

Zrównoważony rozwój lokalny –
podstawy teoretyczne i działania
praktyczne



Alicja Sekuła, Andrzej Miszczuk,
Julia Wojciechowska-Solis,
Joanna Nucińska

Zrównoważony rozwój lokalny – podstawy teoretyczne i działania praktyczne



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2022

Recenzja naukowa
Tomasz Skica

Redakcja wydawnicza
Aleksandra Śliwka

Korekta
Barbara Łopusiewicz

Skład i łamanie
Małgorzata Myszowska

Projekt okładki
Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów 123 Royalty Free

Nota copyright obowiązuje do 28 lutego 2023 roku.
Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 marca 2023 roku publikacja dostępna na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0).
Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2022

ISBN 978-83-67400-18-3 (dla wersji papierowej)
ISBN 978-83-67400-21-3 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2022.18.3

Cytuj jako:

Sekuła, A., Miszczuk, A., Wojciechowska-Solis, J. i Nucińska, J. (2022). *Zrównoważony rozwój lokalny – podstawy teoretyczne i działania praktyczne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Alicja Sekuła ORCID: 0000-0003-4396-3811
Andrzej Miszczuk ORCID: 0000-0001-6928-6535
Julia Wojciechowska-Solis ORCID: 0000-0002-4634-0241
Joanna Nucińska ORCID: 0000-0001-8021-3951

Druk i oprawa: TOTEM



Spis treści

Wstęp.....	
1. Współczesne znaczenie i interpretacja rozwoju lokalnego	
1.1. Istota rozwoju z perspektywy lokalnej.....	
1.2. Przegląd koncepcji rozwoju lokalnego.....	
1.3. Podmioty zaangażowane w kreowanie i wdrażanie rozwoju w skali lokalnej	
2. Determinanty rozwoju lokalnego	
2.1. Uwarunkowania, czynniki i bariery rozwoju – kwestie terminologiczne	
2.2. Czynniki rozwoju	
2.3. Bariery rozwoju.....	
3. Rozwój zrównoważony z perspektywy lokalnej.....	
3.1. Koncepcja rozwoju zrównoważonego.....	
3.1.1. Istota koncepcji rozwoju zrównoważonego	
3.1.2. Cele zrównoważonego rozwoju 2030 i dotychczasowy stopień ich realizacji	
3.2.1. Idea lokalnych ładów zrównoważonego rozwoju	
3.2.2. System monitoringu lokalnych ładów zrównoważonego rozwoju	
4. Europejski Zielony Ład jako strategiczny kierunek transformacji gospodarki lokalnej	
4.1. Założenia i cele Europejskiego Zielonego Ładu.....	
4.2. Wybrane obszary transformacji gospodarki lokalnej	
4.2.1. Neutralność klimatyczna, czysta i przystępna cenowo energia	
4.2.2. Zrównoważona i inteligentna mobilność.....	
4.2.3. Pozostała działalność	



- 4.3. Lokalny plan adaptacji do zmian klimatu jako instrument realizacji Europejskiego Zielonego Ładu
- 5. Partnerstwo terytorialne jako narzędzie rozwoju lokalnego**
 - 5.1. Metody aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych.....
 - 5.1.1. Definicja, teoria oraz problematyka społeczności lokalnej.....
 - 5.1.2. Aktywizacja społeczności lokalnej, możliwości działań na rzecz rozwoju społecznego
 - 5.2. Rola partnerstwa w rozwoju lokalnym
 - 5.2.1. Zarys pojęcia partnerstwa terytorialnego.....
 - 5.2.2. Program tworzenia partnerstw terytorialnych.....
 - 5.3. Znaczenie inicjatywy LEADER dla rozwoju lokalnego
 - 5.3.1. Koncepcja LEADER
 - 5.3.2. Realizacja projektów w ramach inicjatywy LEADER
- 6. Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju turystyki na obszarach wiejskich**
 - 6.1. Uwarunkowanie rozwoju turystyki na obszarach wiejskich.....
 - 6.2. Turystyka wiejska jako czynnik przemian ekonomicznych społeczności lokalnej.....
 - 6.2.1. Turystyka wieloaspektowa w rozwoju lokalnym.....
 - 6.2.2. Inteligentne rozwiązania w zakresie turystyki na terenach wiejskich
 - 6.3. Korzyści ekonomiczne i negatywne skutki rozwoju turystyki na obszarach wiejskich.....
 - 6.4. Zrównoważony rozwój turystyki w polityce Unii Europejskiej.....
- 7. Źródła finansowania oświaty samorządowej jako czynnik rozwoju lokalnego.....**
 - 7.1. Dochody otrzymywane z tytułu realizacji zadań oświatowych.....
 - 7.1.1. Uwagi wprowadzające
 - 7.1.2. Część oświatowa subwencji ogólnej i dotacje celowe
 - 7.1.3. Środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi
 - 7.1.4. Środki pozabudżetowe gromadzone na wydzielonych rachunkach.....
 - 7.2. Dochody jednostek samorządu lokalnego a poziom niezbędnych wydatków oświatowych.....
- 8. Wydatki oświatowe jednostek samorządu lokalnego w kontekście zrównoważonego rozwoju.....**
 - 8.1. Formy realizacji zadań oświatowych na poziomie lokalnym.....



8.2. Skala zadań oświatowych gmin, miast na prawach powiatów i powiatów	
8.3. Poziom i struktura wydatków budżetowych i pozabudżetowych na oświatę.....	
8.3.1. Wydatki budżetowe.....	
8.3.2. Wydatki z wydzielonego rachunku.....	
8.4. Wybrane miary zrównoważonego rozwoju w zakresie efektów edukacyjnych dla jednostek samorządu lokalnego.....	
Zakończenie	
Literatura.....	
Spis rysunków	
Spis tabel	
Abstract.....	



Wstęp

Dominujące współcześnie zarówno w literaturze przedmiotu, jak i działaniach praktycznych podejście określane mianem *place-based policy* zakłada endogeniczny rozwój jednostek lokalnych i regionalnych z wykorzystaniem ich własnego kapitału terytorialnego. Kapitał ten tworzą różne elementy, specyficzne dla każdego obszaru. Ich połączone wykorzystanie daje efekty synergetyczne w postaci dynamizowania rozwoju lokalnego i regionalnego oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Powszechnie przyjmowanym współcześnie paradygmatem jest rozwój zrównoważony. Celem monografii jest prezentacja i omówienie teoretycznych podstaw tego rozwoju na poziomie lokalnym oraz ukazanie jego przejawów i działań praktycznych w sferach gospodarczej, społecznej i ekologicznej, ze szczególnym uwzględnieniem dwóch wewnętrznych czynników rozwojowych – turystyki i oświaty.

Struktura książki odpowiada założonemu celowi. Składa się ona z ośmiu rozdziałów. W pierwszym z nich przybliżono teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego. Scharakteryzowano samo pojęcie, a także dokonano przeglądu koncepcji rozwojowych, które przez ostatnie półwiecze zostały wdrożone. Jedną z omówionych jest zrównoważony rozwój, stanowiący główną oś rozważań w kolejnych częściach. Następnie opisano podmioty zaangażowane w generowanie rozwoju, szczególną uwagę zwracając na dwie grupy: społeczność lokalną i lokalne władze.

Rozdział drugi poświęcono determinantom rozwoju lokalnego, mogącym go przyspieszyć, spowolnić lub wręcz uniemożliwić. Z racji rozbieżności terminologicznych pojawiających się w literaturze wyjaśniono też różnice między pojęciami: „warunki”, „czynniki” i „bariery rozwoju”.

W rozdziale trzecim skupiono się wyłącznie na koncepcji rozwoju zrównoważonego. Przedstawiono jej główne założenia. Ponieważ jest to koncepcja współcześnie powszechnie akceptowana przez władze publiczne wszystkich szczebli, omówiono założenia oraz postęp we wdrażaniu Agendy 2030, przyjętej Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, a dotyczącej operacjonalizacji celów, jakie powinny być osiągnięte na świecie do roku 2030. Następnie, wpisując się w zakres przedmiotowy monografii ograniczony do szczebla lokalnego, przedstawiono możliwości realizacji i pomiaru wdrażania wspomnianego dokumentu na szczeblu lokalnym.



Rozdział czwarty ukazuje – nawiązującą do Agendy 2030 – strategię UE za-tytułowaną: Europejski Zielony Ład (EZŁ), zakładającą neutralność klimatyczną państw członkowskich Unii Europejskiej do 2050 roku. Uwzględniając założenia EZŁ, przedstawiono obszary transformacji gospodarki lokalnej, tj.: energetykę, transport i gospodarkę odpadami komunalnymi.

W rozdziale piątym ukazano społeczność lokalną jako podmiot i przedmiot rozwoju lokalnego. Opisano w nim możliwości aktywizacji tych społeczności przez współpracę trzech sektorów: administracji, biznesu i organizacji pozarządowych. Jako *case study* partnerstw na obszarach wiejskich wybrano i opisano inicjatywę LEADER – program wspierający ich rozwój poprzez akumulację i wykorzystanie kapitału społecznego.

Turystyka, którą omówiono w rozdziale szóstym, jest niezaprzeczalnym czynnikiem rozwoju lokalnego. Aby wpisywała się w aktualne priorytety rozwojowe, winna mieć zrównoważony charakter i jednocześnie nie wywoływać negatywnych skutków na obszarach, na których jest intensywnie uprawiana.

Przedmiotem rozważań zawartych w kolejnych dwóch częściach pracy jest oświata. O ile czynniki finansowe, techniczne czy prawne uznawane są za bezpośrednie stimulatory rozwoju, o tyle oświata traktowana jest jako czynnik pośredni. Dlatego też w rozdziale siódmym pracy przedstawiono zagadnienia dotyczące jej finansowania – dochody z tytułu realizacji lokalnych zadań oświatowych. Skupiono się na h źródłach, takich jak: część oświatowa subwencji ogólnej, dotacje celowe, środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi oraz środki pozabudżetowe gromadzone na wydzielonych rachunkach. Poruszono również zagadnienie adekwatności dochodów do zakresu realizowanych zadań oświatowych.

Ostatni – ósmy – rozdział dotyczy analizy wydatków oświatowych na szczeblu lokalnym w kontekście zrównoważonego rozwoju. Rozważania poprzedzono wprowadzeniem w temat zawierającym omówienie dopuszczalnych prawem form (w ujęciu podmiotowym) realizacji zadań oświatowych. W dalszej części analizie poddano budżetowe i pozabudżetowe wydatki oświatowe w przekrojach obrazujących skalę realizowanych zadań oświatowych gmin, powiatów oraz miast na prawach powiatów. Rozdział kończy część poświęcona miarom efektów edukacyjnych, które pozwalają na wycinkową ocenę wdrażania zrównoważonego rozwoju oraz dają możliwość przeprowadzania analiz porównawczych z innymi krajami.

Monografię przygotowano, opierając się na literaturze polsko- i anglojęzycznej. Wykorzystano również najnowsze akty prawne, głównie w randze ustaw. Ponadto korzystano ze źródeł internetowych, w tym z baz danych.

Zakres przestrzenny analitycznych fragmentów monografii obejmuje całą Polskę. Nie dotyczy to fragmentów teoretycznych, w których starano się przedstawić światowy dorobek w zakresie rozwoju lokalnego. Na zakres podmiotowy książki składają się jednostki samorządu lokalnego – stopnia gminnego i powiatowego.

Monografia jest przeznaczona dla szerokiego grona odbiorców. Zdaniem autorów, jest ona godna polecenia zarówno naukowcom, jak i analitykom zajmującym



się rozwojem lokalnym. Może być także wykorzystywana przez reprezentantów administracji publicznej, przedstawicieli sektora pozarządowego (NGO), a także studentów kierunków, na których prowadzone są przedmioty związane z zarządzaniem rozwojem lokalnym, w tym zwłaszcza rozwojem zrównoważonym. Monografia prezentuje stan prawny na 30 czerwca 2022 r.



Współczesne znaczenie i interpretacja rozwoju lokalnego

1

1.1. Istota rozwoju z perspektywy lokalnej

Druga połowa minionego wieku w polityce państw Zachodniej Europy charakteryzowała się stopniowym zwiększeniem roli lokalnych i regionalnych struktur w generowaniu rozwoju. Zwrot w kierunku regionalizmu zauważalny był zwłaszcza od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku i traktowany jako sposób na wyjście z kryzysu, który dotknął gospodarek krajów wysoko rozwiniętych w latach siedemdziesiątych i skutkowało osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego, zwiększonym bezrobociem, przyspieszeniem procesów inflacyjnych oraz wzrostem zadłużenia i stóp procentowych. Była to znacząca, choć nie jedyna przyczyna. Inne to negatywne skutki rewolucji naukowo-technicznej i powiązana z nimi degradacja środowiska naturalnego.

W Polsce proces powyższy rozpoczął się nieco później i miał też szersze przyczyny. Był wynikiem zmiany ustroju i odejścia od centralizmu państwowego. Reaktywowano i upodmiotowiono wspólnoty lokalne, którym nadano kompetencje pozwalające na rozwiązywanie większości spraw pojawiających się na ich terenie. Trend ten wpisywał się w zaistniałe wcześniej zmiany w Europie Zachodniej, co miało niebagatelne znaczenie przy wzroście dążeń do członkostwa w Unii Europejskiej, zwłaszcza z punktu widzenia polityki unijnej, zgodnie z którą część środków pomocowych kierowana jest wprost do struktur regionalnych.

Polska po zakończeniu drugiego etapu reformy terytorialnej kraju, czyli od 1999 roku, jest przykładem klasycznego regionalizmu samorządowego, przy czym za region uznaje się województwo samorządowe (Ustawa... o samorządzie województwa, art. 1 ust. 2), którego wzrost potencjału gospodarczego oraz poprawa konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców wpływające na rozwój społeczno-gospodarczy kraju nosi nazwę rozwoju regionalnego. Trójszczeblowy podział terytorialny kraju dopełniają gminy i powiaty. O ile samorządowe władze wojewódzkie prowadzą politykę rozwoju województwa (art. 11 ust. 2) i odpowiedzialne są za rozwój regionalny, o tyle władze szczebla lokalnego, czyli gmin i powiatów, na



obszarach, którymi zarządzają, prowadzą politykę lokalną, a zatem także politykę rozwoju lokalnego. Niekiedy polityka na szczeblu regionalnym prowadzona przez władze samorządowe w stosunku do swojego terytorium nazywana jest intraregionalną, a polityka prowadzona przez państwo, charakteryzująca się większym zuniifikowaniem, określana jest mianem interregionalnej.

Szczebel lokalny w ujęciu administracyjnym odnosi się do gmin i powiatów. Jednak pojęcie lokalizmu czy skali lokalnej, mimo dość jednoznacznego konstytutywnego rozgraniczenia, nie powinno odnoszone być wyłącznie do granic administracyjnych. Kwintesencja lokalności to więzi określonej przestrzeni i jej zawartości z bieżącą działalnością osób ją zamieszkujących. Pomimo, że „lokalny” często rozumiany jest jako „ograniczony do danego obszaru”, terminu tego nie powinno zawężać się wyłącznie do konkretnej przestrzeni. Istota lokalizmu sprowadza się do upodmiotowienia społeczności lokalnych, przyznania im względnej samodzielności w podejmowaniu decyzji na najniższym szczeblu dotyczącym spraw i problemów miejscowych (Skoczek, 2009, s. 126).

Układ lokalny, delimitowany według parametrów podziału administracyjnego, powinien uwzględniać również wypadkową takich cech, jak: historia, specyficzne cechy społeczno-ekonomiczne, kulturowe, a nawet geograficzne. To związek lokalnej społeczności oraz materialnych i niematerialnych zasobów, którymi gmina lub powiat dysponują, pełniąc funkcje zewnętrzne i wewnętrzne. Zgodnie z takim podejściem skala lokalna obejmuje terytorium o zróżnicowanej powierzchni charakteryzujące się jednolitością ekonomiczną, społeczną, kulturową i polityczną oraz wspólną tożsamością (Korenik 1998, s. 363). Tożsamość ta rozumiana bardzo szeroko oznacza nie tylko powiązania kulturowe, ale odnosi się również do analogicznych zachowań w zakresie postaw, aktywności, nawyków czy zainteresowań, dlatego też społeczność lokalną wiążą silne więzi między mieszkańcami. Planowanie, a następnie wdrażanie rozwoju powinno również tę tożsamość uwzględniać. Skala lokalna, mimo że odnoszona do stosunkowo niewielkiej powierzchni, powinna jednak osiągać tzw. masę krytyczną wyrażającą się w odpowiedniej gęstości instytucji, liczby aktorów życia lokalnego i niezbędnych relacji między nimi oraz z otoczeniem zewnętrznym. Tylko wtedy możliwe jest wygenerowanie trwałej, nieodwracalnej dynamiki rozwoju (Pietrzyk, 1997, s. 91).

Przez terytorium, niezależnie, czy odniesione do skali lokalnej, czy regionalnej, rozumie się łącznie (Noworól 2008, s. 22):

- środowisko przestrzenne, wyznaczone granicami administracyjnymi,
- wspólnotę mieszkańców, żyjącą w wymienionej przestrzeni,
- organizacje o charakterze społecznym, kulturowym, technologicznym i gospodarczym,
- system zarządzania jednostką terytorialną.

Upowszechnianie i propagowanie lokalizmu nie okazało się ani krótkotrwałe, ani zawężone do nielicznych państw. Trwa on do dziś i ma zasięg globalny, gdyż współcześnie obejmuje wiele ważnych podstaw lub punktów odniesienia polityki

społeczno-gospodarczej władz krajowych. Koncentruje się na określaniu stopnia samodzielności, aktywności i podmiotowości terytorialnych korporacji lokalnych, zakresu akceptacji sprzeczności dążeń władz lokalnych i ponadlokalnych, globalnych powiązań lokalnych gospodarek i społeczności, a także udziału finansów lokalnych w finansach państwa czy roli państw i ich przedstawicieli w kreowaniu warunków oddolnego rozwoju (Sztando, 2017, s. 30).

Rozwój, co do zasady, wiąże się ze zmianami (Oksin i Zubko 2021, s. 88). Rozwój lokalny związany jest z pozytywnymi zmianami ilościowymi, jakościowymi oraz strukturalnymi w lokalnej wspólnotie mieszkańców danego terenu (Januszevska i Nawrocka, 2015, s. 24). Podejście takie, zwane procesowym, jest najczęściej spotykane w literaturze przedmiotu. Generalnie wydzielić można kilka zasadniczych kierunków określania rozwoju lokalnego. Definiuje się go, kładąc nacisk na (Sekuła, 2002, s. 327-328):

- rolę podmiotów biorących udział w jego kreowaniu,
- wielopłaszczyznowość rozwoju lokalnego,
- stronę czynnościową rozwoju generującego w sposób ciągły zmiany w układzie lokalnym.

Zgodnie z pierwszym podejściem, omówionym szerzej w dalszej części rozdziału, najczęściej wymienia się cztery grupy zaangażowane w rozwój: władze, społeczność lokalną, przedsiębiorców i organizacje niedochodowe. Ich znaczenie przy generowaniu rozwoju nie jest jednakowe. Zdecydowanie największą odpowiedzialność spada na władze jednostek samorządu terytorialnego, które reprezentują możliwie najszerzej interesy mieszkańców, winny odgrywać kluczową rolę w jego kreowaniu, inicjując, koordynując i nadzorując rozwój (Sztando, 1998, s. 14). Prowadzić go należy z punktu widzenia społeczności lokalnych w celu poprawy jakości życia. Działania władz realizowane w ramach rozwoju lokalnego powinny być celowe, systematyczne i nastawione na trwałą poprawę warunków i poziomu życia mieszkańców (Oksin i Zubko, 2021, s. 90). Mieszkańcy, za pośrednictwem władzy lokalnej, mają prawo do decydowania o wszelkich sprawach dotyczących społeczności lokalnej, z wyjątkiem dziedzin zastrzeżonych dla instytucji państwa (Myna, 1998, s. 31). Prawo to dotyczy się zarówno zaspokajania potrzeb w zakresie obsługi życia codziennego, jak i podejmowania decyzji co do rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Określenia odnoszące się do wielopłaszczyznowości rozwoju wyróżniają następujące sfery: gospodarczą, społeczną (lub łącznie: społeczno-gospodarczą), ekologiczną, przestrzenną, kulturalną i polityczną. Mimo że rozwój najczęściej przedstawiany jest w odniesieniu do sfery społeczno-gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej, to jest on pojęciem integralnym, obejmującym wszystkie wymienione obszary, choć z różnym natężeniem:

- rozwój w dziedzinie gospodarczej sprowadza się do wspierania przedsiębiorczości. W efekcie obserwuje się nie tylko powstawanie nowych przedsiębiorstw, ale i rozwój istniejących, w postaci np. nowych produktów, usług, moderniza-



cji technologii, parku maszynowego, rozszerzania zakresu i zasięgu działania. Przekłada się to na wzrost liczby zatrudnionych, ich wydajność, dochody, a w dalszej kolejności na poprawę struktury gospodarki obszaru i wzrost produktu brutto *per capita*;

- płaszczyzny: społecznej i kulturalną, najczęściej traktowane łącznie, dotyczące opieki zdrowotnej, społecznej, oświaty, nauki, kultury, bezpieczeństwa, porządku publicznego, mieszkalnictwa, demografii. Rozwój to poprawa stopnia zaspokojenia zgłaszanych i generowanych potrzeb w tych obszarach;
- sfery przestrzennej skupionej wokół zagospodarowania przestrzennego terytorium;
- wymiaru ekologicznego sprowadzającego się do zachowania lub poprawy stanu składników ekosystemu, zmian w środowisku przyrodniczym oraz w infrastrukturze służącej ochronie tego środowiska;
- płaszczyzny politycznej wynikającej z demokratyzacji procesu podejmowania decyzji i niezależności przy wyborze kierunków i tempa rozwoju.

Z pragmatycznego punktu widzenia wprowadza się uproszczenia ograniczające pojemność znaczeniową rozwoju lokalnego do trzech obszarów: lokalnej społeczności, lokalnej gospodarki i lokalnego ekosystemu, co odpowiada płaszczyznom: społecznej, gospodarczej, ekologicznej i przestrzennej. Rozwój lokalny w tym znaczeniu tworzą zharmonizowane, systematyczne działania społeczności lokalnej, lokalnej władzy i innych podmiotów funkcjonujących na danym obszarze, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów terytorium, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego. Dokonuje się on, gdy zaplanowane, ciągłe działania podmiotów lokalnych, w tym głównie władzy publicznej i społeczności lokalnej, prowadzą do tworzenia nowych i poprawy obecnych walorów użytkowych gminy (i powiatu), kreowania optymalnych warunków dla funkcjonowania gospodarki lokalnej oraz zachowania ładu przestrzennego i ekologicznego.

Gospodarka lokalna w takim układzie traktowana jest jako kształtowanie nowych wartości służących rozwojowi lokalnemu. Do tych wartości zalicza się przede wszystkim (Klasik, 1996, s. 23; Korenik, 1998, s. 361-362; Paczowski, 2015, s. 23):

- dobra materialne i usługi zaspokajające zapotrzebowanie wewnętrzne i zewnętrzne,
- zatrudnienie, a także firmy i instytucje tworzące nowe stanowiska,
- wartości niematerialne, takie jak: wiedza, wyższe kwalifikacje i umiejętności,
- atrakcyjne propozycje lokalizacyjne, na które składają się czynniki „twarde” w postaci nieruchomości i infrastruktury technicznej oraz czynniki „miękkie”, tzn. wysokiej klasy środowisko przyrodnicze.

Jako że rozwój lokalny ma wielopłaszczyznowy charakter, to zarówno jego efekty wyrażają się we wskaźnikach wzrostu gospodarczego, miernikach jakości życia i dobrobytu społecznego, jak i może być mierzony kryteriami oceniającymi jakość środowiska przyrodniczego (Adamowicz, 2020, s. 149).



W myśl trzeciego podejścia, najbardziej rozpowszechnionego, rozwój to kompleksowy proces zmian ilościowych i jakościowych. W trakcie tego procesu władze lokalne, wykorzystując zasoby własne, czyli układu lokalnego, oraz zewnętrzne stymulują rozwój gospodarczy jednostki terytorialnej. Gospodarka lokalna utożsamiana jest z takim gospodarowaniem lokalną, materialną i społeczną bazą rozwoju, w którym poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i rozwój podmiotów gospodarczych pełniej zaspokajane są potrzeby miejscowej ludności. Spojrzenie to można nazwać czynnościowym, gdyż gospodarkę lokalną traktuje się w nim jako zbiór czynności służących rozwojowi lokalnemu.

E. J. Blakely wskazuje, że rozwój lokalny to proces, który pozwala władzom lokalnym lub też grupom samorządowym angażować się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej i zatrudnienia na określonym poziomie (Blakely, 1989, s. 168). W procesie rozwoju używane są miejscowe zasoby naturalne, ludzkie oraz instytucjonalne.

Niezależnie od rozkładu akcentów w określaniu rozwoju lokalnego przyjmuje on bardziej sformalizowaną postać niż rozwój społeczności lokalnych, w którym większy nacisk położony jest na oddolne wysiłki członków społeczności (wspieranych działaniami władz publicznych, podobnie jak w przypadku rozwoju lokalnego) w celu poprawy warunków życia. Różnica sprowadza się do większego zakresu uczestnictwa mieszkańców, ich inicjatyw i wysiłków na rzecz poprawy warunków i poziomu życia. Działania nakierowane mogą być np. na ochronę języków zagrożonych wymarciem czy podtrzymywanie tradycji, a praca zbliżona do działalności charytatywnej w społecznym kontekście (Burešová, 2016, s. 247). Porównanie obrazujące podobieństwa i różnice między omawianymi terminami przedstawiono w tab. 1. Przeprowadzono je, uwzględniając trzy kryteria, tzn. zakres i charakter uczestnictwa, współpracę oraz tworzenie potencjału wspólnoty. Według nich rozwój lokalny jest bardziej sformalizowany oraz prowadzony w większym stopniu z inicjatywy władz lokalnych i przez nie.

Współcześnie procesy rozwoju lokalnego można postrzegać jako rezultat działań w obszarze trzech komponentów (Mantino, 2021, s. 275-276):

- systemów lokalnych zasobów,
- instytucji i polityk wspierających,
- sieci.

Relacje między nimi przedstawiono na rys. 1. Środkowy okrąg przedstawia sposób, w jaki te domeny i ich interakcje wpływają na procesy rozwoju lokalnego.

Pierwszy komponent określany jest mianem systemu lokalnych działań, tradycji, umiejętności i *know-how*. Oparty jest na elementach i wartościach kulturowych, które definiują lokalną tożsamość. Obejmuje system zasobów terytorialnych, aktorów i ich zdolności, które prowadzą do powstania oddolnych inicjatyw rozwojowych. Terytorium traktowane jest jak scena, na której występują aktorzy inicjujący i prowadzący te działania. W praktyce komponent ten identyfikuje kapitał rzeczowy i ludzki leżący u podstaw neoendogenicznego rozwoju, koncentrując się na innowacyjnym projektowaniu i wdrażaniu lokalnych projektów.



Tabela 1. Rozwój społeczności lokalnych a rozwój lokalny – analiza porównawcza

Kryterium	Rozwój społeczności lokalnych	Rozwój lokalny
Zakres i charakter uczestnictwa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ otwarte, inkluzywne i różnorodne, ▪ samoukierunkowane i autonomiczne, ▪ aktywne formy uczestnictwa, ▪ wysoki poziom kontroli 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zawężone do osób sprawujących władzę, ▪ bierne formy uczestnictwa, ▪ niski poziom kontroli obywateli
Współpraca	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mniej formalna, ▪ niskie oczekiwania odwzajemnienia, ▪ tworzy rozwój społeczny, ▪ oczekiwane innowacyjne rezultaty, ▪ elastyczna, ▪ zrównoważony podział władzy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ formalne partnerstwo, ▪ oczekiwania odwzajemnienia i odpowiedzialności, ▪ stworzona w celu rozwiązania konkretnego problemu, ▪ z góry ustalone cele, ▪ zazwyczaj nieelastyczna, ▪ hierarchiczny układ władzy
Tworzenie potencjału wspólnoty	<ul style="list-style-type: none"> ▪ interaktywne odwzajemnione podejście, ▪ dostarczony przez wewnętrzne kierownictwo, ▪ zwiększone zdolności społeczności do przyszłych wyzwań 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ukierunkowana interwencja, ▪ podejście jednokierunkowe, ▪ inicjowane przez osoby z zewnątrz, ▪ poleganie na zewnętrznych źródłach wspierających rozwój

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Matarrita-Cascante, Ho Lee i Won Nam, 2020, s. 109).

Drugi element to system instytucji. Obejmuje publiczne, semipubliczne i prywatne organizacje zarządzające polityką i podejmujące różne działania: planowanie, organizowanie, kierowanie, koordynowanie, monitorowanie i ewaluację. System ten tworzą podmioty działające na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, zapewniające wsparcie finansowe i administracyjne poprzez udostępnianie instrumentów polityki unijnej, krajowej i regionalnej. Polityka włączania przejawia się przez (Mantino 2021, s. 275-276):

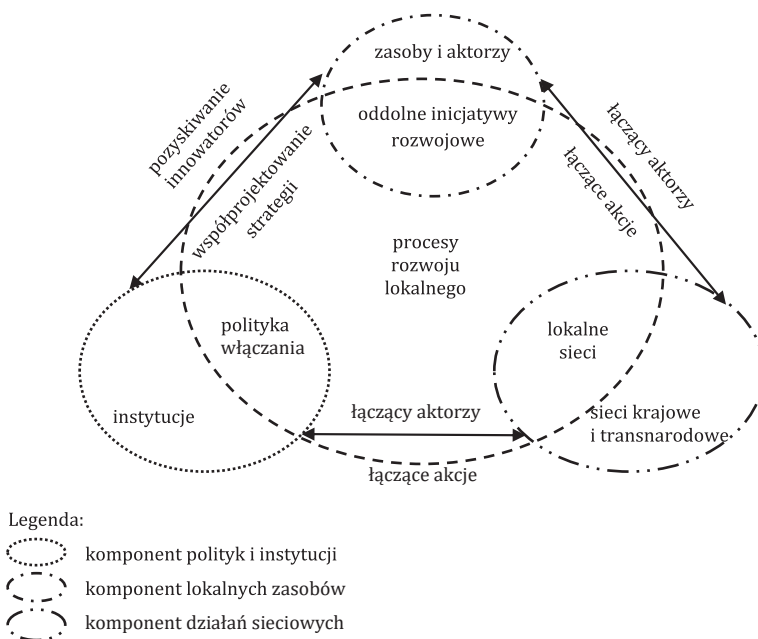
a) wspieranie lokalnych strategii rozwoju poprzez współprojektowanie, w ramach którego administracja publiczna lub inne agencje współpracują z lokalnymi interesariuszami w celu określenia długoterminowych działań i możliwości finansowania, zwłaszcza na obszarach pozbawionych zasobów ludzkich. W tych obszarach słaby dostęp do polityk rozwojowych jest skorelowany z brakiem kapitału ludzkiego i słabymi sieciami;

b) pozyskiwanie innowatorów do włączania się w projektowanie i realizację działań. Na najbardziej peryferyjnych obszarach grupy konserwatywne i koalicje społecznie dominujące często nie pozwalają innowatorom na wyrażanie alternatywnych potrzeb i uzyskanie dostępu do wsparcia politycznego. Jest to szkodliwe, jeśli chodzi o wprowadzanie innowacji społecznych i możliwości współtworzenia przyszłości obszaru;

c) łączenie działań i podmiotów przez promowanie międzysektorowych i wielopodmiotowych inicjatyw na danym obszarze poprzez odnawianie obecnych sieci lub tworzenie nowych.



Trzeci składnik dotyczy działań sieciowych. Obejmują one relacje bliskości przestrzennej oraz bliskości organizacyjnej – z odległymi obszarami/systemami biznesowymi. Oba mogą generować lokalne procesy zbiorowego uczenia się i być identyfikowane jako kapitał relacyjny w definicji kapitału terytorialnego.



Rys. 1. Trójkątny model procesów rozwoju lokalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Mantino, 2021, s. 275-276; Wellbrock, Roep i Wiskerke 2012).

Kompleksowa analiza rys. 1 pozwala stwierdzić, że lokalne procesy rozwojowe są wynikiem zarówno działania każdego komponentu z osobna, jak i interakcji między nimi, np. odpowiednie środowisko polityczne sprzyja oddolnym inicjatywom i nowym sieciom, głównie na poziomie lokalnym, niekiedy nawet z odległymi sieciami. I odwrotnie, dobre inicjatywy oddolne i sieci lokalne mogą inspirować i ułatwiać dobre wykorzystanie istniejących polityk.

Mimo braku jednoznacznego zdefiniowania zagadnienia rozwoju lokalnego, przytoczone określenia mają pewne elementy wspólne, choć w różnym stopniu wyeksponowane. Są to:

- podkreślenie przestrzennego (geograficznego) aspektu rozwoju utożsamionego z miejscem i jego „lokalnością”, czyli atrybutami charakterystycznymi dla danego obszaru,

- przedstawienie rozwoju lokalnego nie jako stanu, lecz jako proces kojarzony z pożądanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości danego układu,
- wyeksponowanie, że podmiotem rozważań nie są władze samorządowe, lecz lokalna społeczność, która mimo że władze często inicjują i realizują działania podejmowane w celu poprawy poziomu życia mieszkańców, powinna również odgrywać aktywną rolę w kształtowaniu rozwoju,
- ujęcie gospodarki jako klucza do rozwoju lokalnego, który wykorzystuje w tym celu własne zasoby (ludzkie, społeczne, ekonomiczne, środowiskowe, lokalizacyjne itp.) i jest komplementarny wobec rozwoju regionalnego (Wiśniewski, Mazur, Śleszyński i Szejgiec-Kolenda, 2020, s. 30).

Do dalszych rozważań przyjęto spojrzenie mieszczące się w pierwszej grupie, według którego rozwój lokalny, bazując na wewnętrznych i zewnętrznych czynnikach rozwoju, kreowany przez samorząd lokalny przy udziale innych podmiotów, prowadzi do osiągnięcia powszechnie akceptowanych celów. Generowany z punktu widzenia i przy czynnym udziale społeczności lokalnych dążyć powinien przede wszystkim do podnoszenia jakości życia (Sekuła, 2002, s. 328).

Zgodnie z powyższą definicją dążenie do poprawy jakości życia lub utrzymanie jej w sytuacji pogorszenia uwarunkowań to główny cel rozwoju lokalnego. Realizuje się go przez określanie i osiąganie celów szczegółowych, powstałych z dezagregacji celu głównego, których poziom zaspokojenia składa się na tę jakość. W zależności od stopnia uogólnienia są one różnie przez autorów przedstawiane. Zgodnie z jedną z typologii ogniskują się wokół następujących zagadnień (Sztando, 2017, s. 46-47):

- rynku pracy, w tym jego potencjału,
- sfery działalności gospodarczej,
- zamożności społeczności lokalnej,
- bioróżnorodności i rewitalizacji ekosystemów,
- wykorzystania zasobów,
- bezpieczeństwa,
- zdrowia społeczności lokalnej,
- jakości i dostępność technicznych usług infrastrukturalnych,
- warunków rozwoju osobistego w wymiarach prywatnym, społecznym i gospodarczym (zawodowym),
- zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej,
- ładu społecznego,
- ładu i estetyki przestrzennej,
- świadczeń dla osób wymagających wsparcia,
- dziedzictwa kulturowego,
- integracji społecznej.

Formułując cele szczegółowe, należy mieć na względzie, że nie są one rozłączne. Ich zakres merytoryczny może częściowo się pokrywać, co ma znaczenie zarówno



przy wyborze samych celów, jak i podczas opracowywania zadań, które w ramach danego celu będą realizowane.

Podsumowując powyższe rozważania, rozwój lokalny można przedstawić jako działania:

- podejmowane przez władze, społeczność lokalną, przedsiębiorców i organizacje społeczno-kulturalne, z zachowaniem dominującej roli tych pierwszych,
- wykorzystujące czynniki rozwoju,
- mające na celu przede wszystkim podnoszenie jakości życia mieszkańców.

Rozwój na gruncie lokalnym uwzględnia właściwe jemu potrzeby, preferencje i hierarchię wartości. Koncentruje się na przeobrażeniach jakościowych dotyczących określonego obszaru w zakresie poziomu życia mieszkańców i warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Eksponuje lokalność rozwoju jako efekt, a równocześnie szeroko przedstawia jego determinanty (czynniki, warunki, środki), które mogą mieć charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny (Wojtasiewicz, 1996, s. 101-102). Łączy zmiany, czyli przeobrażenia w skali lokalnej, z przemianami w gospodarce, która potrafi dostosować się do zmiennych uwarunkowań. To idea gospodarki elastycznej, zdolnej do szybkiej adaptacji i do zarządzania systemami złożonymi i zróżnicowanymi pod względem kultury, społeczności, technik, gustów, zmienności potrzeb i produktów zaspokajających te potrzeby. Wspieranie rozwoju lokalnego jest jednoznaczne z doprowadzeniem do zmian w podstawowych jednostkach gospodarczych układu lokalnego.

1.2. Przegląd koncepcji rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny zarówno w kontekście pojęciowym, jak i w kontekście problematyki z nim związanej jest zjawiskiem złożonym. Dookreślenie we wcześniejszym podrozdziale kategorii rozwoju lokalnego nie oznacza, że istnieje uogólniony wzorzec jej prowadzenia. Uniwersalne idee, zwane koncepcjami, powinny zawsze być uszczegółowione i dostosowane do konkretnego układu lokalnego.

Niezmiernie bogata literatura przedmiotu opisuje co najmniej kilkanaście koncepcji, określanych zamiennie modelami, paradygmatami lub teoriami. Do najczęściej przytaczanych należą teorie rozwoju zrównoważonego, ekorozwoju, rozwoju spolaryzowanego, zintegrowanego, teoria neoklasyczna, postkeynesowska czy rozwoju endogenicznego. W dalszej części scharakteryzowano wszystkie z nich, a rozwój zrównoważony stał się ponadto osią rozważań również w następnym rozdziale, choć z nieco innej perspektywy: głównie w ujęciu dokumentów, które decydowały i decydują o kształcie koncepcji, a także głównych założeń (zasad). Zestawienie omówionych dalej koncepcji wraz z krótką charakterystyką zawiera tab. 2. W tabeli pominięto tzw. klasyczne koncepcje, powstałe w niektórych przypadkach jeszcze przed II wojną światową, w tekście zaś niekiedy w niewielkim stopniu nawiązano do nich. Poza tym nie wszystkie z nich możliwe są do wdrożenia w układach lokalnych.



Należą do nich: teoria renty gruntowej (D. Ricardo), lokalizacji przemysłu (A. Weber), miejsc centralnych (W. Christaller), rynkowej sieci osadniczej (A. Lösch), bazy ekonomicznej (W. Sombart), biegunów wzrostu (F. Perroux), międzynarodowego cyklu życia produktu (R. Vernon), rdzenia i peryferii (M. Friedmann) oraz kumulatywnej przyczynowości (G. Myrdal) (Wiśniewski, Mazur, Śleszyński i Szejgiec-Kolenda, 2020, s. 18).

Tabela 2. Koncepcje rozwoju lokalnego

Koncepcja	Charakterystyka
Rozwój zrównoważony	równomierny wzrost całego obszaru; koncentruje się na jak najlepszym zaspokojeniu potrzeb zbiorowych, nie naruszając równowagi między sferami: gospodarczą, społeczną, ekologiczną
Ekorozwój	uwzględnia przede wszystkim wymagania środowiska, tak by zachować zdolność przyrody do samoregeneracji
Rozwój spolaryzowany	przestrzennie nierównomierny, pojawia się w różnym czasie i miejscu, generowany głównie przez „lokomotywy wzrostu”
Rozwój zintegrowany	jednolity w całym obszarze, wynika z systemu wartości wspólnie wyznawanego zarówno przez instytucje, jak i przez wspólnoty
Teoria neoklasyczna	w dłuższym okresie istnieje tendencja do wyrównywania poziomu rozwoju na skutek międzyregionalnego przemieszczania się czynników wzrostu
Teoria postkeynesowska	dysproporcje regionalne nie ulegają zatarciu na skutek coraz bardziej dynamicznego rozwoju miejsc wysoko zagospodarowanych
Rozwój endogeniczny	oddolny, inspirowany i uzależniony od wewnętrznego potencjału obszaru

Źródło: opracowanie własne.

Źródeł rozwoju zrównoważonego można szukać już w początkach XIX wieku, gdy zaczęły się toczyć pierwsze dyskusje, czy ograniczona pojemność zasobów naturalnych Ziemi jest w stanie zaspokoić potrzeby rosnącej populacji (Mensah, 2019, s. 6-7), która według ówczesnych statystyk miała zwiększać się wykładniczo. Dywagacje powyższe zostały porzucone na kilkadziesiąt lat, gdyż założono, że zostaną stworzone technologie, która rozwiążą ten problem (García-Parra i in., 2022, s. 47). Dyskusja ożywa ponownie w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku i była spowodowana nie tylko przyrostem naturalnym czy też brakiem technologii, która rozwiązywałaby problem ograniczonych zasobów, ale także szybkim wzrostem gospodarczym i rosnącą urbanizacją (Wan i Jiang 2022, s. 2). W skali światowej koncepcja zrównoważonego rozwoju została spopularyzowana po Raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju z 1987 r., która współcześnie jest znana jako Komisja Brundtland, raport zaś jako Raport Brundtland (Chigudu, 2022, s. 277).

Współcześnie osoby zajmujące się rozwojem zrównoważonym, zwanym niekiedy rozwojem równomiernym, podejmują próbę sformułowania koncepcji polityki przestrzennej państwa z uwzględnieniem zarówno kryteriów efektywnościowych,



jak i społecznych aspiracji do osiągnięcia sprawiedliwości i równości. Wdrożenie go prowadzi do pozytywnych zmian jakościowych i ilościowych na danym obszarze przy jednoczesnym poszanowaniu walorów środowiska oraz zasady równości społecznej. Jest on wynikiem poszukiwań rozwoju, po pierwsze, minimalizującego negatywne skutki rewolucji naukowo-technicznej, a po drugie, zapobiegającego konfliktom w gospodarowaniu przestrzenią, objawiającym się głównie degradacją środowiska. Zasadniczą kwestią koncepcji równoważenia rozwoju i przestrzennego zagospodarowania jest ciągła poprawa jakości życia lokalnych społeczności za pomocą czynników społecznych, gospodarczych i ekologicznych (Nowińska, 2000, s. 66). Rozwój powinien dokonywać się w taki sposób, by nie naruszyć żadnej z tych sfer, czyli oprócz płaszczyzny ekologicznej odnosi się także do społeczno-gospodarczej. Wszelkie decyzje dotyczące danego regionu powinny być zatem: efektywne gospodarczo, społecznie akceptowane i przyjazne dla środowiska przyrodniczego. Szczególną uwagę zwrócić należy na rozwój gospodarczy, który oddziałując na wzrost zamożności społeczeństwa i podniesienie jego standardu życia, wpływa pozytywnie na pozostałe obszary. Dynamiczne ujęcie równowagi ogólnej nosi czasami nazwę wzrostu zrównoważonego.

W ustawie Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm., art. 3 pkt 50) rozwój zrównoważony określono jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i pokoleń przyszłych. Ustawowa definicja, oprócz omówionych obszarów, eksponuje działalność polityczną, a w ujęciu praktycznym określa warunki korzystania ze środowiska czy sposób gospodarowania wodami. Ponadto stanowi podstawę działań w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, sporządzenia i aktualizacji koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw czy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (Maśniak, 2003).

Z kolei w treści wyroków sądowych pojawia się odwołanie do zasady zrównoważonego rozwoju z podkreśleniem, że zaczerpnięta została z dokumentów prawa międzynarodowego i oznacza wymóg, by ingerencja w środowisko była jak najmniej szkodliwa, a korzyści społeczne były proporcjonalne i społecznie adekwatne do wyrządzonych szkód. W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny. Ten ostatni, który po części można powiązać z gospodarczą płaszczyzną rozwoju zrównoważonego, nie tylko nie zabrania budowania nowej infrastruktury, lecz w pełni ten fakt akceptuje, nawet na obszarach chronionych, o ile jest ona niezbędna, bezpieczna i chroniąca życie człowieka i poszczególnych wspólnot (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r.). Stanowisko takie



w pełni odzwierciedla pogląd, że każda z płaszczyzn ma znaczenie w jego kreowaniu. To podejście, w którym dąży się do balansu między oczekiwaniami względem dynamicznego rozwoju w wymiarach społecznym i gospodarczym a poszanowaniem warunków lokalnego otoczenia przyrodniczego, w których ów rozwój się dokonuje (Skica, 2020, s. 39).

Mimo istotnego, co wcześniej podkreślono, znaczenia sfery gospodarczej, nie należy zaniedbywać pozostałych. Tymczasem wyniki badań wykazały, że nie zawsze ta wytyczna jest przestrzegana. Analiza sposobu zarządzania na terenie dwóch dużych obszarów chronionych w Norwegii unaoczniała słabość lokalnych instytucji w zakresie polityki ochrony. Stwierdzono, że w tym przypadku urzędnicy samorządowi wykorzystywali swoją władzę polityczną głównie do realizacji lokalnych celów gospodarczych i politycznych, a nie do realizacji zasad ochrony. Taka sytuacja powodowała powstanie konfliktów społecznych (Falleth i Hovik, 2009, s. 229-230).

Samo pojęcie, choć obecnie dość mocno ugruntowane, początkowo budziło kontrowersje. Argumentowano, że koncepcja rozwoju zrównoważonego w ogóle nie istnieje, bo określenie zawiera wewnętrzną sprzeczność. Istotą rozwoju jest brak równowagi, nieregularność na danym obszarze, a wyrównywanie wzajemnych dysproporcji odbywać się może tylko poprzez transfer jego efektów na inne tereny. Stąd sugerowana nazwa „teoria równoważenia rozwoju” (Gilowska, Gorzelak, Jałowicki i Sobczak, 1998, s. 13) dla takiego sposobu postępowania.

Druga z koncepcji – ekorozwój – związana jest z poszanowaniem walorów środowiska przyrodniczego i starannym kształtowaniem ładu przestrzennego. Definiowany jest on jako rozwój społeczno-gospodarczy obszaru oparty na założeniach uwarunkowań przyrodniczych, przy zachowaniu równowagi ekologicznej. Ekorozwój jest próbą nie tylko znalezienia optymalnych relacji między człowiekiem a przyrodą, ale również poprawy jakości środowiska, gdyż na skutek opanowywania i zmian w przyrodzie można zaobserwować zjawisko coraz silniejszej zależności człowieka od natury. Teoria ta, będąca synonimem bezpiecznego rozwoju społeczno-ekonomicznego, gwarantuje przetrwanie i rozwój obecnym i przyszłym pokoleniom dzięki zapobieganiu, minimalizacji lub całkowitej eliminacji zmian i szkód wywołanych działalnością człowieka. To proces wzrostu i zmian, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń, jednocześnie nie ograniczając przyszłym generacjom możliwości zaspokojenia ich własnych. Postęp techniczny i coraz lepsze rozwiązania technologiczne powinny wpływać znacząco na wzrost gospodarczy regionu, a zwłaszcza na poprawę jakości środowiska.

Do podstawowych reguł kształtowania ekorozwoju można zaliczyć:

- kompleksowe i dynamiczne ujęcie zjawisk przyrodniczych, społecznych i gospodarczych zachodzących na danym terenie,
- interakcyjne postrzeganie rzeczywistości, w obrębie której istnieje szereg powiązań i zależności między różnymi formami użytkowania i zagospodarowania przestrzeni,



- rozważanie dotyczące składników środowiska pod kątem możliwości pełnienia przez nie różnorodnych funkcji,
- ocenę zmian środowiska z punktu widzenia wartości, przy czym główną cechą jest możliwość przyrody do zapewnienia trwałego rozwoju.

Ekorozwój utożsamiany bywa czasami z rozwojem zrównoważonym (np. Maśniak, 2003), jednak większość autorów nie łączy tych dwóch teorii, podkreślając istotę każdej z nich – rozwój zrównoważony (*sustainable development*) to rozwój społeczno-ekonomiczny zachowujący cechy trwałości w długim okresie, nie działający niszcząco na otoczenie, a ekorozwój (*ecodevelopment*) odbywa się w harmonii z naturą, jest trwały i stabilny, zdolny do przetrwania i samopodtrzymujący się. Prymat płaszczyzny środowiskowej nad pozostałymi płaszczyznami jest cechą odróżniającą go od rozwoju zrównoważonego.

Podejście do ekorozwoju przedstawiciele władz – ze względu na prymat sfery środowiskowej – nie zawsze jest jednoznacznie pozytywne. Wyniki badań wskazują, że potencjalny wpływ znajdujących się na terenie jednostki przestrzennej obszarów chronionych na rozwój lokalny jest negatywnie postrzegany przez wielu wójtów w Polsce, m.in. ze względu na możliwe ograniczenia inwestycyjne. Z drugiej strony, tylko stosunkowo niewielki odsetek wójtów upatrywał w nim szansy na poprawę warunków środowiskowych (Witkowski, 2019, s. 209). Jak wskazują wyniki badań, obszary chronione w Polsce to zazwyczaj parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu. Ich rozwój jest możliwy, o ile ukierunkowany zostanie np. na produkcję wysokiej jakości żywności lub przetwórstwo spożywcze. Główne problemy w Polsce w tym względzie to nieodpowiednie prawo i brak instrumentów, które powinny ekorozwój wspierać (Poplawski i Rutkowska, 2018, s. 249).

