania: kto? co? ile? wytwarza na terenie gminy. Nieco lepsza jest orientacja w zakresie infrastruktury technicznej i ekonomicznej znajdującej się w gminie, zwłaszcza jeżeli jest ona własnością gminną.

Największe niedostatki informacyjne dolnośląskie gminy mają w ocenie potencjalnych zasobów ekonomicznych. Lektura lokalnych dokumentów dotyczących strategii rozwoju i dokumentów towarzyszących (obligatoryjnych i fakultatywnych) pokazuje całą „mizериę” informacyjną poziomu gminnego. Bez odpowiednich informacji nie można stworzyć ani realizować jakiegokolwiek sensownej strategii rozwoju. Na pytanie, gdzie można znaleźć oceny poziomu realizacji celów tych strategii, urzędnicy odpowiadali, że takich merytorycznych ocen nie ma. Z drugiej strony, ci sami urzędnicy w prywatnych rozmowach nie ukrywali, że same dokumenty są potrzebne im wyłącznie do procedur pozyskiwania środków unijnych.

Gminy nie dysponują również odpowiednimi informacjami na temat lokalnego środowiska przyrodniczego. Badania i pomiary są wycinkowe i wyrzykowe. Żadna lokalna szkoła nie ma możliwości pozyskania informacji o walorach środowiska do celów dydaktycznych. Lokalne strony z informacjami o historii i dziedzictwie kulturowym prowadzą pasjonaci. Większość władz dolnośląskich gmin uzdrowiskowych nie wie, że przekroczone zostały na ich terenie normy zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego i powinny utracić status uzdrowisk. Nie potrafią również udzielić informacji, jakie są na przykład zasoby wód leczniczych i mineralnych na ich terenie. Ostatnie kompleksowe badania w tym zakresie wykonano w latach trzydziestych XX wieku, a ich dokumentacja jest niedostępna.

Pojęcie inwentaryzacji przyrodniczej jest obce przedstawicielom urzędów gminnych, którzy wcale nie widzieli potrzeby jej realizacji, tym bardziej że koszty takiej inwentaryzacji obciążąłyby gminy. Informacje takie nie są, ich zdaniem, konieczne do bieżącego funkcjonowania gminy. Nie do końca znane są również obecne, a tym bardziej przyszłe potrzeby w zakresie ochrony lokalnego środowiska przyrodniczego.

Ad 2) Jak już wspomniano, gminy dysponują lepszymi zbiorami informacji w tych zakresach wykonywania zadań własnych oraz zleconych, w których mają miejsce przepływy środków finansowych. Pieniądze budżetowe gmin i dotacje na wykonywane zadania muszą być precyzyjnie rozliczane. Nie oznacza to jednak pełnej orientacji gmin co do rzeczywistych potrzeb społecznych – wsparcia potrzebujących, rozwoju lokalnej kultury, zachowania dziedzictwa historycznego czy potrzeb rekreacyjno-wypoczynkowych. Przykładem takiego braku orientacji są puste i niszczone wiejskie place zabaw, które można znaleźć w każdej, nawet małej miejscowości.

Gminy dobrze radzą sobie z ewidencją ludności, zwłaszcza jej ruchem naturalnym, co jest jednak efektem ustawowego obowiązku przekazywania takich infor-

macji przez obywateli. Podobny obowiązek dotyczy edukacji podstawowej dzieci. Inne parametry demograficzne (wykształcenie, status społeczny itp.) są mniej rozpoznane.

Niektóre gminy miały problem z precyzyjnymi informacjami dotyczącymi substancji mieszkaniowej i komunalnej. Nie były zorientowane co do sposobu użytkowania niektórych lokali, a w innych przypadkach nie знаły ich statusu prawnołasnościowego. Braki te tłumaczono niedostatkami kadrowymi i niedoskonałościami systemów ewidencji, a także nadmiarem bieżących obowiązków. Problemem, zdaniem pracowników urzędów gminnych, były również nieprecyzyjne lub zmieniające się przepisy oraz obowiązki, zwłaszcza w zakresie zadań zleconych.