Łączna analiza ekorozwoju i rozwoju zrównoważonego od strony możliwości wdrażania w ujęciu lokalnym wymaga dodatkowego komentarza. Tworzenie interakcji między rozwojem gospodarczym a stanem środowiska przyrodniczego powinno wiązać się z prawem do wydawania i wdrażania własnych regulacji na mocy obowiązujących przepisów krajowych w zakresie ochrony środowiska. Jednak analiza stanu prawnego wskazuje, że w Europie niewiele krajów ma takie uprawnienia, należy do nich np. Hiszpania. W zdecydowanie większej liczbie przypadków, np. w Szwecji, Finlandii, we Włoszech, a także w Polsce władze samorządowe są upoważnione jedynie do wdrażania regulacji wydanych na szczeblu centralnym (Mazur, 2011, s. 11-12).

Następny przykład – rozwoju spolaryzowanego – traktowany jest jako koncepcja wiążąca trzy odrębne teorie cząstkowe, jako łącząca w całość modele odzwierciedlające odrębne aspekty rozwoju. Zawiera on w sobie teorię lokalizacji, biegunów rozwoju oraz dyfuzji innowacji. Rozwój spolaryzowany jest nierównomierny, przy czym różnice nie dotyczą tylko rozpiętości w dochodach i stopie bezrobocia, ale także dysproporcji w zakresie stanu środowiska, wyposażenia w infrastrukturę, dostępie do kapitału, usług, możliwości kształcenia i doksztalcania. Procesy rozwojowe nie pojawiają się wszędzie i w tym samym czasie. Są miejsca uprzywilejowane



dostarczające korzyści. To tereny, które skutecznie konkurują z innymi o kapitały inwestorów. Źródła uprzywilejowania pewnych lokalizacji i miejscowości są różne. Nierzadko wykraczają one poza sferę gospodarki i czynników lokalizacyjnych (Klasiak, 1996, s. 24-25). Impulsami wzrostu prowadzącymi do ożywienia gospodarki w otaczającym obszarze są najczęściej (choć nie zawsze) aglomeracje lub miasta mające własne „jednostki napędzające”. I właśnie duże ośrodki miejskie i otaczające je gminy z zasobami ludzkimi, terenami nadającymi się do zamieszkania, prowadzenia działalności wytwórczej czy świadczenia usług na zamówienia najlepiej obrazują rozwój spolaryzowany w lokalnym wymiarze.

Rozwój spolaryzowany, dając szansę wykorzystania szeroko rozumianych zasobów i predyspozycji rozwojowych, jednocześnie prowadzi do braku wykorzystania mniej oczywistych szans rozwojowych, które do tego, by być należycie wykorzystane, potrzebowałyby impulsu, zewnętrznej interwencji. Dzieje się tak dlatego, że wszelka pomoc skierowana do uboższych obszarów uważana jest za szkodliwą dla efektywności ekonomicznej i spowalniającą ogólną dynamikę rozwoju.

Koncepcję rozwoju zintegrowanego, zwanego czasami integralnym, można powiązać z marshallowską koncepcją dystryktu przemysłowego. Określił on dystrykt przemysłowy jako jednostkę społeczno-terytorialną, charakteryzującą się aktywną obecnością – w danej przestrzeni geograficznej i historycznej – wspólnoty osób i populacji przedsiębiorstw, między którymi (tzn. wspólnotą lokalną a przedsiębiorstwami) istnieje doskonała współpraca. Dla dystryktów właściwy jest względnie jednolity system wartości i myślenia, będący wyrazem – opartej na zasadzie wzajemności – etyki pracy, aktywności i rodziny. Wspólny system wartości jest jednym z warunków wstępnych rozwoju i reprodukcji dystryktu, stosownie do którego (systemu wartości) rozwijają się reguły i instytucje propagujące je oraz przekazujące z pokolenia na pokolenie. Do instytucji tych należą zarówno rynek i przedsiębiorstwo, jak i rodzina, kościół, szkoła, a także władze lokalne, organizacje polityczne, kulturalne, charytatywne, religijne, artystyczne itp. Nie oznacza to braku konfliktów interesów między różnymi członkami dystryktu, jednak zasadą jest ich podporządkowanie wyższemu, wspólnemu interesowi (Pietrzyk, 2000, s. 45).

Beneficjentami efektów w rozwoju zintegrowanym są wszystkie grupy społeczne. Zmiana wskaźników wzrostu gospodarczego skutkuje zmianami wskaźników rozwoju społecznego i poprawą kondycji ekonomicznej całego społeczeństwa. W koncepcji tej istotna jest nie tylko indywidualna sytuacja ekonomiczna jednostki, ale też otoczenie polityczne, społeczne, prawno-instytucjonalne, kulturowe, w jakim ona żyje (Polak, 2014, s. 7). Ponieważ wspólny system wartości stanowi warunek konieczny wdrożenia rozwoju zintegrowanego, w warunkach polskich byłyby możliwe do implementacji np. w gminach kaszubskich.

Koncepcja neoklasyczna opiera się na stwierdzeniu, że istnieje naturalna tendencja do wyrównywania się różnic w zakresie posiadanych przez dany obszar czynników rozwoju na skutek ich wzajemnego przemieszczania się. Niwelowanie różnic następuje w wyniku przenoszenia się kapitału z miejsc relatywnie tańszych,



czyli słabiej rozwiniętych. Podobnie w przypadku nadwyżki siły roboczej: tańsza siła robocza migruje do miejsc, w których cena pracy jest dość wysoka, powodując w konsekwencji wygaszanie amplitud. Wyrównywanie poziomu rozwoju jest zatem konsekwencją następujących mechanizmów rynkowych: rozprzestrzeniania się działalności gospodarczej do miejsc słabiej rozwiniętych i obniżania się płac w miejscach dotychczas wyżej rozwiniętych. Przeciwnicy tego modelu, podkreślając, iż rzeczywiście bezpośrednim następstwem zróżnicowania w zakresie szans i warunków pozyskania pracy jest przepływ zasobów z miejsc, gdzie szanse zatrudnienia są małe, do miejsc, gdzie szanse zatrudnienia są większe, zwracają uwagę na krótkotrwałość pozytywnych zmian migracji, szczególnie dla rejonu odpływowego. Migracja przyjmuje postać selektywną – ludność lepiej wykwalifikowana jest bardziej mobilna i skłonna do wyjazdów na większe odległości. Selektywna migracja wzmacnia zatem w dłuższym okresie przestrzenne nierówności w możliwościach prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż pogarsza strukturę podaży rynku pracy na terenach o wysokim bezrobociu, jednocześnie poprawiając w obszarach o niskim poziomie. Zatem przepływ kapitału ludzkiego prowadzi, z jednej strony, do obniżenia ceny siły roboczej w miejscach napływowych, z drugiej zaś – do pogorszenia jego jakości w miejscach odpływowych (Sekuła, 2001, s. 139)

Odmienne podejście reprezentuje postkeynesowski paradygmat rozwoju, opierający się na popytowym modelu produkcji i zatrudnienia J. M. Keynesa. Punktem wyjścia przy formułowaniu tej teorii była teza o dążeniu do wyrównywania się krańcowych stóp wynagradzania czynników produkcji. Na obszarach bardziej rozwiniętych produktywność jest dużo wyższa niż na terenach o niższym poziomie rozwoju, dlatego nawet w sytuacji znacznie wyższych kosztów produkcji działalność gospodarcza jest tam znacznie bardziej opłacalna niż gdzie indziej. Miejsca wysoko zagospodarowane są tak atrakcyjne, że przyciągają nowe czynniki produkcji: pracę i kapitał, „wypłukując” je (*backwash effect*) z otoczenia (Gorzelański i Jałowiecki, 1998, s. 172). W myśl tej teorii ograniczony zasięg przestrzenny oddziaływania obszarów lepiej rozwiniętych powoduje pogłębianie się dysproporcji między nimi a tymi o niższym poziomie rozwoju.

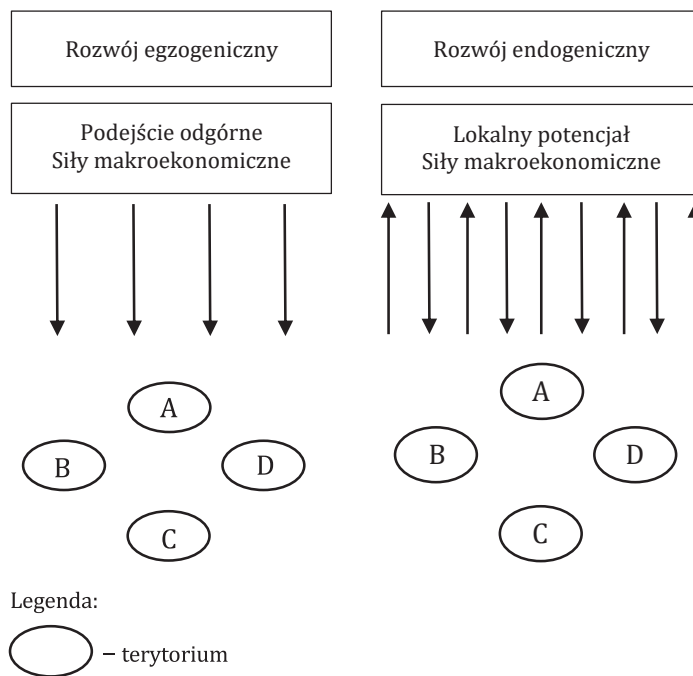
Wewnętrzny potencjał to determinanta rozwoju w kolejnej koncepcji – rozwoju endogenicznego. Potencjał ten rozumiany jest jako oddolne możliwości rozwojowe danego obszaru zdeterminowane posiadanymi zasobami. Pojawienie się rozwoju endogenicznego i wzrost jego znaczenia datuje się na lata osiemdziesiąte XX wieku. Podstawowym czynnikiem rozwoju jest aktywizacja tego potencjału przy uwzględnieniu np. unikatowości położenia czy odrębności tradycji. Siły te należy rozpoznawać, umiejętnie wykorzystywać i systematycznie wzmacniać, od sposobu bowiem ich użycia zależy rozwój społeczno-gospodarczy.

Omawiane podejście przedstawia się jako „kontrteorię” w stosunku do wcześniejszych koncepcji rozwoju, które zwłaszcza w przypadku obszarów słabiej rozwiniętych podkreślały znaczenie czynników zewnętrznych, takich jak: handel międzyregionalny lub mobilność technologii. W konsekwencji nastąpiła zmiana



nacisku i ukierunkowania czynników – z egzogenicznych na endogeniczne. Teoria opiera się na założeniu, że podstawowe warunki rozwoju, inicjatywność i przedsiębiorczość są dostępne na większości obszarów, choć mogą być utajone (niezidentyfikowane). Rozwój to wynik działań, które są świadomie podejmowane na podstawie unikatowych czynników lokalnych, oddolnych i aktywnie angażujących społeczność lokalną z określonego terytorium. Jest on integralną częścią systemu społeczno-gospodarczego i kulturowego, a elementy decydujące o sukcesie lokalnej gospodarki to przedsiębiorczość, lokalne czynniki produkcji (pracy i kapitału) oraz umiejętność zarządzania relacjami przez lokalnych aktorów, które w coraz większym stopniu przyczyniają się do tworzenia wiedzy.

Rozwój jest łącznym wynikiem wykorzystania czynników endogenicznych i egzogenicznych. Instytucje i lokalne władze powinny wykorzystywać czynniki zarówno endogeniczne, jak i egzogeniczne, które je uzupełniają (Bodnár 2021, s. 4-5). Opinia taka w zasadzie jest powszechna – jej ideę zilustrowano na rys. 2. W szerokim ujęciu rozwój endogeniczny skupia się na mobilizacji lokalnych zasobów lub czynników wewnętrznych w celu poprawy dobrostanu społeczności.



Rys. 2. Egzogeniczne versus endogeniczne podejście do rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Morretta, 2020, s. 106).

Aby wyjaśnić różnicę między rozwojem egzogenicznym a endogenicznym, należy odnieść się do trzech perspektyw rozwoju. Pierwsza związana jest z podej-

ściem odgórnym, w którym determinantą w procesie rozwoju jest rola aktorów pozalokalnych oraz egzogenicznych czynników makroekonomicznych (np. polityki pieniężnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych). Koncepcja ta dominowała w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Okazało się jednak, że ponad 50 lat wdrażania strategii egzogenicznych, opartych na tradycyjnym odgórnym podejściu, nie było w stanie rozwiązać kluczowych lokalnych problemów. W szczególności argumentuje się, że podejście to charakteryzuje się brakiem zainteresowania lokalnymi cechami społeczno-gospodarczymi, co sprawia, że niektóre terytoria są bardziej zależne od zewnętrznych zasobów i pomocy, niż byłyby, gdyby ich specyficzne przewagi były wykorzystane. Druga perspektywa związana jest z podejściem oddolnym, w którym aktorzy lokalni odgrywają kluczową rolę w inicjowaniu procesu rozwoju poprzez aktywację czynników endogenicznych. Czynniki te obejmują zasoby i potencjał obszaru. Zakłada się, że terytoria mają m.in. ekonomiczne, ludzkie, instytucjonalne i kulturowe zasoby, które mogą stanowić ich potencjał rozwojowy i otwierać indywidualną ścieżkę do rozwoju. Trzecia perspektywa, która bezpośrednio ewoluje z drugiej, koncentruje się na ciągłej interakcji między wspomnianym podejściem odgórnym i oddolnym poprzez wzajemne oddziaływanie czynników egzogenicznych i endogenicznych. To połączone podejście opiera się na zrozumieniu, że zasoby lokalne często muszą być stymulowane i znajdować się pod wpływem czynników egzogenicznych. Zatem rozwój endogeniczny nie powinien być interpretowany jako proces autarkiczny, ale jako wynik zarówno endogenicznych, jak i egzogenicznych zmiennych oraz ich interakcji. Oparcie rozwoju wyłącznie na czynnikach endogenicznych prowadzi do autarkii, czyli samowystarczalności, inaczej rozwoju autonomicznego, która w warunkach lokalnych nie jest możliwa do uzyskania, gdyż żaden układ lokalny i praktycznie żaden kraj nie dysponuje wszystkimi niezbędnymi do funkcjonowania zasobami. Dlatego, przyjmując podejście łączne, rozwój endogeniczny można zdefiniować tak, jak to uczyniono wcześniej, czyli jako proces, poprzez który zarówno endogeniczne, jak i egzogeniczne siły o różnym charakterze i natężeniu identyfikują, gromadzą, wzmacniają i mobilizują lokalne zasoby w celu poprawy jakości życia i dobrostanu określonego miejsca. Niezależnie od endogenicznego czy egzogenicznego pochodzenia tych przewag, rola społeczności lokalnej i lokalnych aktorów nadal pozostaje kluczowa. Rozwój endogeniczny dostarcza ponadto innych, nieekonomicznych efektów, takich jak ochrona środowiska, utrzymanie dziedzictwa kulturowego i zarządzanie krajobrazem. W rzeczywistości identyfikacja i wykorzystanie lokalnych aktywów zwiększa poczucie wspólnoty, lokalnej dumy, kapitału społecznego, tożsamość terytorialną i poziom jakości życia. Może również pomóc w budowaniu zdolności lokalnych obszarów do przeciwstawiania się szerszym siłom globalnej konkurencji, kryzysu fiskalnego lub wykluczenia społecznego (Morretta, 2020, s. 104-105).



1.3. Podmioty zaangażowane w kreowanie i wdrażanie rozwoju w skali lokalne

Jednym ze sposobów określania rozwoju lokalnego jest akcentowanie podmiotowości, czyli wskazywanie grup uczestniczących w jego formowaniu i wdrażaniu oraz w korzystaniu z uzyskanych efektów.

Pogląd, że zestaw podmiotów uczestniczących w rozwoju jest szeroki, można uznać za spójny. Widoczny jest chociażby w następujących określeniach:

- w procesie tym władze miejscowe, instytucje, organizacje oraz osoby prywatne angażują się w celu wykorzystania lokalnych możliwości i zasobów oraz prowadzenia działań w różnych dziedzinach z korzyścią dla społeczności tworzących wspólnotę lokalną (Nowińska, 2000, s. 67),
- rozwój lokalny, prowadzony z punktu widzenia społeczności lokalnych, a zatem wynik współpracy społeczności lokalnych, czyli zamieszkujących lokalną jednostkę terytorialną, samorządu terytorialnego oraz innych organizacji i instytucji, głównie o charakterze niedochodowym (Parysek, 1997, s. 46).

Na podstawie powyższych określeń można stwierdzić, że grono podmiotów zaangażowanych w rozwój tworzą: lokalne władze, osoby prywatne, organizacje gospodarcze oraz reprezentanci stowarzyszeń, fundacji, świata nauki, kultury itp.

Wymienione grupy, współdziałając ze sobą i mobilizując energię całego środowiska lokalnego, prowadzą do osiągnięcia celów rozwoju lokalnego. Szczególna rola w tych procesach przypada władzom lokalnym, które stanowią siłę motoryczną rozwoju, przy możliwie najszerszej reprezentacji interesów lokalnej społeczności, inicjują, koordynują oraz wspierają większość działań. W związku z powyższym te dwie grupy, tzn. władze i społeczność lokalną, omówiono szerzej ze względu na ich wyjątkowe, na tle innych, znaczenie w procesie.

Rozpoczęta w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku transformacja systemowa mająca na celu budowę gospodarki rynkowej umożliwiła lokalnym społecznościom i ich reprezentacjom podejmowanie decyzji o kierunkach i tempie rozwoju terytorium. Decentralizacja władzy publicznej (Sekuła i Adamowicz, 2019, s. 333) spowodowała, że samorząd terytorialny jest gospodarzem terenu i do jego obowiązków należy formowanie lokalnego środowiska życia i reprezentowanie społeczności lokalnych. A zatem jest prawnie i faktycznie predestynowany do kreowania rozwoju. Poza tym, w przeciwieństwie do podmiotów gospodarczych nastawionych na osiąganie indywidualnych korzyści, przywiązuje większą wagę do interesu ogólnospołecznego. Dlatego, z jednej strony, dobrze jest, gdy na danym terenie pojawiają się inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego, z drugiej zaś – równie korzystna jest sytuacja, gdy działania te koordynuje i nadzoruje samorząd terytorialny albo inny podmiot z samorządem związany lub działający w jego imieniu. Pożądanym rozwiązaniem byłaby sytuacja, w której każdej działalności gospodarczej – bez względu na to, przez kogo jest podejmowana, czego dotyczy, kto ją finansuje –



towarzyszyły efekty ogólnospołeczne. Jednak w praktyce nie zawsze się tak zdarza i dlatego potrzebna jest władza lokalna lub inne struktury z nią powiązane, które potrafią sterować rozwojem w taki sposób, aby uzyskać rozwiązanie problemów społeczno-gospodarczych oraz zagwarantować prymat interesu ogólnospołecznego nad jednostkowym (Parysek, 1997, s. 213).

Z definicji rozwoju, jego charakterystyki i opisu własności płynnie wniosek, że za jego kreowanie odpowiedzialne są władze lokalne. Władze gminne i powiatowe to organy administracji publicznej, która w zależności od tego, na jakim szczeblu funkcjonuje, bezpośrednio lub pośrednio przyczynia się do kształtowania koncepcji rozwoju lokalnego. Administracja publiczna obejmuje działania, czynności i przedsięwzięcia organizatorskie i wykonawcze prowadzone na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach (Izdebski i Kulesza 2004, s. 93). Postrzegana jest w dwóch ujęciach: przedmiotowym i podmiotowym. Pierwszą tworzą wspomniane działania na podstawie ustaw i innych regulacji prawnych na rzecz interesu publicznego. Drugą – administracja rządowa i samorządowa. W zakresie rozwoju lokalnego działania administracji rządowej są ograniczone, głównie pośrednie, i dotyczą (Szewczuk, 2011, s. 64):

- stanowienia polityki publicznej, w tym rozwoju regionalnego,
- określania norm regulujących funkcjonowanie danej dziedziny życia społecznego,
- podejmowania, w określonych prawem sytuacjach, rozstrzygnięć władczych dotyczących osób fizycznych lub prawnych.

Administracja gminna i powiatowa jako część administracji samorządowej to zasadniczy element administracji publicznej w sensie podmiotowym. Władze lokalne są organami tej administracji. Zostały wyodrębnione w strukturze państwa jako podmioty mające prawnie przyznaną możliwość władczego działania w stosunku do osób (prawnych, fizycznych) z tego terenu. Są odpowiedzialne za organizację życia publicznego na obszarze swego działania. Podejmują działania w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych wspólnoty mieszkańców; realizacji interesów wspólnoty; kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w ramach układu lokalnego; tworzenia infrastruktury technicznej i społecznej; alokacji publicznych funduszy na te przedsięwzięcia (Grzebyk, 2017, s. 50-54). Obligują przedstawicieli władz lokalnych, a także pracowników administracji do posiadania odpowiedniego doświadczenia, wiedzy, umiejętności i świadomości pełnionej roli. Władze lokalne poprzez podległą sobie administrację organizują procesy rozwoju lokalnego i tak je kształtują, by zachodziły z jak największą efektywnością przy poszanowaniu interesów wszystkich partnerów. Działają niezależnie od administracji rządowej i organów innych jednostek samorządu terytorialnego – nie są im hierarchicznie podporządkowane. Z kolei od decydentów na poziomie centralnym wymagana jest akceptacja samodzielności władz lokalnych, wyposażenie samorządu w kompetencje, narzędzia i środki finansowe pozwalające realizować taką działalność, czyli wdrożenie odpowiedniego zakresu decentralizacji.



Władze, oprócz wspierania lokalnej przedsiębiorczości, w zakresie związanym z lokalną gospodarką powinny wykazywać się inicjatywą, czyli również być przedsiębiorcze. Są one nie tylko odpowiedzialne za stymulowanie przedsiębiorczości, ale również same powinny być przedsiębiorcze. Inicjatywy władz samorządowych przekładające się na tempo rozwoju lokalnego obejmują m.in. (Szewczuk 2011, s. 76):

- działania w ramach ogólnych strategii przyczyniające się do rozwoju lokalnego,
- ułatwienia i udogodnienia funkcjonowania podmiotów sektora MŚP, w zakresie zarówno ulg i zachęt, jak i wsparcia instytucjonalnego,
- przyciąganie inwestorów i kapitału,
- promowanie jednostki przestrzennej – jej walorów, zasobów, przewag konkurencyjnych,
- identyfikację lokalnych potrzeb, które określą kierunki i zakres poczynań na rzecz rozwoju lokalnego,
- pozyskiwanie środków służących rozwojowi lokalnemu.

Władza lokalna, aby zapewnić utrzymanie działalności gospodarczej i zatrudnienia na określonym poziomie czy też oddziaływać na procesy rozwojowe, musi podejmować interwencje, wpływać na ich poziom, czy też utrzymywać infrastrukturę na określonym, akceptowanym społecznie i gospodarczo poziomie (Filipiak, 2015, s. 76).

Poprzez interwencjonizm lokalny należy rozumieć spójne i kompleksowe oddziaływanie władz lokalnych realizowane za pomocą określonej palety instrumentów, tzn. według określonych metod, z uwzględnieniem pewnej liczby bezpośrednich decyzji administracyjnych i alokacyjnych, na decyzje wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych (zlokalizowanych poza obszarem oddziaływania) podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek związanych z działalnością gospodarczą, zmierzających do wprowadzenia i utrzymania jednostki samorządowej na długookresowej ścieżce rozwoju lokalnego (Sztando, 2000, s. 86). Instrumenty interwencjonizmu władzy lokalnej można podzielić na mające bezpośredni lub pośredni charakter.

Oddziaływanie bezpośrednie, w założeniu, ma przynieść rezultat w postaci jednoznacznych, oczekiwanych postaw, będących reakcją podmiotów na decyzję organów samorządu. Oddziaływanie pośrednie, dominujące w zdecentralizowanej gospodarce rynkowej, ma służyć zachęceniu przedsiębiorców do takich zachowań, które są uznawane za korzystne, ewentualnie zniechęcać ich do podejmowania działalności uznawanej za niepożądaną (Filipiak, 2015, s. 76).

Drugą szczególną grupą jest społeczność lokalna. Jej znaczenie uwarunkowane jest unikatowym stosunkiem do zamieszkiwanego terytorium. Mieszkańcy, prowadząc codzienne życie w miejscu zamieszkania, większą uwagę skupiają na bezpośrednim otoczeniu, ponieważ w obrębie układu lokalnego rozwiązywana jest większość problemów, jakie napotykają, i zapada większość decyzji ich dotyczących. Ich pozytywny stosunek wyraża się chociażby w dążeniu do czynnego uczestnictwa w inicjowaniu, kształtowaniu oraz kontroli jego rozwoju, a także sprzyjaniu temu



rozwojowi w postaci skłonności do przedsiębiorczości, innowacji, reform, postępu technicznego. Z tych powodów zarządzanie rozwojem lokalnym powinno być ukierunkowane na identyfikację i zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Należy ją traktować jako istotny podmiot kształtowania rozwoju lokalnego.

Partycypacja społeczna w procesie rozwoju przyjmuje mniej lub bardziej sformalizowane formy. Jej przykładem jest przeprowadzanie konsultacji społecznych, referendów, podejmowanie decyzji w ramach budżetu obywatelskiego¹, zgłaszanie projektów uchwał, a także możliwość składania skarg i wniosków. Społeczność lokalna w procesie rozwoju lokalnego odgrywa trzy role (Sztando, 2017, s. 43-45):

- podmiotową (w miejsce przedmiotowej), decydującą o jego kierunkach,
- kreacyjną, polegającą na transformowaniu przez nią zasobów materialnych i niematerialnych z wykorzystaniem jej kapitału ludzkiego i społecznego,
- beneficjenta i arbitra jego efektów, rozumianych szeroko, tzn. jako konsumenta lokalnie wytworzonych produktów i usług, czerpania dochodów oraz korzyści niematerialnych z pracy świadczonej na rzecz układu lokalnego, gwarancji bezpieczeństwa lokalnego, harmonijnego rozwoju przestrzeni i prestiżu.

Nie każdy z efektów rozwoju lokalnego jest w jednakowym stopniu dostępny dla każdego z członków lokalnej społeczności, podobnie jak nie każdy członek tej społeczności angażuje się w równym stopniu w jego kreowanie. Jednak uczestnictwo podmiotów doskonale rozeznaczonych w specyfice gminy czy powiatu, nazywane uspołecznionym procesem podejmowania decyzji, zapewnia powszechną akceptację decyzji władz samorządowych. Efekty rozwoju są łatwiejsze do osiągnięcia, gdy społeczeństwo identyfikuje się z nimi, rozumie i akceptuje założenia.

¹ Od 2018 r. (art. 5a ustawy o samorządzie gminnym) szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski. W jego ramach mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. W miastach na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a jego wysokość nie może być niższa niż 0,5% wydatków zawartych w ostatnim sprawozdaniu z wykonania budżetu. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej, a rada gminy nie może usuwać lub zmieniać ich w stopniu istotnym.



Determinanty rozwoju lokalnego

2

2.1. Uwarunkowania, czynniki i bariery rozwoju – kwestie terminologiczne

Każdy proces przebiegający w określonej przestrzeni społeczno-ekonomicznej uwarunkowany jest szeregiem determinant, które mogą oddziaływać na ten obszar w różnym stopniu, kierunku i z różną siłą. W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele określeń opisujących powyższe działania. Podstawowym są warunki rozwoju, inaczej uwarunkowania. To ogół możliwości mających wpływ na dynamikę i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, które nie muszą znaleźć zastosowania w praktyce. Stanowią one potencjał, określają możliwości dla przebiegu procesów rozwojowych.

W literaturze przedmiotu stosuje się różne klasyfikacje uwarunkowań. Do najczęściej przytaczanych należą podziały na (Rogowska 2010, s. 355-356):

- nowoczesne i tradycyjne,
- zewnętrzne i wewnętrzne.

Według pierwszego z nich, nowoczesne uwarunkowania wynikają z przekształceń w sferze społeczno-ekonomicznej, związane są z zastosowaniem najnowszych osiągnięć nauki, rozwoju innowacji, a ich źródła upatruje się w gospodarce opartej na wiedzy. Wymienia się tutaj m.in. kapitał ludzki, wiedzę, umiejętność jej praktycznego zastosowania, zdolność do adaptacji, kreatywność. Z kolei tradycyjne uwarunkowania odwołują się do XIX-wiecznej ekonomii klasycznej i ich źródłami są: praca (zasoby ludzkie), ziemia (zasoby naturalne) i kapitał (zasoby finansowe).

Uwarunkowania zewnętrzne mają charakter makroekonomiczny, globalny i są wypadkową istniejącej sytuacji i podjętych decyzji poza układem lokalnym – w województwie, kraju czy transnarodowych organizacjach, jak np. w UE. Jako że jednostka lokalna nie ma wpływu na te rozwiązania lub jest on mocno ograniczony, to nazywane też są uwarunkowaniami twardymi. Pomimo braku możliwości ich kształtowania, należy je uwzględniać w planach rozwojowych. Brak odniesienia może ograniczyć skuteczność dalszego działania. Zakres uwarunkowań

zewnętrznych jest szeroki, zależny od rozwiązań ustrojowych (z punktu widzenia samorządu lokalnego istotny jest stopień decentralizacji – finansowej, ustrojowej, administracyjnej), jest także wypadkową realizowanych założeń polityki gospodarczej państwa czy organizacji międzynarodowych. Natomiast uwarunkowania wewnętrzne znajdują się w samym układzie lokalnym i wynikają z istniejących na danym obszarze zasobów, potencjału gospodarczego i warunków środowiskowo-przestrzennych. Ich postać jest specyficzna, unikatowa, a kombinacja właściwa dla danego układu lokalnego. Określane są zamiennie jako endogeniczne, a uwarunkowania zewnętrzne jako egzogeniczne (Rogowska, 2010, s. 355-356). Te ostatnie mają uniwersalny charakter. Wśród nich wydziela się pięć następujących grup uwarunkowań:

- geograficzno-przyrodnicze i historyczne – zwłaszcza położenie geograficzne, w stosunku do szlaków komunikacyjnych, lokomotyw wzrostu, skupisk przemysłu, elementów ukształtowania terenu (góry, zbiorniki wodne), granic państwa,
- kulturowe – głównie wzorce i schematy kulturowe, w tym m.in. kultura ekonomiczna i jej wpływ na stosunek do przedsiębiorczości, pracy czy edukacji,
- potencjał gospodarczy i struktura społeczna; jako przykłady obrazujące tę grupę podaje się poziom rozwoju państwa, miejsce w gospodarce światowej czy kontynentu, a także kształtowanie się wskaźników obrazujących kondycję gospodarki, jej strukturę i poziom rozwoju gospodarczego,
- prawno-ustrojowe i polityczne, tzn. procedury i standardy zarządzania krajem, stanowienie prawa, program partii politycznych sprawujących władzę,
- międzynarodowe, obejmujące przedstawione wyżej warunki w skali ponadpaństwowej, a także skutki wynikające z członkostwa w międzynarodowych organizacjach.

Uwarunkowania, czyli możliwości, przekształcają się w czynniki rozwoju w momencie nadania im siły sprawczej, o czynnikach rozwoju poszczególnych obszarów decydują zatem: stopień i skala wykorzystania występujących tam warunków rozwoju. Władze, stosując odpowiednie instrumenty oraz wykorzystując określone własności występujące w układzie lokalnym lub poza nim, mogą wpływać na rozwój. W zależności od roli, jaką odgrywają w procesie rozwoju, determinanty są pozytywne – gdy go przyspieszają, lub negatywne – gdy go spowalniają lub blokują. Pierwsze najczęściej nazywane są czynnikami, negatywne zaś barierami. Spotkać można także inne nazewnictwo, np. stymulanty, destymulanty, stymulatory i destymulatory lub nominaty i denominaty rozwoju lokalnego.

A zatem pozytywne czynniki rozwoju to determinanty, które przyspieszają proces rozwoju, są jego stymulantami. Determinanty negatywne, zwane destymulatorami, ograniczają lub hamują rozwój. Bariery w związku z tym oznaczają brak możliwości realizowania w określonych warunkach, miejscu i czasie ustalonych czynności lub konieczność pokonania z dodatkowym wysiłkiem.

Ani czynniki, ani bariery nie wyznaczają możliwości i tempa rozwoju w sposób jednoznaczny. Występowanie w danym miejscu określonych uwarunkowań, poza



wyjątkowymi sytuacjami, nie jest równoczesne z generowaniem rozwoju. Jego istnienie to złożony proces. Istnienie determinant jest podstawowym warunkiem. Następnym krokiem jest ocena wartości użytkowej lub siły negatywnego wpływu, finalnym zaś – odpowiednie wykorzystanie (w przypadku czynników) lub eliminacja bądź minimalizacja (w przypadku czynników). Trzeba także pamiętać o efekcie synergii. Kombinacja elementów pro- i antyrozwojowych często zwielokrotnia efekt oddziaływania. Nie bez znaczenia jest także bliski związek czynników i barier. Te ostatnie występują także tam, gdzie czynniki nie zostały właściwie zidentyfikowane i wykorzystane.

Zarówno czynniki, jak i bariery rozwoju, stanowiąc jego siłę motoryczną, są przedmiotem badań nie tylko w celu odkrycia ich charakteru i siły oddziaływania na rozwój, ale też pod kątem możliwości ich praktycznego wykorzystania w budowaniu i realizowaniu programów rozwoju w konkretnych układach lokalnych.

2.2. Czynniki rozwoju

Siły motoryczne rozwoju stały się przedmiotem wielu analiz naukowych. Z racji niebagatelnego wpływu na rozwój powstał na ten temat znaczny dorobek naukowy. Za powszechnie występujące i oddziałujące przyjęło się uważać (Orłowska, 2018, s. 49; Rogowska, 2010, s. 359):

- potrzeby społeczności lokalnych,
- zasoby i walory środowiska przyrodniczego,
- zasoby pracy,
- zainwestowanie infrastrukturalne,
- istniejący potencjał gospodarczy,
- rynek lokalny i rynki zewnętrzne,
- poziom nauki, techniki i kultury,
- nowoczesne technologie wytwarzania,
- teren i korzyści miejsca,
- stosunki międzynarodowe i współpracę bilateralną.

Potrzeby społeczności lokalnych nieprzypadkowo zostały wymienione jako pierwsze. Wyznaczają one rozwój na wszystkich poziomach, nie tylko na poziomie lokalnym. Mają charakter powszechny, tzn. że część społeczności lokalnej wyraża identyczną potrzebę, np. remont drogi, budowę nowej szkoły lub linii lokalnej komunikacji. Mogą też być zindywidualizowane, ograniczone do wąskiego grona osób lub pojedynczego człowieka, np. umożliwienie podłączenia domu do sieci wodociągowej. Wyróżniono cztery grupy potrzeb, które oddziałują na rozwój lokalny: egzystencjalne, rezydencjalne (mieszaniowe), kulturalne oraz społeczne (Szewczuk, 2011, s. 53-54). Pierwsze z nich, mocno zróżnicowane, związane są z funkcjonowaniem gospodarstw domowych. Zaspokajane są przez sferę działalności zarów-



no materialnej, jak i niematerialnej. Cechuje je zmienność w czasie, co korzystnie wpływa na kształtowanie rozwoju lokalnego. Potrzeby rezydencjalne związane są z miejscem zamieszkania, jego wygodą i wyposażeniem. Stopień ich zaspokojenia to miernik standardu życia. Potrzeby kulturalne dotyczą psychologicznej sfery życia mieszkańców. Z kolei potrzeby społeczne są zróżnicowane demograficznie. Związane są z edukacją, sportem, opieką nad osobami z niepełnosprawnością itp. Zaspokajają je instytucje o charakterze użyteczności publicznej, a także podmioty trzeciego sektora – fundacje i stowarzyszenia.

Na zasoby i walory środowiska przyrodniczego składa się wiele elementów, w tym m.in. zasoby i rzeźba terenu czy fauna i flora. Występowanie surowców mineralnych, ich rodzaj, dostępność, jakość, możliwości eksploatacji to jeden z podstawowych czynników rozwojowych. Gminy, na terenie których zlokalizowane są przedsiębiorstwa eksploatujące surowce mineralne, np. Kleszczów czy Polkowice, należą do jednych z najbogatszych w Polsce i stąd rosną ich możliwości zaspokajania potrzeb mieszkańców. W grupie tej są również wody: zarówno podziemne, warunkujące rozwój miejscowości i przemysłu, jak i powierzchniowe stojące i płynące – mające wpływ na żeglugę śródlądową, hydroenergetykę, turystykę, podobnie jak źródła termalne. Warunki klimatyczne to czynnik mający mniejsze znaczenie niż np. w krajach skandynawskich, w których jest on decydującym faktorem przy wielu decyzjach podejmowanych przez mieszkańców, organizacje gospodarcze, społeczne oraz władze publiczne. W Polsce strefa klimatyczna ma wpływ na funkcjonowanie budownictwa czy rolnictwa. Uprawy rolne zależne są ponadto od jakości gleby, a warunki glebowe to kolejny czynnik w tej grupie.

Zasoby pracy mogą być siłą sprawczą rozwoju, o ile podaż nie przewyższa zasadniczo popytu, a struktura wykształcenia i doświadczenia osób na rynku pracy odpowiada zapotrzebowaniu. Zarówno niedopasowana struktura, jak i dużo mniejszy popyt prowadzą do wzrostu bezrobocia. W tej sytuacji tylko aktywna postawa władz samorządowych może wpłynąć na odwrócenie niekorzystnego stanu i przeistoczenia zasobów pracy w czynnik rozwojowy. Jest to proces rozłożony w czasie, trudny, wymagający zaplanowanej i konsekwentnie realizowanej polityki względem osób bezrobotnych. Obserwowany był w Polsce w gminach, w których likwidowano państwowe gospodarstwa rolne bądź zamykano kopalnie.

Zainwestowanie infrastrukturalne dotyczy gęstości i stopnia nowoczesności infrastruktury na określonym terenie. Odnosi się ono do sieci dróg, co ma wpływ na dostępność komunikacyjną terenu, ale nie tylko. Włącza się tu także infrastrukturę energetyczną, gazową czy wodno-kanalizacyjną. Duża ilość i wysoka jakość infrastruktury jest czynnikiem rozwojowym, gdyż brana jest pod uwagę przez inwestorów jako jedna z istotnych przesłanek lokalizacyjnych. Braki infrastrukturalne są stosunkowo łatwe do identyfikacji, lecz w przypadku ich wystąpienia przekształcenie na czynniki rozwoju wymaga wysokich nakładów finansowych i – podobnie jak w poprzednim przypadku – konsekwentnie realizowanej polityki.

Potencjał gospodarczy określonego obszaru zdeterminowany jest przez dwie wypadkowe: po pierwsze, przez strukturę gospodarki, przy czym za korzystniejsze dla rozwoju uznaje się jednostki wielofunkcyjne niż z monokulturową gospodarką (Szewczuk, 2011, s. 56-57). Drugą wypadkową są tzw. instytucje otoczenia biznesu, świadczące usługi z zakresu doradztwa i pomocy przedsiębiorcom. Mogą to być agencje rozwoju przedsiębiorczości, izby handlowo-przemysłowe, gospodarcze, specjalne strefy ekonomiczne, centra transferu technologii, parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości i inne.

Rynek lokalny wykreowany jest przez warunki umożliwiające przeprowadzenie transakcji kupna i sprzedaży dóbr i usług na danym terenie. Wysoki popyt na rynku zachęca podmioty do prowadzenia tam działalności, a także tworzenia nowych, co implikuje tworzenie nowych miejsc pracy. Łącznie przekłada się to na wyższe wpływy do lokalnego budżetu, co ułatwia prowadzenie działań rozwojowych.

Kapitał inwestycyjny to czynnik, bez którego większość działań rozwojowych nie jest możliwa do zrealizowania. Jego źródłem mogą być zasoby finansowe jednostki samorządu terytorialnego – własne i dostępne (po ocenie jej sytuacji finansowej). Pozostałe źródła dzieli się na wewnętrzne, gdy pochodzą od podmiotów działających już na lokalnym rynku bądź mieszkańców, lub zewnętrzne – od potencjalnych inwestorów.

Sfera nauki, techniki i kultury uznawana jest za strategiczny czynnik rozwoju, jednak jednostki lokalne w ograniczonym stopniu mogą wpływać na jego kształt. Decyzje dotyczące powołania publicznych uczelni pozostają w gestii organów państwa. Zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.) publiczna uczelnia akademicka tworzona jest mocą ustawy, a publiczna uczelnia zawodowa w drodze rozporządzenia ministra ds. szkolnictwa wyższego. Samorząd terytorialny, a zwłaszcza lokalny, ma niewielki wpływ na liczbę i rodzaj działających na jego terenie uczelni, lecz z drugiej strony – podmioty nauki zlokalizowane na jego obszarze (oprócz uczelni także np. instytuty Polskiej Akademii Nauk) stanowią niewątpliwie czynnik rozwojowy. Są nim też podmioty nowoczesnych technologii, które samorząd może zachęcać do prowadzenia działalności poprzez tworzenie parków technologicznych.

Wdrożenie osiągnięć nauki do życia gospodarczego odbywać się może poprzez przeznaczone do tego instytucje, np. centra transferu technologii, na których powstanie i funkcjonowanie samorząd ma już większy wpływ. Regiony uważa się za miejsca, w których inicjowana i transferowana do praktyki gospodarczej jest większość innowacji (Sekuła, 2008, s. 94). Nowe technologie to często efekt współpracy nauki z gospodarką. Samorząd każdego szczebla, również lokalnego, powinien tworzyć klimat i otoczenie umożliwiające transfer technologii i dyfuzję innowacji.

Korzyści miejsca są dość pojemnym pojęciem, gdyż obejmują takie walory terenu, które dla potencjalnego odbiorcy uważane są za atrakcyjne. W zależności od oczekiwań walorem tym może być dostępność komunikacyjna, uzbrojenie terenu, ukształtowanie powierzchni, unikatowe właściwości czy walory przyrodnicze.



Współpraca międzynarodowa ma wielokierunkowy charakter. Najczęściej przybiera formę miast bliźniaczych czy partnerskich i bilateralnych umów w obszarze kultury, gospodarki, informacji, organizacji. Zagraniczny partner może udzielić wsparcia w sytuacji niedoboru kapitału inwestycyjnego czy zacofania technologicznego (Szewczuk, 2011, s. 52-63).

Pokłosiem dużego zainteresowania problematyką czynników rozwojowych jest ich liczna autorska klasyfikacja. Warta przytoczenia jest ta, w której jako kryterium podziału przyjęto płaszczyznę, w której czynniki powstają. Zgodnie z tym kryterium wyróżniono cztery grupy czynników (Kosiedowski, 2008, s. 232; Orłowska, 2018, s. 48):

- ekonomiczne,
- społeczne,
- techniczno-technologiczne,
- ekologiczne.

Poniżej przedstawiono przykłady czynników w każdej z grup.

Zespół czynników ekonomicznych tworzą: lokalny rynek dóbr i usług, rynek pracy, dochody ludności, lokalnych organizacji i samorządu terytorialnego, a ponadto poziom przedsiębiorczości czy innowacyjności. W grupie czynników społecznych istotne jest tempo, charakter i kierunek przemian demograficznych, urbanizacyjnych czy w zakresie poziomu wykształcenia. Istotną rolę odgrywa jakość zarządzania i skuteczność władz lokalnych, a także wpływ społeczeństwa na podejmowane decyzje. Czynniki techniczne i technologiczne tworzy jakość, ilość kapitału trwałego, jego nowoczesność, zakres stosowania nowoczesnych technologii, a także działalność badawczo-rozwojowa. Ponadto współpraca sfery nauki z przemysłem oraz dostępność terenów pod inwestycje. Czynniki ekologiczne to nie tylko dostęp do zasobów naturalnych, ale także działalność związana ze stosowaniem zielonych technologii, wdrażanie instrumentów ochrony środowiska czy edukacja ekologiczna.

Przedsiębiorczość należąca do czynników ekonomicznych uznawana jest za istotną składową rozwoju lokalnego. Wielokrotnie przeprowadzone badania dowiodły, że wzrost liczby przedsiębiorstw w gminie prowadzi do wzrostu zatrudnienia i/lub zmniejszenia stopy bezrobocia, a także pozytywnie wpływa na wzrost liczby ludności, choć zauważono również, że przedsiębiorczość ma większy wpływ na wzrost zatrudnienia na poziomie gmin niż na wzrost ludności, zwłaszcza w odniesieniu do start-upów (Acs i Armington, 2004, s. 924; Westlund i Olsson, 2011, s. 21). Ponadto wzrost liczby przedsiębiorstw *per capita* skutkuje poprawą sytuacji budżetowej gminy (Milovic, Jocovic i Djurisc, 2020, s. 167).

Interesująca jest klasyfikacji czynników, która grupuje je w zależności od tego, co stanowiło pierwotny bodziec jej użycia – potrzeby lub możliwości. Oczywiście te dwie przesłanki są od siebie współzależne, sama idea rozwoju dotyczy zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, a poziom zaspokojenia wyznaczony jest przez możliwości jednostki samorządu terytorialnego. Klasyfikacja ta nie może mieć dla-



tęgo charakteru rozłącznego, akcentuje jedynie pierwotną przyczynę. I tak przykładami czynników ekonomicznych wynikających z potrzeb są np. konieczność restrukturyzacji bądź tworzenie nowych miejsc pracy. Czynniki społeczne zaspokajającymi potrzeby jest chęć rozwiązania problemów mieszkaniowych lub problemów bezrobocia, a w obszarze społecznym – ochrona zasobów przyrody lub racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych. Przykładami czynników wyznaczonych przez możliwości są (Orłowska, 2018, s. 49):

- w sferze ekonomii: istniejąca baza produkcyjna lub niewykorzystany majątek trwały,
- w sferze społecznej: duża aktywność zawodowa ludności, potencjał demograficzny, poziom wykształcenia ludności,
- w sferze środowiskowej: zasoby surowców mineralnych, walory krajobrazowe i klimatyczne.

Kompleksowa analiza zaprezentowanych czynników pozwala na sformułowanie wniosku, że główne grupy czynników istnieją w obrębie czterech płaszczyzn: ekonomicznej, społecznej, środowiskowej i technologicznej, a ich liczba może być zróżnicowana w zależności od przyjętego zakresu szczegółowości.

2.3. Bariery rozwoju

Wpływ barier na proces rozwoju jest nie mniej istotny niż czynników, choć następuje w odmienny sposób. To brak możliwości wdrożenia zaplanowanych czynności w określonym miejscu i czasie bądź konieczność zaangażowania dodatkowego wysiłku instytucjonalnego w celu ich pokonania. Określenie to nawiązuje do jednego z podziału barier – według możliwości pokonania – omówionego w dalszej części. Ponadto wynika z niego, że identyfikacja barier, ich eliminacja (lub złagodzenie, gdy to niemożliwe) są tak samo istotne dla rozwoju jak czynniki. Istnienie barier, nawet w sytuacji korzystnego zestawu elementów prorozwojowych, spowalnia lub uniemożliwia rozwój. Ich pokonanie przyczynia się zatem do przyspieszenia rozwoju.

Niekorzystna rola barier podkreślana jest w niektórych definicjach rozwoju lokalnego. Określa się go wtedy jako działania zmierzające do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego, gospodarczego i społecznego wykorzystania zasobów materialnych i niematerialnych danego obszaru w sposób stwarzający warunki do przełamania istniejących barier i niedopuszczania do ich powstawania w średnim i dłuższym czasie (Kot, 2003, s. 16).

Złożoność procesu rozwoju lokalnego odzwierciedlona jest w wielości kryteriów podziału omówionych wcześniej czynników. Z tego samego powodu klasyfikacja barier również jest różnorodna. Najczęściej podział odnosi się do jednego z czterech kryteriów klasyfikacyjnych:

- źródeł powstawania (wewnętrzne, zewnętrzne),
- możliwości pokonania (względne, bezwzględne),



- uniwersalności występowania (systemowe, lokalne),
- sposobu wpływania na rozwój (utrudnienie/spowolnienie rozwoju bądź jego uniemożliwienie).

Szczegółowy opis każdej grupy wraz z przykładami barier w ramach każdej z nich zawarto poniżej.

Według pierwszego z nich bariery dzieli się, podobnie jak czynniki, z perspektywy jednostki terytorialnej. Wyróżnia się wtedy przeszkody wewnętrzne i zewnętrzne. Wewnętrzne mają charakter miejscowy, tkwią w układzie lokalnym, natomiast zewnętrzne wywołane są przez otoczenie regionalne, krajowe, a nawet globalne – ogólnie nazywane makroekonomicznym. Ograniczenia wewnętrzne określane bywają endogennymi, zewnętrzne zaś egzogennymi, choć trzeba zaznaczyć, że terminologia taka częściej spotykana jest w odniesieniu do czynników, a więc determinant oddziałujących pozytywnie.

Za główną zewnętrzną przyczynę słabego rozwoju układu lokalnego uważa się niekorzystną sytuację gospodarczą kraju. Ponadto do często wymienianych należy wysoka stopa bezrobocia i związane z nim ubożenie społeczeństwa, a także brak efektów w jego zwalczaniu. Dekoniunktura przekłada się na spadek liczby inwestycji. Poważnym ograniczeniem jest również polityka finansowa i fiskalna, zwłaszcza brak jasno określonej koncepcji jej prowadzenia, a także niestabilność. Badania (Sekuła, 2005, s. 595) wykazały, że za zewnętrzne przeszkody rozwojowe uznaje się także inne jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim o silniejszej pozycji konkurencyjnej. Innymi słowy, władarze nie dostrzegają szans rozwojowych ani we współpracy z nimi, ani w benchmarkingu. Ponadto krytykowana jest niekorzystna polityka rolna, objawiająca się brakiem ochrony rodzimych rolników oraz brakiem koncepcji, jak rozwiązać problemy rolnictwa. Rozwojowi nie sprzyja również sposób zarządzania państwem, a w szczególności tendencje centralizacyjne, brak lub zaniechanie reform, niesprawna administracja rządowa, jak również walki polityczne w kręgach władzy. Blokują go niesprawny przepływ informacji między organami centralnymi a lokalnymi oraz pomiędzy samymi jednostkami terytorialnymi. Źle odbierany jest brak planów rozwoju, niespójna polityka społeczno-gospodarcza i brak koordynacji decyzji w kręgach władzy. Rozwój ograniczają niejasno określone kompetencje i zadania szczebla lokalnego, niekorzystna i niestabilna polityka w stosunku do samorządu terytorialnego, duża liczba niespójnych przepisów, brak precyzji przy ich tworzeniu lub niedostosowanie do specyficznych warunków funkcjonowania jednostek lokalnych.

Ostatni z wymienionych przykładów dość dobrze ilustrują regulacje i obostrzenia zawarte w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ustawa regulująca kwestie współpracy między organami publicznymi a prywatnymi w celu budowy infrastruktury i świadczenia usług publicznych została uchwalona w 2005 roku (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420 ze zm.). W czasie jej obowiązywania nie uruchomiono żadnego projektu w formule PPP. Kolejna, która ją zastąpiła, o identycznym brzmieniu, obowiązuje od 2009 r. (tekst. jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 407 ze zm.).



Restrykcyjność regulacji spowodowała, że do końca 2012 r. w skali kraju podpisano 8 umów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (Brzozowska, 2017). Kolejno wprowadzane zmiany, mające na celu niwelację restrykcyjności regulacji oraz likwidację ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych, podniosły tę liczbę, jednak nadal, po ponad 17 latach od uchwalenia pierwszej z nich, podpisano w skali kraju tylko 167 umów (www.ppp.gov.pl), przy czym w województwie lubelskim – jedną, lubuskim – dwie, a kujawsko-pomorskim – trzy (rys. 3). Sporadyczność podpisywania umów PPP, bo tak można skomentować tę liczbę, świadczy o niedostosowaniu prawa do specyfiki działania samorządu terytorialnego.



Rys. 3. Liczba podpisanych umów PPP – stan na 30.06.2022 r.

Źródło: (Partnerstwo publiczno-prywatne, 2022).

Wśród barier wewnętrznych na pierwszy plan (Sekuła, 2004, s. 101-103) wysuwa się bezrobocie, czyli pochodna sytuacji ekonomicznej będącej ograniczeniem zewnętrznym. Z brakiem pracy powiązane są pauperyzacja mieszkańców, mała podaż pracy i niewystarczająca liczba podmiotów gospodarczych, by ją zaoferować. Przeszkoda rozwojowa to także infrastruktura techniczna, jej zły stan oraz braki niektórych składników infrastrukturalnej, np. oczyszczalni ścieków, wysypisk śmieci. Problemem jest stan dróg i ulic, oraz ich liczba przekładająca się niekorzystnie na przepustowość. W szerszym rozumieniu drogi i ulice wchodzą w skład infrastruktury technicznej, niemniej z powodu wyjątkowo złego stanu ujmowane są oddzielnie. Rozwojowi nie sprzyja stan i struktura gospodarki lokalnej, a szczególności brak pożądanych dziedzin przemysłu, za jakie uchodzą przetwórstwo i usługi.

W dalszej kolejności rolnictwo, nieatrakcyjne położenie geograficzne oraz słabe zaplecze turystyczne, będące barierą rozwojową w sytuacji, gdy inne czynniki sprzyjają rozwojowi turystyki. Rozwój wyhamowuje niewydolność ekonomiczna układu lokalnego z budżetem o niskim poziomie dochodów własnych oraz zbyt szczupłymi środkami niepozwalającymi inwestować.

Bariery wewnątrz z punktu widzenia obszaru funkcjonowania jednostki lokalnej, w którym występują, klasyfikowane są w pięć grup (Noworól, 2008, s. 25-35):

- związane z lokalnymi zasobami,
- społeczne, polityczne i kulturowe,
- planistyczne,
- organizacyjno-instytucjonalne,
- związane z bieżącym zarządzaniem.

Pierwsza grupa w powyższym podziale rozumiana jest bardzo szeroko. Oprócz kapitału ludzkiego, tzn. barier związanych z niekorzystną strukturą demograficzną, poziomem wykształcenia siły roboczej, niską aktywnością w zakresie przedsiębiorczości czy doksztalania się, włączono do niej także bariery dotyczące środowiska przestrzennego. Przykładami takich przeszkód są nieodpowiednio przygotowane grunty inwestycyjne, wysoki udział terenów przemysłowych i powojskowych i związana z nimi degradacja środowiska naturalnego, a także położenie jednostki w znacznej odległości od systemów infrastrukturalnych czy układów komunikacyjnych.

Bariery związane z zasobami środowiskowymi i ludzkimi są najtrudniejsze do przezwyciężenia, ponieważ ich przełamanie wymaga istotnych zmian w poziomie zainwestowania, a także zmian w mentalności wspólnoty samorządowej.

Druga grupa przeszkód przejawia się niskim poziomem kapitału społecznego, widocznym np. w deficycie wartości obywatelskich, braku umiejętności rozwiązywania konfliktów i szukania kompromisów, niskim poziomem zdolności kooperacyjnych, ograniczającym zakres możliwej współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi.

Z kolei przykładami w ramach kolejnej grupy jest brak należytego powiązania planowania społeczno-gospodarczego z wymiarem przestrzennym i w zbyt dużej skali uzależnienie go od poziomu centralnego i regionalnego, czyli podporządkowanie priorytetom rozdziału środków unijnych. Taki schemat postępowania blokuje oddolne procesy inwestycyjne oraz utrudnia, a niekiedy uniemożliwia władzom lokalnym kontrolę funkcjonalnego i właściwie skomponowanego zagospodarowania terenów.

Bariery związane z organizowaniem procesu rozwoju dotyczą głównie stylu sprawowania władzy. Przykładem niepożądanego stylu sprawowania władzy jest upolitycznienie sposobu powoływania kadry menedżerskiej w jednostkach zależnych od władz publicznych.

Duża część barier związanych z bieżącym zarządzaniem, czyli z kolejnej grupy, ma charakter zindywidualizowany – przykładowo mogą one dotyczyć nieodpowiedniego sposobu finansowania rozwoju czy utrzymywania zbyt niskiego



poziomu inwestycji i biernej postawy w poszukiwaniu środków na ich realizację. Najczęstsze problemy pojawiające się w ramach tej grupy to (Noworól, 2008, s. 34):

- niska sprawność prowadzenia procedur administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym: ustalaniem decyzji o podziałach nieruchomości, o warunkach zabudowy czy o pozwoleniach na budowę,
- nieefektywna gospodarka nieruchomościami własnymi jednostki lokalnej, które przez sprzedaż traktowane są jako źródło doraźnych wpływów budżetowych, a nie jako zasób, na bazie którego można stworzyć systemowe stymulatory rozwoju, np. poprzez powołanie i wyposażenie w majątek odpowiednich instytucji,
- niska aktywność w realizacji zadań związanych z marketingiem terytorialnym, co powoduje trudności w dotarciu do jej potencjalnych klientów – turystów, mieszkańców, przedsiębiorców.

Bariery obserwowane w obszarze monitorowania i kontroli odnoszą się głównie do niestosowania benchmarkingu (Ki 2021, s. 610), którego istotą jest porównywanie usług własnych z najlepszymi jednostkami terytorialnymi, uznawanymi za liderów w danej dziedzinie, a także braku korzystania z tzw. bazy dobrych praktyk w zarządzaniu samorządami.

Bariery wewnętrzne można podzielić na bezwarunkowe, zawsze prowadzące do ograniczenia rozwoju, oraz warunkowe, których istnienie wiąże się z ryzykiem rozwoju.

Pierwsze z nich, zwane klasycznymi ograniczeniami, to (Parysek, 1997, s. 121):

- niedorozwój infrastruktury technicznej i społecznej,
- brak wolnych terenów, szczególnie terenów uzbrojonych,
- niedorozwój budownictwa mieszkaniowego,
- dewastacja środowiska przyrodniczego,
- nieodpowiednie kwalifikacje kadr, w tym zwłaszcza osób bezrobotnych.

Do ograniczeń powodujących ryzyko rozwoju zaliczyć należy:

- małą produktywność siły roboczej,
- niewystarczające materialne i finansowe zasoby rozwoju,
- wytwarzanie niekonkurencyjnych dóbr, na które w danym miejscu brak jest popytu,
- brak doświadczenia wiedzy o gospodarce lokalnej,
- nietrafny charakter podejmowanych działań – zbyt socjalny lub zbyt komercyjny,
- „przedemokratyzowanie” lokalnego systemu nadzoru i kontroli nad podejmowaną i prowadzoną działalnością,
- zbytne skupienie uwagi na procesie rozwoju, a nie na jego efektach.

Wyniki badań empirycznych na temat zewnętrznych i wewnętrznych barier rozwoju stanowią kwintesencję wcześniejszych rozważań (tab. 3).

Omówiony podział barier (według źródeł powstania) jest najczęściej analizowany i najbardziej rozpowszechniony. Zgodnie z kolejnym kryterium – możliwości pokonania – bariery mogą mieć charakter względny lub bezwzględny. Pierw-



sze z wymienionych można usunąć przy zastosowaniu dodatkowych środków ekonomicznych, prawnych, organizacyjnych. Pokonanie drugich z perspektywy poniesionych nakładów, uzyskanych korzyści i zaangażowanego czasu jest nieopłacalne.

Trzeci podział odnosi się do powszechności oddziaływania. O ile ograniczenie dotyczy wszystkich jednostek terytorialnych, nazywa się je systemowym. Jest ono stosunkowo trwałe. Bariery systemowe nie są rezultatem np. nieracjonalności w gospodarowaniu, braku kompetencji władz lokalnych czy niekorzystnych cech obszaru. Gdy zasięg oddziaływania zawężony jest do pewnego obszaru, siła oddziaływania ma wymiar lokalny bądź regionalny, wtedy mówi się o barierach lokalnych (regionalnych), inaczej – zróżnicowanych przestrzennie.

Tabela 3. Zewnętrzne i wewnętrzne bariery rozwoju

Zewnętrzne	Wewnętrzne
<ul style="list-style-type: none"> ■ recesja gospodarcza, ■ niestabilna polityka finansowa wobec samorządu, ■ konkurencyjność innych jednostek, ■ niestabilna polityka wobec rolnictwa, ■ bezpośrednie otoczenie, ■ zarządzanie krajem, ■ niestabilna polityka wobec samorządu, ■ zapóźnienia infrastrukturalne w regionie, ■ stan środowiska w regionie, ■ przystąpienie do Unii Europejskiej, ■ gospodarka regionu, ■ upadek wartości moralnych, ■ kapitałochłonność produkcji, ■ brak zainteresowania ze strony inwestorów, ■ globalizacja, ■ wykształcenie 	<ul style="list-style-type: none"> ■ bezrobocie i rynek pracy, ■ infrastruktura techniczna, ■ potencjał ludzki, ■ stan dróg i ulic, ■ lokalna gospodarka, ■ rolnictwo, ■ położenie geograficzne, ■ baza turystyczna, ■ finanse lokalne, ■ zagospodarowanie przestrzenne, ■ zarządzanie jednostką terytorialną, ■ oświata, ■ inwestycje, ■ powierzchnia, ■ stan środowiska, ■ konsekwencje przemian ustrojowych, ■ brak patriotyzmu lokalnego, współpracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Sekuła, 2004, s. 101-103).

Zgodnie z ostatnim podziałem przeszkody mogą: utrudniać bądź uniemożliwiać rozwój, spowalniać procesy rozwojowe, względnie powstrzymać od rozpoczynania i wspierania procesów rozwojowych.

Kwintesencję omówionego podziału stanowi podejście wyróżniające cztery podstawowe rodzaje barier rozwoju lokalnego: instytucjonalne, ustrojowe, kompetencyjne i finansowe. Te pierwsze są związane z deficytem organizacji pomagających przy rozwoju lokalnym oraz wspierających go. Bariery ustrojowe wyrażają się w niejasnym podziale zadań w strukturze władzy, jak również w administracji publicznej. Kompetencyjne wiążą się ze skomplikowanymi procedurami załatwiania spraw, a finansowe wynikają ze słabości podstaw finansowych oraz braku planowania wieloletniego (Orłowska, 2018, s. 51).

Bariery można także interpretować jako brak wystąpienia istotnych czynników rozwoju. Do najważniejszych przeszkód przy zastosowaniu takiego podejścia należą: brak wolnych, uzbrojonych terenów, dewastacja środowiska, nieodpowiednie kwalifikacje kadr oraz niedorozwój mieszkalnictwa. Niezależnie od przyjętego spojrzenia czy przyjętych kryteriów różnicujących grupy przeszkód zawsze w pierwszej kolejności należy je identyfikować, a następnie podjąć kroki mające na celu likwidację lub minimalizację.

Rozwój zrównoważony z perspektywy lokalnej¹

3

3.1. Koncepcja rozwoju zrównoważonego

3.1.1. Istota koncepcji rozwoju zrównoważonego

Rozwój zrównoważony jest paradygmatem rozwoju społeczno-gospodarczego, do którego odniesiono się po raz pierwszy w 1987 roku w Raporcie Światowej Komisji ds. Rozwoju i Środowiska ONZ. Wspomniany raport był zatytułowany: Our common future (1987). Określany jest zamiennie jako Raport Gro Harlem Brundtland, od nazwiska przewodniczącej Komisji, które pełniła trzykrotnie funkcję premiera Norwegii, a ponadto: dyrektora generalnego WHO oraz specjalnego przedstawiciela ONZ ds. zmian klimatu. Definicja tam zawarta określa zrównoważony rozwój jako taki, który zaspokaja obecne potrzeby społeczeństwa bez uszczerbku dla zdolności rozwojowych przyszłych pokoleń. Oznacza to konieczność integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i pokoleń przyszłych. Rozwój zrównoważony nie oznacza jednak szybkiego w czasie i wyrównanego przestrzennie rozwoju, lecz rozwój trwały (stabilny) i samopodtrzymujący. Opiera się on na czterech podstawowych zasadach (Trzepacz, 2012):

- sprawiedliwości międzypokoleniowej, czyli zaspokajania potrzeb materialnych i cywilizacyjnych obecnego pokolenia z równoczesnym tworzeniem i utrzymaniem warunków do zaspokajania potrzeb pokoleń przyszłych,
- sprawiedliwości międzyregionalnej i międzygrupowej, czyli zaspokajania potrzeb materialnych i cywilizacyjnych społeczności, grup społecznych i jed-

² Rozdział powstał w ramach projektu NCN o numerze: 2019/35/B/HS5/01548, zatytułowanego: Modelowanie wpływu zmian klimatu na konkurencyjność regionów.

nostek ludzkich w ramach sprawiedliwego dostępu do ograniczonych zasobów oraz walorów środowiska,

- równoważenia szans między tym, co lokalne, regionalne, a tym, co ogólnospołeczne, czyli równoprawnego zaspokajania potrzeb ogólnospołecznych i potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych,
- równoważenia szans między człowiekiem a przyrodą, czyli zapewnienia zdrowego funkcjonowania (w sensie fizycznym, psychicznym, społecznym i ekonomicznym) jednostek ludzkich przy zachowaniu trwałości podstawowych procesów przyrodniczych wraz ze stałą ochroną różnorodności biologicznej, a przede wszystkim sprawnego funkcjonowania systemów podtrzymujących życie na Ziemi.

Rozwój zrównoważony jest zatem: typem rozwoju społeczno-gospodarczego realizowanego przez człowieka w technosferze, która stanowi część środowiska przyrodniczego, koncepcją intergeneracyjną, procesem integrującym działania ludzkie w sferze ekologicznej, społecznej i gospodarczej, co ma też swoje konsekwencje przestrzenne, oraz koncepcją egalitarną zakładającą maksymalizację jednostkowego zaspokojenia potrzeb wszystkich mieszkańców Ziemi (Kistowski, 2003).

Koncepcja rozwoju zrównoważonego zakłada niesprzeczność interesów w wymiarze czasowym i przestrzennym. W wymiarze czasowym mamy do czynienia z dwoma ujęciami, tj. diachronicznym i synchronicznym. W ujęciu diachronicznym chodzi o niesprzeczność interesów kolejnych pokoleń, a w synchronicznym – współczesnego pokolenia. Z kolei w wymiarze przestrzennym niesprzeczność interesów obejmuje poziomy: globalny, krajowy, regionalny i lokalny. Powstaje zasadne pytanie: jak osiągnąć ową niesprzeczność czasową i przestrzenną? Czy jest to w ogóle możliwe? Zdaniem W. Sztumskiego wymagałoby to wspólnego, zunifikowanego, między- i wewnątrzpokoleniowego systemu wartości, obejmującego dodatkowo zróżnicowany zasięg przestrzenny, co w warunkach zarówno demokracji liberalnej, jak i systemów totalitarnych wydaje się mało prawdopodobne (Sztumski, 2006). Może jednak minimalnym spoiwem wartości jest przetrwanie ludzkości na Ziemi. Alternatywą dla rozwoju zrównoważonego jest bowiem relacja między wzrostem gospodarczym a zanieczyszczeniem środowiska ujmowana za pomocą tzw. ekologicznej krzywej Kuznetsa, w której zależność między PKB *per capita* a zanieczyszczeniem środowiska *per capita* przybiera postać odwróconej litery U, co oznacza, że początkowy wzrost PKB osiągany jest poprzez wzrost degradacji środowiska w wyniku szybkiej industrializacji i urbanizacji, a następnie, po osiągnięciu pewnego poziomu rozwoju gospodarczego, stan środowiska zaczyna się stopniowo poprawiać na skutek działań podejmowanych w tym zakresie (Kuciński, 2015). Powstaje jednak dość retoryczne pytanie: czy wszystkie negatywne zmiany w środowisku mają charakter odwracalny? Doświadczenia historyczne oraz specyfika procesów biologicznych dają w tym względzie odpowiedź negatywną.

Rozwój zrównoważony opiera się na trzech filarach (komponentach): ekologicznym, społecznym i ekonomicznym. Jednak relacje między nimi mogą być róż-



ne. W tradycyjnym ujęciu przedstawia się je jako trzy przecinające się koła o identycznych rozmiarach. Wspólna ich część traktowana jest jako przejaw rozwoju zrównoważonego. Alternatywnym ujęciem graficznym są trzy dosłowne filary jednakowej wielkości podtrzymujące dach – jako synonim rozwoju zrównoważonego. Współczesne podejście opiera się na metodzie okręgów koncentrycznych, z których największym jest okrąg ekologiczny, wewnątrz którego znajduje się okrąg społeczny, a wewnątrz społecznego – okrąg ekonomiczny. W odróżnieniu od dwóch pierwszych traktujących wszystkie trzy komponenty równorzędnie, podejście trzecie zakłada hierarchizację znaczenia: najważniejszy jest komponent ekologiczny, następnie społeczny, a na końcu – ekonomiczny (Purvis, Mao i Robinson, 2019).

Rozwój zrównoważony jest niewątpliwie inspirujący nie tylko jako idea społeczno-filozoficzna, ukazująca konieczność zmiany dotychczasowych wartości, ale teżi jako współczesny paradygmat rozwoju gospodarczego. Można też go potraktować jako nowe podejście badawcze w istniejących już wcześniej dyscyplinach naukowych. Niezależnie od dylematów, jakie budzi koncepcja rozwoju zrównoważonego, podejmowane są działania na rzecz jej konkretyzacji w wymiarze zarówno międzynarodowym, jak i krajowym. Jeśli chodzi o wymiar międzynarodowy, to na uwagę zasługuje przede wszystkim działalność ONZ. Oprócz wspomnianego na wstępie Raportu Brundtland z inicjatywy ONZ zorganizowano m.in. (Trzepacz 2012): Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro (1992) oraz Szczyt Milenijny (2000).

Na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro przyjęto – fundamentalne z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego w aspekcie aplikacyjnym – dokumenty, tj.:

- *Deklarację w sprawie środowiska i rozwoju* (tzw. *Protokół z Rio*) zawierającą 27 zasad ogólnych, praw i obowiązków jako podstawy nowego ładu międzynarodowego,
- *Agendę 21* – będącą 800-stronicowym zbiorem zasad i działań na rzecz ochrony środowiska u progu XXI wieku,
- *Konwencję w sprawie zmian klimatu* – dotyczącą ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w celu zapobieżenia antropogenicznie zintensyfikowanemu efektowi cieplarnianemu,
- *Konwencję o zachowaniu różnorodności biologicznej*,
- *Deklarację zasad współpracy na rzecz rozwoju, ochrony i użytkowania lasów*.

Do najważniejszych zasad przyjętych na Szczycie w Rio de Janeiro należy zaliczyć (Poskrobko, 2007):

- zasadę integralności systemu ekologicznego, społecznego i gospodarczego na każdym poziomie zarządzania,
- zasadę integralności środowiska przyrodniczego,
- zasadę dostosowania działalności gospodarczej oraz systemu wartości społecznych do potencjału i pojemności środowiska przyrodniczego,
- zasadę uwzględniania uwarunkowań kulturowych i predyspozycji społecznych mieszkańców w programowaniu rozwoju lokalnego,



- zasadę zapewnienia podstawowego poziomu życia wszystkim członkom społeczności i narodów przez wyeliminowanie ubóstwa i niedopuszczanie do jego powstania,
 - zasadę prewencji, oznaczającą przewidywanie negatywnych skutków ekologicznych istniejącej lub planowanej działalności społeczno-gospodarczej i zapobieganie im,
 - zasadę kompleksowej ekologiczno-społeczno-ekonomicznej efektywności podejmowanych przedsięwzięć społeczno-gospodarczych i politycznych,
 - zasadę przestrzegania międzygeneracyjnej sprawiedliwości ekologicznej.
- Do powyższych zasad można jeszcze dodać kolejne trzy, które mają szczególne znaczenie w wymiarze lokalnym (Kałamucka, Grabowski 2021), tj.
- zasadę kierunku (celu) – czyli dostosowania wszelkiej aktywności ludzkiej do miejscowych zasobów przyrodniczych,
 - zasadę skali i jakości – oznaczającą, że zakres ilościowy i przedmiotowy działalności gospodarczej musi być spójny z pojemnością i jakością środowiska przyrodniczego,
 - zasadę specyfiki obszaru – zgodnie z którą przy wyborze kierunków rozwoju nie należy korzystać ze wzorców pochodzących z obszarów obcych przyrodniczo i kulturowo.

B. Poskrobko (2007) zwraca jeszcze uwagę na kwestię opóźnienia kulturowego oznaczającego, że cywilizacyjne wartości niematerialne zmieniają się wolniej, niż następują zmiany materialne. Opóźnienia na innowacje w sferze materialnej mają wymiar przestrzenny: są mniejsze w centrach cywilizacyjnych w porównaniu z obszarami peryferyjnymi. Istotą rozwoju zrównoważonego jest skracanie tego typu opóźnienia.

W celu konkretyzacji działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w roku 2000 ONZ zorganizowała Szczyt Milenijny, na którym sformułowano tzw. milenijne cele rozwoju w perspektywie realizacyjnej do 2015 roku. Obejmowały one:

- wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu (poprzez zmniejszenie o połowę liczby ludzi, których dochód nie przekracza 1 dolara dziennie),
- zapewnienie wszystkim chłopcom i dziewczętom możliwości ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym,
- wyeliminowanie nierównego dostępu chłopców i dziewcząt do pierwszego i drugiego szczebla edukacyjnego do 2005 roku, a na wyższych szczeblach do 2015 roku,
- zmniejszenie o 2/3 wskaźnika umieralności dzieci w wieku do 5 lat,
- zmniejszenie o 3/4 wskaźnika umieralności matek,
- powstrzymanie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS i ograniczenie nowych zakażeń, powstrzymanie rozprzestrzeniania się malarii i innych groźnych chorób oraz ograniczenie nowych zachorowań,
- uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach i programach, stosowanie metod hamujących zubożenie środowiska naturalnego,



- zmniejszenie o połowę liczby ludzi pozbawionych stałego dostępu do czystej wody pitnej,
- do 2020 roku osiągnięcie znacznej poprawy warunków życia przynajmniej 100 milionów mieszkańców slumsów,
- stworzenie globalnego partnerskiego porozumienia na rzecz rozwoju (m.in. poprzez: wypracowanie dostępnego dla wszystkich, opartego na jasnych przepisach, przewidywalnego i nikogo niedyskryminującego systemu handlowo-finansowego oraz zobowiązanie uczestników tego systemu do podejmowania działalności promującej dobre praktyki rządzenia, rozwój i ograniczanie ubóstwa,
- uwzględnienie szczególnych potrzeb państw najslabiej rozwiniętych, wyspiarskich i śródlądowych, zwłaszcza poprzez zwiększenie dostępu do rynków krajów rozwiniętych, redukcję długów oraz zwiększenie pomocy rozwojowej,
- wypracowanie strategii na rzecz zapewnienia pracy młodemu pokoleniu, zwiększenie dostępu do leków dla krajów rozwijających się oraz umożliwienie im korzystania z nowoczesnych technologii.

W celu dalszej konkretyzacji koncepcji zrównoważonego rozwoju Zgromadzenie Ogólne ONZ 25 września 2015 roku przyjęło rezolucję zatytułowaną *Przekształćmy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, zawierającą 17 celów, których zakładana realizacja powinna nastąpić do 2030 roku (Agenda 2015). Jest to obecnie najpopularniejszy na świecie dokument dotyczący rozwoju zrównoważonego. Jego analiza składa się na treść kolejnego podrozdziału.

Z perspektywy europejskiej problematyka rozwoju zrównoważonego pojawiła się m.in. w *Strategii lizbońskiej* uzupełnionej przez *Strategię goeteborską* z perspektywą realizacyjną 2000-2010, *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020* (na lata 2010-2020), a także obecnie obowiązującego dokumentu strategicznego, jakim jest *Europejski Zielony Ład*, który zakłada transformację ekologiczną gospodarek państw UE, pozwalającą do 2050 roku osiągnąć neutralność klimatyczną. Szczegółowe rozważania na temat *Europejskiego Zielonego Ładu* znalazły się w rozdziale trzecim.

Inicjatyw międzynarodowych dotyczących problematyki rozwoju zrównoważonego jest znacznie więcej. Mają one charakter globalny, europejski, ale też dotyczą określonych grup państw, np. krajów nadbałtyckich. Warto też podkreślić, że poszczególne państwa w swoich dokumentach strategicznych oraz prawodawstwie przyjmują paradygmat rozwoju zrównoważonego jako najważniejszy. Przykładowo w Konstytucji RP z 1997 roku traktuje o tym art. 5, zaś rozwiniętą definicję w tym zakresie znaleźć można w art. 3 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. 2021 poz. 1973 ze zm.).

W świetle dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że realizacja koncepcji rozwoju zrównoważonego na świecie jest możliwa na każdym poziomie zarządzania w wymiarze podmiotowym i przestrzennym, a efekty synergiczne można osiągnąć, stosując słynną zasadę Rene Dubosa: „myśl globalnie, działaj lokalnie”.

3.1.2. Cele zrównoważonego rozwoju 2030 i dotychczasowy stopień ich realizacji

W Agendzie 2030 wyróżniono 17 celów zrównoważonego rozwoju (CZR) w perspektywie realizacji do 2030 roku. Zaproponowano też 169 konkretnych działań, z których część została zaprezentowana w dalszej części rozważań. Na podstawie danych zebranych przez ONZ można określić dotychczasowy stopień osiągnięcia poszczególnych celów (UN 2021). Cele te są następujące:

1. Wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie.
2. Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo.
3. Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrostan.
4. Zapewnić wszystkim wysokiej jakości edukację oraz promować uczenie się przez całe życie.
5. Osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt.
6. Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i odpowiednich warunków sanitarnych dzięki zrównoważonej gospodarce zasobami wodnymi.
7. Zapewnić wszystkim dostęp do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie.
8. Promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi.
9. Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność.
10. Zmniejszyć nierówności w państwach i między nimi.
11. Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu.
12. Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji,
13. Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom.
14. Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony,
15. Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej.
16. Promować pokojowo nastawione i inkluzywne społeczeństwa, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować na wszystkich szczeblach skuteczne i odpowiedzialne instytucje, sprzyjające włączeniu społecznemu.
17. Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju.



Cele: 1, 3, 4, 5, 10, 16 zaliczane są do filara społecznego, cele: 2, 8, 9, 11, 17 – ekonomicznego, a pozostałe cele: 6, 7, 12, 13, 14, 15 – do środowiskowego. Wszystkie mają niewątpliwie wymiar globalny, ale również ponadnarodowy (np. w ramach UE), państwowy, regionalny i lokalny. Na poziomie międzynarodowym i krajowym konieczne jest stworzenie rozwiązań systemowym, m.in. przez: tworzenie i egzekwowanie prawa, zawieranie umów międzypaństwowych, wykorzystywanie instrumentów planowania strategicznego, powoływanie do życia stosownych instytucji o zasięgu międzynarodowym i krajowym czy też tworzenie systemu monitoringu wdrażania zrównoważonego rozwoju. Z kolei poziom regionalny i lokalny powinien – adekwatnie do swoich kompetencji – pełnić przede wszystkim funkcje realizacyjne, w ramach wcześniej opracowanych rozwiązań systemowych na poziomie międzynarodowym i krajowym.

W ramach celu 1 założono m.in.: wyeliminowanie do 2030 roku skrajnego ubóstwa na całym świecie mierzonego jako utrzymywanie się za mniej niż 1,90 dol. dziennie, wdrożenie krajowych systemów i mechanizmów ochrony socjalnej, co zapewni zmniejszenie przynajmniej o połowę liczby osób cierpiących z powodu ubóstwa, a także zapewnienie praw tych osób do posiadania zasobów ekonomicznych i naturalnych oraz wzmocnienie ich odporności na zagrożenia gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Obecny stan realizacji tego celu obrazują następujące liczby: ok. 800 mln ludzi żyje poniżej międzynarodowej granicy ubóstwa, a dodatkowo na skutek pandemii COVID-19 przybyło kolejne ok. 120 milionów; tylko 45% ludności świata było faktycznie objętych co najmniej jednym świadczeniem pieniężnym z tytułu ochrony socjalnej³.

Z kolei w przypadku celu 2 proponuje się m.in.: wyeliminowanie do 2030 roku głodu i zapewnienie wszystkim ludziom, szczególnie ubogim i narażonym na zagrożenia, w tym niemowlakom, dostępu do bezpiecznej, pożywnej żywności w wystarczającej ilości przez cały rok, podwojenie wydajności rolnictwa i dochodów drobnych producentów żywności, zwłaszcza kobiet, ludności rdzennej, rodzin utrzymujących się z rolnictwa, pasterzy i rybaków, wdrażanie systemów zrównoważonego rolnictwa, poprawę wyposażenia infrastrukturalnego obszarów wiejskich, a także stabilizację cen żywności, zwłaszcza na rynkach międzynarodowych. Obecnie na świecie z powodu niedożywienia cierpi 815 milionów ludzi, a pandemia COVID-19 zwiększyła tę liczbę o ponad 100 milionów osób. Ponadto słabe odżywianie jest przyczyną prawie połowy (45%) śmierci dzieci poniżej piątego roku życia (3,1 mln dzieci rocznie), ok. 1/3 kobiet w wieku reprodukcyjnym cierpi na anemię spowodowaną deficytami żywnościowymi, 500 mln małych gospodarstw rolnych w krajach rozwijających uzależnione jest od opadów deszczu, 1,4 mld osób, głównie na obszarach wiejskich, nie ma dostępu do elektryczności, a od 1900 roku utraczone zostało 75% światowej bioróżnorodności w uprawach rolnych.

³ Wszystkie dane dotyczące stopnia realizacji celów zrównoważonego rozwoju pochodzą ze strony: <https://sdgs.un.org/goals#goals>.

W ramach celu 3 zakłada się do 2030 roku zmniejszenie globalnego wskaźnika śmiertelności okołoporodowej do poziomu mniejszego niż 70 przypadków na 100 tys. żywych urodzeń, wyeliminowanie epidemii AIDS, gruźlicy, malarii Dordrecht i nieobjętych leczeniem chorób tropikalnych oraz zwalczanie wirusowego zapalenia wątroby, chorób przenoszonych przez wodę oraz innych chorób zakaźnych. Obecnie odnotowuje się znaczący spadek śmiertelności okołoporodowej (o 37% w stosunku do 2000 roku), ale tylko połowa kobiet w regionach rozwijających się jest objęta odpowiednią opieką zdrowotną, a ponadto dorastające dziewczęta i młode kobiety doświadczają nierównego traktowania ze względu na płeć, wykluczenia, dyskryminacji oraz przemocy seksualnej zwiększającej ryzyko zakażenia się przez nie wirusem HIV/AIDS, który jest główną przyczyną śmierci wśród kobiet w wieku reprodukcyjnym.

Cel 4 dotyczy szeroko rozumianej edukacji, co oznacza m.in.: zapewnienie do 2030 roku wszystkim dziewczętom i chłopcom edukacji przedszkolnej, a także możliwości ukończenia nieodpłatnej, sprawiedliwej, dobrej jakości edukacji na poziomie podstawowym Dordrecht i ponadpodstawowym, zaś wszystkim kobietom i mężczyznom równego, przystępnego cenowo dostępu do wysokiej jakości wykształcenia technicznego, zawodowego i wyższego. Ważne jest również przyswojenie przez wszystkich uczących się wiedzy i umiejętności do promowania zrównoważonego rozwoju, w tym między innymi przez edukację na rzecz zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego stylu życia, przestrzegania praw człowieka, równości płci, promowania kultury pokoju i niestosowania przemocy, globalnego obywatelstwa oraz docenienia różnorodności kulturowej i wkładu kultury w zrównoważony rozwój. Obecnie na świecie 57 mln dzieci nie uczęszcza do szkoły, a 617 mln młodych ludzi nie ma podstawowych umiejętności czytania, pisania i liczenia. Pandemia COVID-19 zatrzymała pozytywne tendencje i nasiliła negatywne w zakresie edukacji.

Z kolei cel 5 zakłada realizację do 2030 roku postulatu równości płci, m.in. poprzez: wyeliminowanie wszelkich form przemocy wobec kobiet i dziewcząt w sferze publicznej i prywatnej, w tym handlu ludźmi, wykorzystywania seksualnego i innych form wyzysku, a także zapewnienie kobietom pełnego i efektywnego udziału w procesach decyzyjnych na wszystkich szczeblach w życiu politycznym, ekonomicznym i publicznym oraz równe szanse w pełnieniu funkcji przywódczych. W rzeczywistości na całym świecie 750 milionów kobiet i dziewcząt wyszło za mąż przed ukończeniem 18. roku życia, a co najmniej 200 milionów kobiet i dziewcząt w 30 krajach zostało poddanych okaleczeniu narządów płciowych. Kobiety zajmują 25,6% miejsc w narodowych parlamentach, 36,3% we władzach lokalnych i 28,2% stanowisk menedżerskich.

Cel 6 związany jest z podstawową kwestią, jaką jest dostęp do wody pitnej i odpowiednich warunków sanitarnych. Realizacja tego celu do 2030 roku powinna się opierać na m.in.: zapewnieniu powszechnego i sprawiedliwego dostępu do bezpiecznej wody pitnej po przystępnej cenie oraz dostępu do odpowiednich i godziwych wa-



runków sanitarnych i higienicznych dla wszystkich, a także wyeliminowaniu praktyki defekacji na świeżym powietrzu. Można to osiągnąć poprzez redukcję zanieczyszczeń wód płynących i zbiorników wodnych, zwiększenie efektywności wykorzystania wody we wszystkich sektorach gospodarki, zintegrowane zarządzanie wodą na poziomie międzynarodowym (w tym transgranicznym), krajowym, regionalnym i lokalnym oraz wspieranie i wzmocnienie udziału społeczności lokalnych w poprawie gospodarowania zasobami wodnymi i infrastruktury sanitarnej. Na niedostatek wody wciąż cierpi ponad 40% światowej populacji i przewiduje się, że odsetek ten nadal będzie się zwiększał; 2 mld ludzi (26% ogółu) nie ma dostępu do bezpiecznej wody pitnej, a 2,3 mld (29%) do podstawowych urządzeń sanitarnych.

Cel 7 jest bardzo aktualny, dotyczy bowiem zapewnienia do 2030 roku powszechnego dostępu do przystępnych cenowo, niezawodnych i nowoczesnych usług energetycznych, m.in. poprzez: znaczące zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii, podwojenie wskaźnika wzrostu globalnej efektywności zużycia energii, zwiększenie międzynarodowej współpracy ułatwiającej dostęp do badań nad czystą energią i technologii energii odnawialnej, efektywności energetycznej oraz zaawansowanych i czystszych technologii paliw kopalnych, a także rozbudowę infrastruktury nowoczesnych i zrównoważonych usług energetycznych (zwłaszcza w państwach rozwijających się). Działania tego typu powinny być przyspieszone w związku z agresją Rosji na Ukrainę i stosowania przez Rosję szantażu energetycznego m.in. wobec państw europejskich. Warto skonfrontować proponowane działania z faktem, że energetyka w 60% odpowiada za emisję gazów cieplarnianych, 13% ludności świata nadal nie ma dostępu do nowoczesnej energii elektrycznej, 2,6 mld ludzi jest zależnych od węgla, drewna i węgla drzewnego oraz odpadów pochodzenia zwierzęcego, które wykorzystywane są do gotowania i ogrzewania, a 759 mln nie ma dostępu do elektryczności.

Cel 8 dotyczy problematyki wzrostu gospodarczego i rynku pracy. W jego ramach proponuje się m.in. osiągnięcie i utrzymanie przynajmniej 7-procentowego rocznego wzrostu PKB w krajach najmniej rozwiniętych, poprawę wydajności pracy poprzez dywersyfikację, modernizację technologiczną i innowacje, a także poprzez skupienie się na sektorach o wysokiej wartości dodanej oraz o wysokim wskaźniku pracochłonności, zwiększenie efektywności wykorzystania bogactw naturalnych, zapewnienie pełnego i godnego zatrudnienia bez względu na płeć, wiek i niepełnosprawność oraz eliminację przymusowej pracy, współczesnych form niewolnictwa i handlu ludźmi oraz zakazanie pracy dzieci. W rzeczywistości 1,6 miliarda osób było zatrudnionych nieformalnie, światowa luka płacowa pomiędzy wynagrodzeniem kobiet i mężczyzn wynosi 23%, co oznacza, że bez zdecydowanych działań wyrównanie wynagrodzeń zajmie kolejne 68 lat. Do roku 2030 potrzebnych będzie 470 mln miejsc pracy dla osób wchodzących na rynek pracy, tymczasem pandemia COVID-19 spowodowała redukcję 255 mln miejsc pracy.

Cel 9 jest powiązany z celem 8 i dotyczy m.in.: rozwijania niezawodnej, zrównoważonej i odpornej infrastruktury dobrej jakości (w tym regionalnej i transgra-

nicznej), wspierającej rozwój gospodarczy i dobrobyt ludzi, zwiększania udziału przemysłu w zatrudnieniu i wytwarzaniu PKB, dostępności – zwłaszcza dla małych i średnich firm – usług finansowych i przystępnych kredytów, rozwijania zrównoważonego przemysłu poprzez zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów oraz stosowanie czystych i przyjaznych dla środowiska technologii i procesów produkcyjnych, a także rozwijania badań w tym zakresie. Okazuje się bowiem, że w wielu krajach rozwijających się brakuje podstawowej infrastruktury drogowej, wodociągów, kanalizacji sanitarnej, elektryczności i technologii informacyjno-komunikacyjnej (16% ludności świata nie ma dostępu do mobilnych sieci szerokopasmowych). Niedostatek bądź niskiej jakości infrastruktura obniża znacząco produktywność przedsiębiorstw. Znaczenie przemysłu wynika z kolei z faktu, że każde miejsce pracy w przemyśle tworzy 2,2 miejsca w pozostałych sektorach. Szczególnie ważne dla zrównoważonego rozwoju są małe i średnie firmy. Różnice w industrializacji między państwami słabo rozwiniętymi i tymi o wysokim dochodzie najłatwiej wykazać na przykładzie produkcji rolnej, która w tych pierwszych podlega przetwórstwu przemysłowemu na poziomie 30%, a w tych drugich – 98%.

Z kolei cel 10 zakłada zmniejszenie nierówności na poziomie globalnym, krajowym, regionalnym i lokalnym do 2030 roku, m.in. przez stopniowe osiągnięcie i utrzymywanie wzrostu dochodu uzyskiwanego przez najbiedniejsze 40% populacji na poziomie wyższym niż średnia krajowa, promowanie i wzmocnienie inkluzji społecznej, gospodarczej i politycznej wszystkich ludzi, bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię lub status ekonomiczny bądź inny. Jest to możliwe dzięki eliminowaniu dyskryminujących praw, polityk i praktyk, zwłaszcza w sferze fiskalnej, ochrony zdrowia i polityki wynagrodzeń. W skali światowej znacząco wzrósł poziom ochrony socjalnej, mimo to istnieje pięciokrotnie większe prawdopodobieństwo, że osoby z niepełnosprawnością poniosą duże większe koszty zdrowotne niż osoby pełnosprawne. Natomiast 30% nierówności w dochodach wynika z nierówności występujących w gospodarstwach domowych, w tym z braku równego statusu kobiet i mężczyzn. Ponadto na skutek pandemii wzrosła liczba uchodźców, osiągając poziom 311 osób na każde 100 tys. obywateli kraju, do którego nastąpiła emigracja.

O ile wcześniejsze cele miały charakter zarówno globalny, jak i lokalny, o tyle w przypadku celu 11 duże znaczenie ma przede wszystkim wymiar lokalny. Chodzi bowiem m.in. o: zapewnienie do 2030 roku wszystkim ludziom dostępu do odpowiednich, bezpiecznych i przystępnych cenowo mieszkań oraz podstawowych usług (w tym transportu publicznego), a także zwiększenie stopnia inkluzji, zrównoważonej urbanizacji i partycypacji w zintegrowanym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi we wszystkich krajach, zwiększenie wysiłków na rzecz ochrony i zabezpieczenia światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, obniżenie wskaźnika negatywnego oddziaływania miast na środowisko oraz wzmocnienie ich odporności przed katastrofami naturalnymi, a także dostosowanie do zmian klimatycznych. Obecnie w miastach mieszka ok. 3,5 mld osób (w 2030 będzie to ok.



5 mld), w slumsach zaś – ok. 1 mld. Miasta na świecie zajmują zaledwie około 3% obszaru Ziemi, jednocześnie zużywają one 60-80% energii, a wytwarzają 75% emisji dwutlenku węgla. Około 90% mieszkańców miast oddycha zanieczyszczonym powietrzem, co spowodowało dotychczas śmierć 4,2 mln ludzi, a ponad połowa światowej populacji miejskiej była narażona na poziom zanieczyszczenia powietrza co najmniej 2,5 razy wyższy, niż wynosi poziom dopuszczalny.

Cel 12 związany jest ze zmianą dotychczasowego modelu konsumpcji i produkcji do 2030 roku, m.in. przez: zrównoważone zarządzanie i efektywne zużycie zasobów naturalnych, zmniejszenie o połowę globalnej ilości marnowanej żywności w sprzedaży detalicznej i konsumpcji, a także strat żywnościowych w procesie produkcji i dystrybucji, istotne obniżenie poziomu generowania odpadów przez prewencję, redukcję, recykling i ponowne użycie, promowanie praktyki w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, zapewnienie dostępu do istotnych informacji oraz podniesienie świadomości wszystkich ludzi na całym świecie w zakresie zrównoważonego rozwoju i stylu życia w zgodzie z naturą, zredukowanie systemu subwencjonowania paliw kopalnych i zreformowanie systemu podatkowego. Jeśli zgodnie z szacunkami populacja świata do 2050 roku wzrośnie do 9,6 miliarda, to do prowadzenia dotychczasowego stylu życia będziemy potrzebować bogactw naturalnych w ilościach odpowiadających trzykrotności zasobów naszej planety. Człowiek zanieczyszcza wodę szybciej, niż przyroda jest w stanie ją oczyścić. Gospodarstwa domowe pochłaniają 29% globalnej energii i przyczyniają się do emitowania 21% dwutlenku węgla. Każdego roku około 1/3 całej wyprodukowanej żywności – tj. 1,3 mld ton pożywienia o wartości około 1 biliona dolarów – marnuje się w domach lub sklepach albo psuje się z powodu złego transportu i praktyk związanych ze zbiorami, zaś 2 miliardy ludzi na całym świecie ma nadwagę lub cierpi na otyłość. Z drugiej strony, degradacja ziemi i obniżająca się urodzajność gleby, niezrównoważone zużycie wody, nadmierne rybołówstwo i degradacja środowiska morskiego zmniejszają zdolność środowiska naturalnego do zapewnienia nam żywności, a jednocześnie sektor żywnościowy pochłania 30% skonsumowanej energii i odpowiada za 22% całkowitej emisji gazów cieplarnianych.

Kolejny cel 13 staje się coraz bardziej priorytetowy. Konieczne jest wzmacnianie zdolności adaptacyjnych i odporności na zagrożenia klimatyczne oraz katastrofy naturalne we wszystkich państwach świata, czemu sprzyjać powinno tworzenie krajowych polityki, strategii i planów, zwiększenie poziomu edukacji oraz potencjału ludzkiego i instytucjonalnego, a także podniesienie poziomu świadomości na temat łagodzenia zmian klimatycznych, adaptacji do nich i skutków zmian klimatycznych oraz systemów wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami. Zakładając, że utrzymany zostanie obecny poziom koncentracji i wielkość emisji gazów cieplarnianych, należy się spodziewać, że pod koniec obecnego stulecia temperatura na Ziemi wzrośnie o ponad 1,5⁰ Celsjusza w porównaniu z latami 1850-1900. Jednocześnie wzrośnie temperatura wód oceanicznych i nadal będzie topnieć pokrywa lodowa. Szacuje się, że do 2065 roku średni poziom mórz podwyższy się o 24-30 cm, zaś do



2100 roku o 40-63 cm. Większość skutków zmian klimatu utrzyma się przez kolejne wieki, nawet jeśli uda się zahamować emisję gazów cieplarnianych.

Cel 14 związany jest ze zrównoważonym działaniem na rzecz mórz i oceanów, m.in. poprzez: zapobieganie i znaczne zmniejszenie poziomu wszelkich rodzajów zanieczyszczeń morza, w szczególności powstałych w wyniku działalności na lądzie, a także zminimalizowanie skutków zakwaszenia oceanów, w tym poprzez wzmocnioną współpracę naukową na wszystkich szczeblach, wyeliminowanie nadmiernych połowów ryb, nielegalnego, niezarejestrowanego i nieuregulowanego rybołówstwa oraz destrukcyjnych praktyk połowów, czemu ma sprzyjać likwidacja systemu subwencjonowania rybołówstwa, ale przy jednoczesnym zapewnieniu lokalnym rybakom łowiącym na małą skalę dostępu do rynków i zasobów morskich. Oceany zajmują trzy czwarte powierzchni Ziemi. Żyje w nich ok. 200 tys. zidentyfikowanych gatunków, chociaż ich rzeczywista liczba może być wielokrotnie wyższa. Pochłaniają około 30% dwutlenku węgla powstałego w wyniku działalności człowieka i tym samym łagodzą skutki globalnego ocieplenia. Dla ponad 3 mld osób stanowią główne źródło pozyskania białka. W skali światowej roczna wartość rynkowa morskich i przybrzeżnych zasobów oraz ich przetwórstwo przemysłowe szacowane jest na 3 biliony dol., czyli ok. 5% światowego PKB, rybołówstwo zaś w sposób bezpośredni lub pośredni zapewnia pracę ponad 200 mln osób.

Cel 15 dotyczy zrównoważonego użytkowania ekosystemów lądowych. Oznacza to – w perspektywie 2030 roku – m.in. konieczność: wdrażania zrównoważonego zarządzania wszystkimi typami lasów, zahamowania procesów wylesiania, odtworzenia zniszczonych lasów, zwiększenia globalnego stopnia zalesienia i ponownego zalesienia, zwalczania pustynnienia, odtworzenia zdegradowanych obszarów i gleb, w tym terenów dotkniętych pustynnieniem, suszami i powodzią, ochrony ekosystemów górskich, zahamowania degradacji naturalnych siedlisk oraz powstrzymania utraty bioróżnorodności, czemu ma m.in. służyć zwalczanie kłusownictwa i handlu chronionymi gatunkami roślin i zwierząt, a także wprowadzenie środków uniemożliwiających wprowadzanie nowych gatunków obcych na danym obszarze. Ważne jest też włączenie kwestii bioróżnorodności i ekosystemów do krajowych i lokalnych planów i sprawozdań, strategii redukcji ubóstwa oraz w procesy rozwojowe. Lasy stanowią główne źródło utrzymania dla około 1,6 mld ludzi, w tym około 70 mln ludności rdzennej. Zamieszkuje je ponad 80% wszystkich gatunków zwierząt, roślin i owadów żyjących na lądzie. W latach 2000-2020 powierzchnia lasów zmniejszyła się o 100 mln hektarów. W wyniku suszy i pustynnienia co roku tracimy 12 mln hektarów, na których można by uprawiać 20 mln ton zboża. Z około 8300 znanych gatunków zwierząt 8% już wyginęło, a 22% jest zagrożone wymarciem. Z ponad 80 tys. gatunków drzew tylko mniej niż 1% zostało zbadanych pod względem potencjalnej użyteczności. Tylko dziesięć gatunków ryb stanowi 30% połowów morskich i stanowi 50% produkcji akwakultury. Natomiast prawie 7 tys. gatunków zwierząt i roślin na terenie 120 państw jest nielegalnie sprzedawane.