Reasumując, w wymiarze informacyjnym realizacja zadań własnych oraz zleconych gminom jest wsparta lepszymi zbiorami danych (informacji) niż na przykład lokalne strategie zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Ad 3) Najwięcej kontrowersji i wątpliwości wywołują kwestie zakresu i sposobów korzystania z posiadanych informacji. Związane są one bowiem z istniejącymi procedurami decyzyjnymi i posiadanymi przez pracowników umiejętnościami czy wiedzą. W ramach analizy informacyjnego wymiaru funkcjonowania gmin nie prowadzono badania, które pozwoliłoby dokonać takiej oceny.

Bardzo ważnym elementem jest także stosunek władz gminy i członków społeczności do lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju. Jak już wspomniano, w większości badanych gmin jest on bardzo instrumentalny i polityczny. Dokumenty takie są użyteczne, czy wręcz niezbędne do procedur pozyskiwania środków zewnętrznych, w tym z Unii Europejskiej. Z tego powodu zapisy w poszczególnych dokumentach są bardzo obszerne lub liczne (w niektórych strategiach mamy trzydzieści celów strategicznych). Nie są skutecznie realizowane poszczególne zapisy, a instytucje kontrolne dokonują co najwyżej formalnych, a nie merytorycznych ocen. Brak jest powszechnie wewnętrznych procedur audytowych.

Powszechny jest również brak zainteresowania strategiami ze strony mieszkańców gminy. W przeprowadzonych badaniach ponad 80% respondentów nie potrafiło wskazać ani jednego zamieszczonego w tych dokumentach zapisu (celu, sposobu realizacji itp.).

Ad 4) Na poziomie gminnym istnieją cztery podstawowe sposoby pozyskiwania i gromadzenia informacji:

- spisy z natury oraz korzystanie z istniejących rejestrów;
- inwentaryzacja przyrodnicza;
- bieżąca ewidencja;
- badania naukowe, również o charakterze rozpoznawczo-ewidencyjnym.

Spisy z natury są bardzo użyteczne tam, gdzie ewidencjonowane elementy są relatywnie trwałe, a zachodzące w nich zmiany powolne. Dotyczy to zwłaszcza majątku materialnego – budynków, budowli, składników infrastruktury komunalno-bytowej i komunikacyjno-transportowej czy elementów dziedzictwa kulturowego. Tego typu zapisy mogą być wykonywane przez odpowiednich pracowników gminnych

lub na zlecenie. Jednocześnie, ze względu na zasobowy charakter tych elementów, spisy takie mogą się odbywać w określonym czasie (na przykład na początku roku kalendarzowego).

Niektóre instytucje prowadzą określone rejestry, z których gminy mogą korzystać. Przykładem jest Wojewódzki Konserwator Zabytków (rejestry zabytków) czy starostwa powiatowe (na przykład parametry architektoniczno-techniczne i geodezyjne nieruchomości) oraz dyrekcje dróg państwowych i Polskie Koleje Państwowe. Takie rejestry mają także wspólnoty religijne (parafie). Ciekawe informacje posiadają również regionalne zarządy gospodarki wodnej czy nadleśnictwa.

Inwentaryzacja przyrodnicza jest większym jednorazowym przedsięwzięciem i może być zrealizowana na kompleksowe zamówienie gminy. Najczęściej zaangażowanych w nią jest wiele instytucji i osób posiadających odpowiednie kompetencje i wiedzę. Jej poprawne wykonanie daje gminie szczegółową wiedzę na temat lokalnego środowiska przyrodniczego. Jest ona bardzo użyteczna w procesie przygotowywania i realizacji lokalnych strategii rozwoju, zwłaszcza gdy ma charakter zrównoważony i trwały. Z efektów inwentaryzacji przyrodniczej można korzystać przez wiele lat. Wystarczy jedynie aktualizować jej zasoby informacyjne o bieżące działania (na przykład na temat wycinki drzew czy zmiany charakteru danego obszaru-ekosystemu). Z badanych 56 gmin Dolnego Śląska żadna nie miała profesjonalnie wykonanej inwentaryzacji przyrodniczej.