Bardzo aktualny, zwłaszcza w kontekście agresji zbrojnej Rosji na Ukrainę (luty 2022) czy toczącej się od 2011 roku wojny w Syrii, jest cel 16 – związany z pokojem, sprawiedliwością i silnymi instytucjami. Szczegółowe działania w ramach tego celu do roku 2030 obejmują m.in.: zmniejszenie poziomu przemocy we wszystkich formach oraz związanej z nią wskaźnika śmiertelności na całym świecie, wyeliminowanie nadużyć, wykorzystywania i handlu ludźmi oraz wszelkich form przemocy i tortur wobec dzieci, promowanie rządów prawa na poziomie krajowym i międzynarodowym oraz zapewnienie wszystkim równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, znaczące zmniejszenie nielegalnych przepływów finansowych i handlu bronią, zwalczanie wszelkich form przestępczości zorganizowanej, znaczące zmniejszenie poziom korupcji i łapówkarstwa we wszystkich formach, rozwijanie skutecznych, odpowiedzialnych i przejrzystych instytucji oraz zapewnienie elastycznego, inkluzywnego, partycypacyjnego i reprezentatywnego procesu podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach.

Sądownictwo i policja znajdują się wśród instytucji najbardziej dotkniętych korupcją. Na świecie odsetek więźniów przetrzymywanych bez wyroku sądowego wynosi 31% i nie zmienił się w ciągu ostatnich 10 lat. 50% dzieci na świecie doświadcza przemocy każdego roku, co dziesiąte dziecko jest wykorzystywane seksualnie przed ukończeniem 18. roku życia, a 9 na 10 dzieci mieszka w krajach, w których kara cielesna nie jest całkowicie zakazana, co oznacza, że 732 mln dzieci jest pozbawionych ochrony prawnej, a 160 mln dzieci pracuje.

Ostatni 17 cel dotyczy wspierania partnerstw na rzecz rozwoju zrównoważonego w kilku wymiarach, tj. finansowym (poprzez m.in.: mobilizację środków finansowych z różnych źródeł oraz realizację zobowiązań państw wysoko rozwiniętych na rzecz państw rozwijających się w zakresie zadeklarowanej pomocy rozwojowej wynoszącej 0,7% DNB), technologicznym (poprzez m.in. wzmocnienie współpracy Północ-Południe i Południe-Południe oraz trójstronnej, współpracy regionalną i międzynarodową w zakresie dostępu do nauki, technologii i innowacji, promowanie rozwoju, transfer technologii przyjaznych środowisku na korzystnych i preferencyjnych warunkach w państwach rozwijających się, zwiększenie wykorzystania technologii kluczowych dla rozwoju, w szczególności informacyjnych i komunikacyjnych), handlowym (m.in. poprzez: promowanie powszechnego, opartego na zasadach, otwartego, niedyskryminującego i sprawiedliwego wielostronnego systemu handlowego w ramach WTO, znaczące zwiększenie eksportu krajów rozwijających się) i instytucjonalnym (m.in. poprzez: wzmocnienie globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju, uzupełnionego o partnerstwa wielostronne, które mobilizują się i dzielą się wiedzą, kompetencjami, technologią oraz środkami finansowymi, by wspierać osiągnięcie CZR, zachęcanie do tworzenia i promowania efektywnego partnerstwa publicznego, publiczno-prywatnego i z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, opracowanie statystycznego systemu monitorowania postępów w zakresie realizacji zrównoważonego rozwoju). W rzeczywistości pomoc rozwojowa w ujęciu realnym wykazuje tendencję spadkową, 79% towarów impor-

towanych z państw rozwijających się trafia do państw rozwiniętych bezcłowo, dług w krajach rozwijających się utrzymuje się na stałym poziomie około 3% rocznych wpływów z eksportu, 30% światowej młodzieży korzysta aktywnie z cyfrowych technologii od co najmniej pięciu lat, jednak niemal 4 mld ludzi nie korzysta z Internetu, z czego 90% pochodzi z państw rozwijających się. W latach 2019-2020 spadła wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych – z 1,5 bln do 1,0 bln dol.

Reasumując, można stwierdzić, że Agenda 2030 proponuje działania transformacyjne, które doprowadzą do nowej wizji świata w wymiarze globalnym, krajowym, regionalnym i lokalnym, opartej na zasadzie 5P (*People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership*), co oznacza:

- niewykluczanie nikogo, tworzenie warunków i możliwości korzystania z powszechnych praw człowieka i osiągnięć gospodarczych przez wszystkich ludzi (*People*),
- budowanie modelu rozwoju, który będzie sprzyjał wzrostowi gospodarczemu i większemu włączeniu społecznemu oraz racjonalnie wykorzystywał zasoby środowiska naturalnego, dając efekt lepszej jakości życia oraz rozwiązywania problemu ubóstwa (*Planet*),
- przekształcanie gospodarek w sprzyjające tworzeniu miejsc pracy i zapewnieniu inkluzywnego rozwoju, przy wykorzystaniu nowych technologii i potencjału biznesu, zapewnieniu dostępu do dobrej edukacji, opieki zdrowotnej oraz infrastruktury (*Prosperity*),
- budowanie pokoju oraz skutecznych, sprawiedliwych, otwartych i odpowiedzialnych instytucji, gwarantujących wzmocnienie roli prawa, włączenie społeczne i współdecydowanie, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, niedyskryminowanie kogokolwiek (*Peace*),
- nowe globalne partnerstwo, polegające na solidarności, współpracy, odpowiedzialności i przejrzystości podejmowanych działań przez wszystkich interesariuszy na szczeblu zarówno globalnym, jak i lokalnym (*Partnership*).

3.2. Operacjonalizacja rozwoju zrównoważonego w wymiarze lokalnym

3.2.1. Idea lokalnych rządów zrównoważonego rozwoju

Rozwój zrównoważony można rozpatrywać od strony trzech filarów (ekologicznego, społecznego i ekonomicznego), pozostających – zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami – w różnych konfiguracjach, lub od strony kapitałów. Ich liczba może być różna, jednak kategorią nadrzędną, stanowiącą swoistą syntezę z efektami synergicznymi jest kapitał terytorialny, który definiowany jest jako zestaw zasobów (aktywów) różnego rodzaju, charakteryzujący dane terytorium (Camagni, Caragliu



i Perucca, 2011). Dotyczy on zwłaszcza zasobów unikalnych i niepowtarzalnych, których wykorzystanie kreuje potencjał konkurencyjny terytorium (Przygodzki, 2016). Jego elementami mogą być – w nawiązaniu do modelu czterech kapitałów autorstwa P. Ekinsa (2008):

- kapitał naturalny (ekologiczny, środowiskowy) – zawierający w sobie zasoby naturalne związane bezpośrednio i pośrednio z dobrobytem społecznym; obejmuje ekosystemy i ich bioróżnorodność;
- kapitał ludzki – odnoszący się głównie do zdrowia, dobrobytu i potencjału produkcyjnego poszczególnych osób;
- kapitał społeczny – związany z dobrobytem społecznym, ale raczej na poziomie społeczności, a nie poszczególnych osób, zawierający w sobie system powiązań społecznych wspierających wydajne, spójne społeczeństwo, ułatwiający społeczne i intelektualne relacje między jego członkami, odnoszący się do tych zasobów zaufania społecznego, norm i relacji, z których ludzie mogą korzystać, by rozwiązywać wspólne problemy i tworzyć spójność społeczną;
- kapitał ekonomiczny (gospodarczy) – obejmujący wytworzone przez człowieka zasoby środków służących do produkcji innych dóbr i świadczenia usług (maszyny, narzędzia, budynki, infrastruktura).

Między kapitałami może występować ograniczona substytucja, przy czym nie może ona naruszać relacji między elementami kapitału naturalnego. Z kolei komplementarność, również charakteryzująca wyróżnione kapitały, oznacza, że ubytek jednego kapitału powinien być rekompensowany przyrostem tego samego kapitału, a nie inwestycją w inny kapitał (Adamowicz i Smarzewska, 2009). Działania związane z użyciem poszczególnych kapitałów określane są mianem kształtowania łądów. Wyróżnia się na ogół następujące łądy (Borys 2011; Poskrobko 2007):

- ekologiczny, kształtowany w środowisku przez oddziaływanie człowieka na naturalne procesy przyrodnicze,
- społeczno-demograficzny, związany z polityką demograficzną, edukacyjną, społeczną i ochrony zdrowia,
- instytucjonalny (instytucjonalno-polityczny) traktowany jako organizacja życia społecznego, opisanego przez system wartości i zachowań społecznych, w tym aktywność społeczności, ale także system zarządzania państwem, regionem czy jednostką lokalną (dobre rządzenie),
- gospodarczy kształtowany na określonym terytorium, związany z efektywnym wykorzystywaniem zasobów oraz innowacyjnością o charakterze produktowym, technologicznym, organizacyjnym i marketingowym,
- przestrzenny, który ma charakter integrujący, jako że dzięki ukształtowaniu przestrzeni tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Pojawia się też pojęcie łądu zintegrowanego, który można zdefiniować jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych łączący w spójny, niesprzeczny sposób



ładny składowy (Borys, 2011). W wersji podstawowej obejmuje on: ład ekologiczny, społeczny (społeczno-demograficzny) i gospodarczy, a w wersji całościowej – dodatkowo także: instytucjonalny (instytucjonalno-polityczny) i przestrzenny (Poskrobko, 2007). Kategoria ładu zintegrowanego sprzyja pokonywaniu barier w konkretyzacji koncepcji rozwoju zrównoważonego oraz porządkowania jego celów. Planowanie i zarządzanie rozwojem zrównoważonym należy – obok instytucji międzynarodowych i krajowych – niewątpliwie do zadań władz regionalnych i lokalnych. Ład zintegrowany powinien być podstawowym celem strategicznym w ich dokumentach planistycznych oraz polityce realizacyjnej (Borys, 2011).

3.2.2. System monitoringu zrównoważonego rozwoju lokalnego

Jednym z konkretnych działań przyczyniających się do realizacji celu 17 Agendy (2030) jest opracowanie statystycznego systemu monitorowania postępów w zakresie realizacji zrównoważonego rozwoju. Ma on bardzo praktyczne zastosowanie dla potrzeb ewaluacji realizacji dokumentów strategicznych na poziomie zarówno krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym. By jednak taki system powstał, trzeba dokonać kilku rozstrzygnięć. Pierwszym problemem jest dylemat, czy posługiwać się miernikami syntetycznymi czy cząstkowymi. Miernik syntetyczny ma tę zaletę, że łatwiej jest go interpretować, jednak z reguły nie ukazuje wielowymiarowego charakteru rozwoju zrównoważonego.

Najpopularniejszym miernikiem syntetycznym stosowanym obecnie jest produkt krajowy brutto (PKB). Służy on zarówno do porównań stanu gospodarki w różnych przekrojach przestrzennych, jak i do analizy jej dynamiki. Z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego jest nieprzydatny, gdyż nie uwzględnia zużycia kapitału naturalnego, zatem rozwój mierzony za pomocą PKB może mieć charakter zrównoważony lub wręcz przeciwnie – nie można tego rozstrzygnąć.

Lepsze efekty uzyskamy, stosując zalecany przez ONZ (UNDP) wskaźnik rozwoju społecznego (HDI), obejmujący trzy sfery życia: zdrowie, wykształcenie i dochody. Do jego wyliczenia wykorzystuje się: średnią długość życia, ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto wszystkich poziomów nauczania, wskaźnik umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisanie, czyli tzw. wskaźnik analfabetyzmu, oraz PKB *per capita* w dolarach liczony według parytetu siły nabywczej (PPS). Odmianą wskaźnika HDI jest wskaźnik IHDI, który dodatkowo uwzględnia nierówności w ramach badanych cech. Innym coraz popularniejszym wskaźnikiem syntetycznym jest ślad ekologiczny, oznaczający przestrzeń potrzebną do produkcji żywności, drewna, zabudowy i wychwytywania CO₂. Wyraża się ona w jednostkach powierzchni odpowiadających 1 ha biologicznej produktywności średnio na Ziemi. W zależności od rodzaju terenu produktywność ta jest inna. I tak jednostka powierzchni, tzw. globalny hektar (gha), wynosi: 0,3 ha użytków rolnych, 0,6 ha użytków leśnych, 2,7 ha użytków zielonych oraz 16,3 ha obszarów połowów morskich. Odmianą śladu eko-



logicznego jest ślad węglowy obejmujący emisje metanu, podtlenku azotu i innych gazów cieplarnianych wyrażone w ekwiwalencie CO₂.

Problemem związanym z miernikami syntetycznymi, takimi jak HDI, IHDI, oraz śladem ekologicznym jest to, że poziom ich agregacji ma charakter krajowy, zdecydowanie rzadziej – regionalny. Z kolei PKB agregowany jest na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym (jednostki statystyczne NUTS-3). Zatem żaden z nich nie jest przydatny na poziomie lokalnym. W tej sytuacji należy skorzystać z mierników cząstkowych.

Mierniki cząstkowe można poklasyfikować według różnych kryteriów (Trzepacz, 2012). I tak zgodnie z koncepcją DPSIR (*Driving forces, Pressure, State, Impact, Response*) wskaźniki dzieli się na pięć grup, tj.: siły sprawcze, presję, stan, oddziaływanie i reakcję. W badaniach rozwoju zrównoważonego – zgodnie z zaleceniami ONZ i OECD – wykorzystywana jest metoda P-S-R, która zakłada wykorzystanie trzech grup wskaźników, tj.: presji (P), stanu (S) i reakcji. Zwraca się też uwagę, że każdy wykorzystywany wskaźnik powinien być: szczegółowo opisany, mierzalny, dostępny i uzgodniony, realny i odpowiedni do okresu badawczego.

Wskaźniki opisujące proces zrównoważonego rozwoju mogą być grupowane według celów Agendy 2030. W tym przypadku poszczególne państwa członkowskie ONZ tworzą statystyczne platformy monitorujące. Z kolei Eurostat przygotowuje coroczne raporty z postępów wdrażania rozwoju zrównoważonego dla całej UE i poszczególnych państw członkowskich (EUROSTAT, 2021). W Polsce powstała Krajowa Platforma Monitorująca SDG⁴ (<https://sdg.gov.pl/>), w której mamy dwójakiego rodzaju zestaw wskaźników, tj. dla celów globalnych i dla priorytetów krajowych. W pierwszym przypadku: cel 1 został opisany za pomocą 14 wskaźników, cel 2 – 14, cel 3 – 28, cel 4 – 12, cel 5 – 15, cel 6 – 11, cel 7 – 6, cel 8 – 17, cel 9 – 12, cel 10 – 4, cel 11 – 15, cel 12 – 13, cel 13 – 9, cel 14 – 10, cel 15 – 14, cel 16 – 24 i cel 17 – 24, co łącznie daje 252 wskaźniki, które w sposób kompatybilny pozwalają dokonywać porównań międzynarodowych. Z kolei dla priorytetów krajowych liczba wskaźników została zredukowana i wyniosła odpowiednio: dla celu 1 – 6, celu 2 – 12, celu 3 – 19, celu 4 – 13, celu 5 – 5, celu 6 – 4, celu 7 – 6, celu 8 – 13, celu 9 – 9, celu 10 – 4, celu 11 – 8, celu 12 – 4, celu 13 – 4, celu 14 – 3, celu 15 – 6, celu 16 – 7, celu 17 – 3, co łącznie daje 126 wskaźników. W obu przypadkach dane są gromadzone dla całej Polski (bez podziału na województwa, powiaty czy gminy), poczynając od 2010 roku. Dla przedsiębiorców dostępne jest narzędzie w postaci barometru wpływu, dzięki któremu firmy mogą samodzielnie ocenić swój wkład w zrównoważony rozwój. Jest to zestaw wskaźników dopasowanych do specyfiki biznesu wraz z instrukcją wyliczania, niepokrywający się z zestawem wskaźników dla Polski. W tym przypadku skoncentrowano się na sześciu celach i 30 wskaźnikach, tj.:

- cel 3: średnie wydatki na zdrowie pracownika,

⁴ Skrót od *Sustainable Development Goals*.

- cel 4: średnia liczba godzin szkoleniowych przypadających na pracownika, liczba uczniów i studentów objętych wsparciem edukacyjnym w stosunku do liczby pracowników, odsetek pracowników przeszkolonych w zakresie zrównoważonego rozwoju, odsetek pracowników zaangażowanych w inicjatywy na rzecz zrównoważonego rozwoju, liczba osób objętych edukacją na temat zrównoważonego rozwoju w stosunku do liczby pracowników,
- cel 5: odsetek kobiet na stanowiskach kierowniczych, stosunek wynagrodzenia kobiet do mężczyzn, różnica w przyjęciach aplikujących w rekrutacjach kobiet w stosunku do mężczyzn, odsetek pracowników przeszkolonych w zakresie przeciwdziałania mobbingowi, molestowaniu seksualnemu, przemocy lub dyskryminacji, różnica w korzystaniu przez kobiety w stosunku do mężczyzn z programów wsparcia ułatwiających opiekę nad dziećmi, starszymi rodzicami i innymi osobami zależnymi, różnica w korzystaniu przez kobiety w stosunku do mężczyzn z urlopów rodzicielskich,
- cel 8: wartość dodana firmy w przeliczeniu na pracownika, odsetek zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, stosunek najwyższego do najniższego wynagrodzenia w firmie, stosunek wynagrodzenia pracowników najniższego szczebla do płacy minimalnej, fluktuacja pracowników, odsetek osób z niepełnosprawnościami wśród pracowników, stosunek liczby zgłoszonych naruszeń kodeksu etycznego do liczby pracowników, odsetek zakupów, których dostawcy podlegają weryfikacji w zakresie kryteriów społecznej odpowiedzialności biznesu,
- cel 9: wydatki na działalność innowacyjną w odniesieniu do przychodu, odsetek wydatków przeznaczonych na zrównoważone rozwiązania w ramach wydatków na działalność innowacyjną, liczba projektów badawczych prowadzonych we współpracy z instytucjami naukowymi w ostatnich trzech latach,
- cel 12: efektywność materiałowa, efektywność energetyczna, udział wykorzystywanej energii ze źródeł odnawialnych, emisja gazów cieplarnianych, efektywność wodna, odsetek odpadów poddanych recyklingowi lub ponownemu wykorzystaniu, odsetek surowców i materiałów pochodzących ze zrównoważonych źródeł.

Niestety nie przygotowano takiego narzędzia dla władz lokalnych. Wydaje się, że z ich punktu widzenia korzystniejsze byłoby – zwłaszcza dla potrzeb dokumentów planistycznych o charakterze strategicznym – zgrupowanie zestawu wskaźników w układzie ładu. Jest to układ bardziej czytelny. Korzystając z takiego podejścia, przygotowano publikację GUS (2011) zatytułowaną: *Wskaźniki rozwoju zrównoważonego Polski*, w ramach której wyróżniono:

- ład środowiskowy, opisany wskaźnikami dotyczącymi zmian klimatu, energii, ochrony powietrza, ekosystemów morskich, zasobów wody słodkiej, użytkowania gruntów, bioróżnorodności oraz gospodarki odpadami,
- ład społeczny, zawierający wskaźniki zmian demograficznych, zdrowia publicznego, integracji społecznej, edukacji, dostępu do rynku pracy, bezpieczeństwa publicznego i zrównoważonych wzorców konsumpcji,

- ład instytucjonalno-polityczny, w ramach którego wskaźniki dotyczą globalnego partnerstwa, polityki spójności i efektywności, otwartości i uczestnictwa oraz aktywności obywatelskiej,
- ład gospodarczy zawierający wskaźniki dotyczące rozwoju gospodarczego, zatrudnienia, innowacyjności, transportu i zrównoważonych wzorców konsumpcji.

Publikacja została przygotowana dla całej Polski, bez podziału na mniejsze jednostki terytorialne, a ponadto niektóre wskaźniki mają wątpliwą wartość merytoryczną (np. PKB *per capita*). Wydaje się jednak, że może ona być podstawą do przeanalizowania doboru wskaźników rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym.

Ciekawą propozycją jest też SAS, czyli System Analiz Samorządowych (<https://www.systemanaliz.pl/>), który dla gmin, miast na prawach powiatu i powiatów zgrupował – w okresie 2007-2020 – wskaźniki w trzech ładach, tj. :

- społecznym,
- gospodarczym,
- środowiskowo-przestrzennym.

Ład społeczny opisany został 83 wskaźnikami dotyczącymi demografii, edukacji, pomocy społecznej, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, mieszkalnictwa, kultury sportu, rekreacji, partycypacji społecznej, aktywności na rynku pracy oraz ładu instytucjonalno-politycznego. Z kolei ład gospodarczy zawiera takie zagadnienia, jak: finanse gmin, przedsiębiorczość, struktura podmiotów gospodarczych, poziom i struktura zatrudnienia, budownictwo mieszkaniowe, rolnictwo, turystyka, infrastruktura techniczna, wykorzystanie surowców i materiałów, dostępność produktów i usług, które zostały opisane 66 wskaźnikami. Natomiast ład środowiskowo-przestrzenny obejmuje: ekologizację planowania przestrzennego, ochronę przyrody i krajobrazu, ochronę i zrównoważony rozwój lasów, ochronę gleb i odpady, ochronę zasobów kopaliny, ochronę wód, ochronę powietrza atmosferycznego, bezpieczeństwo biologiczne, chemiczne, elektromagnetyczne i przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych, co zostało zilustrowane 74 wskaźnikami. Problemem SAS jest niekompletność wartości niektórych wskaźników dla wybranych jednostek terytorialnych i lat oraz powtarzanie się pewnych wskaźników wykorzystywanych w różnych ładach.

Na zakończenie warto przytoczyć podejście reprezentowane przez T. Borysa (2005), który proponuje, by podejść do monitoringu zrównoważonego rozwoju lokalnego w sposób ewolucyjny. Mianowicie w pierwszej fazie dokonano wyłonięcia około 600 wskaźników „kandydatów” dla gmin i podobnej liczby wskaźników dla powiatów. Następnie sporządzono długie listy wskaźników z podziałem na model docelowy (130 wskaźników gminnych i 207 powiatowych) oraz model realny (odpowiednio: 76 i 129 wskaźników) oraz krótkiej listy zawierającej po 20 wskaźników gminnych i powiatowych. Wydaje się, że propozycja krótkiej listy byłaby najbardziej przydatna dla władz lokalnych. Warto ją jednak zweryfikować i upowszechnić. Można by przebudować istniejącą bazę GUS Statystyczne Vademe-



cum Samorządowca (<https://svs.stat.gov.pl/>), tak by zawierała wskaźniki rozwoju zrównoważonego.

Reasumując, można stwierdzić, że powstaje wiele inicjatyw w zakresie monitorowania lokalnego rozwoju zrównoważonego. Wymagają one jednak ujednolicenia i wzajemnej koordynacji. Wówczas uzyska się sprawne narzędzie rzeczywistych efektów rozwoju zrównoważonego, wynikających z realizacji lokalnych dokumentów strategicznych.

Europejski Zielony Ład jako strategiczny kierunek transformacji gospodarki lokalnej⁵

4

4.1. Założenia i cele Europejskiego Zielonego Ładu

Europejski Zielony Ład (EZŁ) jest nową strategią na rzecz rozwoju, której celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Jej celem jest także ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem (Komunikat, 2019). Transformacja gospodarki powinna mieć charakter sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu w odniesieniu zarówno do poszczególnych grup społecznych, regionów, jak i sektorów gospodarki. Europejski Zielony Ład stanowi integralną część opracowanej przez obecną Komisję Europejską strategii mającej na celu wdrożenie Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (Agenda 2030) i sformułowanych w niej 17 celów, których charakterystyce był poświęcony rozdział drugi.

Zakres EZŁ obejmuje:

- bardziej ambitne cele klimatyczne do 2030 i 2050 roku, co oznacza obniżenie emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990, a w roku 2050 osiągnięcie neutralności klimatycznej, m.in. w wyniku zmiany limitów emisji gazów cieplarnianych w samochodach ciężarowych, dostawczych i osobowych, a także reformę systemu handlu emisjami,
- dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii, m.in. poprzez: dekarbonizację energetyki oraz wykorzystanie morskiej energii odnawialnej i wodoru, a także integracji systemu energetycznego UE,

⁵ Rozdział powstał w ramach projektu NCN o numerze 2019/35/B/HS5/01548: „Modelowanie wpływu zmian klimatu na konkurencyjność regionów”.

⁶ Tzn. emisji po odliczeniu pochłaniania.



- zmobilizowanie sektora przemysłu do transformacji na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym, co wiąże się z podjęciem działań modernizacyjnych (zwłaszcza w przypadku przemysłów zasobochłonnych, takich jak: przemysł odzieżowy, materiałów budowlanych, elektroniczny czy tworzyw sztucznych), w przypadku zaś energochłonnych gałęzi przemysłu, takich jak produkcja stali, chemikaliów i cementu, niezbędnych w gospodarce europejskiej ze względu na dostarczanie kilku kluczowych łańcuchów wartości, konieczne jest podjęcie działań modernizacyjnych w celu obniżenia ich emisyjności,
- budowanie i remontowanie w sposób oszczędzający energię i zasoby, m.in. poprzez stosowanie nowoczesnych technologii w przypadku budowy nowych budynków, jak również renowacji już istniejących, i to zarówno publicznych jak i prywatnych,
- przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność, m.in. dzięki: rozwojowi transportu multimodalnego oraz rozwojowi i upowszechnianiu alternatywnych paliw transportowych,
- stworzenie sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego środowisku systemu żywnościowego: „od pola do stołu”, m.in. dzięki: ograniczeniu stosowania chemicznych pestycydów, antybiotyków i nawozów oraz propagowaniu przystępnej cenowo, zdrowej żywności dla wszystkich,
- ochronę i odbudowę ekosystemów i bioróżnorodności, szczególnie poprzez poprawę jakości obszarów leśnych w UE i zwiększenie ich powierzchni,
- zerowy poziom emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska, który można osiągnąć m.in. poprzez odtworzenie naturalnych funkcji wód powierzchniowych i gruntowych, redukcję emisji zanieczyszczeń pochodzących z dużych instalacji przemysłowych oraz ochronę przed niebezpiecznymi chemikaliami (Komunikat, 2019).

Źródłami finansowania EZŁ są (EC 2021):

- Wieloletnie Ramy Finansowe UE (MFF) na lata 2021-27, których łączny budżet wynosi 1210,9 mld euro, w tym: na Politykę Spójności przypada 372,6 mld euro, Wspólną Politykę Rolną – 378,5 mld euro, a na nowe priorytety (poza PS i WPR) – 377,3 mld euro (najwięcej na związane z badaniami i innowacjami: Horyzont Europa – 86,1 mld euro oraz Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej „Globalny wymiar Europy” – 79,5 mld euro),
- pakiet finansowy UE Następne Pokolenie (*Next Generation EU*, NGUE), którego celem jest pomoc w usuwaniu społeczno-ekonomicznych skutków pandemii COVID-19, przy jednoczesnej transformacji gospodarek państw członkowskich UE w kierunku bardziej ekologicznych, cyfrowych oraz odpornych i lepiej dostosowanych do obecnych i przyszłych wyzwań, z budżetem 806,9 mld euro, w ramach którego 338 mld euro stanowią granty, 385,8 mld euro – pożyczki, a pozostałe 83,1 mld euro – udziały w innych programach UE.



Innowacyjność obecnego budżetu MFF i NGEU polega na tym, że (EC, 2021):

- ponad 50% ich całkowitej kwoty będzie przeznaczony na wsparcie modernizacji Unii Europejskiej, m.in. poprzez: badania i innowacje, transformację klimatyczną i cyfrową, budowanie gotowości i odporności na wyzwania,
- 30% budżetu UE zostanie przeznaczony na walkę ze zmianami klimatu,
- 20% środków w ramach NGEU zostanie zainwestowanych w transformację cyfrową,
- w latach 2026 i 2027 10% rocznych wydatków w ramach budżetu MFF zostanie przeznaczony na zatrzymanie i odwrócenie tendencji spadkowej różnorodności biologicznej,
- po raz pierwszy w historii UE największy udział w budżecie MFF, wynoszący 31,9%, mają nowe i wzmacnione priorytety.

Do realizacji i finansowania Europejskiego Zielonego Ładu została włączona: Polityka Spójności, Wspólna Polityka Rolna, a także takie instrumenty, jak: Horyzont Europa, Instrument Wspierania Odbudowy i Odporności, program „Life”, instrument „Łącząc Europę”. Jedną z nowości w tej grupie jest działający w ramach Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji – Fundusz Sprawiedliwej Transformacji przeznaczony przede wszystkim dla regionów uzależnionych od tradycyjnych kopalnych surowców energetycznych, szczególnie węgla.

Polska w obecnej perspektywie budżetowej (2021-2027) może być największym beneficjentem wśród państw członkowskich UE i w historii swojego członkostwa w UE (Gawlikowska-Fyk 2020). Dostępna kwota kształtuje się na poziomie ok. 770 mld zł. Problem jednak polega na tym, że konflikt z Komisją Europejską w sprawie respektowania przez Polskę zasady praworządności powoduje zamrożenie tych środków oraz ich stopniowe pomniejszanie o nałożone na Polskę kary w związku z niewykonaniem wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Jedną z kwestii spornych było przedłużenie do 2026 roku – bez konsultacji i poinformowania strony czeskiej – koncesji na funkcjonowanie, zlokalizowanej po polskiej stronie przy granicy polsko-czeskiej, kopalni węgla brunatnego Turów. Strona czeska (kraj liberecki) od lat uskarżała się na zapylenie z kopalni oraz obniżanie poziomu wód gruntowych w obszarze przygranicznym. Brak reakcji strony polskiej spowodował złożenie przez Republikę Czeską skargi do TSUE, który za niewykonanie postanowień zabezpieczających naliczył kary w wysokości 500 tys. euro dziennie, poczynając od września 2021 roku do lutego 2022. W lutym 2022 roku doszło do porozumienia ze stroną czeską, która wycofała pozew z TSUE. Polska zobowiązała się zapłacić tytułem rekompensaty stronie czeskiej 35 mln euro i kolejne 10 mln euro w formie inwestycji w kraju libereckim. Spór polsko-czeski pokazuje, z jednej strony, że dotychczasowy model rozwoju oparty na węglu jest coraz droższy, a tym samym coraz mniej opłacalny, z drugiej zaś – że internalizacja lokalnych kosztów zewnętrznych nabrała wymiaru międzynarodowego.



4.2. Wybrane obszary transformacji gospodarki lokalnej

4.2.1. Neutralność klimatyczna, czysta i przystępna cenowo energia

Europejski Zielony Ład zakłada transformację różnych sektorów gospodarki. Pewne działania muszą być podejmowane na szczeblu europejskim, inne – na krajowym czy regionalnym, a jeszcze inne – na lokalnym. Podstawowym instrumentem na szczeblu europejskim w zakresie zmian klimatu jest Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Przedstawia ona długofalową wizję, zgodnie z Dordrecht którą społeczeństwo UE ma do 2050 roku stać się odporne na zmianę Dordrecht klimatu i w pełni przystosowane do jej nieuniknionych skutków. Przewiduje ona (Consilium Europa, 2022):

- lepsze gromadzenie i wymianę danych, tak by wiedza o skutkach zmiany klimatu była bardziej dostępna i lepiej rozpowszechniana,
- rozwiązania oparte na zasobach przyrody, pomagające budować odporność klimatyczną i chronić ekosystemy,
- uwzględnienie adaptacji klimatycznej w polityce makroekonomicznej.

Każde państwo członkowskie UE zostało zobowiązane do przedstawienia własnej długookresowej strategii niskoemisyjnej do 1 stycznia 2020 roku. Nadal takich dokumentów nie przedstawiły: Polska, Bułgaria, Cypr, Irlandia, Luksemburg, Malta i Rumunia. Z kolei Szwecja jako jedyny kraj członkowski UE zobowiązała się do osiągnięcia neutralności klimatycznej wcześniej niż cała UE, tj. w 2045 roku.

Przechodząc na poziom lokalny – dotyczący Polski – warto przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych w 2019 roku na ogólnopolskiej próbie 253 radnych, urzędników lokalnej administracji samorządowej oraz przedstawicieli lokalnych służb i spółek komunalnych w ramach projektu *ADAPTCITY*. Wyniki te porównano z wynikami uzyskanymi z badań prowadzonych w 2011 roku w wybranych 100 powiatach całego kraju w ramach projektu pn. *Dobry Klimat dla Powiatów* oraz analogicznymi badaniami w projekcie *ADAPTCITY* w 2015. Wynika z nich, że o ile wcześniej zmiany klimatu były dostrzegane przez respondentów jako zjawiska globalne i odległe (topnienie lodowców, wybuchy wulkanów itp.), a także określane ogólnie (ocieplenie klimatu, zmiany stref klimatycznych itp.), o tyle w 2019 roku wskazywano ich wymiar praktyczny (gwałtowność zjawisk pogodowych, rosnąca temperatura, zmiany w porach roku, ulewne deszcze, powodzie, huragany) i to, że obserwowane są w najbliższym otoczeniu (Szymalski, 2019). Z kolei przechodząc do przeciwdziałania zmianom klimatycznym z perspektywy lokalnej, można dokonać pewnej periodyzacji między latami kolejnych badań, identyfikując symbole, dobre praktyki i główne podmioty realizacyjne (tab. 4). Okazuje się, że zmieniającymi się kolejno symbolami przeciwdziałania zmianom klimatu były: OZE, recykling odpadów komunalnych oraz wymiana pieców węglowych. Warto odnotować jest też to, że o ile początkowo jedynymi podmiotami podejmującymi działania na rzecz



klimatu były zaangażowane władze, o tyle z czasem dołączyli do nich coraz bardziej zaangażowani obywatele.

Tabela 4. Przeciwdziałanie zmianom klimatu w opinii przedstawicieli lokalnych

Rok	Symbol	Dobre praktyki	Podmioty
2011	odnawialne źródła energii (OZE)	poszukiwanie OZE, inwestowanie w nową technologię, fascynacja nową, czystą energią	zaangażowane władze
2015	recykling odpadów komunalnych	wdrożenie społeczne idei recyklingu, inwestowanie w spalarnie/infrastrukturę obróbki odpadów komunalnych, budzenie świadomości ekologicznej przez stosowanie recyklingu	zaangażowane władze i obywatele
2019	wymiana pieców węglowych	osobiste doświadczenie zmian klimatu, walka z niską emisją, wspieranie finansowe zachowań proekologicznych	rosnące zaangażowanie obywateli

Źródło: (Szymalski, 2019).

Ze wspomnianych badań wpływają także wnioski dotyczące barier w działaniach na rzecz klimatu z perspektywy lokalnej. Zaliczane są do nich m.in.: brak dobrej woli mieszkańców, niewystarczające środki finansowe – zarówno w budżetach lokalnych, jak i niewydolność finansowa społeczeństwa, którego w większości nie stać na inwestycje proklimatyczne wyłącznie z własnych funduszy. Ponadto problemem jest brak wystarczających uregulowań ze strony państwa, które wsparłyby władze lokalne w ochronie klimatu, oraz deficyt (co prawda stopniowo malejący) fachowej kadry, mogącej zajmować się ochroną klimatu.

Przechodząc do konkretnych działań z zakresu neutralności klimatycznej, powiązanej z czystą i przystępną cenowo energią, z perspektywy lokalnej należy stwierdzić, że rozwój tradycyjnej energetyki w Polsce, opartej głównie na węglu kamiennym, brunatnym i innych paliwach kopalnych krajowych i importowanych, odbywał się w skali krajowej lub ponadregionalnej oraz był zdominowany przez spółki Skarbu Państwa bądź inne duże podmioty. Samorządy lokalne odgrywają jedynie częściową rolę w ciepłownictwie, zaliczanym jednak do krajowego systemu energetycznego. Dostarczanie energii cieplnej ze scentralizowanego źródła w postaci ciepłowni (elektrociepłowni) jest bardziej wydajne energetycznie i ekologiczne w porównaniu z indywidualnymi źródłami ciepła, gdyż w tego typu obiektach występują wyższej sprawności kotły, które jednocześnie mają filtry ograniczające emisję zanieczyszczeń. Konieczne są jednak działania transformujące lokalne systemy ciepłownicze, m.in. przez (Rubczyński, Maćkowiak-Pandera i Szpor, 2019):

- zmniejszenie zapotrzebowania na energię cieplną dla celów grzewczych w wyniku termomodernizacji budynków,
- poprawę sprawności energetycznej systemów ciepłowniczych (obecnie aż 80% z nich należy do nieefektywnych),



- dekarbonizację, czyli odejście od spalania węgla do wytwarzania energii ciepłej w perspektywie 2035 roku, co przyczyni się do radykalnego ograniczenia występowania smogu,
- wzrost udziału energii odnawialnej oraz pochodzącej z odzysku w strumieniu energii grzewczej, co będzie znacząco wspierane funduszami UE w latach 2021-2027, gdyż wpisuje się w priorytety EZŁ.

Niewykorzystaną przez samorządy lokalne szansą są biogazownie i biometanownie⁷. W Polsce nie powstała do tej pory żadna biometanownia, natomiast biogazowni jest 335. Można je podzielić na:

- biogazownie rolnicze,
- biogazownie związane z oczyszczalniami ścieków, w których osad pierwotny kierowany jest do zagęstników grawitacyjnych, a następnie do komór fermentacyjnych, w których w wyniku procesów beztlenowych wytwarzany jest dwutlenek węgla oraz biogaz,
- biogazownie związane ze składowiskami odpadów komunalnych, na terenie których konieczne jest odgazowanie przyzmy odpadów po zakończeniu jej eksploatacji.

O ile dwa ostatnie typy biogazowni w liczbie 219 i o łącznej mocy 138 MW są elementami procesu technologicznego oczyszczania ścieków oraz eksploatacji składowisk odpadów komunalnych i stanowią integralną część spółek komunalnych, o tyle niewykorzystaną szansą są biogazownie rolnicze, których liczba wynosi 116 z łączną mocą 118 MW. Biogazownie rolnicze wykorzystują rocznie ok. 4,4 mln ton surowca, głównie wywaru pogorzelnianego, a w mniejszym stopniu – gnojowicę oraz pozostałości z owoców i warzyw, a także tzw. uprawy celowe. Zdaniem ekspertów Polska ma do zagospodarowania ok. 150 mln ton odpadów rocznie, z czego można otrzymać ok. 15 mld m³ biogazu, a po oczyszczeniu m.in. ze związków siarki i dwutlenku węgla – ok. 8 mld m³ biometanu. Zważywszy, że rocznie w Polsce zużywa się ok. 20 mld m³ gazu ziemnego, a wydobywa jedynie 4 mld m³, dodatkowe 8 mld m³ spowodowałoby zmniejszenie importu i większą dywersyfikację dostaw, co jest szczególnie istotne w warunkach „gazowego szantażu” stosowanego wobec państw europejskich przez Rosję po jej zbrojnej napaści na Ukrainę. Jednocześnie nastąpiłaby także redukcja emisji gazów cieplarnianych oraz ograniczony byłby problem ze składowaniem i utylizacją odpadów organicznych (Furman, 2021). Niezależnie od tego, że rozwojem sektora biogazowni i biometanowni interesują się spółki paliwowe i energetyczne, nic nie stoi na przeszkodzie, by samorząd gminny był inicjatorem powstawania lokalnych spółek energetycznych budujących i eksploatujących biogazownie.

⁷ Biogazownie produkują biogaz, który z reguły zawiera ok. 55% metanu i nie nadaje się do przetłaczania rurociągami przeznaczonymi dla gazu ziemnego ze względu na inne właściwości fizykochemiczne, z kolei biometan wytwarzany w biometanowniach jest pod względem składu zbliżony do gazu ziemnego wysokometanowego, w którym zawartość metanu sięga ok. 98%.



Samorządy lokalne, zwłaszcza w największych polskich miastach, prowadzą również akcję wymiany tzw. kopciuchów, czyli starych pieców na paliwo stałe na nowoczesne systemy grzewcze. Przykładem jest miasto stołeczne Warszawa, które zapewnia swoim mieszkańcom (osobom fizycznym, wspólnotom mieszkaniowym, spółdzielniom mieszkaniowym, przedsiębiorcom, stowarzyszeniom, fundacjom, a także gminnym i powiatowym osobom prawnym) do 70% dotacji refundującej koszty wymiany. Dotację można otrzymać, jeśli stary piec lub kocioł na węgiel lub drewno, który nie spełnia wymogów klasy 3, 4 lub 5, zostanie wymieniony na ekologiczne źródło ogrzewania, tj. (UM Warszawa, 2022):

- instalację pompy ciepła,
- instalację ogrzewania elektrycznego,
- przyłączenie nieruchomości do sieci ciepłowniczej,
- piec gazowy.

Dodatkowo mieszkańcy, którzy zdecydują się na likwidację „kopciucha”, otrzymają środki na:

- odnawialne źródła energii (OZE), tj. kolektory słoneczne, instalacje fotowoltaiczne czy turbiny wiatrowe – ale tylko pod warunkiem, że współpracują one z nowym, ekologicznym źródłem ogrzewania,
- wykonanie lub modernizację instalacji centralnego ogrzewania i instalacji ciepłej wody użytkowej.

Podobne działania są prowadzone m.in. w Krakowie. Dodatkowo Kraków wspiera finansowo gminy sąsiednie z tzw. obwarzanka krakowskiego w procesie wymiany starych pieców i kotłów, wychodząc z założenia, że dopiero wspólne działania przyniosą radykalną redukcję emisji gazów i pyłów, zawierających m.in. dwutlenek węgla, tlenek węgla, dwutlenek siarki, tlenki azotu, wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, a także metale ciężkie i pyły zawieszane (PM 10 i PM 2,5), wywołujące liczne choroby, zwłaszcza układu oddechowego.

Transformacja lokalnych systemów ogrzewania, zgodna z celami EZŁ, może napotykać barierę w postaci zjawiska tzw. ubóstwa energetycznego. Zjawisko to odnosi się do gospodarstw domowych, w których na zaspokojenie potrzeb energetycznych przeznaczają się co najmniej 10% dochodu rozporządzalnego. Jest ono efektem wysokich kosztów energii i niskich dochodów, co dodatkowo może być pogłębiane niską efektywnością energetyczną. W Polsce ok. 10% gospodarstw domowych dotyczy zjawisko ubóstwa energetycznego, w szczególności osób (pracujących na stanowiskach robotniczych, rolników, emerytów, rencistów) mieszkających w nieocieplonych, nieefektywnych energetycznie domach jednorodzinnych o relatywnie dużym metrażu, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w małych miastach, ogrzewających domy paliwem stałym. Próbą wyjścia z ubóstwa energetycznego są programy lokalne przeznaczone dla tych osób w poszczególnych miastach i gminach wiejskich, ale także programy ogólnokrajowe, do których zalicza się m.in. (Czyste powietrze, 2022):

- program *Czyste powietrze*, które jest przeznaczony dla właścicieli i współwłaścicieli domów jednorodzinnych lub wydzielonych w budynkach jednorodzin-



nych lokali mieszkalnych z wyodrębnioną księgą wieczystą na wymianę źródeł ciepła i termomodernizację domu, z możliwością uzyskania dotacji od 30 do 69 tysięcy zł,

- program *Stop smog* – adresowany do gmin położonych na obszarze, gdzie obowiązuje tzw. uchwała antysmogowa⁸, na wsparcie likwidacji lub wymiany źródeł ciepła na niskoemisyjne oraz termomodernizację w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych osób najmniej zamożnych z możliwością dotacji ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów do 70% kosztów realizacji,
- program *Ulga termomodernizacyjna*, polegający na odliczeniu dla podatników, którzy są właścicielami i współwłaścicielami domów jednorodzinnych, dzięki któremu można uzyskać zwrot do 53 tys. zł; ulgę można łączyć, np. z dotacją z programu *Czyste powietrze*.

W ramach programu *Czyste powietrze* wymieniono 58,5 tysiąca kotłów pozaklasowych, których potencjał wynosi 3505 sztuk, co oznacza, że wymianą objęto zaledwie 1,7%. W przekroju województw najwięcej kotłów pozaklasowych wymieniono w województwie kujawsko-pomorskim (3,0%), natomiast najmniej – w dolnośląskim (1,0%), ale generalnie są to ilości dość symboliczne (A. Bogusz, Liszka, Twardowski i Szymalski, 2021).

Niestety pandemia COVID-19, ale także wojna w Ukrainie i związany z nią „szantaż energetyczny Rosji” dodatkowo pogłębiają zjawisko ubóstwa energetycznego. Tym pilniejszym zadaniem dla administracji publicznej (w tym lokalnej) jest zintensyfikowanie działań na rzecz transformacji energetycznej w kierunku zerowej emisyjności, która staje się coraz bardziej uzasadniona ekonomicznie.

4.2.2. Zrównoważona i inteligentna mobilność

ednym z istotnych źródeł emisji gazów cieplarnianych – obok przestarzałych pieców oraz kotłów grzewczych – jest transport, i to zarówno indywidualny, jak i publiczny. Systemowo podchodząc do komunikacji miejskiej – zgodnie z założeniami logistyki miejskiej – można ją potraktować jako łańcuch przemieszczeń osób, re-

⁸ Artykuł 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.) określa, że sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko – po zasięgnięciu opinii właściwych miejscowo wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów – wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Wspomniana uchwała określa: 1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane, lub parametry techniczne, lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Może ona także określać: 1) sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale; 2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku; 3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.



alizowany pieszo, indywidualnymi środkami transportu i/lub transportem zbiorowym. Przemieszczanie powinno spełniać warunek kompletności, tzn. prowadzić do miejsca docelowego. Może ono być realizowane za pomocą samochodu, roweru, pieszo, kolejnych środków transportu zbiorowego. Z punktu widzenia pasażera istotne jest, by przemieszczanie nie wymagało dużej liczby przesiadek, odbywało się w relatywnie krótkim czasie oraz było korzystne cenowo. Użycie wielu środków transportu do przemieszczania się pasażerów wymaga jednak odpowiednich działań koordynujących (Szołtysek, 2016). W przypadku komunikacji miejskiej występuje zjawisko nierównomierności popytowej o charakterze czasowym (dobowym, godzinnym) oraz przestrzennym (kierunkowym i odcinkowym), co zwiększa koszty świadczenia usług, gdyż powoduje konieczność utrzymania zdolności przewozowej środków transportu dostosowanej do maksymalnego zapotrzebowania (Grzymała, 2011).

By dążyć do zrównoważonej i inteligentnej mobilności, minimalizując uciążliwości transportu miejskiego (m.in. emisję gazów cieplarnianych, hałas, zagospodarowanie odpadów eksploatacyjnych i kasację pojazdów), należy wdrożyć m.in. następujące zasady (Miszczuk i Miszczuk, 2021):

- racjonalizacji potrzeb podróżowania, z której wynika konieczność zmniejszania dystansu między miejscami zamieszkania, pracy czy usług oraz zapewnienie ich dostępności dzięki komunikacji zbiorowej, a także wykorzystywania Internetu (e-administracja, e-bussines itp.) do załatwiania spraw zamiast podejmowania w tym celu podróży,
- racjonalizacji użytkowania samochodu osobowego, czego wyrazem powinno być uwzględnienie w cenie pojazdu wszelkich efektów zewnętrznych wywołanych jego eksploatacją, a także działalność władz publicznych na rzecz ograniczenia użytkowania samochodów osobowych na obszarach zurbanizowanych i zastępowania ich bardziej wydajnymi środkami transportu,
- promowania bardziej energooszczędnych i ekologicznych środków transportu poprzez: poprawę funkcjonowania transportu zbiorowego (kolejowego, tramwajowego, autobusowego, trolejbusowego), tworzenie warunków dla rozwoju ruchu niezmotoryzowanego (rowerowego i pieszego), wykorzystywanie paliw alternatywnych w pojazdach spalinowych (etanol, biogaz, LPG, gaz ziemny, biodiesel), maksymalizacji wykorzystania wydajności pojazdów, co powinno oznaczać elastyczne dostosowanie wykorzystywanych pojazdów do zmieniających się w czasie i przestrzeni wielkości oraz częstotliwości potrzeb przewozowych, a także pełnego wykorzystania pojemności pojazdów bez pogarszania sprawności i komfortu podróżowania,
- ponoszenia przez koncerny wytwarzające pojazdy, wykorzystywane w komunikacji zarówno zbiorowej, jak i indywidualnej, kosztów utylizacji pojazdów oraz odpadów związanych z ich eksploatacją.

O tym, jaki jest model komunikacji w konkretnym mieście, decydują liczne uwarunkowania i czynniki, takie jak m.in. (Miszczuk i Miszczuk 2021):

- uwarunkowania geograficzne (ukształtowanie pionowe, układ rzek i zbiorników wodnych, klimat itp.),
- wielkość miasta zarówno w wymiarze ludnościowym jak i przestrzennym, jego usytuowanie w ramach układu osadniczego (obszar centralny aglomeracji, miasto satelitarne, miasto w ramach konurbacji itp.) i wynikające z niego powiązania przestrzenne z innymi miastami oraz strefą podmiejską, związane z natężeniem zjawiska suburbanizacji,
- uwarunkowania społeczno-demograficzne, związane ze strukturą demograficzną ludności, jej aktywnością edukacyjną i zawodową, zamożnością mieszkańców,
- struktura przestrzenna miasta, która może być efektem – popularnego w XX wieku – podejścia urbanistycznego związanego ze strefowaniem funkcji wewnątrz miasta, co w efekcie powodowało oddalenie miejsc pracy od miejsc zamieszkania,
- poziom motoryzacji i stopień wykorzystania samochodów.

Wiele z tych uwarunkowań ma charakter obiektywny, co jednak nie oznacza, że władze lokalne, które są odpowiedzialne za sposób zorganizowania transportu miejskiego, nie mają wpływu na jego model. Aktywność władz lokalnych w tym zakresie można określić mianem polityki transportowej, której celem jest wpływanie zarówno na wielkość, jak i na strukturę ruchu w mieście. Przejawem lokalnej polityki transportowej – zgodnej z EZŁ – jest m.in.:

- strefowanie ruchu, tj. wyznaczanie stref wyłącznie dla ruchu pieszego, przez strefy wyłącznie z transportem zbiorowym, aż po strefy (peryferyjne) z dominującym transportem indywidualnym,
- poprawę atrakcyjności transportu zbiorowego nad indywidualnym, m.in. przez: zwiększenie prędkości komunikacyjnej, poprawę niezawodności funkcjonowania i zwiększenie częstotliwości, czemu służą m.in. takie rozwiązania, jak: wydzielone pasy ruchu, pierwszeństwo przejazdu na skrzyżowaniach, zwłaszcza z sygnalizacją świetlną itd.,
- właściwa organizacja ruchu, polegająca na skonstruowaniu takiego systemu transportu miejskiego, w ramach którego główny ciężar przewozów spoczywałby na najbardziej wydajnych pojazdach (metro, kolej miejska, szybki tramwaj), a pozostałe miałyby znaczenie uzupełniające,
- przyjazna dla pasażerów polityka taryfowa, uprzywilejowującą pasażerów regularnie korzystających z transportu zbiorowego, a nawet bezpłatną komunikację dla wybranych grup społecznych (młodzież szkolna, studenci itd.) lub dla wszystkich pasażerów.

Traktując komunikację miejską jako multimedialny łańcuch przemieszczeń osób, realizowany pieszo, indywidualnymi środkami transportu i/lub transportem zbiorowym, można wyróżnić następujące modelowe rozwiązania w zakresie transportu kombinowanego – zgodne z EZŁ (Szołtysek 2016):

- *park & ride*, polegający na zachęcaniu użytkowników samochodów osobowych do ograniczania poruszania się po mieście dzięki możliwości pozostawienia samochodu na bezpłatnym lub płatnym, ale na preferencyjnych warunkach



(skojarzonych z posiadaniem biletu komunikacji publicznej), parkingów usytuowanych na obrzeżach miast (w pobliżu stacji metra, naziemnej kolei miejskiej, węzłów tramwajowych lub autobusowych) i kontynuowania podróży środkami komunikacji publicznej,

- *kiss & ride*, dotyczący zwiększania bezpieczeństwa i unikania kongestii związanej z odwożeniem dzieci do szkół, a polegający na dowozie przez rodziców dzieci do specjalnie przygotowanych przystanków, z których pod opieką pracowników szkoły i rodziców – ochotników, są przewożone – kursującymi z dużą częstotliwością – autobusami szkolnymi,
- *bike & ride*, zachęcający do poruszania się po mieście rowerami i zapewniający możliwość zabrania ich do specjalnie przygotowanych w tym celu wagonów metra, autobusów, tramwajów i trolejbusów lub skorzystania z przechowalni rowerów, zlokalizowanych w pobliżu węzłów miejskiej komunikacji publicznej,
- *car-pooling*, oznaczający uprzywilejowanie ruchu i parkowania samochodów osobowych, w których udostępniane są miejsca innym podróżującym (np. wspólnie pracującym, mieszkającym, odwożącym dzieci do szkół itp.),
- *car-sharing*, polegający na wspólnym użytkowaniu samochodów udostępnianych za opłatą użytkownikom przez operatorów floty pojazdów, którymi są różne firmy, spółdzielnie, stowarzyszenia czy też grupy osób fizycznych.

Przejawem ekonomii współdzielenia w transporcie miejskim jest także system publicznych rowerów miejskich. W jego ramach rower jest wypożyczany w jednej ze stacji parkingowych i musi zostać odprowadzony także do tej lub innej stacji, których sieć pokrywa całe miasto. Systemy publicznego roweru miejskiego działają w Polsce w 32 miastach, w których zlokalizowanych jest ponad 1400 stacji, a do wypożyczenia jest blisko 16 tys. rowerów.

Najlepiej rozwiniętą komunikację miejską ma Warszawa z dwiema liniami metra, szybką koleją miejską, siecią tramwajową z wydzielonymi torowiskami, autobusami, w tym z napędem alternatywnym, oraz rozbudowanym systemem *park & ride* i *car-sharing*. W 15 miastach funkcjonują sieci tramwajowe, w tym w Poznaniu i Krakowie, rozwijany jest tzw. szybki tramwaj, łączący bezkolizyjność metra ze znacznie niższymi kosztami budowy sieci. W trzech miastach (Lublinie, Gdyni i Tychach) funkcjonuje sieć trolejbusowa. Jednak w pięciu miastach wojewódzkich (Białymstoku, Kielcach, Olsztynie, Opolu czy Rzeszowie) oraz ośrodkach o znaczenia subregionalnym podstawą transportu miejskiego są – najbardziej uciążliwe środowiskowo – autobusy.

Komunikacja publiczna – na ogół – przeznaczona jest do przemieszczania osób, jednak może być także wykorzystywana do transportu towarów w miastach, co przyczynia się do zmniejszenia kongestii oraz emisji gazów cieplarnianych. Przykładowo w Dreźnie kursuje tramwaj towarowy (CarGoTram), którego rozkład jest skoordynowany z ruchem tramwajów osobowych. Zastępuje on ok. 160-180 samochodów ciężarowych dziennie. Przewozi części samochodowe z centrum logistycznego do fabryki Volkswagena. Natomiast w Zurychu Cargo-Tram służy mieszkańcom do



wywozu odpadów. Z kolei we Frankfurcie nad Menem realizowany jest projekt pilotażowy tramwaju logistycznego, wykorzystywanego przez firmę kurierską Hermes. Tramwaj ten przewozi paczki w większych opakowaniach i spełnia jednocześnie funkcję mikrohuba, czyli małego magazynu buforowego, z którego dalsza dystrybucja następuje za pomocą rowerów towarowych (Janiak, 2019). Rowery towarowe z powodzeniem kursują już po miastach Holandii i Danii, ale też Austrii, Bułgarii, Rumunii, Włoch i Wielkiej Brytanii (Szołtysek, 2016; Tundys, 2008).

4.2.3. Pozostała działalność

W ramach pozostałej działalności lokalnej związanej z EZŁ można wyróżnić jeszcze gospodarkę odpadami komunalnymi oraz gospodarkę przestrzenną. Obecny system gospodarowania odpadami opiera się – zgodnie z Ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1297) – na przejęciu przez gminy odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Do szczegółowych obowiązków gmin w tym zakresie należy m.in.:

- opracowanie i wdrożenie w gminie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym ustalenie wysokości oraz zasad wprowadzenia opłat za gospodarowanie odpadami, z podziałem na: odpady zmieszane i zbierane selektywnie,
- objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi,
- wyłonienie w przetargu przedsiębiorstwa (przedsiębiorstw) zajmującego się odbieraniem od właścicieli nieruchomości lub odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych oraz przekazaniem ich do instalacji przetwarzania odpadów komunalnych,
- zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia przekazywanych do składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji⁹,
- nadzór nad gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym nad realizacją zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- zapewnienie selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, obejmującej co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

⁹ Gminy są obowiązane osiągnąć poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych, z wyłączeniem innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne, w wysokości co najmniej: 1) 50% wagowo – za każdy rok w latach 2020–2024; 2) 55% wagowo – za każdy rok w latach 2025–2029; 3) 60% wagowo – za każdy rok w latach 2030–2034; 4) 65% wagowo – za 2035 r. i za każdy kolejny rok.



- tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) w sposób umożliwiający łatwy dostęp do nich wszystkim mieszkańcom gminy, zapewniających przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych, takich jak: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także: odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów oraz sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,
- prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- dokonanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Rada gminy dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przyjmując za podstawę: liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilość zużytej wody z danej nieruchomości, powierzchnię lokalu mieszkalnego, gospodarstwo domowe lub pojemność worka na odpady komunalne w przypadku nieruchomości niezamieszkałych. Dopuszczalne jest stosowanie więcej niż jednej metody. Rada gminy może ponadto zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy, przy czym może stosować różne kryteria różnicujące stawki opłaty łącznie.

Z punktu widzenia logistycznego gospodarka odpadami komunalnymi obejmuje następujące podsystemy (procesy): gromadzenie, zbiórkę i transport, magazynowanie, przetwarzanie i odzysk oraz unieszkodliwianie (Lutek, Pastuszek i Banaś, 2019). Najważniejszym z punktu widzenia EZŁ etapem gospodarowania odpadami komunalnymi jest przetwarzanie i ich odzysk, w wyniku czego stają się one produktami wielokrotnego użytku lub przechodzącą w stan bezpieczny dla środowiska naturalnego. Najwyższą formą przetwarzania jest recykling, w wyniku którego może nastąpić ponowne zastosowanie produktu lub materiału w tym samym celu, użycie odpadów w innym celu lub odzyskanie części odpadów do ponownego przetworzenia. Uwzględniając stosowane technologie, można wyróżnić (Lutek i in., 2019; Małachowski 2019):

- najbardziej pożądanym – recykling materiałowy (mechaniczny), zmierzający do ponownego przetworzenia odpadów na produkt, często o innym już przeznaczeniu, ale o odpowiedniej wartości użytkowej, w wyniku zastosowanych dość prostych technologicznie procesów mechanicznych (np. rozdrabniania) i/lub chemicznych,
- recykling chemiczny – dotyczący przetwarzania odpadów w postaci tworzyw sztucznych na inne wyroby tego typu w wyniku bardziej złożonych technologii, przy jednoczesnym braku konieczności segregowania odpadów,

- recykling organiczny, polegający na kompostowaniu (fermentacji metanowej) tzw. odpadów zielonych i bioodpadów w różnego kompostowniach (przymowych, kontenerowych, mobilnych), w wyniku czego otrzymuje się metan i humus. Ostatni etap gospodarowania odpadami komunalnymi to ich unieszkodliwienie, dotyczące tej ich części, której nie udało się odzyskać w wyniku recyklingu. Możliwości w tym względzie są dwie (Lutek et al. 2019): deponowanie na składowiskach lub obróbka termiczna. Deponowanie na składowiskach jest najprostszą metodą pozbywania się odpadów komunalnych. Nie rozwiązuje ono zasadniczego problemu, jakim jest utylizacja. Wiąże się ponadto z koniecznością pozyskania odpowiedniego terenu, ale także z ponoszeniem nie tylko kosztów samej inwestycji, ale także kosztów towarzyszących (transakcyjnych), związanych z przekonaniem społeczności lokalnej do lokalizacji tej inwestycji. Koszty te mogą wiązać się np. z budową drogi, a także wodociągu i kanalizacji, z których korzysta się nieodpłatnie, czy też np. doposażeniem miejscowej szkoły lub innego obiektu użyteczności publicznej.

Alternatywą dla składowisk są spalarnie odpadów komunalnych, wykorzystujące bezpieczne środowiskowo technologie spalania w złożu fluidalnym, podobne, jakie stosuje się w oczyszczalniach ścieków wobec osadu wstępnego. Spalanie odpadów komunalnych (zmieszanych oraz tych po recyklingu mechanicznym i chemicznym) jest przejawem recyklingu energetycznego. W Polsce działa obecnie osiem nowoczesnych spalarni, z których każda wyposażona jest w system trzyetapowego oczyszczania spalin oraz blok przetwarzania popiołów. Najstarsza spalarnia z początku XXI wieku zlokalizowana jest w Warszawie, a pozostałe siedem powstałych w latach 2013-2018 funkcjonuje w Białymstoku, Bydgoszczy, Koninie, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie oraz Rzeszowie. Łącznie spalają one 9,3% wytwarzanych w ciągu roku odpadów komunalnych (zmieszanych i odpadów po recyklingu). W krajach wysokorozwiniętych udział ten kształtuje się na poziomie ok. 70% (Jarząbek, Juszcak, Spor i Maj, 2020). Oceniając system gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce, można stwierdzić, że przeszedł on znaczną transformację spójną z EZŁ, jednak istnieje w nim jeszcze duży, niewykorzystany lokalny potencjał energetyczny.

Przechodząc do gospodarki przestrzennej, należy podkreślić, że jej celem generalnym jest osiągnięcie i utrzymywanie ładu przestrzennego, rozumianego – zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 503) – jako: takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zapewnia ponadto realizację zrównoważonego rozwoju oraz przyczynia się do wyeliminowania konfliktów przestrzennych, społecznych i ekologicznych związanych z tym rozwojem. Ład przestrzenny można opisać cechami, takimi jak: logika i czytelność przestrzenna, zachowanie walorów środowiska (utrzymywanie wewnętrznej równowagi ekosys-



temów), optymalizacja przemieszczeń osób, towarów, zasobów i informacji w przestrzeni, piękno – wynikające z istnienia i pozytywnego oddziaływania na człowieka form przestrzennych i relacji między nimi, dostosowanie struktur przestrzennych gospodarki do struktury przestrzennych zachowań człowieka, optymalna, sprzyjająca rozwojowi, relacja centrum–peryferie (Kuciński, 2015). Z kolei brak ładu przestrzennego wywołuje określone konsekwencje w postaci konfliktów przestrzennych, które mogą przybierać formę: konkurencji o miejsca lokalizacji, nadmiernego i beładnego zagospodarowanie przestrzeni, nieefektywnego wykorzystania przestrzeni, utrudniania pełnienia różnych funkcji, dewastowania przestrzeni i zasobów środowiska geograficznego (Kuciński 2015).

Podstawowym instrumentem zapewniania ładu przestrzennego jest miejscowy plan przestrzennego zagospodarowania. W polskiej rzeczywistości okazuje się jednak, że występuje w tym względzie szereg problemów, takich jak (Kowalewski, Markowski i Śleszyński 2020):

- brak planów miejscowych na obszarach zurbanizowanych i urbanizujących się (pokrytych planami jest ok. 30% powierzchni kraju, przy czym wskaźnik ten rośnie bardzo wolno),
- brak zapewnienia właściwego kształtowania zabudowy dla wielu terenów urbanizacji,
- drastyczne przeszacowanie wielkości terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych (1,1 mln ha, czyli ok. 1/30 powierzchni kraju),
- bardzo wolna procedura (przeciętnie 2-3 lata) i wysokie koszty sporządzania planów miejscowych (3-4 tys. zł za 1 ha planu),
- nie zrównoważona finansowa gospodarka przestrzenna gmin, związana z niskimi przychodami z tytułu uchwalania planów miejscowych w porównaniu z wysokimi kosztami wykupu gruntów, budowy infrastruktury itp.

Szczególnie odczuwalny jest brak ładu przestrzennego w strefach suburbiacyjnych dużych miast, dla których nie obowiązują miejscowe plany przestrzennego zagospodarowania. Chaotyczna zabudowa podmiejska skutkuje nieracjonalną gospodarką gruntami (duże wyłączenia użytków rolnych), brakiem technicznych i ekonomicznych możliwości pełnego wyposażenia infrastrukturalnego, przeciążeniem dróg dojazdowych do miasta, będącym efektem braku inwestycji związanych z transportem publicznym. Z kolei w miastach występuje presja ze strony deweloperów na wykorzystanie gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, bez względu na walory środowiskowe czy normy dotyczące zagęszczenia zabudowy oraz wielkości terenów zielonych¹⁰. Zatem przed lokalną gospodarką przestrzenną stoi szereg wyzwań związanych z realizacją EZŁ.

¹⁰ Klasyczny przykład konfliktu między mieszkańcami a deweloperem wspieranym przez prezydenta miasta ma miejsce w Lublinie i dotyczy tzw. Górek Czechowskich. Por.: D. Smaga (2021).

4.3. Lokalny plan adaptacji do zmian klimatu jako instrument realizacji Europejskiego Zielonego Ładu

By zaplanować i skoordynować działania związane z dostosowaniem miast do zmian klimatu – zgodnie z ideą EZŁ – Ministerstwo Środowiska w latach 2017-2019 zrealizowało projekt 44MPA, którego celem było przygotowanie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu (MPA) w 44 największych (powyżej 100 tys. mieszkańców) miastach Polski. Warszawa opracowała taki plan w ramach pilotażowego projektu Unii Metropolii Polskich, zatytułowanego ADAPCITY. W sumie MPA zostały zatem przygotowane w 45 miastach¹¹. Wybór tych miast był podyktowany tym, że stanowią one główne miejsca koncentracji ludności kraju oraz są tzw. fabrykami PKB. Jednocześnie zmiany klimatu mogą być bardziej uciążliwe dla miast dużych. Mianowicie zmiany temperatury mogą wywołać: efekt tzw. wyspy ciepła, zwiększone zapotrzebowanie na chłodzenie, niedobory energii, spadek jakości powietrza, zakłócenia w transporcie, zwiększone zapotrzebowanie na wodę i problemy z jej jakością, zwiększone ryzyko śmiertelności związanej z ciepłem, zwłaszcza osób starszych, przewlekle chorych, bardzo młodych i zmarginalizowanych, pogorszenie jakości życia, zwłaszcza osób żyjących w domach o niskim standardzie, oraz powstawanie ekstremalnych warunków funkcjonowania zieleni miejskiej. Z kolei zmiany w opadach (wzrost częstotliwości i intensywności, ale także nasilające się susze) mogą powodować: obniżenie jakości wód powierzchniowych i podziemnych, zanieczyszczanie wodociągów oraz zaburzenia w odprowadzaniu ścieków, jak również zakłócenia w funkcjonowaniu miasta na skutek powodzi. Natomiast wzrost aktywności burzowej może skutkować: zanikami zasilania w energię elektryczną, zagrożeniem dla infrastruktury miejskiej, zwiększonym ryzykiem śmierci, obrażeń ciała, zaburzeniami stresowymi, pourazowymi, zwiększeniem liczby pożarów, wzrostem strat w drzewostanie i obiektach do tego nieprzystosowanych (Kasenberg, Szymalski, Świerkuła i Sobolewski, 2019).

MPA powinien być powiązany z lokalną i regionalną strategią rozwoju oraz innymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi danej jednostki lokalnej. Na jego treść składa się: diagnoza, wizja, cele, lista podejmowanych działań, harmonogram wdrażania, budżet, monitoring wyników. Diagnoza powinna zawierać analizę (Kasenberg i in., 2019):

- ekspozycji miasta na zmiany klimatu przeprowadzoną w formie prognozy zmian klimatu dla danego miasta,
- wrażliwości miasta na zmiany klimatu, opartą na dotychczasowych doświadczeniach i prognozie zmian klimatu,

¹¹ Aktualnie powstaje Plan adaptacji do zmian klimatu dla Stowarzyszenia Metropolia Poznań, obejmującego swym zasięgiem: miasto na prawach powiatu Poznań, powiat poznański oraz 22 gminy wokół Poznania. W fazie przygotowawczej znajduje się także plan dla Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej.



- adaptacji miasta do zagrożeń klimatycznych określonych na podstawie analizy ekspozycji i wrażliwości,
- odporności miasta na zmiany klimatyczne, traktowanej jako bilans zagrożeń i adaptacji do nich.

W diagnozie powinny być też określone sektory miasta¹², ze wskazaniem stopnia ich ekspozycji, wrażliwości i odporności, co pozwoli ocenić ryzyko ich funkcjonowania w warunkach zmieniającego się klimatu.

Wizja jest pewną przyszłościową projekcją stanu miasta, która powinna być efektem procesu partycypacji społecznej. Proces ten powinien towarzyszyć także innym etapom tworzenia MPA. Dla jego skuteczności należy zidentyfikować interesariuszy (organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, mieszkańcy) i zastosować różne techniki komunikacji, takie jak: spotkania i wysłuchania publiczne, wykorzystanie grup przedstawicielskich, e-konsultacje, grupy fokusowe, wywiady kwestionariuszowe, panele obywatelskie, sondaż deliberatywny, planowanie partycypacyjne, *Future City Game* (podręcznik 2019).

Celem nadrzędnym MPA jest uczynienie miasta bardziej odpornym na zmiany klimatu. Z celu nadrzędnego powinny wynikać cele szczegółowe, na podstawie których będą przygotowane opcje adaptacyjne. Z celami szczegółowymi powinny być powiązane strategiczne obszary funkcjonalne miasta. Można wyróżnić cztery opcje adaptacyjne, z którymi powiązane będą listy podejmowanych działań (Podręcznik, 2019). Pierwsza opcja to *no-regrets* – to takie rozwiązania, które są efektywne kosztowo i jednocześnie przynoszą mierzalne i natychmiastowe korzyści adaptacyjne. Przykładowo mogą to być: unikanie budowy na terenach zalewowych, budowa z materiałów wodoodpornych czy też zmiany w prawie miejscowym. Druga opcja – *low-regrets* – zakłada relatywnie niewielkie nakłady finansowe przy dużej efektywności adaptacyjnej. Typowymi działaniami w ramach tej opcji mogą być: tworzenie restrykcyjnych zasad budowy na terenach narażonych na zalanie, budowa infrastruktury z uwzględnieniem nadchodzących zmian klimatu czy też monitoring zjawisk ekstremalnych. Opcja trzecia – *win-win* – polega na tym, że oprócz zmniejszenia wrażliwości na efekty zmian klimatu przynosi również korzyści w innych sferach. Przykładowe działania w ramach tej opcji to: tworzenie zielonej infrastruktury typu zielone dachy czy zielone ściany, ochrona terenów zielonych, prowadzenie działań edukacyjnych dotyczących konieczności adaptacji do zmian klimatu. Ostatnia, czwarta opcja – *elastyczna* – polega na stopniowej implementacji mniej złożonych działań adaptacyjnych, przy unikaniu działań na dużą skalę mających na celu rozwiązanie kilku problemów jednocześnie. Przykładem może być stopniowe wycofywanie inwestycji z terenów narażonych na zalanie.

¹² W Warszawie były to: zdrowie ludzi i system jego ochrony, system zarządzania kryzysowego, świadomość społeczna, transport i komunikacja, budynki i inne obiekty kubaturowe, rolnictwo i leśnictwo, system przyrodniczy miasta, energetyka (sieci przesyłowe oraz wytwarzanie energii), gospodarka wodna i ściekowa (sieci oraz produkcja i oczyszczanie wody) oraz gospodarka odpadami (Kassenberg i in., 2019).



Harmonogram działań jest specyficzny dla każdego miasta. W zakresie pozyskania finansowania na realizację MPA efektywnym źródłem mogą okazać się środki UE przeznaczone na realizację Europejskiego Zielonego Ładu. Z kolei w zakresie monitoringu warto stosować zestandaryzowany zestaw wskaźników obejmujący m.in. (Kassenberg i in., 2019):

- wielkość powierzchni nieprzepuszczalnej w mieście (w ha) oraz jej udział w powierzchni miasta lub poszczególnych dzielnic (w %),
- wielkość powierzchni biologicznie czynnej w mieście (w ha) oraz jej udział w powierzchni miasta lub poszczególnych dzielnic (w %),
- liczbę osób zamieszkujących tereny zagrożone powodzią,
- kubaturę budynków zagrożonych powodzią,
- liczbę osób zamieszkujących obszary wysp ciepła,
- średnioroczną wielkość strat w wyniku powodzi i podtopień (w mln zł),
- średnioroczną wielkość strat w wyniku silnego wiatru (w mln zł),
- średnioroczną liczbę interwencji straży pożarnej w związku z opadami i przyborami wód oraz w wyniku wystąpienia silnego wiatru,
- średnioroczną liczbę awarii i zakłóceń w transporcie wynikającą z ekstremalnych zjawisk,
- średnioroczną liczbę awarii w dostawach wody pitnej wynikające z ekstremalnych zjawisk,
- średnioroczne zaburzenia w odprowadzaniu ścieków wynikające z ekstremalnych zjawisk (objętość ścieków nieoczyszczonych),
- średnioroczne zaniki zasilania w energię elektryczną wynikające z ekstremalnych zjawisk, wyrażone liczbą minut,
- średnioroczną podwyższoną śmiertelność wynikająca z fal gorąca i tropikalnych temperatur (dla całego miasta).

Monitorowanie tych wskaźników powinno odbywać co pięć lat, licząc od momentu opracowania MPA. Przygotowanie i realizacja MPA jest jednym z najlepszych instrumentów lokalnych, służących osiągnięciu neutralności klimatycznej założonej w Europejskim Zielonym Ładzie.

Partnerstwo terytorialne jako narzędzie rozwoju lokalnego

5

5.1. Metody aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych

5.1.1. Definicja, teoria oraz problematyka społeczności lokalnej

Organizowanie i wspieranie rozwoju społeczności lokalnych zaczyna być powoli ważnym nurtem w pomocy społecznej. Docenienie roli wspólnot w rozwiązywaniu problemów, tworzenie programów i projektów odwołujących się do idei solidaryzmu społecznego, pracy na potencjałach ludzi i idei empowermentu są nową odsłoną aktywnej pomocy społecznej.

Problematyka rozwoju lokalnego uwzględnia narastający od lat sześćdziesiątych XX wieku ogólnoświatowy trend do przeciwstawiania się takim działaniom ekonomicznym i politycznym, które prowadzą, z jednej strony, do zakłóceń w równowadze ekologicznej, z drugiej zaś do pogłębiania się nierówności społecznych i marginalizacji różnych grup i społeczeństw. W tworzonych koncepcjach rozwoju zrównoważonego i ekorozwoju, które mają wiele wspólnych założeń, podkreśla się konieczność uwzględnienia nie tylko rozwoju gospodarczego, ale rozwoju społecznego i ochrony przyrody w celu osiągnięcia wyższej jakości życia przez wszystkich ludzi. Zdaniem Psyk-Piotrowskiej (2011) zachodzi współzależność trzech typów zmian, obejmujących podstawowe dziedziny rzeczywistości: wzrostu gospodarczego, postępu społecznego i zmian w środowisku.

Czym jest rozwój społeczności?

W najprostszym znaczeniu rozwój społeczności polega na bezpośredniej pracy wspierającej aktywność i samoorganizację na poziomie indywidualnych społeczności. Głównym celem prac na rzecz rozwoju społeczności jest wspólne przyczynianie się do zmian na lepsze poprzez:

- określanie potrzeb i praw społeczności, jej obowiązków oraz szans, jakie przed nią stoją,

- działania, poprzedzone odpowiednim planowaniem i organizacją,
- ocenę skuteczności działań i wyników, jakie przyniosły,
- niwelowanie niesprawiedliwości, zwalczanie dyskryminacji.

Teoria rozwoju społeczności występuje w szeregu różnych „stężeń”. Rozwój społeczności jest rozumiany jako katalizator fundamentalnych przemian społecznych, osiąganych przez umocowanie słabych i dyskryminowanych grup społecznych. Polega na budowaniu silnych społeczności o dalekosiężnych horyzontach rozwoju, w oparciu o pryncypia sprawiedliwości i wzajemnego poszanowania, na zmianie struktur władzy tak, by usunąć bariery uniemożliwiające obywatelom uczestnictwo w debatach i decyzjach, które kształtują ich codzienne życie (Biddle i Biddle, 1965).

Rozwój społeczności lokalnych dąży do wprowadzenia zmian na wielu poziomach – poziomie społeczności, poziomie polityki albo struktury, a także szerszym poziomie ideologii czy kultury. Wszystkie te poziomy są ze sobą połączone. Aby doprowadzić do zaspokojenia potrzeb, rozwiązania problemów, których doświadczają społeczności, oraz realizacji ich interesów, rozwój społeczności lokalnych dąży do osiągnięcia rezultatów, które będą odpowiedzią zarówno na przyczyny problemów, jak i ich konsekwencje. Poniżej wymienione są przykładowe wyniki, które mogą zostać osiągnięte na różnych poziomach. Wyniki na poziomie społeczności to (Jordan, 2014):

- polepszenie jakości życia ludzi dzięki wprowadzeniu konkretnych fizycznych i materialnych zmian w społeczności; poprawa dostępu do zatrudnienia; realizowanie nowych usług społecznych, utworzenie nowych miejsc pracy, działania polepszające dostęp do usług;
 - zwiększenie przywództwa społeczności za pomocą większego zaangażowania ludzi w działania społecznościowe; są oni bardziej pewni siebie i wykazują krytyczną świadomość; umiejętności i wiedza są wzmacniane, a mieszkańcy dzielą się tymi zasobami ze sobą; społeczności są lepiej zorganizowane, są aktywne, współtworzą społeczeństwo obywatelskie i uczestniczą w podejmowaniu decyzji.
 - wzmocnienie potencjału społeczności, co oznacza, że są one aktywne i prężne; możliwe jest posiadanie odrębnego zdania; działania i plany rozwojowe są kreowane i realizowane w sposób efektywny,
 - zmiany w ogólnym doświadczeniu społeczności, takie jak rozpoznawanie wspólnych problemów, formułowanie wspólnych celów; ludzie mają silne poczucie przynależności, istnieje silne wzajemne zaufanie i solidarność; ludzie odczuwają silną identyfikację, a decyzje podejmowane są wspólnie; społeczności są inkluzywne, potrafią rozwiązywać pojawiające się konflikty; społeczności są przedsiębiorcze i mają zdolność znajdowania/generowania funduszy.
- Wyniki na poziomie polityki, struktury i zarządzania:
- sieci współpracy i partnerstwa społecznościowe są tworzone, wzmocnione sojusze odzwierciedlają wspólne interesy,



- społeczności uczestniczą w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim,
- społeczności są asertywne i wywierają wpływ na podejmowanie decyzji na poziomach lokalnym, krajowym i europejskim,
- problemy społeczności leżą w kręgu zainteresowania decydentów,
- społeczności są wspierane w projektowaniu i kontrolowaniu własnych rozwiązań,
- zmiany, które działają na korzyść marginalizowanych społeczności, są widoczne w polityce i praktyce na poziomach lokalnym, krajowym i europejskim.

Termin „aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych” jest stosunkowo nowym pojęciem, wskazującym na rozwój, tj. proces strukturalnych przeobrażeń, dokonujący się na szczeblu lokalnym poprzez wzmożenie, ożywienie działalności mieszkańców (Zabłocki, 2002). Koncepcje rozwoju obszarów wiejskich kładą nacisk na tworzenie nowych miejsc pracy w różnych obszarach działalności gospodarczej, nie tylko w rolnictwie, na rozwój przedsiębiorczości, zmniejszenie utajonego bezrobocia i w perspektywie na zmianę struktury agrarnej wsi.

Według definicji ONZ: „Rozwój lokalny to proces, przez który wysiłki ludzi są zjednoczone z wysiłkami rządowych władz, po to aby ulepszyć ekonomiczne, społeczne i kulturowe warunki egzystencji tych społeczności oraz, aby integrować te społeczności z życiem całego narodu” (Starosta, 1995). Wielu autorów zauważa, że rozwój lokalny należy postrzegać wieloaspektowo, ponieważ osiągnięcie celu – pozytywnej zmiany cywilizacyjnej w warunkach życia mieszkańców danego układu lokalnego – zależy od:

- lepszych wskaźników ekonomicznych,
- zasobów materialnych i technologicznych, umożliwiających usprawnienie technicznych warunków egzystencji,
- stopnia „uspołecznienia jednostek” nabierających poprzez uczestnictwo w programach rozwoju doświadczenia i odpowiedzialności za sytuację w swoim miejscu zamieszkania, co rzutuje na zaangażowanie w rozwiązywanie lokalnych problemów;
- stopnia identyfikacji ze społecznością i programami działań lokalnych, który to stopień rzutuje na akceptację i współudział w realizacji przedsięwzięć,
- lokalnego systemu wartości i norm (i stopnia jego internalizacji), który może być stymulatorem działań prolokalnych,
- gotowości do szerokiego udziału mieszkańców w lokalnym systemie podejmowania decyzji i kreacji demokratycznych struktur władzy i przywództwa.

Do zapewnienia udziału ludności w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego potrzebny jest wysoki stopień identyfikacji ludności z programem, jego celami i etapami. Można to osiągnąć przy następujących warunkach:

- program aktywizacji i rozwoju lokalnego powinien uwzględniać te potrzeby ludności, których niezaspokojenie jest szczególnie dotkliwie przez nią odczuwane;



- stawiane cele ogólnospołeczne powinny wiązać się w świadomości ludności danego obszaru z jej własnymi potrzebami;
- zadania stawiane do realizacji nie powinny przekraczać możliwości i zdolności wykonawczych ludności, jeśli ma ona angażować się uczuciowo w proponowane działania i interesować się ich wynikami.

Programy aktywizacji mogą obejmować przedsięwzięcia z wielu dziedzin, o różnym stopniu złożoności, odmiennych wymaganiach organizacyjnych i rozmiarach społecznego wysiłku. Może to być:

- organizowanie struktur przejściowych, a więc jednorazowych imprez, np.: targów, wystaw;
- tworzenie trwalszych struktur – akcje cykliczne, a jednocześnie niewymagające stałej organizacji do ich prowadzenia czy kierowania;
- tworzenie stałych struktur, a więc instytucji lokalnych mających trwały charakter i wymagających tym samym znacznego wysiłku nie tylko do ich utworzenia, lecz i ich utrzymania, np. spółdzielnie socjalne, koła gospodyń wiejskich.

Ideą zasadniczą jest inicjowanie przez lokalną społeczność rozmaitych akcji, przy wsparciu czynników zewnętrznych, o których ważności i kolejności realizacji decydują społeczne zapotrzebowania. Koncepcja aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych zwraca więc uwagę na znaczenie czynników endo- i egzogennych. Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych to „działalność ludzi zamieszkałych na określonym terytorium, którzy wspólnym wysiłkiem pragną zaspokoić swe potrzeby oraz poprawią zarówno warunki swojego życia, jak i warunki bytowania grupy lokalnej, głównie poprzez tworzenie nowych struktur; w procesie ich powstawania członkowie nabywają nowych umiejętności, postaw i poglądów” (Kłodziński, 2006).

5.1.2. Aktywizacja społeczności lokalnej, możliwości działań na rzecz rozwoju społecznego

Aktywizacja społeczna jest związana z oddziaływaniem na otoczenie społeczne w celu jego przekształcenia z korzyścią zarówno dla jednostek, jak i dla społeczeństwa. Aktywizowanie społeczności lokalnych opiera się na budowaniu sieci powiązań między podmiotami wchodzącymi w skład danej społeczności opartych na: wzajemnym szacunku i poszanowaniu różnorodności, uznawaniu potencjału wszystkich podmiotów i umożliwianiu im odegrania roli w procesie zmiany niekorzystnej sytuacji, zwalczaniu nierówności oraz pomaganiu ludziom w wykorzystywaniu rozmaitych metod w trakcie realizowanych przedsięwzięć (Bąbska i Rymśza, 2014).

Zdaniem Furmankiewicza i Królikowskiej (2010) najczęściej stosowane narzędzia organizowania i pobudzania rozwoju społeczności lokalnej wiążą się z zagadnieniami:

- edukacji społecznej,
- animacji społeczno-kulturalnej,



- akcji społecznych,
- z działaniami samorządu lokalnego w zakresie planowania społecznego,
- ze wsparciem przedsiębiorczości,
- z rozwijaniem działań społecznych w ramach formalnych i nieformalnych organizacji pozarządowych, grup sąsiedzkich.

Narzędzia te można podzielić na dwie główne grupy, z których pierwsza dotyczy działań, w których społeczność lokalna jest głównie biernym przedmiotem wsparcia, kiedy inicjatywy planowane i realizowane są przede wszystkim przez władze lokalne lub inne instytucje o charakterze publicznym:

Edukacja społeczna

Metoda ta polega na prowadzeniu działań edukacyjnych dla mieszkańców, edukacji wspólnotowej i pobudzaniu kształcenia indywidualnego. Jest to jedna z najstarszych metod próbujących podwyższyć poziom rozwoju społecznego danych obszarów i obejmuje np. tworzenie szkół i uniwersytetów ludowych, towarzystw i wszechnic oświatowych, wsparcie bibliotek i czytelni publicznych, szkolenia i staże. Niektóre tego typu działania i lokalne instytucje wykorzystywane były już w XIX wieku, ale nadal uznaje się je za ważny element rozwoju społecznego, powodujący zwiększanie się poziomu kapitału ludzkiego istotnego dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Animacja społeczno-kulturalna

Działania aktywizacyjne tego typu opierają się na wspieraniu działalności społeczno-kulturalnej na poziomie lokalnym, np. poprzez funkcjonowanie domów kultury, wsparcie lokalnych zespołów, rękodzielnictwa i tradycji ludowych. Celem tego typu działań jest kreowanie lub ochrona określonych elementów systemów wartości społeczności lokalnych. Poprzez np. wykształcenie krytycznych postaw wobec obcych wzorców zachowań albo poprzez kreowanie nowych norm ogranicza się zachowania postrzegane jako negatywne z punktu widzenia rozwoju społecznego i pobudza wykształcenie własnej tożsamości lokalnej (regionalnej). Przykładem takich inicjatyw może być tworzenie tzw. ekomuzeów na obszarach wiejskich (Sala, 2017).

Planowanie społeczne samorządu lokalnego

Planowanie społeczne jest formą działań lokalnych, która realizowana jest przez władze lokalne. Polega ona na zebraniu i analizowaniu lokalnej sytuacji dotyczącej np. sfery mieszkaniowej, zdrowia, opieki socjalnej, bezrobocia, patologii społecznych, bezpieczeństwa, ubóstwa i innych problemów społecznych, a następnie na zaplanowaniu długoterminowych działań zmierzających do wyeliminowania najbardziej uciążliwych problemów społecznych. Takie podejście ma zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów gminnych. Planowanie społeczne jest przede wszystkim wykorzystywane w praktyce działania urzędów pracy, ośrodków po-



mocy społecznej, komunalnej gospodarce mieszkaniowej, policji i straży. Główną rolę koordynującą ma w tej strategii samorząd terytorialny, który powołuje komisje robocze zajmujące się tworzeniem i stymulowaniem powstawania planów przeciwdziałających różnym negatywnym zjawiskom społecznym. W metodzie tej stosuje się formalne i strukturalne podejście do problemów, z wyraźną dominacją władz lokalnych w podejmowaniu kluczowych decyzji, co czasem utrudnia odniesienie się do rzeczywistych potrzeb społecznych i praktyczne pobudzenie aktywności społecznej.

Wsparcie przedsiębiorczości i działań o charakterze gospodarczym

Jest to metoda wywodząca się z USA. W związku z powojennymi problemami gospodarczymi zaczęto tam łączyć zagadnienia rozwoju społeczno-kulturowego z pobudzaniem przedsiębiorczości lokalnej. Strategie tego typu realizowano poprzez działania edukacyjne i pobudzanie przedsiębiorczości mieszkańców określonego terytorium (dzielnicy, miejscowości, gminy), cechujących się pewnym minimalnym poczuciem tożsamości lokalnej. Celem tej metody była wielowymiarowa współpraca różnych podmiotów i osób na płaszczyźnie gospodarczej i kulturowej, które tworzyły sieci nastawione na realizację określonych celów prorozwojowych. W USA mieszkańcy organizowali swoje struktury niezależnie od biurokratycznych struktur władz publicznych dzięki lokalnym organizacjom rozwoju czy całym korporacjom sąsiedzkim (Lewenstein, 2001). Organizacje te uzyskiwały dotacje rządowe, ale także czerpały zyski z prywatnej działalności biznesowej. Podobne metody zaczęto od lat dziewięćdziesiątych stosować także w Polsce, jednak ograniczały się one do programów pilotażowych sponsorowanych ze środków zagranicznych, które miały dość krótkotrwały okres finansowania. Najważniejszym programem tego typu w Polsce był Program Inicjatyw Lokalnych (PIL) realizowany w latach 1993-1996 z funduszy PHARE w 11 gminach (Gorzelać, 2001).

W drugim typie metod pobudzane i wspierane są przede wszystkim różne działania oddolne, w których społeczność lokalna ma być inicjatorem zmian i zarazem samodzielnie podejmować ich realizację (Skrzypczak, 2010):

1. **Akcje społeczne.** Metoda ta opiera się na pobudzaniu jednorazowych akcji (protest, manifestacja, zajęcie lokali, strajk, ale także referenda dotyczące odwołania władz) organizowanych przez mieszkańców po to, aby osiągać konkretne, określone cele. Z reguły są to działania, których źródłem są konflikty lokalne, wywołujące określone działania mieszkańców, ukierunkowane na zmianę decyzji władz. Akcje są najczęściej inicjowane przez lokalne komitety i organizacje pozarządowe przeciwko władzom publicznym, ale także władze lokalne mogą inicjować protesty przeciwko władzom wyższego szczebla (np. przeciwko inwestycji rządowej itp.). Prowadzi to do zwiększenia zaangażowania mieszkańców w określone działania mające na celu zmianę danej decyzji władz. Zwykle wymaga to mediacji, które pomagają rozwiązać dany problem lokalny.

2. Aktywizacja społeczności lokalnej do rozwiązywania problemów lokalnych. W metodach tego typu zmniejszono nacisk na działania podejmowane przez władze lokalne, natomiast skoncentrowano się na tworzeniu porozumień i rozwijaniu współpracy rozmaitych podmiotów działających na poziomie lokalnym. W tej koncepcji zwrócono większą uwagę na organizacje nieformalne (np. grupy sąsiedzkie) i formalne (organizacje pozarządowe), które miałyby stanowić podstawę funkcjonowania grup interesu i mobilizacji mieszkańców chcących rozwiązać określone problemy lub zaspokoić lokalne potrzeby społeczne. W tym podejściu zwraca się także uwagę na konieczność wcześniejszego zinventaryzowania lokalnych problemów i zasobów przez aktywną grupę lokalnych działaczy.

3. Kompleksowa koordynacja lokalnych inicjatyw. W metodzie tej zwrócono uwagę na konieczność wypracowania wspólnej wizji i strategii rozwojowej oraz zintegrowania działań w sferze społecznej (sektor publiczny oraz pozarządowy) i przedsiębiorczości (prywatny sektor rynkowy). Narzędziem miało być tworzenie lokalnej strategii rozwoju z szerokim udziałem mieszkańców i przedstawicieli lokalnych podmiotów gospodarczych oraz społecznych. Tworzenie strategii rozwoju było szczególnie wspierane w Polsce w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Niestety, w Polsce na poziomie gminnym społeczności lokalne i organizacje pozarządowe często włączane były do procesu planowania jedynie w sposób bierny – poprzez informowanie, ewentualnie zbieranie danych o ich potrzebach, bez podejmowania większych starań mających na celu zwiększenie ich udziału w procesie planowania i realizacji zadań. Nawet wymagane prawem konsultacje społeczne, według przedstawicieli niektórych organizacji, traktowane były często jako „pozorne i wymuszone”, a postulaty lokalnych organizacji niejednokrotnie nie były w rzeczywistości uwzględniane (Mandrysz, 2020). Władze lokalne często po prostu zlecały tworzenie strategii wyspecjalizowanym firmom doradczym i zapewniały sobie i wpływ na zapisy umieszczane w tym dokumencie. Dominowała więc raczej wspomniana już metoda planowania społecznego przez władze niż rzeczywiste przekazanie odpowiedzialności za procesy planowania strategicznego grupom lokalnych działaczy i formalnych podmiotów (Faliszek, Kowalczyk, Mandrysz, Leśniak-Berek i Wódcz, 2010). Do metod kompleksowej koordynacji lokalnych inicjatyw można także zaliczyć tworzenie tzw. centrów aktywności lokalnej (CAL) jako sposobu pobudzania aktywności społecznej opierającej się na spotkaniach i negocjacjach lokalnych grup interesu. W ramach CAL nie tworzone zwykle nowej organizacji formalnej, a jedynie pobudzano relacje współpracy wśród różnych lokalnych organizacji działających na obszarze miejscowości lub gminy (takich jak samorząd lokalny, organizacje pozarządowe, kluby osiedlowe, domy kultury) w celu kompleksowego planowania i koordynowania realizacji projektów, które wcześniej realizowane były całkowicie niezależnie i bez koordynacji (Furmankiewicz i Królikowska, 2010; Jordan, 2014).

Z idei kompleksowej koordynacji lokalnych inicjatyw wywodzi się także metoda tworzenia formalnych partnerstw terytorialnych, które w zinstytucjonalizo-



wanej formie mają być organizacjami koordynującymi i pobudzającymi wspólne działania różnych organizacji na poziomie lokalnym lub subregionalnym.

5.2. Rola partnerstwa w rozwoju lokalnym

5.2.1. Zarys pojęcia partnerstwa terytorialnego

Społeczność obszarów wiejskich nie tylko stanowi wspólnotę lokalną, ale jest jej podstawową wartością (Kłodziński, 2007). Niezwykle istotne w procesie aktywizacji społeczności lokalnych jest partnerstwo trzech sektorów: administracji, biznesu i organizacji pozarządowych. Zdolność współpracy w grupie jest bezpośrednio związana z poziomem kapitału społecznego, jakim dysponuje dana wspólnota (Czapiewska, 2010). Partnerstwa terytorialne w literaturze postrzegane są jako narzędzia mające pobudzać rozwój społeczny i zaangażowanie lokalnych społeczności w proces zarządzania zasobami lokalnymi, co ma zwiększyć jego efektywność (Furmankiewicz i Królikowska, 2010).

Partnerstwo – rozumiane jako proces konsultacji z interesariuszami niepublicznymi w zakresie planowania rozwoju społeczno-ekonomicznego i sterowania nim – było jedną z przewodnich idei legislacji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Współpraca terytorialna podmiotów publicznych i prywatnych (w tym przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych), określana mianem partnerstwa, propagowana była nie tylko w krajach Unii Europejskiej, lecz także w krajach Ameryki Północnej. Działania dotyczyły najczęściej aktywizacji lokalnych społeczności na danym terytorium, rozwoju społeczno-ekonomicznego, rozwiązywania określonych problemów lub dostarczania określonych usług publicznych. Lloyd (2004) uważa, że ważną cechą partnerstwa jest tworzenie i podtrzymywanie relacji zaufania pomiędzy uczestnikami procesu współpracy. Jego istotną rolą ma być także sprzyjanie negocjacom na temat podziału władzy pomiędzy uczestniczącymi w nim „jednostkami, agendami i grupami” (Lloyd, 2004). Partnerstwo ma być mechanizmem służącym wypracowaniu zgody w sprawie zasad współpracy, które pozwolą na ustalenie wspólnych celów oraz określenie, jakie lub czyje interesy przeważą nad innymi przy jego realizacji. Według tej definicji zasada równości partnerów nie musi być stosowana.

Pojęcie partnerstwa było często wykorzystywane w dokumentach Unii Europejskiej w podkreśleniu roli konsultacji społecznych i partycypacji podmiotów niepublicznych w formułowaniu polityk i strategii działania. Komisja Europejska w wielu dokumentach deklarowała poparcie budowy partnerstwa pomiędzy różnymi podmiotami, w większości procesów politycznych, włączając w to szczególnie planowanie strategiczne i wydatkowanie środków finansowych redystrybuowanych przez instytucje Unii Europejskiej (Dąbrowski, 2013).



W Polsce w krajowej strategii rozwoju regionalnego w latach 2010-2020 pojęcie partnerstwa było zdefiniowane jako „współdział, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w tworzeniu polityki i osiąganiu jej celów, a także monitorowaniu i ewaluacji podejmowanych w ramach polityki regionalnej działań interwencyjnych. We współuczestniczeniu, współdecydowaniu muszą brać udział podmioty publiczne i prywatne, których decyzje mają największy wpływ na przebieg procesów rozwojowych w różnych skalach terytorialnych” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010). W dokumencie tym podkreślono, że zaangażowanie podmiotów niepublicznych w politykę regionalną ma odbywać się „na równorzędnych prawach”, a nie jedynie na podstawie konsultacji społecznych, które nie zawsze są uwzględniane przy podejmowaniu decyzji.

Według Supronia (2016) partnerstwo ma tworzyć sieć powiązań i relacji pomiędzy jednostkami i organizacjami, które biorą udział w procesie planowania rozwoju lokalnego. Wymienia przy tym przedsiębiorców, władze lokalne i organizacje pozarządowe jako trzy podstawowe sektory uczestniczące w działaniach lokalnych.

McAlinden (2004) uważa z kolei, że partnerstwo jest długotrwałą relacją między różnymi podmiotami prowadzącymi działalność w podobnych sferach gospodarki. Jakkolwiek bezpośrednio nie używa on słowa „współpraca”, to jednak treść jego wypowiedzi wyraźnie wskazuje na współdziałanie w realizacji zbieżnych interesów. Wskazuje on, że partnerstwo stanowi jedną z podstawowych zasad wykorzystywanych w organizacji wydatkowania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Analizuje jako partnerstwa różne sformalizowane formy współpracy pomiędzy władzami i podmiotami publicznymi, które funkcjonowały w krajach europejskich. W jego rozumieniu o partnerstwie można mówić w prawie każdym przypadku stworzenia grupy doradczej lub decyzyjnej złożonej z przedstawicieli władz publicznych i podmiotów prywatnych (przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych). Przykładem mogą być różnego typu komitety zarządzające funduszami strukturalnymi na poziomie państwa, regionu bądź gminy czy też zajmujące się rozwiązywaniem określonych problemów społecznych (np. partnerstwa na rzecz zatrudnienia). Jego zdaniem współpraca w takich grupach pozwala na efektywniejsze wykorzystywanie środków Unii Europejskiej w wyniku lepszej koordynacji, unikania powielania tych samych działań czy też większej innowacyjności niż w hierarchicznych strukturach administracji państwowej.

Jednym z celów partnerstwa jako organizacji jest zaangażowanie w procesy zarządzania zasobami publicznymi – zarezerwowane dotychczas dla administracji państwowej – grup społecznych wcześniej częściowo lub całkowicie wykluczonych z tych działań. Odbywać się to ma poprzez udział reprezentantów sektora społecznego i ekonomicznego w planowaniu strategicznym i wyborze realizowanych działań publicznych nie tylko jako konsultantów, ale także podmiotów współdecydujących. W ten sposób następuje wzmocnienie oddolnych form zarządzania zasobami lokalnymi oraz włączenie zasobów niepublicznych w realizację celów wspólnoty. W ten koncept wpisywały się między innymi programy i działania naśladujące Ini-



cyjatywę Wspólnotową LEADER, które wspierały tworzenie zrzeszeń zwanych lokalnymi grupami działania, opartych na oddolnym, terytorialnym i partycypacyjnym podejściu w zarządzaniu zasobami (Furmankiewicz, Janc i Macken-Walsh 2016; Marquardt, Möllers i Buchenrieder, 2012).

5.2.2. Program tworzenia partnerstw terytorialnych

Idea terytorialnego współzarządzania w ramach partnerstwa zakłada wysokie zaangażowanie lokalnych podmiotów i osób w procesy kooperacji, planowania i rozwoju. Pożądaną cechą tego typu organizacji ma być relatywnie wysoka otwartość na angażowanie różnych lokalnych interesariuszy w procesy podejmowania decyzji, bez dominacji jednej grupy interesu (Moseley, 2003).