Dla zdarzeń o charakterze procesowym najlepszą, chociaż kosztowniejszą metodą gromadzenia informacji, jest system bieżącej ewidencji. Pozwala bowiem monitorować zmiany zachodzące w obserwowanych zjawiskach (obiektach). Bieżąca ewidencja wymaga stworzenia odpowiedniego systemu, złożonego z bazy materialnej, wykwalifikowanych pracowników oraz odpowiednich procedur. Systemy takie są niezbędne na przykład do realizacji określonych rodzajów zadań.

Badania naukowe stanowią niezwykle cenne źródło rzadkich informacji, chociaż nieczęsto wykorzystywanych na poziomie gminnym. Są użyteczne wszędzie tam, gdzie wymagane są podwyższone umiejętności i wiedza dla precyzyjnego określenia istoty i wielkości zjawiska (elementu) oraz jego znaczenia dla realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju. Przykładem może być samo przygotowanie projektu strategii czy analiza lokalnego kapitału społecznego.

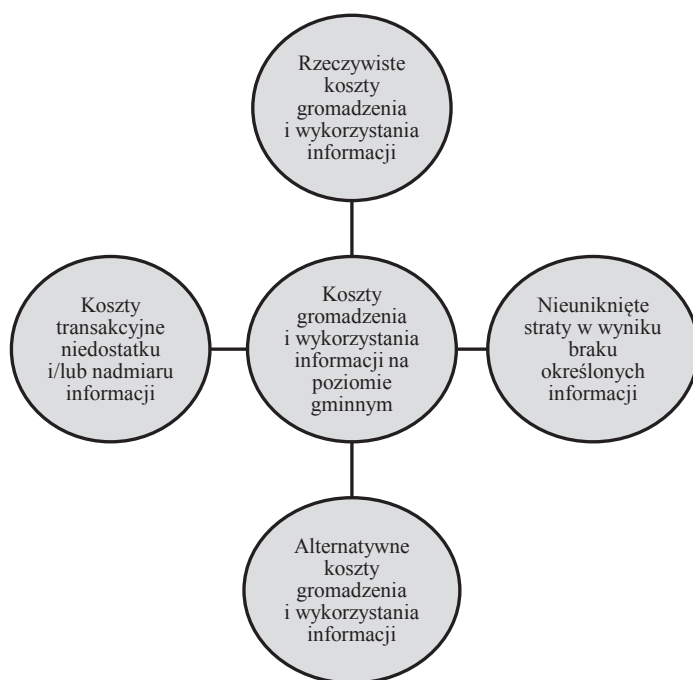
Ad 5) Koszty gromadzenia i wykorzystania zbiorów informacji na poziomie gminnym to niezwykle istotne kryterium podejmowania działań informacyjnych. Koszty te obejmują (rys. 5) następujące elementy:

- (1) rzeczywiste koszty gromadzenia i wykorzystania informacji;
- (2) poniesione straty z tytułu braku określonych informacji;
- (3) alternatywne koszty gromadzenia i wykorzystania informacji;
- (4) koszty transakcyjne niedostatku i/lub nadmiaru informacji.

Rozmiary tych kosztów zależą od zakresu i rozmiarów działań informacyjnych, sposobów ich realizacji oraz wielu innych czynników². Gminy, gospodarując dostępnymi środkami budżetowymi, starają się je przeznaczać na przedsięwzięcia istotne

² Szerzej o problemie kosztów gromadzenia i wykorzystania informacji patrz: [Becla 2015].

z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania samorządu terytorialnego, a nie jego przyszłego rozwoju. Niestety, bardzo często rezygnuje się na poziomie gminnym z tworzenia i wykorzystania zbiorów informacji, ponieważ urzędnicy samorządowi często nie dostrzegają relacji między informacją (jej jakością) a lokalną strategią zrównoważonego i trwałego rozwoju.



Rys. 5. Główne składniki kosztów gromadzenia i wykorzystania informacji na poziomie gminnym

Źródło: opracowanie własne.