Partnerstwa tworzone są w celu łączenia i koordynowania działań podejmowanych przez podmioty w celu poprawy ich wyników, ale także w celu poprawy relacji społecznych.

Formy partnerskiego współdziałania (Bąbska i Rymśa, 2014) to:

- **Sieć** – jest formą partnerstwa, w której współpraca oparta jest na mało sformalizowanych zasadach i założeniu, że przystąpienie do partnerstwa nie powoduje ograniczenia autonomii poszczególnych podmiotów. Celem partnerstwa jest głównie wymiana informacji.
- **Koordynacja** – oznacza bliższy związek podmiotów wchodzących w skład partnerstwa. Członkostwo jest bardziej stabilne niż w sieci, dookreślone formalną umową i wymaga zaangażowania czasu, środków finansowych i innych zasobów. Koordynacja jest zazwyczaj związana z realizacją jakiegoś konkretnego lecz krótkoterminowego celu.
- **Współpraca** oznacza, że podmioty wchodzące w skład partnerstwa są ze sobą ściśle powiązane i oddają część swojej autonomii na rzecz współpracy. Cele są konkretne, najczęściej złożone i dalekosiężne. Wszelkie działania, zaangażowanie finansowe, osobowe czy rzeczowe partnerów określone są formalną umową.

Jedną z najbardziej ustrukturyzowanych form współdziałania o charakterze sieciowym są partnerstwa lokalne, będące związkiem współdziałających ze sobą podmiotów formalnych i nieformalnych reprezentujących różne sfery życia społecznego i różne środowiska. Partnerstwa lokalne, łącząc różne instytucje, organizacje i osoby fizyczne, umożliwiają szersze spojrzenie na problemy, stwarzają większe możliwości działania, zwiększają ich efektywność oraz zapobiegają dublowaniu działań. Tym samym budowany jest zarówno kapitał ludzki, jak i kapitał społeczny wspólnoty.

Organizacje pozarządowe wyróżniają się tym, że działają *non profit*, tzn. ich działania nie są nakierowane na zysk, a aktywność ta w dużej mierze bazuje na pracy ochotników, czyli wolontariuszy (Śnieciński, 2014). Głównymi formami prawnymi organizacji pozarządowych w Polsce są stowarzyszenia i fundacje. Wobec tych



podmiotów zamiennie używa się też często określenia z języka angielskiego NGO (*Non-Governmental Organizations*). Teoretycznie lokalni interesariusze w partnerstwach powinni poprzez negocjacje dochodzić do kompromisu uwzględniającego potrzeby i interesy większości zaangażowanych podmiotów (Simard i Chiasson 2008).

W Polsce organizacje typu partnerstwa terytorialne zaczęły być tworzone na większą skalę dopiero na początku XXI wieku. Początkowo literatura na ich temat dotyczyła przede wszystkim ogólnych założeń ich funkcjonowania i problemów transferu wzorów organizacyjnych z bogatych krajów demokratycznych do Polski lub wdrażania programów przedakcesyjnych Unii Europejskiej (Furmankiewicz, 2018). Koncentrowano się na zagadnieniach aktywizacji społeczności lokalnych, rozwiązywaniu wybranych problemów społecznych, a nie na kwestii przekazywania części kompetencji z sektora publicznego do prywatnego. Informacje o inicjatywach wspólnotowych wdrażających model partnerstwa terytorialnego od 1991 r. pojawiały się bardzo rzadko (Halamska, 2011). Trzeba podkreślić, że utworzenie pierwszych partnerstw terytorialnych w Polsce często nie było wynikiem całkowicie oddolnych inicjatyw lokalnych, ale był to świadomy wybór zespołów wdrażających projekty inicjowania terytorialnych sieci kooperacji międzysektorowej. Przykładem są np. projekty realizowane przez Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego z Katowic w województwach małopolskim, pomorskim i lubelskim (2002-2003), projekty finansowane z brytyjskiego funduszu Know-How (w latach 2001-2002 wybrano województwo świętokrzyskie) i innych fundacji (Furmankiewicz i Królikowska, 2010). Często wybierano obszary, które zdaniem koordynatorów danego projektu szczególnie wymagały zachęty do współpracy lokalnej różnych podmiotów i osób.

Za jedną z często analizowanych form organizacyjnych, które wdrażają idee *territorial* lub *regional governance* uznaje się tzw. partnerstwa terytorialne, w tym m.in. lokalne grupy działania typu LEADER (LGD) funkcjonujące obecnie w całej Unii Europejskiej na obszarach wiejskich (Böcher, 2008; Furmankiewicz, 2013; Halamska, Michalska i Śpiewak, 2010). W latach 1991-2006 tworzenie i działania LGD wspierano ze środków trzech kolejnych inicjatyw wspólnotowych LEADER, a w kolejnych okresach 7-letniego programowania 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027 w ramach tzw. Osi 4. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Partnerstwa terytorialne oparte są na dobrowolnych porozumieniach pomiędzy władzami gmin, lokalnymi organizacjami i przedsiębiorcami uczestniczącymi w tego typu działaniach. Dodatkowo ich cechy organizacyjne w wysokim stopniu uwarunkowane są aktualnymi wymogami programów wspierających je finansowo. Partnerstwo tego rodzaju zrzesza lokalnych przedstawicieli trzech sektorów: społecznego, publicznego i prywatnego. W Polsce podstawą prawną działania LGD są ustawy: o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz o stowarzyszeniach.

Członkami tych organizacji mogą być m.in. przedstawiciele samorządów, placówek oświaty, kultury, parafii, organizacji i stowarzyszeń działających na danym



terenie, firm, spółdzielni itp., a także zwykli mieszkańcy. LGD zarejestrowane są w Krajowym Rejestrze Sądowym jako stowarzyszenia (rzadziej jako fundacje lub związki stowarzyszeń), mają statut i wybrane władze: radę, zarząd i komisję rewizyjną. Najważniejszym gremium decyzyjnym LGD jest zgromadzenie członków. LGD przygotowuje lokalną strategię rozwoju. Obszar nią objęty powinien być spójny. Po akceptacji LGD przez samorząd danego województwa może ona korzystać ze środków finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Udział LGD w sieciach regionalnych, krajowych i międzynarodowych jest ważnym aspektem rozwoju zarówno samych instytucji, jak i obszarów i społeczności, dla których działają. Wielopoziomowa organizacja działań sieci LGD pozwala na stałą wymianę doświadczeń i wiedzy pomiędzy członkami. W swoich badaniach Lopolito i in. (2015) wykazali, że LGD zwiększyły kompetencje sieci, a także zmniejszyły dystans pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

Partnerstwa tworzone są w celu łączenia i koordynowania działań podejmowanych przez podmioty w celu poprawy zarówno ich wyników, jak i relacji społecznych. LGD są głównym i podstawowym poziomem programu LEADER (Sykała, 2015).

5.3. Znaczenie inicjatywy LEADER dla rozwoju lokalnego

5.3.1. Koncepcja LEADER

W celu poprawy sytuacji społecznej na obszarach wiejskich państw członkowskich Unii Europejskiej został opracowany program LEADER. Jego nazwa jest skrótem od francuskiego *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* i oznacza relacje między działaniami podejmowanymi na rzecz rozwoju gospodarczego wsi czy współpracę między różnymi podmiotami działającymi tam dla rozwoju wsi i jej mieszkańców (Hoffmann i Hoffmann, 2018).

Koncepcje wielofunkcyjnego, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich po wejściu Polski do Unii Europejskiej uzyskały instytucjonalne instrumentarium dla realizacji. Umożliwiono wdrażanie na polskiej wsi takich programów europejskich, jak LEADER czy „Odnowa Wsi”. Dzięki realizacji tego drugiego unowocześnia się polską wieś według współczesnych standardów cywilizacyjnych z zachowaniem jej tożsamości, lokalnych tradycji, określonej specyfiki społeczno-kulturowej. Dbą się o nowoczesny wystrój przestrzeni i jej funkcjonalność w stopniu zapewniającym podniesienie standardów życia mieszkańców. Konsekwencją przystąpienia do poszczególnych edycji LEADER+ jest długofalowy proces rozwoju określony wieloletnią strategią. Przedsięwzięcia wytyczone przez cele kierunkowe mają przyczynić się w dłuższej perspektywie do spełnienia, nakreślonej w dokumencie, wizji obszaru partnerstwa, w którego skład wchodzi gminy zainteresowane współpracą. Współpraca trójsektorowa gmin może stać się pierwszym krokiem do tworzenia



organizmów (wspólnot obszarowych) szerszych niż historycznie, w naturalny sposób tworzona wioska czy administracyjnie określone sołectwo czy gmina. Realizacja lokalnych strategii i planów społeczno-gospodarczego rozwoju stwarza szansę na wytworzenie się mikroregionów w ramach większych kompleksów, jakimi są województwa.

Większość partnerstw powstało jako program pilotażowy LEADER+. Projekty koncentrowały się na poprawie jakości życia oraz rozwoju zasobów przyrodniczych i kulturowych. Najaktywniejszymi partnerami były samorządy i lokalne organizacje wolontariackie. Głównymi celami działania była promocja turystyczna i rozwój infrastruktury, restrukturyzacja obszarów wiejskich oraz promocja produktu lokalnego (Furmankiewicz, Knieć i Atterton 2015). Jak podkreślili Macken-Walsh i Curtin (2012), LEADER został zaprojektowany tak, aby funkcjonować na podstawie dwóch zasad:

- podejmowanie decyzji odbywa się jak najbliżej miejsca realizacji (zasada pomocniczości),
- hierarchiczne struktury decyzyjne zastępowane przez mechanizmy angażujące przedstawicieli szerokiego spektrum grup rządowych i pozarządowych.

Od 2007 roku LEADER przestał być osobnym programem. Obecnie jest to część programu finansowanego z funduszy europejskich (np. Funduszu Rolnego oraz Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Podstawowe cechy podejścia LEADER:

- 1) **oddolność** (udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii),
- 2) **terytorialność** (lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru),
- 3) **zintegrowanie** (łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu),
- 4) **partnerstwo** (lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektorów publicznego, społecznego i gospodarczego),
- 5) **innowacyjność** (w skali lokalnej),
- 6) **decentralizacja zarządzania i finansowania**,
- 7) **sieciowanie i współpraca** (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk).

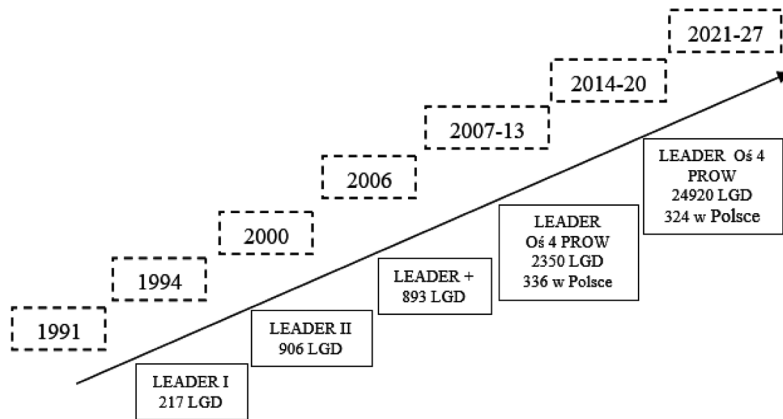
LEADER to rozwój lokalny kierowany przez społeczność, wspierany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Jest to jedno z działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Poddziałania:

- 19.1. Wsparcie przygotowawcze.
- 19.2. Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.
- 19.3 Przygotowanie i realizacja działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania.
- 19.4. Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji.



W ramach podejścia LEADER funkcjonują LGD będące rodzajem partnerstwa terytorialnego powstałego jako oddolna inicjatywa, zrzeszająca przedstawicieli lokalnych organizacji z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz mieszkańców działających na rzecz lokalnej społeczności. W Polsce obecnie działają 324 lokalne grupy działania, których lokalne strategie rozwoju zostały wybrane do realizacji i finansowania ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w ramach działania LEADER (rys. 4). Liczba lokalnych grup działania związana jest przede wszystkim z liczbą ludności wiejskiej i powierzchnią kraju. Obecnie na terenie Unii Europejskiej działa ich 2989 (bez uwzględnienia Wielkiej Brytanii liczba LGD wynosiła 145), w tym w Polsce liczba ta się nie zmieniała i wynosi 324 (European Network, 2022). Jedną z podstawowych cech podejścia LEADER jest sieciowanie. W Polsce lokalne grupy działania od początku realizacji projektów w ramach pilotażowego programu LEADER+ nawiązywały współpracę z innymi LGD, co doprowadziło do powołania sieci regionalnych na poziomie województwa. Dzięki aktywności LGD, które uczestniczyły w wydarzeniach organizowanych na forum europejskim, nawiązywane były również kontakty z sieciami z innych państw, a także z siecią europejską – ELARD (Bogusz i in., 2021).



Rys. 4. Etapy programu LEADER i liczba LGD w poszczególnych okresach ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Bogusz i in., 2021; Hoffmann i Hoffmann, 2018; Kieft i Mannintvelt, 2004).

Jedną z fundamentalnych zasad podejścia LEADER jest współpraca. Rozwój kapitału społecznego rozumianego jako „sieć indywidualnych relacji lub relacji przenikających zbiorowość jako szczególny zasób osobisty lub grupowy, który jest wymierny na inne cenione przez ludzi dobra czy usługi, przynosząc korzyści w różnych dziedzinach, a ich posiadaczowi dając dodatkowe szanse bogacenia się i poszerzania relacji, a więc zyskiwania jeszcze większych korzyści” (Bogusz i in., 2021), jest jednym z kluczowych wyzwań w rozwoju społeczności lokalnej.

Według Sztompki (2016) kapitał społeczny przedstawiany jest jako te „właściwości życia społecznego – sieci, normy i zaufanie – które pozwalają członkom społeczeństwa bardziej skutecznie osiągać wspólne cele, ponadto odnosi się do więzi społecznych i towarzyszących im norm oraz zaufania.

Większość projektów LEADER w poprzedniej edycji (2007-2013) była ukierunkowana na konkretne potrzeby społeczności, takie jak wzmocnienie kapitału ekonomicznego przez promocję turystyki wiejskiej (około 30% projektów LEADER w całej UE), dodawanie wartości do produkcji rolnej przez lokalne inicjatywy brandingowe lub inne inicjatywy podkreślające wartość żywności produkowanej lokalnie (15%) lub przez wspieranie małych firm i przemysłu rzemieślniczego (12%), niektóre zaś projekty LEADER koncentrowały się na wzmocnieniu kapitału społecznego na poziomie społeczności, skupiając się na szkoleniach i inicjatywach rozwoju społecznego (10%).

Program LEADER umożliwił aktywizację społeczności lokalnych, udzielając im pomocy finansowej na wybrane inwestycje. Projekty realizowane przez beneficjentów zmieniły przestrzeń wiejską i jej rozwój oraz dbał o dziedzictwo kulturowe, m.in. organizując imprezy plenerowe. W ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” LGD realizowały wspólne przedsięwzięcia na trzech poziomach: (1) w ramach jednego województwa, (2) w obrębie jednego kraju (międzyregionalny) oraz (3) międzykrajowe. Tego typu projekty pomogły lokalnej społeczności otworzyć się na zewnątrz ze swoimi osiągnięciami czy problemami. Współpraca LGD w ramach tego działania pozwoliła im na zaprezentowanie swojej atrakcyjności turystycznej, dziedzictwa kulturowego i produktów regionalnych oraz wymianę doświadczeń z obszaru ich działania. Realizacja lokalnej strategii rozwoju w ramach „Różnicowania działalności pozarolniczej”, „Tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw”, „Odnowy wsi” i „Małych projektów” dzięki projektom poprawiła warunki życia mieszkańców wsi m.in. w nowych miejscach pracy poza rolnictwem, nowych mikroprzedsiębiorstwach, budowie i modernizacji szkół, boisk sportowych, bazy turystycznej i wielu projektach „miękkich”: wszelkiego rodzaju festynach, dożynkach, targach i szkoleniach.

Według sugestii Komisji Europejskiej (2013), w okresie programowania (2014-2020) należało wprowadzić bardziej wyraźne wsparcie dla tworzenia wielofunduszowych strategii kierowanych przez społeczność lokalną.

Utworzone w Polsce LGD są w wysokim stopniu wynikiem procesów europeizacji, a więc upodabniania się narodowych systemów społeczno-gospodarczych wewnątrz Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim z celowego działania instytucji zarządzających tą organizacją międzynarodową, lecz także z naturalnych procesów dyfuzji innowacji związanych z zanikiem barier między państwami członkowskimi. Pojawia się pytanie, na ile organizacje te są wyłącznie narzędziem pozyskiwania środków z Unii Europejskiej, a na ile bardziej trwałymi formami współzarządzania zasobami lokalnymi? W analizach współpracy międzygminnej Swianiewicz i in. (2016) odnosili się przede wszystkim do dwóch poziomów europeizacji: absorpcyjnego i transformacyjnego.

W Polsce są 324 lokalne grupy działania, których lokalne strategie rozwoju zostały wybrane do realizacji i finansowania, w tym 292 LGD ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w ramach działania LEADER (rys. 5). Instrument RLKS¹³, wykorzystujący środki EFRROW, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), wdrażany jest w dwóch województwach: kujawsko-pomorskim i podlaskim, gdzie obok lokalnych grup działania i rybackich grup działania funkcjonuje 8 miejskich grup działania.

W ten sposób LEADER można uznać za program zajmujący się kwestią rozwoju obszarów wiejskich przez akumulację i wykorzystanie kapitału społecznego. Program LEADER jest kluczowym przykładem zaangażowania Europejskich Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich w modele pomocniczości i partnerstwa jako niezbędne dla rozwoju terytorialnego. Uważa się, że odbywa się to poprzez proces projektowy oraz tworzenie partycypacyjnych struktur decyzyjnych, takich jak partnerstwa, w miejscowościach. Pojawienie się programu LEADER było odzwierciedleniem rosnącego w Europie konsensusu co do tego, czym jest zintegrowany rozwój obszarów wiejskich i jak najlepiej go promować. Pod wieloma względami LEADER uosabia zasadnicze elementy oddolnego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich, które obejmuje na przykład endogeniczny akcent rozwojowy, ukierunkowanie terytorialne z tworzeniem i wdrażaniem programów rozwoju lokalnego dostosowanych do lokalnych wymagań, nacisk na – partnerstwa sektora prywatnego i wolontariatu oraz autentyczne zaangażowanie ludności lokalnej przez proces mobilizacyjny jako źródło rozwoju obszarów wiejskich.

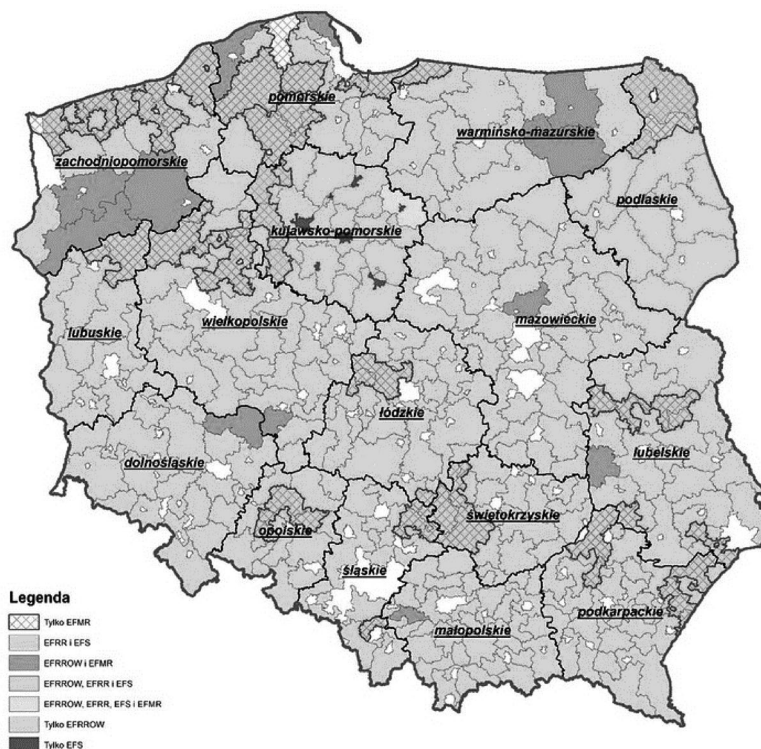
¹³ **Instrument RLKS** – Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (*Community-led local development*, CLLD) oparty jest na metodzie LEADER stosowanej w perspektywie finansowej Unii Europejskiej (UE) 2007-2013. Jest instrumentem, który w perspektywie finansowej UE 2014-2020 umożliwia zastosowanie metody LEADER także w ramach polityki spójności. Komisja Europejska formułuje następujące zasady CLLD, które są w znacznym stopniu powtórzeniem zasad zidentyfikowanych jako kluczowe przy ewaluacji podejścia LEADER:

- działania kierowane do konkretnego obszaru (a nie do poszczególnych sektorów czy indywidualnych beneficjentów), zdefiniowanego na poziomie subregionalnym,
- stworzenie lokalnego partnerstwa (lokalnej grupy działania) obejmującego przedstawicieli sektora publicznego, prywatnego i społecznego, w którym ani sektor publiczny, ani żadna grupa interesu nie będą dysponowały więcej niż 49% głosów przy podejmowaniu decyzji,
- przygotowanie zintegrowanej i wielosektorowej strategii rozwoju dla danego obszaru,
- uwzględnienie lokalnych potrzeb i potencjału, a także takich elementów, jak innowacja (w kontekście lokalnym), sieciowanie i współpraca między obszarami.

Komisja Europejska stworzyła możliwość, aby strategia opracowana przez lokalne partnerstwo mogła być finansowana z więcej niż jednego funduszu. Oznaczać to może:

- powstanie, obok partnerstw wiejskich, także partnerstw miejskich, które będą łączyły w jednej strategii (a nawet w ramach jednego projektu) środki na rozwój regionalny (np. rozwój przedsiębiorczości) z działaniami aktywizująco-szkoleniowymi finansowanymi przez EFS,
- powstanie partnerstw łączących część lub całość obszaru miejskiego z otaczającymi go terenami wiejskimi (ewentualnie także zależnymi od rybactwa),
- korzystanie przez istniejące lokalne grupy działania i lokalne grupy rybackie ze środków EFRR i EFS dla sfinansowania części działań przewidzianych w strategiach.





Rys. 5. Mapa obszarów poszczególnych LGD oraz funduszy, z jakich LGD wdrażają lokalną strategię rozwoju

Źródło: na podstawie (KSOW, 2022).

Komisja Europejska opublikowała w drugiej połowie marca 2022 r. badanie oceniające dotychczasowy wpływ podejścia LEADER na rozwój terytorialny. Konkluzja mówi, że w ramach podejścia LEADER opracowano rozwiązania, które na gruncie lokalnym stanowiły skuteczną odpowiedź wobec wyzwań i możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego. W badaniu zebrano dowody dotyczące projektowania, wdrażania i skutków płynących z tego podejścia. Obejmowało to analizę wydatków krajów UE, przeprowadzenie między innymi ogólnounijnych ankiet, wywiadów i lokalnych studiów przypadku. Choć LEADER stanowi zaledwie około 7% środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), udowodnił już swoje znaczenie i skuteczność w przyczynianiu się do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Unii Europejskiej (KSOW, 2022).

5.3.2. Realizacja projektów w ramach inicjatywy LEADER

Najsilniejsze obszary podejścia LEADER to tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy, zwiększenie wartości dodanej na gruncie lokalnym oraz modernizacja przedsiębiorstw. Dodatkowo za korzyści uznaje się również zwiększenie zdolności i wiedzy w zakresie lokalnego zarządzania w działaniach prowadzonych w ramach podejścia LEADER. Należy podkreślić, że wiedza w programie LEADER jest ważna co najmniej w dwóch wymiarach. Po pierwsze, rozumiana jako zasób instytucji wdrażającej lokalne strategie rozwoju. Po drugie, jako zasób ludności mieszkającej i pracującej na obszarze objętym działaniem LGD. Mając na uwadze perspektywę wszystkich uczestników, a więc całe istniejące spektrum wiedzy, mówić można o różnych rodzajach wiedzy, wnoszonych przez poszczególne grupy partnerów społecznych. Przede wszystkim wyróżnić można trzy zasadnicze rodzaje wiedzy, które w procesach rozwoju mają istotne znaczenie: wiedzę naukową, wiedzę menadżerską i wiedzę lokalną (Bogusz i in., 2021).

Programy wsparcia Unii Europejskiej kierowane na realizację projektów rozwoju obszarów wiejskich to przede wszystkim: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Regionalne Programy Operacyjne. Celem głównym PROW 2014-2020 była poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. W ramach tego programu mogły być realizowane projekty, które wpisywały się w priorytety unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, a mianowicie: ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich; poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych; poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie; odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa; wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym; zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich. Wśród wielu działań planowanych do realizacji w minionym okresie programowania zaplanowano także kontynuację działań związanych z rozwojem zrównoważonym obszarów wiejskich, a wśród nich przedsięwzięcia dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej i przedsiębiorczości – realizowane zarówno indywidualnie, jak i w ramach lokalnych strategii rozwoju wdrażanych w podejściu LEADER.

Dla przykładu podane jest kilka zadań realizowanych przez polskie LGD z regionu Małopolski (np. LGD Podbabiogórze, LGD Olkusz, LGD Śliwkowy Szlak, LGD Partnerstwo na Jurze, LGD Korzenna, LGD Wadoviana, LGD Wielicka Wieś i inne): utworzenie regionalnej platformy organizacji działających na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, włączonej w sieć kontaktów na poziomie europejskim; budowanie partnerstwa pomiędzy członkami sieci regionalnej



w celu wspólnego, aktywnego uczestniczenia w kreowaniu polityki państwa oraz Unii Europejskiej wobec wsi i terenów wiejskich; propagowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, z uwzględnieniem zarówno interesów gospodarczych mieszkańców, jak i wymogów ochrony dziedzictwa oraz krajobrazu kulturowego i przyrodniczego wsi; inicjowanie współdziałania na rzecz rozwoju cywilizacyjnego, społecznego, ekonomicznego obszarów wiejskich; opiniowanie aktów prawnych i podejmowanie inicjatyw legislacyjnych zmierzających do stanowienia prawa sprzyjającego zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich.

To tylko przykładowe zadania wybranej regionalnej organizacji. Podobnych zadań organizacji LGD jest w kraju wiele. Wpisują się w nie różne projekty związane z podnoszeniem jakości życia na obszarach wiejskich. Wśród nich są np. projekty związane z rozwojem ekonomii społecznej łączące w sobie cele społeczne zarówno, jak i gospodarcze, a niejednokrotnie związane także ze środowiskiem naturalnym. Projekty te dotyczą głównie inkluzji społecznej osób wykluczonych. Innym przykładem może być projekt e-obywatel – nowe umiejętności cyfrowe, w którym uczestniczyło 68 gmin w ramach partnerstwa lokalnego, a którego celem było m.in. wzmocnienie umiejętności cyfrowych mieszkańców, a także wyposażenie lokalnych partnerstw w narzędzia metodyczne (programy szkoleń, szkolenia elektroniczne, narzędzia zarządcze i metody pracy) i sprzęt, pozwalające na funkcjonowanie lokalnych centrów wspierania kompetencji cyfrowych mieszkańców (Bogusz i in., 2021).

Realizowane projekty dotyczyły wszystkich dziedzin życia na obszarach wiejskich. Zarządzanie projektami rozwoju obszarów wiejskich oraz upowszechnianie rezultatów tych projektów – przy wykorzystaniu szerokiego spektrum metod, sposobów, kanałów, narzędzi – niesie ze sobą wiele korzyści. Wśród nich można wskazać m.in.:

- poszerzanie wiedzy z zakresu zarządzania projektami – poprzez informacje upowszechniane przez zarządzających funduszami UE, wiedzę przekazywaną na szkoleniach z zakresu zarządzania, wymianę doświadczeń na platformach dyskusyjnych;
- doskonalenie umiejętności zarządzania projektami – z wykorzystaniem zarówno posiadanej wiedzy, umiejętności, doświadczeń, jak i wartości zakorzenionych w kulturze organizacji czy kulturze lokalnej;
- upowszechnianie dobrych praktyk (efektów zrealizowanych projektów) – mających w pewnym stopniu cechy innowacyjności, możliwych do zastosowania przez innych w podobnych warunkach;
- podnoszenie jakości lokalnego kapitału intelektualnego przez uczenie, jak poszerzać wiedzę, jak przetwarzać informacje i doskonalić umiejętności, wzorując się na przykładach innych;
- poszerzanie grona beneficjentów projektów związanych z rozwojem obszarów wiejskich;



- aktywizacja społeczności lokalnej w zakresie społecznym, zawodowym, budowania więzi społecznych;
- stwarzanie możliwości oddziaływania na politykę zarządzania programami Unii Europejskiej przez upowszechnianie idei tworzenia lobby na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, np. przez sieci regionalne LGD;
- promocja działania LGD, budowanych w jego ramach partnerstw dla realizacji wspólnych projektów związanych z rozwojem lokalnym czy też budowanie społeczeństwa obywatelskiego dzięki projektom społecznym; promocja obszarów wiejskich.

Spoleczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju turystyki na obszarach wiejskich

6

6.1. Uwarunkowanie rozwoju turystyki na obszarach wiejskich

Rozwój lokalny jest najczęściej związany z pozytywnymi zmianami ilościowymi, jakościowymi oraz strukturalnymi w lokalnej wspólnocie mieszkańców danego terenu. Powszechnie za turystykę wiejską uznaje się każdą formę turystyki, odbywającą się w środowisku wiejskim i wykorzystującą jego zasoby oraz walory związane głównie z dziedzictwem kulturowym wsi i środowiskiem przyrodniczym oraz krajobrazowym (Ana, 2017). Pomimo że rozwój turystyki jako czynnik przemian społeczno-gospodarczych jest często rozpatrywany na poziomie kraju (Niemczyk i Seweryn, 2012) lub regionów (Shapley i Telfer, 2002), to jednak o jej przemianach decyduje się na poziomie gminy (Kosmaczewska, 2013). Znaczenie rozwoju turystyki w regionie jest niezaprzeczalne. Rozwój ruchu turystycznego aktywizuje lokalną gospodarkę poprzez napływ kapitału, rozwijają się małe i średnie przedsiębiorstwa, powstają nowe miejsca pracy, lokalne firmy notują wyższe obroty, zwiększają się dochody miejscowej ludności, a do budżetu wpływają wyższe podatki. Rola sektora turystycznego jest tym większa, że kreuje on też dodatkową działalność gospodarczą (a tym samym zatrudnienie), pobudzając koniunkturę w innych sektorach (np. w budownictwie, przemyśle, rolnictwie) (por. Niemczyk i Seweryn, 2012). W rezultacie rozwój turystyki może skutkować bogaceniem się przedsiębiorstw, samorządów i lokalnej społeczności. W tym kontekście funkcję turystyczną regionów można rozpatrywać w wielu aspektach, m.in. w aspekcie społecznym – jako czynnik poprawy jakości życia mieszkańców, oraz w aspekcie ekonomicznym – jako czynnik aktywizacji lokalnej gospodarki (Niemczyk i Załona, 2015).

Turystyka na obszarach wiejskich przyciąga różne kategorie turystów, w tym głównie turystów indywidualnych lub podróżujących w małych grupach, którzy poszukują ciszy i spokoju, kontaktu z przyrodą, preferują pobyt w małych obiektach hotelowych, pensjonatach, prywatnych domach lub gospodarstwach rolnych. Są to zarówno turyści urlopowi (dłuższe wakacje), jak i osoby przyjeżdżające w celach biznesowych i tzw. odwiedzający jednodniowi (wycieczkowicze), korzystający z walorów środowiska naturalnego i krajobrazu, stąd inne określenia turystyki



związanej z obszarami wiejskimi, tj. turystyka zielona, ekologiczna, historyczna, przyrodnicza, zrównoważona i in. (Gralak i Kacprzak, 2021). Turystyka wiejska obejmuje różne rodzaje aktywności rekreacyjnych organizowane przez mieszkańców wsi przy wykorzystaniu lokalnych zasobów oraz na obszarze „tradycyjnej wsi” – którą charakteryzuje niski stopień zaludnienia, przewaga rolnictwa rodzinnego oraz tradycyjne struktury społeczne. Turystyka wiejska opiera się na indywidualnych, a także lokalnych inicjatywach tworzenia małych przedsiębiorstw i daje zatrudnienie przede wszystkim osobom związanym z rolnictwem (Lane i Kastenholtz, 2015).

Turystyka wiejska			
Krajobraz wiejski	Dziedzictwo wsi	Życie wsi	Aktywny wypoczynek
<ul style="list-style-type: none"> - góry, - rzeki, - jeziora, - lasy, - natura, - widoki, pejzaże 	<ul style="list-style-type: none"> - tradycyjna architektura, - zabytki prehistoryczne, - zamki, dwory, kościoły, - malownicze wioski 	<ul style="list-style-type: none"> - rękodzieło, - imprezy lokalne, - wiejska kuchnia, - muzyka ludowa, - agroturystyka 	<ul style="list-style-type: none"> - jeździectwo, - turystyka piesza, - turystyka rowerowa, - wędkarstwo, - sporty wodne

Rys. 6. Elementy składowe turystyki wiejskiej

Źródło: na podstawie (Legenis, 2001).

Turystyka wiejska jest obszarem odkrywania lokalnych wartości (rys. 6), w tym lokalnych tradycji, zasobów krajobrazu i materialnego dziedzictwa kulturowego. Daje odwiedzającym możliwość poznania życia na wsi, obserwowania przestrzeni wiejskiej, poznania stylu życia miejscowej ludności. W tym podejściu dominuje paradygmat tzw. prawdziwej wsi, gdzie „wiejski i wiejskość” utożsamiane są z obszarami słabo zaludnionymi, na których dominującą formą działalności gospodarczej jest tradycyjne rolnictwo lub leśnictwo, z rozproszoną siecią osadniczą (Bański, 2012) oraz specyficznym dziedzictwem kulturowym. Specyfiką oferty turystyki wiejskiej jest umożliwienie odwiedzającym kontaktu z fizycznym i społecznym środowiskiem wiejskim oraz, w miarę możliwości, uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej. Turystyka wiejska łączy w sobie trzy elementy: przestrzeń wiejską, ludzi (mieszkańcy, turyści) i produkt jako doświadczenie oferowane odwiedzającym. W ten sposób obejmuje ona zintegrowaną ofertę, zawierającą: zakwaterowanie, wyżywienie, zwiedzanie obiektów dziedzictwa kulturowego, udział w lokalnych wydarzeniach, zajęcia w czasie wolnym, ale także inne usługi, w tym rozrywkowe (Gralak i Kacprzak, 2018).

Znaczenie turystyki w rozwoju lokalnym najczęściej jest związane z potencjałem turystycznym obszaru – zasobami strukturalnymi (walory turystyczne, zagospodarowanie turystyczne, dostępność komunikacyjna) i funkcjonalnymi (ekonomicznymi: inwestycje, fundusze zagraniczne, wydatki władz lokalnych na upowszechnianie turystyki, dochody własne; społeczno-kulturowymi: kapitał społeczny, przedsiębiorczość, kapitał ludzki, czynniki społeczne; politycznymi: strategia rozwoju obszaru, aktywność władz lokalnych w rozwój turystyki) (Kosmaczewska, 2013; Meyer, 2010;).

Uwarunkowania zewnętrzne (szanse i zagrożenia) kształtowane są przez trendy rozwojowe, zjawiska przełomowe o charakterze społeczno-gospodarczym, procesy w decydujący sposób wpływające na ekonomikę, popyt na usługi, uwarunkowania prawne oraz dokumenty planistyczne. W badaniach kładących szczególny nacisk na problemy ekorozwoju wsi oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich najczęściej wymieniane czynniki warunkujące rozwój turystyki wiejskiej to:

- walory przyrodniczo-kulturowe gminy (regionu),
- atrakcyjność krajobrazu (w tym cieki wodne i zbiorniki wodne),
- specyfika regionu, gminy, wsi (w tym duże powierzchnie lasów, użytki rolne, mały udział terenów zurbanizowanych i przemysłowych),
- szczególne atrakcje turystyczne (w tym zbieractwo, wędkarstwo, możliwość jazdy konnej i sportów wodnych),
- przystosowanie domów i obiektów wiejskich do przyjęcia turystów.

Wieś i rolnictwo można zaktywizować poprzez „inspirowanie podejmowanych przez rolników działań w zakresie agroturystyki i jej rozszerzanie, poprawę turystycznego wykorzystania walorów przyrodniczych i kulturowych obszarów wiejskich (folklor, rzemiosło, zabytki)” (Heldak i Raszka, 2010).

Wśród uwarunkowań zewnętrznych największy wpływ na rozwój turystyki wiejskiej przypisuje się polityce społeczno-gospodarczej kraju. Grupa tych uwarunkowań nazywana jest uwarunkowaniami makroekonomicznymi i obejmuje: sytuację gospodarczą kraju, działalność administracji rządowej w zakresie ochrony środowiska, uregulowania prawne, dostępność kredytów, system podatkowy i dotacje. Ważnym elementem pozostaje popyt na tego typu usługi, w tym charakterystyka klientów (krąg aktualnych i potencjalnych klientów), zasięg oddziaływania produktu oraz nasilenie ruchu turystycznego w różnych porach roku (wahania nasilenia ruchu turystycznego – sezonowość) (Altkorn, 2005). Wśród zewnętrznych uwarunkowań rozwoju turystyki wymieniane są także następujące elementy: dostęp do informacji o produkcie, zaangażowanie władz lokalnych i instytucji (otoczenie informacyjne, reklama, doradztwo i szkolenia) oraz wpływ dokumentów planistycznych kształtujących politykę gminy i województwa na wielofunkcyjny rozwój wsi.

W zestawieniu uwarunkowań wpływających na powodzenie działalności agroturystycznej w gospodarstwach rolnych na obszarze gminy do przyczyn podstawowych, które w największym stopniu zależą od samych rolników, zaliczono następujące czynniki (Wiatrak, 2020):



- odpowiednią ilość środków trwałych niezbędną do przyjęcia turystów (dom, kemping, namioty, schronisko, a także ich wyposażenie);
 - atrakcyjność terenu (piękny krajobraz z lasami, jeziorami, górami czy łąkami jest zachętą dla turystów chcących przyjemnie spędzić swój wolny czas i skorzystać ze świeżego powietrza i wody);
 - fachową obsługę turystów jako bardzo ważny aspekt społeczny (większą wagę przypisuje się umiejętności przygotowania posiłków, stwarzaniu przyjaznej atmosfery, organizowaniu interesujących rozrywek).
- Do przyczyn drugoplanowych zalicza się:
- zespół urządzeń i instytucji niezbędnych dla turystów oraz mieszkańców wsi i miast (wodociągi, połączenia komunikacyjne, punkty usługowe, telefony, ośrodki zdrowia, punkty apteczne i inne);
 - przyczyny, które mają związek z ogólną sytuacją w kraju, np. system podatkowy, system kredytowy i inne regulacje prawne sprzyjające lub nie rozwojowi ruchu turystycznego.

Turystyka na obszarach wiejskich jest jedną z alternatywnych form turystyki nastawionych na bezpośredni kontakt ze środowiskiem naturalnym i lokalną społecznością. Coraz większe uznanie zdobywa turystyka, której celem jest kontemplacja naturalnego piękna krajobrazu, spacer i wycieczki po okolicy, obserwacja przyrody, poznanie tradycji i sposobu życia lokalnego społeczeństwa itp. przy ograniczonych wymaganiach co do warunków zakwaterowania, rozrywek i oszczędnym korzystaniu z zasobów środowiska (Józwiak, 2019). To bardziej ekologiczne i humanistyczne podejście do turystyki stanowi szansę dla rozwoju turystyki wiejskiej, zarówno na bazie tradycyjnej zagrody wiejskiej (gospodarstwo rolne), jak i wiejskich gospód, pensjonatów, kwater prywatnych itp. ulokowanych na wsi (Matczak, 2015).

Jednym z nowych trendów w turystyce wiejskiej jest wzrost zainteresowania mieszkańców miast, miejscami i ofertami lokalnymi, dającymi możliwość rozwijania własnego potencjału twórczego (*creative tourism*). Najpopularniejszą formą zdobywania nowej wiedzy, umiejętności i kwalifikacji jest aktywny udział turystów w kursach i warsztatach edukacyjnych, związanych z zasobami wsi. Przeprowadzone w tym zakresie badania w Polsce wskazują, że większość turystów, głównie przedstawiciele klasy średniej, przypisuje coraz większe znaczenie lokalnym wartościom i tożsamości kulturowej, nie trywializując przy tym lokalnych zasobów, lecz wzmacniając i uwydatniając ich specyficzne walory (Sikorska-Wolak, Krzyżanowska i Zawadka, 2018).

Rynek turystyki wiejskiej i agroturystyki coraz bardziej zmierza w kierunku rynku turystyki wiejskiej, na którym powiązania turystyki z rolnictwem i produkcją rolniczą odgrywać będą coraz mniejszą rolę (Przezbórska-Skobiej, 2015). Obecnie można zauważyć zmianę rozwoju usług agroturystycznych. Turyści oczekują wijskości od właścicieli gospodarstw agroturystycznych – wiejskiej tradycji, wiejskiego stylu życia. Warto zauważyć, że osoba korzystająca z tego typu usług oczeku-



je bogatej oferty turystycznej. Turysta chce przeżywać pobyt emocjonalnie, a nie tylko spędzać czas biernie w obiekcie turystycznym. Pragnie odkrywania wartości dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego regionu, zagwarantowania szybkiego przemieszczania się z miejsca na miejsce, przy jednoczesnym zapewnieniu coraz to nowszych atrakcji (Roman, 2016).

6.2. Turystyka wiejska jako czynnik przemian ekonomicznych społeczności lokalnej

6.2.1. Turystyka wieloaspektowa w rozwoju lokalnym

Turystyka obecnie odchodzi od modelu, określanego mianem 3 x S (*sun, sea, sand*), którego synonimem był bierny wypoczynek i korzystanie z uroków miejsca. Na znaczeniu zyskuje model 3 x E: *education* (edukacja, kształcenie, wychowanie), *entertainment* (rozrywka, uciecha, przedstawienie) i *excitement* (podniecenie, podniecenie, emocje). W warunkach wiejskich nowy model turystyki realizowany jest w formie gospodarstw edukacyjnych, przygodowych, artystycznych, wiosek tematycznych i różnego typu ośrodków zajmujących się animacją kulturalną oraz rozwijaniem zainteresowań w różnych dziedzinach. Na wsi lokalizowane są także przedsięwzięcia z zakresu turystyki społecznej (gospodarstwa opiekuńcze, gospodarstwa społeczne) oraz prozdrowotnej.

Pomoc na uruchamianie przedsięwzięć dotyczących turystyki wiejskiej jest też realizowana przez program LEADER, który jest jednym z działań PROW. Z programu tego¹⁴ otrzymać można także środki na podnoszenie kwalifikacji osób planujących rozpoczęcie działalności dodatkowej do działalności rolniczej oraz osób odchodzących z rolnictwa, a także środki na sieciowanie usług turystycznych. W ramach programu LEADER wspierane są również operacje dotyczące wykorzystania technologii informacyjnych w rozwoju pozarolniczych miejsc pracy oraz udostępniania zasobów kulturowych, przyrodniczych i turystycznych obszarów wiejskich. Głównym warunkiem udzielenia wsparcia na działania związane z turystyką w przypadku PROW 2014-2020 było założenie lub prowadzenie działalności gospodarczej i ubezpieczenie w ZUS (Idziak, 2016).

W warunkach wiejskich nowy model turystyki realizowany jest w formie gospodarstw edukacyjnych, przygodowych, artystycznych, wiosek tematycznych i różnego typu ośrodków zajmujących się animacją kulturalną oraz rozwijaniem

¹⁴ Dla PROW 2014-2020 wsparcie z programu LEADER na uruchomienie działalności gospodarczej wynosi od 50 do 100 tys. zł. Jest to płatność ryczałtowa (premija) obejmująca dwie transze: 70% i 30%. Beneficjent ma obowiązek utworzenia co najmniej jednego miejsca pracy i utrzymania go przez 2 lata od dnia wypłaty drugiej transzy. Do 300 tys. zł można otrzymać na rozwijanie działalności gospodarczej w formie refundacji 70% zainwestowanych środków.



zainteresowań w różnych dziedzinach. Na wsi lokalizowane są także przedsięwzięcia z zakresu turystyki społecznej (gospodarstwa opiekuńcze, gospodarstwa socjalne) oraz prozdrowotnej (wiejskie SPA, gospodarstwa terapeutyczne). Atrakcje turystyczne tworzone są na podstawie zwykłych zajęć w gospodarstwie wiejskim, takich jak np. wypas kóz czy winobranie (Lisowska i Łojko, 2020). Okazuje się, że czynności te i wiele innych można uczynić osnową produktów turystycznych. Wiąże się to z rosnącym zapotrzebowaniem na autentyczność przeżyć i miejsc. Turystyka tego typu wykracza poza konwencjonalne pojęcie turystyki. Można ją raczej określić jako przykład gospodarki wiedzy i doznań. Januszewska i Nawrocka (2015) w swoich badaniach prowadzonych w 6 gminach udowodniły znaczenie turystyki w rozwoju lokalnym. Należy podkreślić, że badane gminy uzyskują swój dochód przeważnie z turystyki. Podobne wyniki uzyskali Saarinen (2003) oraz Shapleya i Telfera (2002).

Turystyka jest szansą rozwoju dla obszarów wiejskich. Jest to dzisiaj specyficzna, wieloaspektowa dziedzina gospodarki, wkraczająca w sferę kultury, edukacji, angażująca otoczenie społeczne, ingerująca w środowisko naturalne. Dotyczy to szczególnie turystyki wiejskiej. Miejscami pobytu turystów są nie tylko gospodarstwa agroturystyczne czy zagrody edukacyjne. Odbierają oni, lub mogą odbierać, wieś jako całościową przestrzeń konsumpcji wrażeń. Daje to szansę na wykorzystanie turystyki jako katalizatora rozwoju i odnowy wsi. Rozwój usług turystycznych jest jednym ze sposobów poprawy sytuacji mieszkańców. Poprawie ulega sytuacja kobiet wiejskich odgrywających z reguły rolę organizatora takiego pobytu (dbają o higienę i czystość, ofertę kulinarną) (Kubal-Czerwinska, 2020).

Trudności dotyczące wdrażania turystyki wieloaspektowej towarzyszą także innym działaniom o charakterze gospodarczym i społecznym realizowanym na wsi. Pokonywanie ich w ramach starań związanych z tworzeniem przedsięwzięć o charakterze turystyki wieloaspektowej ma jednak wiele dodatkowych atutów. Służą wprowadzaniu mieszkańców wsi do gospodarki wiedzy, doznań i twórczości, a jednocześnie jest wkładem w odnowę wsi.

Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich

Przedsiębiorczość to cecha jednostki ludzkiej (lub zespołu pracowniczego), jej zdolność, zaradność i elastyczne reagowanie w celach komercyjnych na zmiany zachodzące w otaczającej rzeczywistości społeczno-gospodarczej (Drucker, 1992). Naczelną zasadą osoby kreatywnej i przedsiębiorczej jest: „bądź pomysłowy, dokonuj postępu, ucz się i rozwijaj” (Roman, 2016).

Utworzenie gospodarstwa agroturystycznego, a tym bardziej podjęcie działalności w turystyce wiejskiej, jest samo z siebie przejawem przedsiębiorczości. Oprócz tego, że trzeba się zmierzyć z trudnym rynkiem, to jeszcze niekiedy przychodzi pokonać opór rodziny i sąsiadów. Ułatwieniem dla przedsiębiorczości w agroturystyce jest specjalny status gospodarstw agroturystycznych i – co się z tym wiąże – praktyczny brak obciążeń podatkowych i niski poziom wymogów administracyjnych. Jest to jednocześnie w wielu przypadkach przeszkoda w rozwoju



przedsiębiorczości. Rolnicy obawiają się bowiem utraty statusu ubezpieczeniowego w KRUS i płacenia podatków. Agroturystyka i turystyka wiejska w obecnym stadium rozwoju nie generuje zbyt wielu rejestrowanych miejsc pracy. Gospodarstwa agroturystyczne są mimo to swego rodzaju szkołą pracy w usługach i mogą przygotować do kolejnych etapów działalności turystycznej, np. do tworzenia zagród edukacyjnych. Z kolei w zagrodach edukacyjnych poszerzających skalę działalności rośnie zapotrzebowanie na pracowników o wyższych kwalifikacjach.

Istotne jest szukanie powiązań między dziedzinami, które są z pozoru różne, oraz poszerzanie pojęcia przedsiębiorczości wiejskiej i w tym kontekście definicji turystyki. Sprzyja temu spojrzenie na wieś z perspektywy gospodarki wiedzy, doznań i twórczości. Wówczas istotne stają się zasoby wiedzy formalnej i nieformalnej zgromadzone na wsi w powiązaniu z potencjałem twórczym i emocjonalnym wsi.

Gospodarstwa proponujące turystykę wieloaspektową mogą się rozwijać na różnorodnych podstawach i mogą świadczyć różne usługi. Ciekawym obszarem eksploracji jest powrót do uprawianych kiedyś roślin, do starych ras zwierząt hodowlanych, do dawnych metod uprawy ziemi, dawnych rzemiosł. Jednak jest to powrót nie wprost i nie w celach wyłącznie produkcyjnych, lecz w powiązaniu z ofertą dotyczącą wiedzy, doznań i twórczości. Gospodarstwa takie mogą być też sprofilowane jako edukacyjne, przygodowe, doznaniowe, społeczne, terapeutyczne czy hobbystyczne.

Turystyka wieloaspektowa na wsi jest wprowadzana dwukierunkowo. Po pierwsze, przez osadników przybywających na wieś z miast – są to ludzie, którzy trafiają na wieś z wyboru, a nie z przymusu. Wielu z nich przychodzi na wieś z chęcią realizowania swoich pomysłów, pasji i zainteresowań. Inni z kolei odnajdują, precyzują lub zmieniają swoje pomysły dopiero w zetknięciu z realiami wsi. Drugi kierunek to tworzenie przedsięwzięć turystycznych przy wsparciu ekspertów zewnętrznych w trakcie realizacji różnego rodzaju projektów. Przykłady drugiego kierunku to tworzenie wiosek tematycznych i ich produktów oraz rozwój zagród edukacyjnych i ich produktów.

Przy wieloaspektowym rozumieniu turystyki wiejskiej można w większym stopniu korzystać ze wsparcia PROW 2014-2020 na rozwój przedsięwzięć mających choćby pośredni związek z turystyką. Służyć do tego może właściwie każde z działań zapisanych w tym programie. Turystyka łączyć się bowiem może z transferem wiedzy i działalnością informacyjną, usługami z zakresu zarządzania gospodarstwem, z systemami jakości produktów rolnych i środków spożywczych, z inwestycjami w środki trwałe, z przywracaniem potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof, z rozwojem gospodarstw i działalności gospodarczej, z podstawowymi usługami i odnową miejscowości na obszarach wiejskich, z zalesianiem i tworzeniem terenu zalesionego, z tworzeniem grup i organizacji producentów, z działaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi, z rolnictwem ekologicznym. Na ten cel wykorzystywać można także płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami.



Łączenie turystyki z działaniami PROW stwarza okazje do tworzenia innowacji, a tym samym przyczynia się do realizacji jednego z trzech celów przekrojowych tego programu, który dotyczy innowacji. Jednym ze sposobów tworzenia innowacji jest bowiem łączenie obszarów i zjawisk, które traktowane są jako oddzielne, niemające ze sobą związku. Przykładem może być połączenie specjalizacji w danym kierunku produkcji rolnej z działalnością turystyczną. Wykorzystuje się szczególnie wiedzę i emocje związane z danym rodzajem upraw czy chowu zwierząt gospodarskich. Połączenie upraw winorośli i winiarstwa z turystyką dało enoturystykę. Szczególnym rodzajem turystyki jest ekoturystyka – w jej ramach odwiedzane są np. gospodarstwa ekologiczne. Specjalizacje rolnicze są podstawą do tworzenia wiosek i tras tematycznych. Wymienić można wioski tematyczne specjalizujące się w uprawie ziół, zbóż, maku, ogórków, truskawek, konopi, lnu, malin, jabłek, gruszek itp. Chodzi jednak o nowego typu specjalizację. Dotyczy ona wiedzy i emocji związanych z przedmiotem specjalizacji, surowiec rolny jest tutaj niekiedy dodatkiem do głównych kierunków zarabiania. Tego typu specjalizacje wprowadzają rolników w obszar gospodarki wiedzy i doznań, poprawiając ich pozycję konkurencyjną i czyniąc wieś atrakcyjnym miejscem dla młodych i wykształconych mieszkańców obszarów wiejskich.

6.2.2. Inteligentne rozwiązania w zakresie turystyki na terenach wiejskich

Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich od dawna stymuluje różne formy innowacyjności w odpowiedzi na szeroki wachlarz wyzwań i szans, przed którymi stoją społeczności i firmy działające w zróżnicowanym kontekście wsi w państwach członkowskich UE. W opublikowanej we wrześniu 2016 roku deklaracji z Cork 2.0 zatytułowanej „Lepsze życie na obszarach wiejskich” nacisk położono na „potencjał obszarów i zasobów wiejskich w zakresie rozwiązywania licznych zagadnień gospodarczych, społecznych i środowiskowych oraz wykorzystania możliwości z nich wynikających z korzyścią dla wszystkich obywateli Europy” (European Network..., 2022).

Inteligentne specjalizacje dotyczyć mogą zespołów wsi (gmin), pojedynczych wsi, gospodarstw, świetlic i szkół wiejskich, przedsiębiorstw i organizacji działających na wsi.

Inteligentne wioski (smart villages)

Inteligentne wioski to społeczności na obszarach wiejskich, które stosują innowacyjne rozwiązania, aby poprawić swoją odporność, wykorzystując lokalne mocne strony i szanse. Opierają się na podejściu partycypacyjnym w celu opracowania i wdrażania swojej strategii na rzecz poprawy swoich warunków ekonomicznych, społecznych i/lub środowiskowych, w szczególności mobilizując rozwiązania oferowane przez technologie cyfrowe. Inteligentne wioski korzystają ze współpracy i sojuszy z innymi społecznościami i podmiotami na obszarach wiejskich i miejskich. Inicjowanie i wdrażanie strategii inteligentnych wiosek może się odbywać na



podstawie istniejących inicjatyw i może być finansowane z różnych źródeł – zarówno publicznych, jak i prywatnych.

„Działanie UE na rzecz inteligentnych wiosek” Komisja Europejska uruchomiła 11 kwietnia 2017 roku. Polityka rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW) zapewnia szeroki zestaw narzędzi do wspierania rozwoju inteligentnych wiosek na obszarach wiejskich, oparty na zintegrowanych strategicznych podejściach, które odzwierciedlają priorytety UE oraz potrzeby danego terytorium (EU Action..., 2022). Przykładem może być np.: Sudecka Zagroda Edukacyjna na Dolnym Śląsku, bioenergetyczna wioska w gminie Skierbieszów, wioski o tematyce historycznej, kulturowej, które są produktami turystycznymi (wioska Gotów, wioska „Kraina rumianku” na Lubelszczyźnie).

Animatory turystyki wiejskiej

Projekt ma na celu przyczynienie się do rozwoju wsi dzięki grupie animatorów turystyki wiejskiej i ogólniej rozwoju lokalnego, a także przygotowaniu prototypów innowacyjnych produktów turystyki wiejskiej. Animatorzy wyposażeni zostaną w wiedzę i umiejętności praktyczne w zakresie animacji społeczno-kulturowej oraz tworzenia produktów turystycznych. Turystyka wiejska traktowana tu będzie szeroko, jako sposób na: wykorzystanie i zachowanie dziedzictwa kulturowego wsi, rozszerzanie społecznych i pozarolniczych funkcji gospodarstw rolnych, promocję produktu lokalnego i sprzedaży bezpośredniej, promocję postaw proekologicznych, wzmacnianie kapitałów kulturowego, ludzkiego i społecznego wsi.

Szkoła wiejskiego produktu turystycznego

Nowa turystyka w jej wieloaspektowym wymiarze wymaga odpowiedniego przygotowania osób do jej obsługi. Dotychczasowe metody szkolenia nie są przeważnie dopasowane do nowych wyzwań. Wydaje się, że optymalnym sposobem szkolenia jest uczenie się w działaniu. Uczenie się przez działanie łączy się z pracą nad konkretnymi problemami, jest zogniskowane na uczeniu się wynikającym z poszukiwania aktualnie, tu i teraz, potrzebnych rozwiązań. W uczeniu tego typu wykorzystuje się każde wydarzenie, problem, sytuację jako okazje do uczenia się. Ta metoda skupia się nie na wiedzy, jaką „należy” przyswoić, a na rozwiązywaniu problemów i dylematów, które już są udziałem organizacji i ludzi.

Szkoły w turystyce wiejskiej

Ważnym zasobem wsi są szkoły, jednak zasób ten wykorzystywany jest przeważnie zbyt jednostronnie. Przykładem szkoły, która tworzy swoje produkty turystyczne powiązane z gospodarką wiedzy jest Zespół Szkół w Radowie Małym w województwie zachodniopomorskim. Zasobem wsi, często niezbyt dobrze wykorzystywanym, są świetlice. Są takie wsie, w których świetlice stoją puste, bo brakuje pieniędzy i pomysłów na ich użytkowanie. Na szczęście są też takie, w których świetlice tętnią życiem i są ośrodkami rozwoju wsi. Taką świetlicą jest np. świetlica we wsi Pożrzadło Wielkie w gminie Kalisz Pomorski. Świetlica ta ma swoistą specjalizację, prowadzone są tu różnorodne zajęcia związane ze szkłem: od witrażu i decoupage do wyrobów z butelek i innego szkła odpadowego.



Wioski tematyczne

Wieś tematyczna to taka, która ma określony temat rozwojowy. Temat wsi to kierunek działań, idea, która określa jej rozwój – nadaje mu dynamikę. Temat rozwojowy jest wybierany przez społeczność i jej liderów, choć często wpływ na jego wybór mają też zewnętrzni doradcy. Temat powinien bazować na miejscowych zasobach materialnych i niematerialnych (m.in. dziedzictwie kulturowym i przyrodniczym). Powinien być również dopasowany do lokalnej specyfiki (np. pasje i umiejętności mieszkańców). Wioska o wyraźnie zdefiniowanym temacie jest zauważalna.

Nowi osadnicy i turystyka

Celem tego projektu jest zarówno wsparcie osadników, którzy już mieszkają na wsi, jak i promocja nowego osadnictwa, jako alternatywy dla życia w mieście. Ważnym elementem tego wsparcia powinna być pomoc w kreowaniu modelu biznesowego gospodarstwa z uwzględnieniem funkcji turystycznych, a także przygotowanie miejsc praktyk dla ludzi, którzy chcą się osiedlić na wsi, żeby przed podjęciem takiej decyzji mieli się okazję przekonać, co ich może tam czekać.

Opiekunowie wsi

Funkcja opiekuna wsi występuje w różnych odmianach i układach organizacyjnych w wielu krajach Europy. Są to osoby, które wspomagają społeczność wsi w tworzeniu planów rozwojowych i w ich realizacji. Opiekunowie wsi powinni być przygotowani do pracy w zakresie tworzenia i wdrażania produktów turystycznych z obszaru turystyki wieloaspektowej oraz do opieki nad tymi produktami.

Wiejskie start-upy turystyczne

Start-up to nowo powstająca firma. Charakterystyczną cechą takich firm jest eksperymentowanie, poszukiwanie i nastawienie na zmienność. Z tego powodu w ich działalności przyjmuje się za rzecz oczywistą ryzyko porażki. Stabilny dochód ma być osiągnięty dopiero po sprawdzeniu „w boju” modelu biznesowego. Sprawdzanie to odbywa się bowiem w warunkach realnych, a nie w formie symulacji.

Podstawą start-upu jest innowacja. I to odróżnia tego typu firmy od typowych przedsięwzięć. W turystyce wiejskiej istnieje silna, chociaż nie zawsze uświadamiana, potrzeba innowacji. Bez nowych, ciekawych, zaskakujących i dobrze przygotowanych ofert turystyce wiejskiej będzie coraz trudniej zaistnieć na coraz bardziej wymagającym rynku usług turystycznych.

Klastry turystyczne

Klaster może być rozumiany jako przestrzennie skoncentrowane skupisko przedsiębiorstw – jednocześnie konkurujących i kooperujących ze sobą w pewnych aspektach działalności oraz instytucji i organizacji, powiązanych rozbudowanym systemem wzajemnych relacji o formalnym i nieformalnym charakterze opartych na specyficznej trajektorii rozwoju (np. technologia, rynki zbytu itd.). Inicjatywy tego typu będą wspierane w ramach programu LEADER.



6.3. Korzyści ekonomiczne i negatywne skutki rozwoju turystyki na obszarach wiejskich

Problemem polskiego rolnictwa są krótkie łańcuchy wartości. Większość rolników sprzedaje nieprzetworzone produkty. Problemem małych i średnich gospodarstw jest również to, że produktom tym, ponieważ nie mają odpowiedniego wolumenu, mają trudność z wejściem na rynek i uzyskaniem dobrej ceny. Szansą dla takich gospodarstw jest wykorzystanie działań z zakresu różnych form turystyki wiejskiej i agroturystyki (np. święta, festyny, festiwale i tym podobne wydarzenia poświęcone kulinariom w ogólności i konkretnym potrawom, owocom, warzywom; specjalizacja tematyczna wsi i gospodarstw na bazie płodów rolnych i kulinariów; trasy tematyczne dotyczące kulinariów) do zwiększania wartości dodanej produktów rolnych. Turystyka, szczególnie turystyka kulinarna i enoturystyka, daje szansę przedłużania łańcucha wartości gospodarstw rolnych. Wydaje się jednak, że asortyment działań z zakresu turystyki może być w tym aspekcie znacznie poszerzony. Wiąże się to na przykład z tworzeniem tzw. ośrodków kompetencji i wiosek tematycznych na bazie poszczególnych kierunków upraw i hodowli. Ważnym ułatwieniem w tym względzie jest przyjęcie regulacji prawnych dotyczących sprzedaży bezpośredniej. Żywność stanowi istotny składnik oferty turystycznej. Ważne jest jednak to, żeby nie była ona jedynie „wyżywieniem” przygotowanym często na bazie produktów zakupionych w sklepie. W gospodarce wiedzy, emocji i twórczości klient powinien mieć okazję do zapoznania się z całym łańcuchem wytwarzania żywności oraz z poszczególnymi metodami i zasadami upraw, hodowli i przetwarzania, do przeżycia emocji związanych z udziałem w procesie powstawania żywności, do prób własnej twórczości związanej z kulinariami.

Turystykę wiejską należy analizować przez całościowy kształt zjawisk gospodarczych, przyrodniczych i społecznych zachodzących na obszarze wiejskim (Dobrzański, Borkowska-Niszczota, Kiryłuk i Szymańska, 2010).

Specyfiką gospodarki turystycznej jest jej złożony charakter. Podmioty, które działają w zakresie sektora turystycznego, oferują dobra i usługi zaspokajające potrzeby związane z ruchem turystycznym. W związku z tym w ramach gospodarki turystycznej wyróżnia się trzy główne grupy (Kapera, 2018):

- podmioty działające w celu osiągnięcia korzyści gospodarczych z turystyki;
- organizacje społeczne działające w obszarze organizacji i obsługi ruchu turystycznego;
- instytucje kształtujące warunki rozwoju turystyki (np. organy administracji państwowej, samorządu terytorialnego).

Agroturystyka i turystyka wiejska w obecnym stadium rozwoju nie generują zbyt wielu rejestrowanych miejsc pracy. Gospodarstwa agroturystyczne są mimo to swego rodzaju szkołą pracy w usługach i mogą przygotować do kolejnych etapów działalności turystycznej, np. do tworzenia zagród edukacyjnych. Z kolei w zagro-



dach edukacyjnych poszerzających skalę działalności rośnie zapotrzebowanie na pracowników o wyższych kwalifikacjach. Odnosząc się do trendów rozwojowych w turystyce, można założyć, że rosło będzie zainteresowanie różnymi formami turystyki alternatywnej realizowanej w środowisku wsi w powiązaniu z jej zasobami. Jest to szansa na rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich (Kłodziński, 2014). Bardzo istotne jest przy tym to, że przedsiębiorczość ta może być umiejscowiona w gospodarce wiedzy, doznań i twórczości. Tym samym turystyka może w istotny sposób przyczynić się do odnowy społecznej i gospodarczej wsi.

Dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze określa się mianem kapitałów rozwojowych – są to odpowiednio kapitał kulturowy i kapitał przyrodniczy. Agroturystyka w sposób naturalny jest przeznaczona do tego, żeby to dziedzictwo chronić i upowszechniać. Chodzi tu szczególnie o agroturystykę w jej klasycznej formie. To jest właśnie wyjazd na wieś po to, aby spotkać „prawdziwą” wieś. Taka misja agroturystyki jest coraz ważniejsza w związku z zanikiem tradycyjnych gospodarstw rolnych. Te gospodarstwa, które przetrwają, będą odgrywać rolę żywych skansenów. Żeby jednak nie zastygły w tej roli, potrzebne są działania pokazujące wartości tych gospodarstw i wsi w zmieniającym się kontekście społeczno-gospodarczym. O skali zainteresowania gospodarstw agroturystycznych i przedsiębiorstw turystyki wiejskiej wykorzystaniem dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego świadczy rosnąca podaż ofert związanych z tym dziedzictwem. Jest to szczególnie widoczne w ofercie zagród edukacyjnych oraz w powstawaniu prywatnych muzeów i skansenów oraz ogrodów pokazowych.

Ekonomiczne korzyści z rozwoju turystyki najbardziej zauważalne są w miejscowościach i regionach turystycznych. Wydawane tam pieniądze włączane są bezpośrednio do lokalnego obiegu gospodarczego. Najbardziej oczekiwanym skutkiem rozwoju turystyki jest dochód. Turysta, zaspokajając swoje potrzeby w zakresie usług: komunikacyjnych, noclegowych, gastronomicznych, handlowych, wydaje pieniądze, stając się uczestnikiem rynku turystycznego. Pieniądze, które są wydatkiem turystycznym, stanowią istotne źródło dochodów budżetowych i dochodów gospodarstw domowych w miejscowościach turystycznych. Osoby oraz podmioty gospodarcze sprzedające usługi i produkty turystom osiągają dochody, są bowiem właścicielami obiektów noclegowych, gastronomicznych, środków transportu, urządzeń sportowych, rekreacyjnych, rozrywkowych czy handlowych.

Podnoszony ekonomiczny aspekt w odniesieniu turystyki wiejskiej/agroturystyki w dokumentach planistycznych o charakterze strategicznym szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego pokazuje, że jest ona ważnym czynnikiem, a zarazem elementem rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. Sprzyja aktywizacji gospodarczej i różnicowaniu działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, zajmuje ważne miejsce w wielofunkcyjnym rozwoju tych obszarów, umożliwia zagospodarowanie niewykorzystanych dotychczas zasobów, a w konsekwencji przyczynia się do wzrostu konkurencyjności gmin wiejskich. Dla mieszkańców wsi, a przede wszystkim wiejskich kwaterodawców jest źródłem dodatkowego docho-



du, mieszkańcom miast zaś umożliwia wypoczynek po stosunkowo niskiej cenie (Sikorska-Wolak, 2008).

Korzyścią zarówno ekonomiczną, jak i społeczną jest aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich, szczególnie tych, które nie pracowały poza gospodarstwem rolnym. Świadcząc usługi na rzecz turystów, otrzymują wynagrodzenie za pracę, która w gospodarstwie domowym nie jest gratyfikowana. Dzięki temu poprawie ulega ich samoocena oraz postrzeganie ich pracy przez domowników.

Głównymi efektami rozwoju turystyki są korzyści ekonomiczne, na które składają się np. (Kapera, 2018):

- przychody lokalne uzyskiwane przez podmioty zajmujące się turystyką,
 - nowe miejsca pracy uzyskiwane w wyniku tworzenia nowych obiektów oraz w obsłudze ruchu turystycznego,
 - wspieranie lokalnych inicjatyw przez samorządy,
 - wspieranie lokalnych działań finansowych w ramach funduszy unijnych,
 - zróżnicowanie gospodarki pozwalające na uniezależnienie od wahań koniunktury,
 - zrozumienie oraz zaakceptowanie przez władze lokalne i regionalne turystycznego kierunku rozwoju danego obszaru (opracowanie i realizacja polityki turystycznej),
 - poprawa zewnętrznego wizerunku.
- Istnieją też koszty rozwoju turystyki – należą do nich:
- dodatkowa infrastruktura i usługi, które należy stworzyć przy okazji rozwoju turystyki,
 - zagęszczenie związane z masowym ruchem turystycznym,
 - bezrobocie po sezonie turystycznym,
 - wzrost cen w sezonie turystycznym, który dotyczy nie tylko usług turystycznych, ale również artykułów spożywczych i paliw (wyższe ceny płacone są nie tylko przez turystów, ale również przez ludność miejscową),
 - zanieczyszczenie powietrza przez samochody, wytwarzanie energii do ogrzewania ośrodków itp.,
 - zniszczenia roślin przez wydeptywanie,
 - pogorszenie jakości życia lokalnych mieszkańców poprzez hałas, zanieczyszczenie powietrza,
 - erozja na skutek nadmiernego ruchu, koncentracji turystów,
 - niszczenie lasów z powodu budownictwa turystycznego,
 - zanieczyszczenie wód przez oleje i śmieci,
 - zaśmiecanie lasów,
 - zakłócanie spokoju dzikim zwierzętom.

Generalnie turystyka jest mniej szkodliwą dla środowiska dziedziną działalności człowieka niż przemysł, transport czy rolnictwo intensywne. W istocie chodzi o to, aby turystyka na dłuższą metę stała się ekonomicznie opłacalna (dla społeczności przyjmującej), ekologicznie neutralna i społecznie sprawiedliwa. Trzy „filary

zrównoważenia” wiązą w spójną całość gospodarkę turystyczną, uczestników turystyki (turystów i społeczność przyjmującą turystów) oraz destynacje, do których turyści się udają. Wymienione aspekty zrównoważonego rozwoju turystyki powinny być traktowane równoważnie, gdyż jedynie ich rozsądne połączenie ma szansę zaowocować powstaniem i rozwojem zrównoważonej turystyki (rys. 7) (Kazimierzczak, 2010). Problem negatywnego wpływu na środowisko wynika natomiast stąd, że obszary najatrakcyjniejsze dla turystyki są jednocześnie najcenniejsze pod względem przyrodniczym – różnicowania krajobrazowego, bioróżnorodności, warunków klimatycznych itp. (Balińska, 2016).

Według organizacji Sustainable Tourism, sektor turystyki jest coraz bardziej świadomy, że zależy od dobrobytu lokalnych społeczności oraz przetrwania przyrody – często będącej przecież obiektem odwiedzin podróżnych. Dlatego na całym świecie na znaczeniu zyskuje zrównoważone podróżowanie¹⁵ (rys. 7).



Rys. 7. Kategorie pozwalające określić zrównoważone podróżowanie

Źródło: (Rogała, 2021).

Roczna liczba turystów na świecie wzrosła z 25 milionów w 1950 roku do 1,3 miliarda w 2019. Szacuje się, że do 2030 roku sięgnie 1,8 miliardów turystów rocznie, przynosząc przy tym zyski, ale i szkody dla natury i lokalnych społeczności (Rogała, 2021).

¹⁵ Wskaźnik bierze pod uwagę zwłaszcza dostępność niskoemisyjnego transportu, efektywność energetyczną miejsc zakwaterowania, wpływ na środowisko i mieszkańców, popyt na zrównoważoną turystykę, a także ogólną stabilność gospodarczą i ryzyko (m.in. geopolityczne, naturalne) dla danego regionu.



Obecnie panuje trend, by podróżować tak, żeby maksymalnie zminimalizować negatywny wpływ turystyki na środowisko naturalne i kulturę lokalną, pomagając jednocześnie w generowaniu możliwości zatrudnienia dla lokalnych mieszkańców – to główne założenie turystyki *slow*. Aktywność taka to przede wszystkim otwarcie się na lokalne inicjatywy, chęć poszerzania i przekazywania wiedzy na ich temat, będąca swoistym objawem regionalnego patriotyzmu oraz włączanie się w budowę i rozwój „małych ojczyzn” (Hendel, 2019). Trend turystyki *slow* wpisuje się również w ideę ekonomii współdzielenia (*sharing economy*) czy współkonsumpcji, której podstawowym założeniem jest zmiana sposobu korzystania z dóbr użytkowych, co w konsekwencji jest zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego. *Slow tourism* zapewnia wyższy stopień zaspokojenia potrzeb turystów związanych z poczuciem indywidualności, dogłębnego poznania odwiedzanych miejsc, nawiązania trwałych, szczerych kontaktów ze społecznością lokalną. Turysta, „zagłębiając się” w odwiedzanej społeczności, zaspokaja potrzebę samorealizacji i odkrywa nowe wartości dla siebie. Z drugiej strony, należy zwrócić uwagę na korzyści wynikające z uprawiania *slow tourism* po stronie danej miejscowości turystycznej. Wyodrębnienie i odpowiednia promocja szczególnych, unikatowych walorów i pozytywne nastawienie ludności miejscowej do turystów to elementy przyciągające turystów, a w konsekwencji generujące dochód (Duda, 2019).

Zrównoważona turystyka to zyskujący popularność model podróżowania, który w rachubę bierze nie tylko zyski, ale i wpływ na lokalną przyrodę czy ludzi. W najnowszym rankingu mierzącym poziom zrównoważenia turystyki (Top Countries for Sustainable Tourism. Embaracing a Green Transformation for Recovery in Travel) Polska znalazła się na 21 spośród 99 miejsc (Rogała, 2021; Raport Euromonitor International, 2021).

6.4. Zrównoważony rozwój turystyki w polityce Unii Europejskiej

Turystyka, w szczególności turystyka wiejska, znalazła się w zakresie zainteresowania Wspólnej Polityki Rolnej niemal od początku jej istnienia, jakkolwiek wyraźny stosunek Wspólnoty do turystyki wiejskiej i agroturystyki ukształtował się dopiero w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy Wspólna Polityka Rolna przekształciła się we Wspólną Politykę Rozwoju Obszarów Wiejskich (Przezbórska, 2009). Treść i charakter polityki UE w odniesieniu do poszczególnych obszarów są w decydującej mierze wyznaczane przez cele powołania Wspólnot Europejskich, określone m.in. w preambule Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r., którymi są: „stała poprawa warunków życia i pracy (...) narodów”, oraz „wzmocnienie jedności (...) gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”. Osiągnięcie tych celów w sferze gospodarczej miało być realizowane za pomocą stopniowej integracji gospodarek krajów członkowskich oraz włączenie do zapisów traktatowych



kwestii związanych z potrzebą prowadzenia na obszarze integrujących się państw wspólnotowej polityki regionalnej, która miała niwelować dysproporcje regionalne i prowadzić do harmonijnego rozwoju całego obszaru Wspólnoty (Przezbórska-Skobiej, 2015).

W dokumencie „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, w którym Unia Europejska przedstawiła swoją wizję europejskiej społecznej gospodarki rynkowej, wyznaczono następujące priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W dokumencie „Europa 2020” na rzecz zrównoważonego rozwoju turystyki w Europie przedstawiono 21 propozycji oraz sposoby rozwoju turystyki wewnątrz-unijnej (tab. 5).

Tabela 5. Działania programu rozwoju turystyki zrównoważonej według dokumentu „Europa 2020” (Common strategic framework 2014-2020)

Filar	Postulat	Działanie
1	2	3
Stymulowanie konkurencyjności sektora turystycznego w Europie	Zachęcanie do różnicowania oferty turystycznej	1. Opracowanie spójnej strategii promowania zróżnicowanej oferty turystycznej i intensywniejszego waloryzowania wspólnego europejskiego dziedzictwa. Strategia opierać się będzie m.in. na znaku dziedzictwa europejskiego oraz innych działaniach, takich jak Europejskie Dni Dziedzictwa oraz Nagroda Unii Europejskiej związana z Dziedzictwem Kulturowym
		2. Wspieranie integracji strategii turystycznych w zakresie dziedzictwa przyrodniczego
	Rozwijanie innowacji w sektorze turystycznym	3. Komisja uruchomi platformę „TIK i Turystyka”, która będzie miała za zadanie ułatwić przystosowanie sektora turystycznego i aktywnych w nim przedsiębiorstw do rozwijającego się rynku nowych technologii informacyjnych oraz podniesienie ich konkurencyjności przy wykorzystaniu synergii między tymi dwoma sektorami
	Podnoszenie kwalifikacji zawodowych	4. W ramach przygotowywania komunikatu o handlu elektronicznym na rynku wewnętrznym (dyrektywy o handlu elektronicznym) Komisja przeanalizuje możliwości lepszego uwzględnienia sektora turystycznego w tym zakresie
		5. Aby zachęcać pracowników sektora turystycznego do szkoleń, Komisja będzie informować o możliwościach, jakie oferują różne programy UE, takie jak Leonardo czy program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji i jego części: „Erasmus dla młodych przedsiębiorców” oraz „E-umiejętności na rzecz innowacji”



1	2	3
	<p>Działania na rzecz przedłużenia sezonu turystycznego</p> <p>Rozbudowanie bazy wiedzy społeczno-gospodarczej na temat turystyki</p>	<p>6. Usprawnienie mechanizmu dobrowolnej wymiany turystycznej między państwami członkowskimi, umożliwiającej przede wszystkim grupom docelowym, takim jak ludzie młodzi, osoby starsze, osoby o ograniczonej mobilności oraz rodziny o niskich dochodach, podróżowanie przede wszystkim poza sezonem turystycznym</p> <p>7. Opracowanie mechanizmu dobrowolnej internetowej wymiany informacji, który usprawni koordynowanie terminów wakacji szkolnych pomiędzy państwami członkowskimi, z uwzględnieniem tradycji kulturowych państw członkowskich</p> <p>8. W ramach swojego corocznego komunikatu pt. „Tablica wyników dla rynków konsumenckich” Komisja obserwować będzie rynek, mierząc zadowolenie europejskich konsumentów z różnorodnych usług turystycznych</p> <p>9. W perspektywie krótkoterminowej Komisja opracuje projekt pilotażowy na rzecz tworzenia sieci ośrodków badawczych, uniwersytetów, publicznych i prywatnych instytutów monitorujących, władz regionalnych i krajowych oraz krajowych biur turystycznych</p> <p>10. W perspektywie średnioterminowej Komisja propagować będzie uruchomienie „Wirtualnego obserwatorium turystyki”, którego zadaniem będzie wspieranie i koordynowanie w ramach sieci działalności badawczej poszczególnych krajowych ośrodków badawczych i dostarczanie na poziomie europejskim danych o charakterze społeczno-gospodarczym na temat turystyki</p>
<p>Wspieranie rozwoju zrównoważonej i odpowiedzialnej turystyki wysokiej jakości</p>		<p>11. Opracowanie, z wykorzystaniem sieci NECSTouR i EDEN, zestawu wskaźników dla zrównoważonego zarządzania kierunkami turystycznymi. Na podstawie takiego zestawu wskaźników Komisja opracuje oznakowanie służące promowaniu kierunków turystycznych</p> <p>12. Organizowanie kampanii uświadamiających dla europejskich turystów, które obejmą kwestie wyboru kierunków turystycznych, środków transportu, ich związki z miejscową ludnością w odwiedzanych regionach oraz walkę z wykorzystywaniem dzieci i kobiet</p> <p>13. Utworzenie europejskiego oznakowania „Turystyka wysokiej jakości” na podstawie dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich</p> <p>14. Pomaganie europejskiemu sektorowi turystycznemu w identyfikowaniu zagrożeń związanych ze zmianą klimatu</p> <p>15. Zaproponowanie karty zrównoważonej i odpowiedzialnej turystyki oraz utworzenie europejskiej nagrody dla przedsiębiorstw i obiektów turystycznych, które najlepiej wypełniać będą zawarte w tej karcie założenia</p> <p>16. Zaproponowanie strategii dla zrównoważonej turystyki przybrzeżnej i morskiej</p> <p>17. Nawiązanie lub zacieśnienie współpracy między Unią Europejską i największymi gospodarkami wschodzącymi oraz krajami regio-</p>

Tabela 5, cd.

1	2	3
		nu Morza Śródziemnego na rzecz propagowania modeli rozwoju zrównoważonej i odpowiedzialnej turystyki oraz wymiany najlepszych praktyk
Konsolidacja wizerunku i widoczności Europy jako zbioru kierunków turystycznych wysokiej jakości i opartych na zasadach zrównoważonego rozwoju		18. Utworzenie, we współpracy z państwami członkowskimi, prawdziwej europejskiej marki, która wspomogłoby działania promocyjne na poziomie krajowym i regionalnym oraz umożliwi europejskim kierunkom turystycznym wyróżnienie się spośród innych atrakcyjnych dla turystów miejsc na świecie
		19. Promocja portalu visiteurope.com w celu podniesienia atrakcyjności Europy jako zbioru zrównoważonych kierunków turystycznych wysokiej jakości, zwłaszcza w stosunku do wschodzących gospodarek
		20. Wspieranie wspólnych działań promocyjnych podczas dużych imprez międzynarodowych lub podczas zakrojonych na szeroką skalę targów i salonów turystycznych
		21. Zwiększanie aktywności Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w odniesieniu do Światowej Organizacji Turystyki, OECD, T20 oraz Euro-Med
Pełne wykorzystanie potencjału różnych obszarów polityki i instrumentów finansowych UE na rzecz rozwoju turystyki	-	-

Źródło: opracowanie na podstawie (European Comission, 2011; Studzieniecki 2012).

Priorytet „rozwój inteligentny” realizowany jest w formie tzw. inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym. Cechą takiego podejścia jest określenie oryginalnych cech (zasobów, przewag konkurencyjnych) danego miejsca i wspieranie jego rozwoju, z uwzględnieniem specyficznych potrzeb, w kierunku gospodarki opartej na wiedzy. Istotą proponowanego programu jest spojrzenie na wieś i jej potrzeby z perspektywy gospodarki opartej na wiedzy i przygotowanie modelowych rozwiązań oraz miejsc eksperymentowania służących upowszechnianiu i wdrażaniu inteligentnych specjalizacji na poziomie wsi. Otworzy to jednocześnie przestrzeń do tworzenia na wsi produktów z obszaru nowej turystyki w jej wieloaspektowym wymiarze. W przypadku tego typu produktów turystyka nie jest celem samym w sobie, a bardziej narzędziem, sposobem na dodatkową komercjalizację wiedzy i umiejętności.



Unia Europejska nie ma bezpośrednich kompetencji¹⁶ w zakresie turystyki, ale ze względu na to, że ustawodawstwu wspólnotowemu podlega wiele innych dziedzin mających wpływ na turystykę, Unia Europejska odgrywa kluczową rolę koordynującą, uwzględniając przy planowaniu swoich działań potrzeby branży turystycznej. Zgodnie z artykułem III-281 Konstytucji dla Europy, działania Unii Europejskiej w zakresie turystyki mają mieć głównie charakter uzupełniający w stosunku do inicjatywy państw członkowskich. W szczególności mają one być ukierunkowane na wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze turystyki i polegać na:

- zachęcaniu do tworzenia korzystnego środowiska dla rozwoju przedsiębiorstw w tym sektorze;
- wspieraniu współpracy między państwami członkowskimi, w szczególności przez wymianę dobrych praktyk.

Unia Europejska, mając na uwadze wieloaspektowość turystyki, uznaje ją za siłę napędową rozwoju krajów na wszystkich płaszczyznach. W Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie turystyki i rozwoju turystyka jest postrzegana jako istotny czynnik wzrostu gospodarczego, ochrony środowiska i zachowania dziedzictwa kultury, a także wspierania demokracji i równowagi politycznej (European Parliament, 2022). W dokumencie tym wnosi się o systematyczne i spójne uwzględnianie turystyki oraz zasad zrównoważonej turystyki przy opracowywaniu polityki rozwoju Unii Europejskiej.

Bardziej szczegółowe propozycje w dziedzinie turystyki zrównoważonej zostały zawarte w Komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich zatytułowanym Podstawowe kierunki dotyczące zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej (Podstawowe kierunki..., 2003). Od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku zagadnienie to stanowi priorytet dla instytucji europejskich. Wyzwania i cele, jakie stawia sobie Unia Europejska w tym zakresie, to przede wszystkim:

- zrównoważona działalność i wzrost;
- zrównoważone podejście do trzech filarów zrównoważonego rozwoju;

¹⁶ Zgodnie z zapisami Konstytucji Unii Europejskiej kompetencje wspólnotowe dzielone są według następujących kategorii:

- kompetencje wyłączne obejmujące: unię celną; ustalenie zasad konkurencji, niezbędnych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego; politykę pieniężną państw członkowskich, których walutą jest euro; ochronę morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; wspólną politykę handlową;
- kompetencje dzielone obejmujące: rynek wewnętrzny; niektóre aspekty polityki społecznej; spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną; rolnictwo i rybołówstwo z wyjątkiem ochrony zasobów biologicznych morza; środowisko naturalne; ochronę konsumentów; transport; sieci transeuropejskie; energię; przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; niektóre aspekty wspólnych wyzwań w zakresie zdrowia publicznego; pewne kompetencje w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni; pewne kompetencje w dziedzinie współpracy, rozwoju i pomocy humanitarnej (w tych dziedzinach Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi);
- kompetencje wspierające obejmujące: ochronę i poprawę zdrowia człowieka; przemysł; kulturę; turystykę; edukację, młodzież, sport i szkolenia zawodowe; ochronę cywilną; współpracę administracyjną.

- zrównoważone wzorce konsumpcji; zrównoważone wzorce produkcji (zrównoważony łańcuch wartości oraz zrównoważony rozwój obszarów recepcji turystycznej).

Europejski fundusz rozwoju regionalnego (ERDF) wspiera konkurencyjność, stabilność i jakość branży turystycznej na szczeblach regionalnym i lokalnym. Turystyka jest również ściśle związana z wykorzystywaniem i rozwojem zasobów naturalnych, historycznych i kulturowych, jak również z atrakcyjnością miejscowości i regionów jako miejsc do życia, pracy i odwiedzin. Jest także połączona z tworzeniem, unowocześnianiem i różnicowaniem produktów oraz usług, które mają być nabywane i wykorzystywane przez gości. Turystyka będzie jeszcze przez lata odgrywała znaczącą rolę w planowanym finansowaniu z programu ERDF, a także w pokrewnych inwestycjach związanych z zachowaniem, ochroną, promowaniem i rozwojem dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Ogółem z funduszu ERDF planuje się przeznaczyć na te cele 8 miliardów euro. Wiele regionów w ramach swoich strategii wyróżnienia wprowadza do turystyki unikatowe usługi i modele biznesowe, zamierzając przeznaczyć dla nich duże wsparcie finansowe (European Commission, 2022).

W regionach tych opracowano kompleksowe strategie przewidujące nie tylko zwiększenie wartości dodanej poprzez inwestowanie w innowacje, ale również włączenie do przemian innych sektorów.

Powiązanie turystyki z różnymi obszarami, w tym obszarami objętymi wspólną polityką Unii Europejskiej, rodzi pytanie o miejsce, jakie turystyka w nich zajmuje.

Z perspektywy europejskiej polityka w dziedzinie turystyki odgrywa również istotną rolę w realizacji ogólnych celów politycznych w dziedzinie zatrudnienia i wzrostu. Z biegiem czasu wymiar środowiskowy turystyki zyskuje na znaczeniu. Odzwierciedleniem tej tendencji są projekty dotyczące zrównoważonej, odpowiedzialnej i etycznej turystyki.

Komisja Europejska wspiera tworzenie sieci między głównymi regionami turystycznymi w Europie. W lipcu 2009 r. stworzono otwartą sieć europejskich regionów turystycznych NECSTouR w celu wykorzystywania jej jako platformy wymiany wiedzy i innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki. Unia Europejska oferuje szereg źródeł finansowania, dzięki którym turystyka przyczynia się do rozwoju regionalnego i wspiera zatrudnienie, a mianowicie: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego na finansowanie projektów związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze turystyki, program Interreg, Fundusz Spójności na finansowanie infrastruktury w dziedzinie środowiska i transportu, Europejski Fundusz Społeczny na rzecz zatrudnienia, program Leonardo da Vinci na rzecz szkoleń zawodowych, Europejski Fundusz Rolny na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na rzecz dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich, Program Ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) oraz 7. Europejski Program Ramowy w zakresie badań. W związku z tym w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021-2027 Program na rzecz jednolitego rynku zastąpił program CIP, a program „Horyzont Europa” – „Horyzont 2020” (Parlament Europejski, 2022).



Źródła finansowania oświaty samorządowej jako czynnik rozwoju lokalnego

7

7.1. Dochody otrzymywane z tytułu realizacji zadań oświatowych

7.1.1. Uwagi wprowadzające

Rozwój lokalny uwarunkowany jest zaistnieniem odpowiednich warunków (szerzej zob. rozdział 2). Hajduk (2013) wskazuje, że edukacja za każdym razem pełni funkcję jego stymulatora pośredniego, a najczęściej wymienianym stymulatorem bezpośrednim są możliwości finansowe, techniczne i prawne. Stąd istotnym czynnikiem rozwoju lokalnego wydaje się system edukacji i sposób jego finansowania.

Na system edukacji w Polsce składa się system oświaty, który obejmuje edukację przedszkolną, podstawową, ponadpodstawową i pozaszkolną, oraz system szkolnictwa wyższego, oferujący studia i kursy prowadzone przez autonomicznie zarządzane uczelnie. Polski system oświaty jest zdecentralizowany w stopniu rzadko spotykanym w Europie (Herczyński, 2012), a nawet na świecie, w zakresie zarówno zarządzania, jak i finansowania szkół i placówek (Rechul, 2014). Potwierdza to m.in. źródło pochodzenia funduszy publicznych przeznaczanych na realizację zadań oświatowych. Zgodnie z cyklicznym raportem *Education at a Glance* (OECD, 2021) w 2018 roku 39,5% publicznych wydatków na oświatę w Polsce było finansowanych ze źródeł lokalnych, po uwzględnieniu zaś transferów z budżetu centralnego udział ten sięgał blisko 95%. Dla porównania: odsetek publicznych wydatków oświatowych ponoszonych na poziomie lokalnym bez uwzględnienia transferów wynosił średnio 25% dla 22 państw członkowskich Unii Europejskiej i 26% dla krajów OECD. Po uwzględnieniu transferów między szczeblami władz publicznych na poziomie lokalnym finansowanych było przeciętnie, odpowiednio, 38% i 42% wydatków.

Finansowanie tych kosztownych zadań opiera się w Polsce na hybrydowej odpowiedzialności samorządu terytorialnego i rządu, równowartość bowiem około 60% dokonywanych lokalnie wydatków na oświatę przekazywana jest jednostkom samorządu w formie transferu z budżetu centralnego w postaci części oświatowej



subwencji ogólnej. Z jednej strony, subwencja oświatowa naliczana jest zgodnie ze skomplikowanym algorytmem według liczby uczniów korzystających z określonych zadań. Z drugiej strony, zasila ona dochody jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r.), które dopiero w ogólnej kwocie gwarantują realizację ich zadań oświatowych (Ustawa z dnia 27 października 2017 r., art. 3 ust. 2). W praktyce skłania to władze lokalne do porównań otrzymanej subwencji oświatowej z wydatkami na oświatę, pokrywanymi z ich budżetów, które poza subwencją tworzą dochody własne, uzupełniane dotacjami celowymi i bezzwrotnymi środkami zagranicznymi (Nucińska, 2017). W świetle przyjętych rozwiązań prawnych nie jest to formalnie uzasadnione.

Omawiając poszczególne źródła dochodów otrzymywanych z tytułu realizacji lokalnych zadań oświatowych, przyjęto następujący ich podział (Sekuła i Nucińska, 2021), odzwierciedlony w dalszej strukturze niniejszego podrozdziału:

- 1) część oświatowa subwencji ogólnej (określana też skrótowo jako subwencja oświatowa lub część oświatowa) oraz dotacje celowe z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, z państwowych funduszy celowych i od innych jednostek sektora finansów publicznych;
- 2) środki z budżetu Unii Europejskiej lub inne środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi, przekazywane w formie dotacji celowych;
- 3) środki na dofinansowanie zadań oświatowych z innych źródeł, gromadzone – zależnie od decyzji danej jednostki samorządu terytorialnego – na wydzielonym rachunku dochodów.

7.1.2. Część oświatowa subwencji ogólnej i dotacje celowe

W związku z wykonywaniem zadań oświatowych przez jednostki samorządu gminnego i powiatowego¹⁷ ich budżety zasilane są w formie transferów ogólnych (subwencji) i celowych (dotacji), pochodzących przede wszystkim z budżetu państwa. Na podstawie przeglądu literatury teoretycznej Swianiewicz (2003) przytacza argumenty przemawiające za ich wykorzystaniem. Są to mianowicie:

- zasada równowagi pionowej – wyrównanie podziału źródeł dochodów między władzami szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego;
- zasada równowagi poziomej – wyrównywanie podziału dochodów między jednostkami szczebla lokalnego, aby obywatele mieli dostęp do edukacji publicznej o tej samej jakości za tę samą cenę, niezależnie od zamożności zamieszkiwanej jednostki;
- wspieranie jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania oświatowe nie tylko dla swoich mieszkańców;

¹⁷ W tym miasta na prawach powiatu (dalej: mnpp), będące gminami realizującymi jednocześnie zadania powiatu (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., art. 92, ust. 2).

- zapewnienie minimalnego standardu usług edukacyjnych, określonego przez władze centralne w skali całego kraju;
- stymulacja podaży dóbr społecznie pożądanych (m.in. edukacji), będących priorytetem w polityce państwa;
- redukcja nieefektywności decyzji lokalnych wynikającej z konkurencji podatkowej między jednostkami samorządu terytorialnego;
- wyrównywanie potrzeb wydatkowych wynikających z obiektywnego zróżnicowania jednostkowych kosztów zadań oświatowych na poziomie lokalnym.

Natomiast jako argumenty przeciwko stosowaniu subwencji i dotacji kierowanych z budżetu centralnego do budżetów samorządowych wskazuje się m.in. zaburzenie efektywności rynków lokalnych w zakresie alokacji kapitału i cen, utrudnianie dostosowania polityki finansowej do lokalnych preferencji, obniżanie odpowiedzialności władz lokalnych przed wyborcami i zniechęcanie ich do stymulowania rozwoju lokalnego (Swianiewicz, 2003).

W tabeli 6 przedstawiono wysokość dochodów budżetowych otrzymanych w latach 2014-2020 przez jednostki samorządu lokalnego z tytułu subwencji oświatowej oraz dotacji celowych i innych transferów krajowych na cele edukacyjne. Dochody gmin z tego tytułu wyniosły w badanym okresie od blisko 20 do 24 mld zł, budżety mnpp zasilają co roku kwoty z przedziału 13-18 mld zł, a powiaty otrzymały transfery o łącznej wartości 8-10 mld zł rocznie.

Tabela 6. Dochody budżetowe jednostek samorządu lokalnego z tytułu subwencji oświatowej, dotacji celowych i innych transferów ze źródeł krajowych na cele oświatowe w latach 2014-2020 (mln zł)

Rok	SO*			Dotacje**			Łącznie		
	gminy	mnpp	powiaty	gminy	mnpp	powiaty	gminy	mnpp	powiaty
2014	18 265	12 628	7 888	1 650	735	61	19 915	13 363	7 949
2015	18 993	12 917	7 793	1 720	782	67	20 713	13 699	7 860
2016	19 604	13 424	7 823	1 708	791	80	21 312	14 215	7 903
2017	19 912	13 750	7 643	1 702	768	96	21 614	14 518	7 739
2018	20 622	14 225	7 641	1 636	748	91	22 258	14 973	7 732
2019	21 972	15 753	8 564	1 615	769	98	23 587	16 522	8 662
2020	22 316	17 280	9 919	1 757	832	120	24 073	18 112	10 039

* Część oświatowa subwencji ogólnej. ** Dotacje celowe i inne dochody budżetowe na cele oświatowe bez środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi i środków na współfinansowanie (tab. 7).

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S (Ministerstwo Finansów [MF], b.d.).

Subwencja oświatowa ma bardzo duże znaczenie dla budżetów samorządowych. W latach 2014-2020 jej udział w dochodach budżetowych gmin obniżał się od 22% do 15%, w przypadku mnpp wynosił on 16%-18,5%, dla powiatów zaś

zawierał się w przedziale od 27% do około 33%. Jej poziom i sposób podziału regulują przepisy (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 27-28) i wydawane co roku na ich podstawie akty wykonawcze. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują subwencję oświatową w dwunastu miesięcznych ratach do 25. dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń, przy czym rata za marzec wynosi 2/13 ogólnej kwoty (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 34 ust. 1 pkt 1).

Wobec powyższego subwencja oświatowa wyznacza ramy swobody i płynności finansowej jednostek samorządu lokalnego, a algorytm jej podziału określany jest jako najważniejszy instrument w zakresie finansowania polskiej oświaty (Rechul, 2014). Podział subwencji oświatowej polega na wprowadzeniu do algorytmu danych przekazywanych w ramach systemu informacji oświatowej (SIO) według stanu na 30 września poprzedniego roku. Zgodność tych danych ze stanem faktycznym, a tym samym poprawność naliczenia subwencji oświatowej dla danej jednostki samorządu terytorialnego może być zweryfikowana przez Urząd Kontroli Skarbowej (Gnacic, 2017). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Minister Finansów wydaje decyzję o zmniejszeniu wysokości subwencji oświatowej za dany rok lub/i o zwrocie nienależnie otrzymanej części za lata poprzednie¹⁸ (Galiński, 2016). Tytułem wyjaśnienia warto dodać, iż w wyniku złożonej ewolucji algorytm podziału stał się skomplikowanym systemem wielu wag dla szczegółowo zdefiniowanych kategorii uczniów. Powoduje to niekiedy trudności we wprowadzeniu właściwej liczebności uczniów do SIO. Ponadto wzrost skomplikowania algorytmu wywołuje ciągłe dyskusje nad jego kształtem i możliwymi sposobami poprawy (Rechul, 2014).

Wśród postulowanych zmian modelu podziału subwencji oświatowej Kowalska (2018) wymienia: 1) zagwarantowanie samodzielności finansowej jednostkom samorządu terytorialnego będącym organami prowadzącymi szkoły i placówki; 2) zmianę klucza podziału środków w algorytmie z liczby uczniów na liczbę oddziałów klasowych; 3) zapewnienie środków adekwatnych do wzrostu kosztów zadań oświatowych wynikających z wprowadzanych centralnie reform i podwyżek płac.