Koszty są bez wątpienia ważnym kryterium decyzyjnym. Należy jednak pamiętać, że optymalne decyzje podejmuje się nie w oparciu o same koszty, lecz o pełny rachunek ekonomiczny, w którym kryterium jest porównanie korzyści i kosztów. W badanych gminach Dolnego Śląska bardzo rzadko prowadzono taki rachunek w odniesieniu do posiadanych zbiorów informacji.

5. Podsumowanie i rekomendacje

Na podstawie prowadzonych od wielu lat badań i analiz oraz weryfikacji doświadczeń gmin Dolnego Śląska można dostrzec kilka poważnych wyzwań (barier) w zakresie gromadzenia i wykorzystania informacji w realizacji lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju, a także bieżącego funkcjonowania gmin.

Po pierwsze, strategie zrównoważonego i trwałego rozwoju są, podobnie jak inne tego typu projekty społeczne, rozwiązaniami opartymi na informacji. Muszą to być zbiory informacji mające odpowiednie cechy i gromadzone w odpowiedni sposób. Zbiory takie należy na poziomie gminnym stworzyć, ponieważ obecnie dolnośląskie gminy ich nie posiadają. Zmianie musi zatem ulec polityka informacyjna gmin.

Po drugie, na poziomie dolnośląskich gmin brakuje odpowiednich systemów gromadzenia i wykorzystywania informacji, składających się z zasobów rzeczowych, odpowiednio przygotowanych ludzi, *hardware* i *software* oraz procedur i regulacji. Systemy takie należy w gminach zbudować z dwóch co najmniej powodów. Poziom gminny pozwala na skuteczną ewidencję tych zasobów i zjawisk, które są niezbędne do właściwego przygotowania i realizacji lokalnej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju, a także ponieważ nawet uproszczony rachunek ekonomiczny wykazuje ich krótko- i długookresową efektywność, nie mówiąc o celowości czy skuteczności.

Po trzecie, gromadzone na poziomie gminnym informacje będą bardzo użyteczne nie tylko do realizacji celów (czy przedsięwzięć) lokalnych strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju, ale również do lepszego wykonywania przez gminy zadań własnych oraz zleconych, podnosząc jej skuteczność i efektywność funkcjonowania.

Po czwarte, niedostatki informacyjne tworzą na poziomie gmin Dolnego Śląska wiele barier, które: (1) obniżają jakość życia ich mieszkańców; (2) spowalniają rozwój społeczno-gospodarczy i tworzenie się „małych ojczyzn”, (3) generują wiele niepożądanych czy wręcz groźnych zjawisk demograficzno-społecznych, gospodarczych i ekologicznych oraz (4) istotnie ograniczają przyszły potencjał rozwojowy. Bariery te można zredukować, a w wielu przypadkach wręcz zlikwidować poprzez inne podejście do informacji i potrzeb informacyjnych.

Po piąte, zmiana „filozofii” gromadzenia i wykorzystywania informacji na poziomie gminnym jest niezwykle cenną inwestycją w przyszłość tych niewielkich społeczności, jeżeli weźmiemy pod uwagę procesy kształtowania się współcześnie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy.

Literatura

- Becla A., 2015, *Kształtowanie się kosztów informacji w warunkach społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Becla A., 2015, *Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona informacji (prolegomena do zagadnień gospodarowania informacją)*, Wydawnictwo I-BIS, Wrocław.
- Becla A., Czaja S., Poskrobko T., 2014, *Międzynarodowa ochrona środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Becla A., Czaja S., Zielińska A., 2012, *Analiza kosztów-korzyści w wycenie środowiska przyrodniczego*, Difin, Warszawa.

- Czaja S., 2009, *Information as the Basis of Creating Sustainable Development and Knowledge-Based Economy*, [w:] *Sustainable Development versus Knowledge-Based Economy*, red. B. Poskrobko, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Czaja S., Becla A. i in., 2015, *Dobromierz – monografia gminy*, Wydawnictwo I-BIS, Dobromierz – Wrocław.
- Dubel K., 2007, *Powszechna inwentaryzacja przyrodnicza gmin*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły im. B. Jańskiego, Opole.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013.0.594.