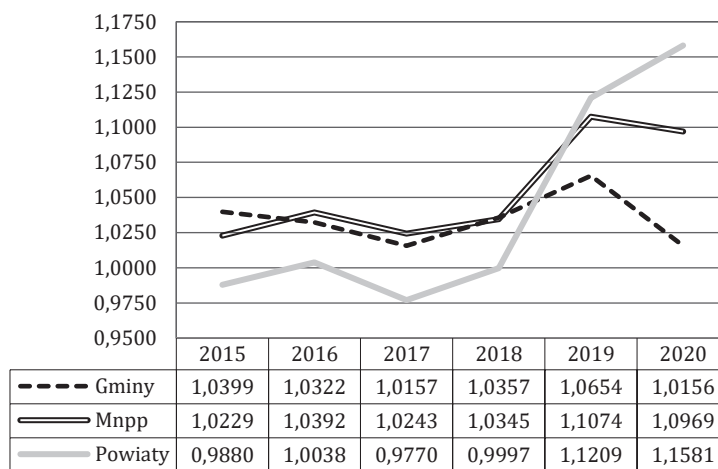
Także inni badacze analizowali stopień dopasowania algorytmu podziału subwencji oświatowej do kosztów prowadzenia szkół. Herczyński i Siwińska-Gorzela (2016) dokonali takiej oceny dla gmin w zakresie kosztów prowadzenia szkół podstawowych i gimnazjów, koncentrując się na tzw. wagach wiejskich. Jednym z wyników było ustalenie nieefektywności podziału subwencji ze względu na przeszacowanie lub niedoszacowanie wag o charakterze administracyjnym.

Z kolei Drogosz-Zabłocka, Kopańska i Stasiowski (2016) zbadali, czy czynniki różnicujące podział subwencji oświatowej dla gmin i powiatów dobrze wyjaśniały zróżnicowanie wydatków na prowadzenie przez nie szkół, tj.: czy algorytm pozwala na efektywny podział środków z budżetu państwa według realnych potrzeb finan-

¹⁸ Przykładowo w 2014 r. wydano 261 decyzji dotyczących zwrotu części subwencji oświatowej na łączną kwotę 90,3 mln zł.

sowych szkół i jednostek samorządu terytorialnego, które je utrzymują? Ze względu na niską liczebność próby¹⁹ analiza miała charakter pilotażowy. Wyniki wskazywały, iż liczne parametry algorytmu pozwoliły wyjaśnić zmienność budżetów badanych szkół tylko w 50%. Na poziomie lokalnym o podziale środków na edukację decyduje zatem wiele innych czynników związanych z kosztami organizacji kształcenia, których jednak nie wzięto pod uwagę w algorytmie. Autorzy konkludują, że decyzję o podziale środków dla jednostek samorządowych sprowadzono do technicznej czynności, legitymizując ją wzorem algorytmu. Wydaje się to wygodną strategią rządu, gdyż w tej sytuacji polityczna odpowiedzialność za finansowanie oświaty i publiczna debata na temat sposobów jej finansowania są ograniczone do poziomu technokratycznego dyskursu na temat konstrukcji algorytmu i wysokości jego wag.

Niemniej dyskusję taką podejmuje m.in. Stępień (2020). Przeprowadził on dla lat 2008-2020 analizę porównawczą rzeczywistej wysokości subwencji oświatowej z jej poziomem oszacowanym zgodnie z przepisami (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r.), które określają stopień subwencjonowania oświaty w Polsce. Na podstawie wyników zidentyfikował przede wszystkim przeszacowanie subwencji oświatowej w 2014 r. oraz jej niedoszacowanie w latach 2015 i 2017-2020. Ujawnione odchylenia wynikały głównie ze zróżnicowanego ujęcia skutków wprowadzanych w kolejnych latach podwyżek płac wraz z pochodnymi w ogólnej kwocie subwencji oświatowej oraz w algorytmie jej podziału.



Rys. 8. Dynamika (r/r) dochodów budżetowych gmin, mnpp i powiatów z tytułu subwencji oświatowej w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S (MF, n.d.).

¹⁹ Dane z 239 szkół podstawowych i gimnazjów działających w 4 mnpp i 5 powiatach pochodziły z badania BECKER z 2012 r. (Drogosz-Zabłocka, Kopańska i Stasiowski, 2016).

Na rysunku 8 przedstawione zostały indeksy łańcuchowe zmian subwencji oświatowej otrzymanej przez gminy, mnpp i powiaty w latach 2014-2020. Dochody z tego tytułu wzrastały w całym badanym okresie dla gmin i mnpp, zmieniając się o 2-4% rocznie, poza 2019 r. dla gmin (wzrost o 6,5%) oraz z wyjątkiem lat 2019-2020 dla mnpp (wzrost o 10-11%). W przypadku powiatów subwencja oświatowa utrzymywała się na ustabilizowanym poziomie, choć przeważały nieznaczne spadki, natomiast w latach 2019-2020 odnotowano wzrost wartości tego transferu o 12% i 16% względem roku poprzedniego. Zwiększona w ostatnich dwóch latach dynamika subwencji oświatowej dla mnpp i powiatów stanowi próbę ujęcia w sposobie podziału środków zmian wynikających z reformy ustroju szkolnego w zakresie szkolnictwa zawodowego, a w przypadku gmin i mnpp w 2019 r. może ona wynikać z ostatecznego wygaszenia gimnazjów. Jednak zdaniem Stępnia (2020) zmiany subwencji oświatowej otrzymanej przez jednostki samorządu lokalnego są w badanym okresie niewystarczające (oprócz 2014 i 2016 r.), gdy uwzględni się określony w przepisach stopień subwencjonowania oświaty.

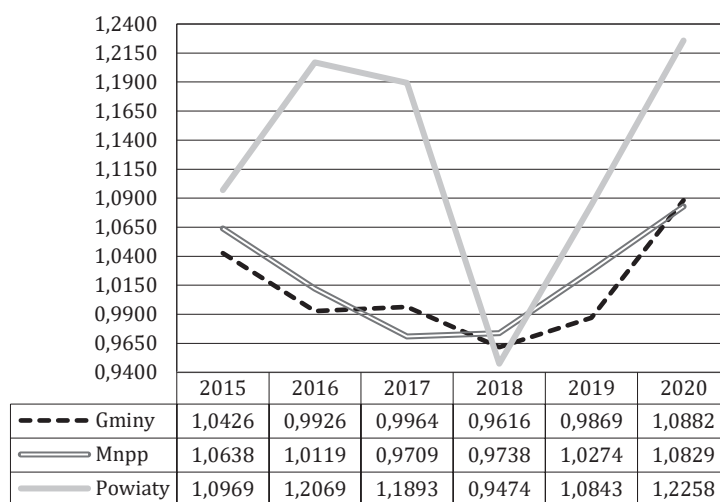
Drugim źródłem dochodów związanych z realizacją zadań oświatowych, zasilającym budżety lokalne, są dotacje celowe. Ich poziom nie dorównuje środkom przekazywanym w ramach subwencji oświatowej (tab. 6), jednak dzięki objęciu wsparciem dotacyjnym wychowania przedszkolnego (od 2013) i zakupu podręczników (od 2014), nabrały większego znaczenia w zakresie finansowania oświaty.

W odróżnieniu od subwencji, która stanowi transfer o przeznaczeniu ogólnym, dotacje celowe mają określone przeznaczenie i czas, w jakim pozostają do dyspozycji władz lokalnych. Wydatkowanie środków otrzymanych w formie dotacji podlega kontroli, a w przypadku niewykorzystania ich w określonym czasie, w pełnej wysokości lub niezgodnie ze wskazanym celem konieczny jest ich zwrot. Kolejną różnicą jest uznaniowość decyzji organów administracyjnych o sposobie i zasadach przyznania dotacji celowych, gdyż ich otrzymanie nie musi wynikać z ogólnie określonych kryteriów (Sekuła i Nucińska, 2021).

Otrzymywane przez jednostki samorządu lokalnego dotacje celowe można podzielić według źródła pochodzenia i rodzaju zadań oświatowych (Nucińska, 2017) na:

- dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, przede wszystkim wychowania przedszkolnego i wypłaty uczniom stypendiów socjalnych oraz zasiłków szkolnych, a także: inwestycji w szkołach i placówkach do wysokości 50% planowanych wydatków, wyrównywania szans edukacyjnych, zapewnienia kształcenia praktycznego oraz wdrażania reformy systemu oświaty (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 42);
- dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone, głównie na zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych w szkołach podstawowych i artystycznych, jak również na ubezpieczenie zdrowotne uczniów, którzy nie mają innego tytułu ubezpieczenia oraz na realizację niektórych programów rządowych;

- dotacje z funduszy celowych – m.in. na dofinansowanie dostosowania szkół i placówek do potrzeb niepełnosprawnych uczniów i wychowanków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych czy też na dofinansowanie termomodernizacji budynków oświatowych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
 - dotacje przekazane na podstawie porozumień oraz jako pomoc finansowa.
- Część dotacji celowych przekazywana jest cyklicznie w zbliżonej do siebie wysokości, a część jednorazowo zasila budżety lokalne zróżnicowanymi kwotami. Ma to swoje odzwierciedlenie w dynamice dochodów budżetowych gmin, mnpp i powiatów z tytułu dotacji i innych transferów celowych zaprezentowanej na rys. 9.



Rys. 9. Dynamika (r/r) dochodów budżetowych gmin, mnpp i powiatów z tytułu dotacji celowych i innych transferów na cele oświatowe ze źródeł krajowych w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S (MF, b.d.).

Wśród transferów celowych otrzymywanych przez gminy i mnpp w latach 2014-2020 dominowały dotacje o stabilnym poziomie w skali roku (na dofinansowanie zadań własnych z zakresu wychowania przedszkolnego²⁰ i pomocy materialnej o charakterze socjalnym²¹ oraz na zakup podręczników, materiałów eduka-

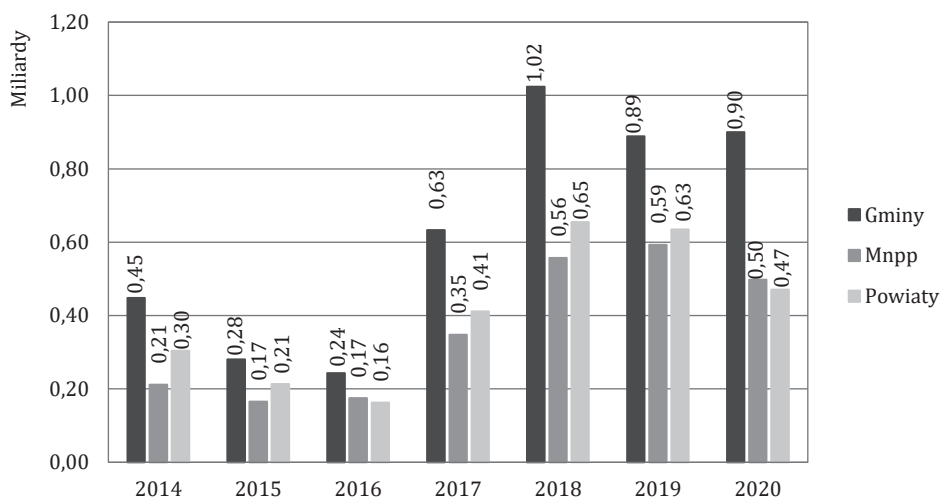
²⁰ Roczne stawki dotacji na dziecko objęte wychowaniem przedszkolnym w wieku do 6 lat wynosiły w okresie 2014-2020 kolejno (w zł): 1242, 1273, 1305, 1338, 1370, 1403, 1437. Ponadto w latach 2018-2020 obowiązywał górny limit wydatków na ten cel z budżetu państwa na poziomie (w mln zł): 1404, 1426 i 1489.

²¹ Wysokość stypendium socjalnego dla ucznia wynosi od 80% do 200% zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku 5-18 lat, zaś jednorazowy zasiłek szkolny nie może przekroczyć 500% tej kwoty. Jednostkom samorządu lokalnego przysługuje dotacja celowa w wysokości 80%, 90% lub 95% wypłacanych świadczeń zależnie od poziomu jej dochodów podatkowych w przeliczeniu na mieszkańca.

cyjnych i ćwiczeniowych²²), stąd indeksy zmian oscylują wokół 1, poza skrajnymi latami badanego okresu. Natomiast dla powiatów odnotowano znaczne zmiany rok do roku, sięgające od spadku o 5% w roku 2018 po wzrost o blisko 23% w 2020. Tak duże wahania wynikały z przewagi udzielanych jednorazowo dotacji celowych, przeznaczonych głównie na dofinansowanie inwestycji w szkołach i placówkach.

7.1.3. Środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi

Drugim pod względem wielkości – po subwencji oświatowej i dotacjach celowych – strumieniem dochodów, zasilającym lokalne budżety, były środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi razem ze współfinansowaniem krajowym, przeznaczone na realizację projektów oświatowych. Były one przekazywane gminom, mnpp i powiatom w formie dotacji, gdyż podobnie jak omówione w poprzednim podrozdziale transfery celowe podlegały rozliczeniu w zakresie ich wykorzystania.



Rys. 10. Dochody budżetowe ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na cele oświatowe wraz ze współfinansowaniem krajowym w latach 2014-2020 (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S (MF, b.d.).

Informacje o ich wartości wyodrębniono ze sprawozdań Rb-27S na podstawie znajomości klasyfikacji budżetowej (Rozporządzenie z dnia 2 marca 2010 r., za-

²² Stawki tzw. dotacji podręcznikowej różnią się w zależności od klasy (I-III; IV; V-VI; VII-VIII). Dla podręczników wynoszą one, odpowiednio, 75, 140, 180 i 250 zł, a w przypadku ćwiczeń – 50 zł dla klas I-III i 25 zł dla pozostałych. Wysokość stawki dla uczniów z niepełnosprawnością, potrzebujących dostosowania materiałów do ich potrzeb, podlega przemnożeniu przez wskaźnik o wartości od 2 do 25.



łącznik nr 3), podobnie jak w przypadku danych prezentowanych w poprzednim podrozdziale. Na rysunku 10 zilustrowano wykresem łączny poziom dochodów na cele oświatowe pochodzących z bezzwrotnych źródeł zagranicznych w okresie 2014-2020, odpowiadającym poprzedniej perspektywie finansowej Unii Europejskiej (UE).

Analiza rysunku 10 wskazuje, iż beneficjentami największej części środków stały się gminy, pozyskując od 200 do ponad 600 mln zł rocznie w latach 2014-2017, a przez ostatnie trzy lata kwota ta zbliżała się lub nawet nieco przekraczała 1 mld zł. Powiaty i mnpp gromadziły w swych budżetach dochody o rocznej wartości 150-400 mln zł w latach 2014-2017, zaś w latach 2018-2020 były one równe około 500-650 mln zł.

Poziom dochodów ze źródeł zagranicznych na cele oświatowe w badanym okresie kształtowały w ponad 97% środki pochodzące z UE, co potwierdzają dane zawarte w tab. 7. Nie dziwi zatem ich dynamika, obejmująca nieznaczny spadek w pierwszych trzech latach nowej perspektywy, w których stopniowo ogłaszano nabory wniosków w celu aplikowania o środki, podczas gdy dobiegała końca realizacja projektów finansowanych ze środków na lata 2007-2013. W 2017 r. widoczna jest już przewaga projektów z nowej perspektywy 2014-2020, których szczyt realizacji przypada na ostatnie trzy lata badanego okresu.

Tabela 7. Dochody budżetowe z tytułu środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi na cele oświatowe wraz ze środkami na współfinansowanie w latach 2014-2020 (mln zł)

Rok	Środki z Unii Europejskiej*			Rok	Środki z kredytów, pożyczek, grantów, innych źródeł zagranicznych**		
	gminy	mnpp	powiaty		gminy	mnpp	powiaty
2014	446	210	303	2014	1,8	1,6	0,7
2015	275	163	211	2015	5,6	2,9	2,0
2016	240	171	161	2016	3,1	4,2	1,6
2017	624	339	410	2017	9,0	8,4	0,8
2018	1 024	557	654	2018	0,5	0,3	0,3
2019	888	593	635	2019	0,6	0,5	0,2
2020	900	497	471	2020	0,2	0,6	0,1

* Dochody budżetowe sklasyfikowane w paragrafach zakończonych cyfrą 1-2 i 7-9. ** Dochody budżetowe sklasyfikowane w paragrafach zakończonych cyfrą 3-6.

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S (MF, b.d.).

Projekty oświatowe na poziomie lokalnym dotyczyły głównie dwóch programów UE. Pierwszym był program Erasmus+, wspierający mobilność i rozwijający kompetencje językowe uczniów i nauczycieli. Drugim źródłem współfinansowania projektów dla samorządowych szkół i placówek były środki Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego „Wiedza. Edukacja. Rozwój”.



Warto podkreślić, że bezzwrotne środki zagraniczne służą najczęściej poprawie jakości – zarówno infrastruktury szkolnej, jak i procesu kształcenia. Zatem aplikowanie o nie pozwala nie tylko uzupełnić ograniczone środki gromadzone w budżetach lokalnych ze źródeł krajowych. Umożliwia też wymianę doświadczeń w skali międzynarodowej, która może prowadzić do przyjęcia dobrych praktyk w oświacie.

7.1.4. Środki pozabudżetowe gromadzone na wydzielonych rachunkach

Zadania oświatowe gmin, mnpp i powiatów są co do zasady finansowane w ramach gospodarki budżetowej. Wynika to z obowiązku prowadzenia samorządowych szkół i placówek w formie jednostek budżetowych (Ustawa z dnia 27 października 2017 r., art. 4 ust. 1), które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 11, ust. 1). Zastosowanie zasady budżetowania brutto umożliwia jednostkom oświatowym dokonywanie wydatków, mimo że nie posiadają własnych dochodów lub osiągają dochody niewspółmiernie niskie w stosunku do swoich wydatków (Malinowska-Misiąg, 2019).

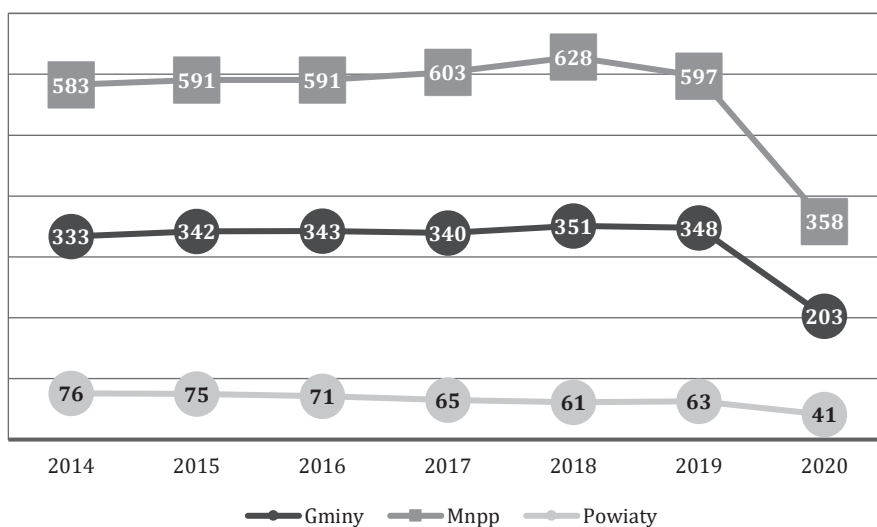
Ustawodawca dopuścił wyjątek dla tych jednostek, pozwalając na zastosowanie zasady budżetowania netto, tzn. na pokrywanie wydatków bezpośrednio z dochodów uzyskanych poza gospodarką budżetową i rozliczenie z budżetem wpłatą nadwyżki środków. W tym celu konieczne jest jednak podjęcie stosownej uchwały przez władze lokalne (Gnacik, 2017). Zatem utworzenie wydzielonego rachunku dochodów wymaga uwzględnienia szkoły lub placówki w uchwale organu stanowiącego, podjętej na podstawie przepisów ustawy (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 223, ust. 1-2).

Poza wykazem jednostek, dla których tworzy się wydzielone rachunki, uchwała określa też źródła dochodów gromadzonych poza budżetem. Mogą to być w szczególności wpływy: ze spadków, zapisów i darowizn pieniężnych na rzecz szkoły lub placówki, z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie, które użytkuje lub którym zarządza dana jednostka, oraz z usług świadczonych w ramach kształcenia zawodowego (art. 223, ust. 1). Wymienione w ustawie źródła dochodów są przykładowe, choć wydają się wiążące dla władz lokalnych, które mogą je rozszerzyć podczas konstruowania uchwały w sprawie wydzielonego rachunku.

Kolejnym elementem tej uchwały jest określenie sposobu i trybu sporządzania, zmian i zatwierdzania planu finansowego wydzielonego rachunku. Przyjęte rozwiązania powinny być skorelowane z procedurą budżetową gminy, mnpp lub powiatu, gdyż stanowi on załącznik do ich uchwał budżetowych (art. 214). Plan ten powinien przedstawiać kwoty dochodów i wydatków na rok budżetowy, ujęte zgodnie z klasyfikacją budżetową według działów, rozdziałów i paragrafów. Należy zaznaczyć, że na rachunek wydzielony mogą wpływać jedynie dochody ze źródeł określonych w tworzącej go uchwale jednostki samorządu lokalnego (Sekuła i Nucińska, 2021).



Ogólny poziom dochodów zgromadzonych w latach 2014-2020 na wydzielonych rachunkach samorządowych szkół i placówek zaprezentowano na rys. 11. Analiza wykresu pozwoliła odnotować ustabilizowany poziom wpływów w gminach i mnpp w latach 2014-2019. Sięgały one, odpowiednio, około 340 i 600 mln zł, podczas gdy dochody pozabudżetowe powiatów wynosiły w tym czasie od 60 do 75 mln zł rocznie i stopniowo obniżały się. Znaczący²³ spadek dochodów na wydzielonych rachunkach we wszystkich jednostkach samorządu lokalnego w 2020 r. wynikał z wprowadzonego od marca lockdownu i nauki zdalnej w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-Cov-2.



Rys. 11. Poziom dochodów pozabudżetowych samorządowych jednostek oświatowych zgromadzonych na wydzielonych rachunkach w latach 2014-2020 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-34S (MF, b.d.).

Mimo iż w badanym okresie największe wpływy pozabudżetowe osiągały szkoły i placówki w mnpp, należy zachować ostrożność, ustalając przyczyny tej prawidłowości. Jest ona bowiem wypadkową kilku czynników.

Po pierwsze, decyduje o tym organ prowadzący lokalne jednostki oświatowe, który może gromadzić określone tytuły dochodów w swoim budżecie albo poza nim, gdyż tworzenie wydzielonych rachunków jest prawem, a nie obowiązkiem. Wybór formy pozabudżetowej ma na celu najczęściej wzrost zaangażowania społecznego na rzecz efektywnego wykorzystania majątku (np. przez jego wynajem

²³ W gminach i mnpp – o 40% względem dochodów zgromadzonych w 2019 r., natomiast w powiatach – o 33%.

zainteresowanym osobom lub podmiotom, gdy nie służy już realizacji zadań statutowych) i poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów (np. darowizn czy umów sponsorskich). Pozyskane w ten sposób środki pozostają w danym roku do dyspozycji szkoły lub placówki, pozwalając na sfinansowanie wydatków, na które nie otrzymała wystarczających środków w ramach ograniczonego budżetu lokalnego.

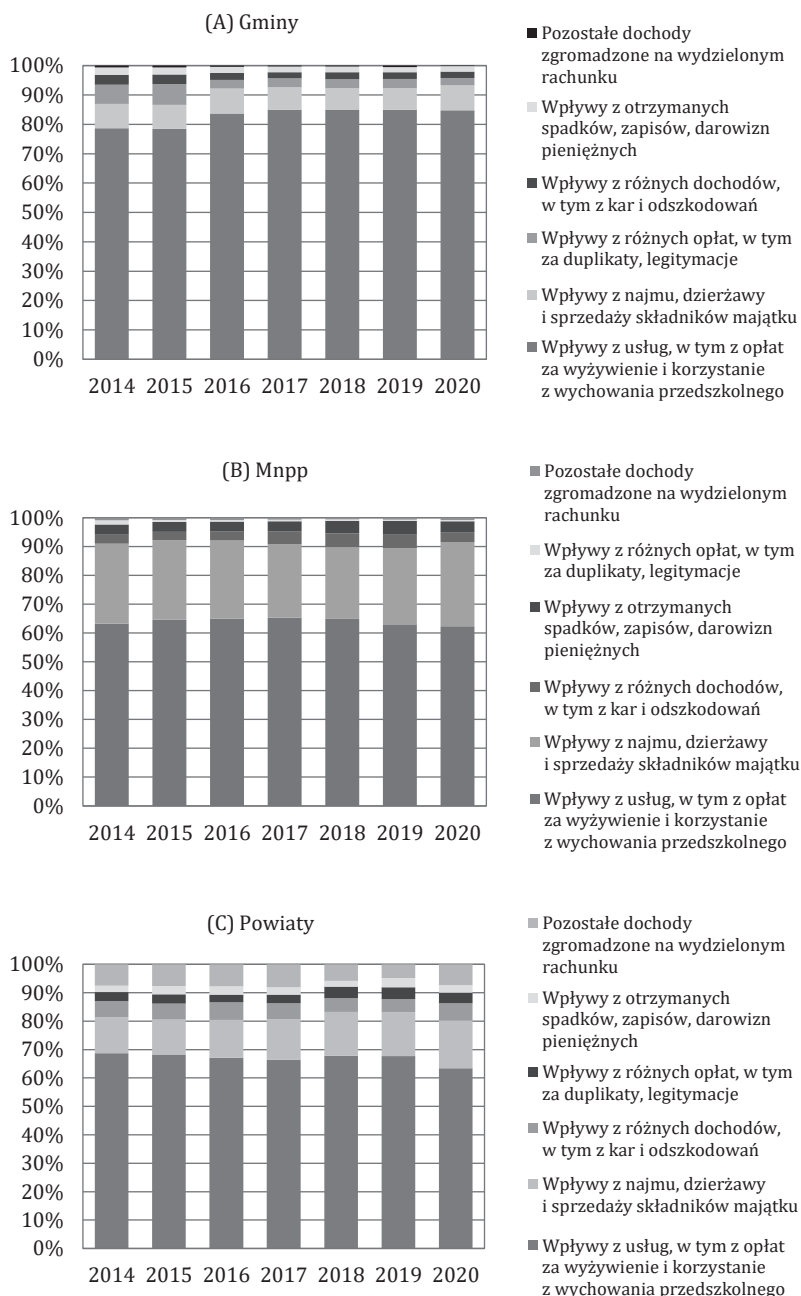
Po drugie, poziom wpływów na wydzielony rachunek zależy od potencjału dochodowego danej jednostki oświatowej. Należy przez to rozumieć zainteresowanie skorzystaniem z jej infrastruktury lub usług na zasadach odpłatnych, jak również możliwości dochodowe osób i podmiotów przejawiających to zainteresowanie. W tym aspekcie wydaje się, że największym potencjałem dochodowym dysponują szkoły i placówki w mnpp, co przemawia za tworzeniem dla nich wydzielonych rachunków.

Analizując zróżnicowany poziom wpływów pozabudżetowych według źródeł ich pochodzenia, można zauważyć podobieństwa i różnice w strukturze przedstawionej na rys. 12 dla gmin, mnpp i powiatów w latach 2014-2020. We wszystkich badanych jednostkach samorządu lokalnego najwięcej dochodów zgromadzono z tytułu sprzedaży usług, w tym z opłat za wyżywienie oraz za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym bezpłatne 5 godzin dziennie²⁴. W gminach stanowiły one od 78 do 85% wpływów ogółem, w mnpp – 62-65%, a w powiatach – 63-69%. Drugie miejsce pod względem udziału zajmowały dochody z wynajmu lub dzierżawy majątku szkół i placówek bądź ze sprzedaży jego składników (gminy – 7-8%; mnpp – 25-29%; powiaty – 12-17%).

Innymi istotnymi źródłami dochodów pozabudżetowych dla lokalnej oświaty były wpływy z: kar i odszkodowań za uszkodzone lub utracone mienie (gminy – 2-3%; mnpp – 3-5%; powiaty – 4-6%), różnych opłat, m.in. za legitymacje, duplikaty świadectw (gminy – 3-7%; mnpp – 0,5-1,5%; powiaty – 3-4%) oraz otrzymanych przez szkoły i placówki spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej (gminy – 2%; mnpp – 3-5%; powiaty – 2-3%). Dochody z pozostałych źródeł wskazanych w uchwałach rad gmin, mnpp i powiatów tworzących wydzielone rachunki stanowiły łącznie, odpowiednio, 0,2-0,7%, 0,6-0,9% i 5-8%.

²⁴ Opłata może być pobierana za korzystanie z wychowania przedszkolnego dzieci, które do końca danego roku szkolnego w roku kalendarzowym kończą 6 lat (wyjątkiem są starsze dzieci, o ile dotyczy ich obowiązek przygotowania przedszkolnego). Wyłączenie dzieci 6-letnich i starszych wynika z otrzymywania na nie subwencji oświatowej. Podstawą poboru opłat jest uchwała rady gminy (mnpp) określająca ich wysokość w prowadzonym przez gminę (mnpp) publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego. Ustalona opłata dotyczy przekroczenia bezpłatnego wymiaru nauczania, na który przyznawana jest omówiona wcześniej dotacja przedszkolna. Stawka opłaty nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć, jednak podlega ona waloryzacji o wskaźnik inflacji na ustawowo opisanych zasadach (Ustawa z dnia 27 października 2017 r., art. 52). Rada gminy (mnpp) może też częściowo lub całkowicie zrezygnować z poboru opłat (Sekuła i Nucińska, 2021).





Rys. 12. Struktura (%) źródeł dochodów gromadzonych przez gminy (A), mnpp (B) i powiaty (C) na wydzielonych rachunkach jednostek oświatowych w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-34S (MF, b.d.).

Podsumowując, należy stwierdzić, że środki zgromadzone na wydzielonych rachunkach szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu lokalnego stanowiły ważne uzupełnienie dochodów budżetowych. Nie przesądza o tym jedynie ich poziom, gdyż w latach 2014-2020 był on niższy niż środków pochodzących z UE wraz ze współfinansowaniem (z wyjątkiem mnpp w latach 2014-2019). Główną zaletą wydzielonego rachunku jest większa elastyczność gospodarowania jego środkami ze względu na brak budżetowych rygorów kontroli i nadzoru nad wydatkowanymi środkami publicznymi (Malinowska-Misiąg, 2019), m.in. w zakresie planowania czy też systemu zasileń rachunku bankowego jednostki oświatowej w środki potrzebne do dokonania wydatków budżetowych.

7.2. Dochody jednostek samorządu lokalnego a poziom niezbędnych wydatków oświatowych

Zagadnienie adekwatności dochodów jednostek samorządu lokalnego wpisuje się w złożoną problematykę podziału środków publicznych między rząd i samorząd. Praktyka pokazuje, że władze szczebla niższego niż krajowy mają najczęściej mniejsze dochody własne niż wydatki, za które są lub powinny być odpowiedzialne w myśl zasady pomocniczości. Dzieje się tak, gdyż najbardziej wydajne podatki są dochodami budżetu państwa. Nierównowaga dochodów i wydatków między szczeblami władz publicznych nazywana jest nieadekwatnością lub pionową nierównowagą fiskalną. Występuje ona w większości krajów, powodując, że zdecentralizowany samorząd musi częściowo finansować realizację swych usług transferami ogólnymi (subwencjami) lub celowymi (dotacjami) z zasobów centralnych (Sekuła i Nucińska, 2021).

Przeprowadzając w Polsce decentralizację oświaty, zapewniono jednostkom samorządu lokalnego środki finansowe na wydatki konieczne do realizacji przekazanych im zadań²⁵ w puli ich łącznych dochodów budżetowych, obejmujących m.in. subwencję oświatową. Mimo formalnej gwarancji, taki system finansowania oznacza brak jednoznacznej odpowiedzialności władz centralnych, przekazujących subwencję, i lokalnych, decydujących o jej przeznaczeniu, ale jednocześnie zobowiązanych ponosić wyższe od niej wydatki budżetowe na oświatę (Kotlińska, Nucińska i Bednarz, 2021).

Przyjęte rozwiązanie utrudnia ocenę stopnia adekwatności środków do zakresu zadań oświatowych, gdyż poprawna analiza powinna uwzględniać ogół dochodów i zadań finansowanych z budżetu lokalnego (Nucińska, 2017). Należy podkreślić, iż adekwatność dochodów zapewnia ciągłość świadczenia usług, stabilność budżeto-

²⁵ Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej w obszarze edukacji publicznej wskazano jako zadanie własne gmin, mnpp i powiatów w (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., art. 7; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., art. 4). Szczegółowy zakres tych zadań omówiono w kolejnym rozdziale monografii.



wą i długoterminową zdolność władz krajowych i lokalnych do wypełniania zobowiązań finansowych, wynikających z realizacji zadań publicznych, m.in. w zakresie oświaty.

Postulowanie o adekwatność wpisuje się zatem w koncepcję zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Jest ono szczególnie zasadne, gdy zmniejsza się autonomia wydatkowania z powodu konieczności przeznaczania środków na zadania obligatoryjne, jakimi w większości są zadania oświatowe. Wówczas na zadania mocniej zdecentralizowane i poddane mniejszym obostrzeniom co do sposobu wykonania przeznaczają się mniej środków z budżetu lokalnego, zmniejszając zakres ich realizacji. Aby zapobiec lub wyeliminować to zjawisko „wypierania”, należy właściwie stosować zasadę adekwatności (Sekuła i Nucińska, 2021), nie poprzestając jedynie na trudnych do weryfikacji ogólnych deklaracjach w formie zapisów ustawowych.

Wobec powyższego badanie nieadekwatności finansowania oświaty na poziomie lokalnym, wbrew zapisom prawnym (Ustawa z dnia 27 października 2017 r., art. 3 ust. 2), jest zazwyczaj ograniczane do dochodów otrzymywanych w związku z realizacją obowiązkowych zadań oświatowych w formie subwencji oświatowej (i dotacji celowych). Przykładami takich zestawień są liczne rankingi samorządowe (Gnacik, 2017).

Analizy przeprowadzone przez Kotlińską, Nucińską i Bednarza (2021) również wykazały istotną różnicę między wydatkami na oświatę gmin i mnpp a otrzymywaną przez nie subwencją oświatową w latach 2008-2019. Zastosowane podejście oparte na wskaźniku HHI pozwoliło zidentyfikować te determinanty poziomu niesfinansowania wydatków oświatowych subwencją, które są zależne od zagregowanych decyzji władz lokalnych. Ich wyznacznikiem było zróżnicowanie stopnia koncentracji dla badanych strumieni pieniężnych. Dotyczyło ono: wydatków majątkowych oraz na dotacje, a w mnpp – także wydatków na materiały i usługi dla prowadzonych szkół i placówek.

Z kolei nieznaczne zróżnicowanie stopnia koncentracji badanych strumieni pieniężnych oznaczało ich jednolity charakter w skali kraju. Takie wyniki otrzymano dla subwencji oświatowej, której wysokość zależy głównie od decyzji władz centralnych, a jednostki samorządu mogą wpływać na jej poziom tylko nieznacznie. Wydatki na wynagrodzenia także nie wykazały zróżnicowanego stopnia koncentracji. Uznano je za czynnik systemowy²⁶ determinujący lukę między wydatkami a subwencją oświatową. Wpływają na nie władze centralne, regulując prawnie zasady

²⁶ Szczegółowe regulacje krajowe dotyczące realizacji zadań oświatowych nie stanowią podstawy wyliczania subwencji, choć uwzględniono je w różnym stopniu w algorytmie jej podziału jako czynniki wpływające na koszty (m.in. determinujące wynagrodzenia nauczycieli lub związane ze specyfiką uczniów i lokalnego systemu edukacji). Brak jasnych standardów finansowania oświaty w algorytmie przy dużym zróżnicowaniu poziomu zamożności jednostek samorządu lokalnego może prowadzić do nierówności w finansowaniu i przekładać się na standardy i jakość kształcenia, a w konsekwencji prowadzić do narastania nierówności edukacyjnych (Drogosz-Zabłocka, Kopańska i Stasiowski, 2016).



zatrudniania i wynagradzania nauczycieli oraz innych pracowników szkół i placówek oświatowych, a także podwyżki ich płac (Sekuła i Nucińska, 2022). Do czynników systemowych pogłębiających lukę zaliczono też reformy szkolne, skutkujące zwiększonymi kosztami zmian zatrudnienia nauczycieli i dostosowania infrastruktury oraz jej dalszego utrzymania (Kotlińska, Nucińska i Bednarz, 2021).

W badaniu przeprowadzonym na potrzeby niniejszej części monografii skupiono się na ocenie stopnia (nie)adekwatności transferów względem wydatków oświatowych finansowanych z lokalnych budżetów w latach 2014-2020. Poza subwencją oświatową transfery obejmowały też dotacje celowe ze środków krajowych oraz środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi. Wartość transferów zewnętrznych oraz lukę między wydatkami oświatowymi a ich wysokością, uzupełnianą do poziomu ponoszonych wydatków budżetowych na oświatę z dochodów własnych, zaprezentowano dla gmin, mnpp i powiatów w ujęciu bezwzględnym na rys. 13, a ujęcie względne nieadekwatności transferów budżetowych w oświacie przedstawiono w tab. 8.

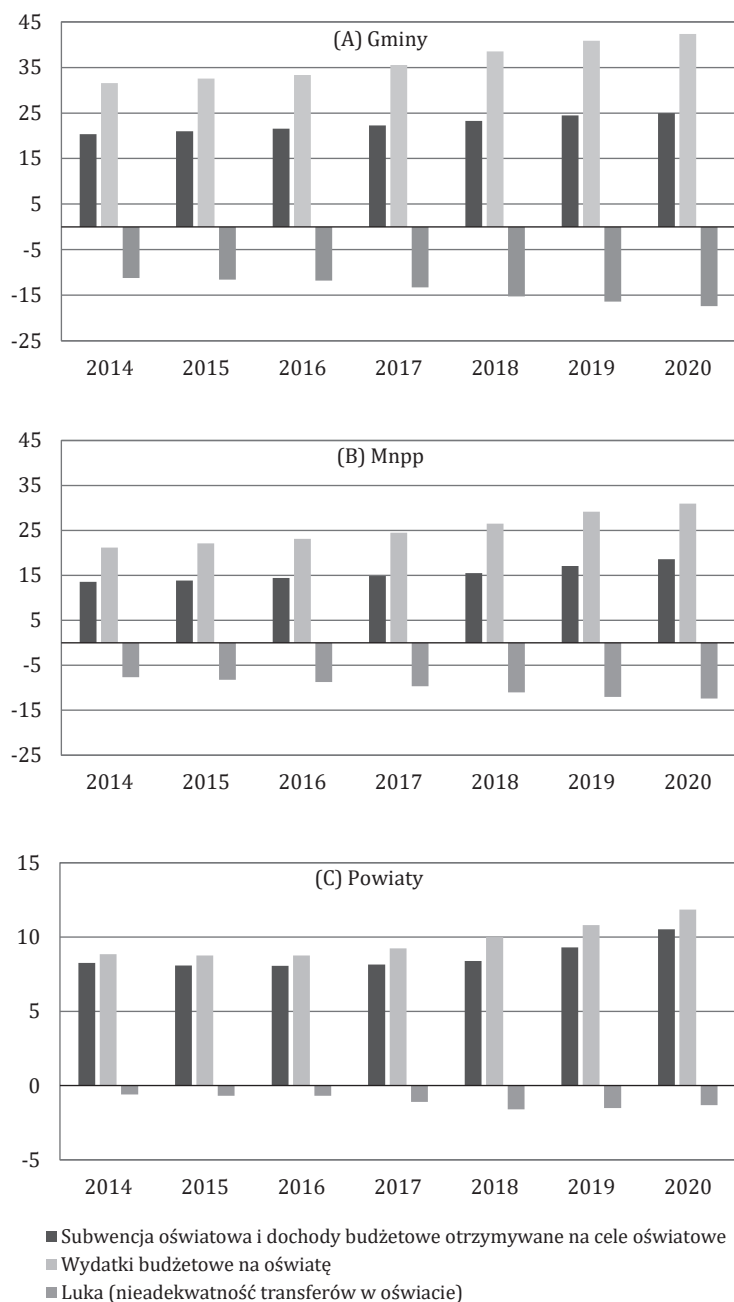
Analiza Rys. 13 wykazała, że poziom niedofinansowania oświaty transferami zewnętrznymi wyniósł w gminach od 11 do 17 mld zł, a w mnpp – 8-12 mld zł, i z roku na rok wzrastał w całym badanym okresie. Oznacza to, iż wydatki niezbędne do realizacji zadań oświatowych przypisanych gminom²⁷ zwiększały się szybciej niż przekazywane z tego tytułu transfery zewnętrzne o charakterze ogólnym i celowym.

Z kolei w powiatach odnotowano znacznie niższy poziom (0,6-1,6 mld zł) luki między wydatkami na oświatę a transferami zewnętrznymi. Jednak wyciąganie stąd wniosku, że transfery zewnętrzne dla powiatów są adekwatne do wydatków oświatowych nie wydaje się uprawnione. Niższa luka wynika z faktu, iż źródła dochodów własnych powiatów są mocno ograniczone, a ich globalną wielkość obniża bardzo restrykcyjny mechanizm wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej. Jednostki te nie mają poza transferami zewnętrznymi innych źródeł wpływów budżetowych, z których mogłyby finansować oświatę (Sekuła i Nucińska, 2021).

Luka między wydatkami a transferami oświatowymi, mierząca ich nieadekwatność, została przedstawiona dla poszczególnych lat w tab. 8 jako udział (%) w ogólnym poziomie ich wydatków oświatowych. Z jej analizy wynika, że względny poziom finansowania oświaty dochodami własnymi rósł stopniowo w latach 2014-2016. Dwa pierwsze lata wdrażania reformy ustroju szkolnego (2017-2018) przyniosły nieco wyższy wzrost odsetka wydatków na oświatę niepokrytych transferami – rzędu 2 punktów procentowych (p.p.) w gminach i mnpp oraz 4 p.p. w powiatach. Z kolei w latach 2019-2020 nastąpiło wyhamowanie wzrostu nieadekwatności transferów w gminach oraz ich spadek w powiatach i (nieznaczny) w mnpp. W 2020 r. udział wydatków niesfinansowanych transferami osiągnął w gminach i mnpp 40%, a w powiatach – 11%.

²⁷ Realizowanych także przez mnpp.





Rys. 13. Luka (nieadekwatność transferów) w oświacie dla gmin (A), mnpp (B) i powiatów (C) w latach 2014-2020 (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S i Rb-28S (MF, b.d.).



Tabela 8. Luka (nieadekwatność transferów w oświacie) jako odsetek wydatków budżetowych na oświatę w latach 2014-2020

Rok	Gminy	Mnpp	Powiaty	Rok	Gminy	Mnpp	Powiaty
2014	35,50	35,99	6,74	2018	39,60	41,45	16,06
2015	35,52	37,23	7,89	2019	40,16	41,28	13,94
2016	35,56	37,72	7,95	2020	41,07	39,94	11,23
2017	37,42	39,30	11,84				

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S i Rb-28S (MF, b.d.).

Wzrost udziału luki oznacza, że corocznie coraz większe oświatowe potrzeby wydatkowe finansowane są dochodami własnymi, gdyż zwiększone transfery, głównie subwencja oświatowa, nie w pełni pokrywają przyrost wydatków. Ich zmiana jest więc nieadekwatna (za niska) do skali wydatków na zadania.

Według Sekuły i Nucińskiej (2021) taka konstrukcja finansowania oświaty jest dopuszczalna tylko, gdy przeznaczanie na ten cel dochodów własnych nie odbywa się kosztem ograniczania realizacji innych obligatoryjnych zadań własnych, a poziom interwencjonizmu państwa w lokalne zadania oświatowe ograniczony jest do minimum zapewniającego uczniom równy dostęp i możliwości kształcenia. Jednak oświata stanowi zadanie własne samorządu o wysokich, sztywnych kosztach realizacji.

Ponadto system jej finansowania w Polsce ma wbudowane mechanizmy przeczucia na samorząd skutków kryzysu finansów publicznych. Spadek poziomu dochodów w połączeniu ze stałym mechanizmem waloryzacji płac i postępującym wzrostem innych kosztów funkcjonowania sporej grupy jednostek musi prowadzić do trudności, zwłaszcza przy wysokim poziomie zadłużenia i jednoczesnej presji na rozwój lokalny (Filas, 2012). Stąd adekwatne określenie źródeł finansowania oświaty jest warunkiem wykonania tego zadania w wymaganym zakresie ilościowym i jakościowym.

Podsumowując, należy podkreślić, że nieadekwatne transfery oświatowe zasilające budżety lokalne wymuszają na władzach gmin, mnpp i powiatów angażowanie innych środków budżetowych (głównie dochodów własnych) na pokrycie niezbędnych wydatków z tego zakresu. Mimo że wydatki na edukację jednostek samorządu lokalnego niewątpliwie przyczyniają się do rozwoju w wymiarze społecznym, to wykazana pionowa nierównowaga fiskalna źródeł ich finansowania zakłóca możliwości rozwoju w wymiarze ekonomicznym. Stanowi to poważne wyzwanie dla stosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju lokalnego w praktyce.



Wydatki oświatowe jednostek samorządu lokalnego w kontekście zrównoważonego rozwoju

8

8.1. Formy realizacji zadań oświatowych na poziomie lokalnym

Koncepcja rozwoju zrównoważonego (szerzej zob.: rozdział 3) oznacza prowadzenie wszelkiej działalności w sposób dopuszczalny ekologicznie, pożądany społecznie i uzasadniony ekonomicznie, co pozwala zaspokajać potrzeby obecnego pokolenia bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. Zgodnie z tą koncepcją dąży się do sprawiedliwości społecznej przez efektywność ekonomiczną i ekologiczną, poszerzając prowadzenie rachunku kosztów działalności o efekty zewnętrzne, charakterystyczne dla wielu dóbr i usług publicznych, m.in. edukacji (Pyrzyk, 2020).

Hajduk (2013, s. 46) podkreśla, że zależy od niej „nie tylko rozwój społeczny czy gospodarczy, rozwój lokalny czy regionalny, ale rozwój całej cywilizacji XXI wieku”. Wpływ oświaty na rozwój społeczny wynika z jej istoty jako działalności polegającej na upowszechnianiu wiedzy ogólnej i zawodowej oraz realizacji celów wychowawczych dla zapewnienia jej uczestnikom rozwoju i dobrostanu, a społeczeństwu – więzi kulturalnych i międzypokoleniowych. Wnika ona zatem głęboko w życie społeczne, sprzyjając jego integracji (Czakon, Kosmala i Szczepański, 2001). Dlatego też jednym z wyzwań w kontekście rozwoju zrównoważonego jest pobudzenie przez jednostki samorządu lokalnego, odpowiedzialne za oświatę na skutek jej decentralizacji, aktywności społecznej w tym obszarze dzięki tworzeniu sieci współpracy (szerzej zob.: rozdział 5).

Innym wyzwaniem dla władz lokalnych jest poprawa jakości edukacji publicznej, która obok jej dostępności stanowi czynnik wspomagający rozwój w wielu modelach i teoriach ekonomicznych (Hajduk, 2013). Opierając się na teorii kapitału ludzkiego, Herbst (2012) zwraca uwagę, że jakość edukacji jest jednocześnie zarówno czynnikiem przyszłego rozwoju, jak i wynikiem rozwoju regionalnego w przeszłości.

Jednostki samorządu lokalnego wykonują większość publicznych zadań oświatowych w Polsce, zaspokajając potrzeby swoich mieszkańców w drodze bezpo-



średniej albo pośredniej (Kurzydina-Chmiel, 2013). Zadania oświatowe obejmują głównie²⁸ zakładanie oraz prowadzenie szkół i placówek. Gminy (i mnpp) odpowiadają za placówki wychowania przedszkolnego oraz za szkoły podstawowe, powiaty (i mnpp) zaś – za szkoły specjalne i ponadpodstawowe²⁹ oraz placówki³⁰ o znaczeniu lokalnym.

Szkoły i placówki oświatowe mogą być prowadzone zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne osoby prawne i fizyczne (Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r., art. 8, ust. 2). Niektóre rodzaje szkół, np. artystyczne czy rolnicze, zastrzeżono jednak dla właściwych ministrów (art. 8, ust. 4-14a). Podmioty oświatowe mogą mieć status szkoły (placówki) publicznej lub niepublicznej³¹ (art. 8, ust. 1), ale jednostki samorządu mogą zakładać i prowadzić tylko szkoły i placówki publiczne (art. 8, ust. 3).

Bezpośrednia realizacja zadań oświatowych polega na tworzeniu własnych jednostek organizacyjnych zgodnie z przepisami (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., art. 9 ust. 1; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., art. 6 ust. 1). Warto przypomnieć, że forma organizacyjna tworzonych przedszkoli, szkół i placówek została ograniczona do jednostek budżetowych (Ustawa z dnia 27 października 2017 r., art. 4 ust. 1), które nie mają osobowości prawnej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 11, ust. 1). Są one tworzone, łączone i likwidowane przez organy stanowiące samorządu terytorialnego (art. 12, ust. 1). Powołując oświatowe jednostki budżetowe na podstawie aktu założycielskiego (Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r., art. 88, ust. 1-3), organ stanowiący samorządu nadaje im statut, określający m.in. nazwę, siedzibę i przedmiot działalności oraz mienie przekazywane w zarząd (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 12, ust. 2).

Z bezpośredniej realizacji zadań oświatowych w formie jednostek budżetowych wynika konieczność zabezpieczenia środków pieniężnych na ich utrzymanie w lokalnym budżecie. Finansowanie szkół i placówek samorządowych odbywa się bowiem niemal w całości w ramach gospodarki budżetowej (zob. podrozdział 7.1.4). Wyjątek stanowi finansowanie wydatków ze środków zgromadzonych na wydzielonych rachunkach dochodów (zob. podrozdział 8.3.2).

Druga, pośrednia forma realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu lokalnego polega na wykonywaniu ich przez podmioty, które nie są podległe sa-

²⁸ Gminy (i mnpp) w określonych przypadkach mają też obowiązek dowozu dzieci do przedszkoli i szkół. Do zadań gmin, mnpp i powiatów należy zapewnienie dodatkowej i bezpłatnej nauki języka polskiego dla osób z zagranicy objętych obowiązkiem szkolnym, które nie znają języka w stopniu wystarczającym. Powiaty (i mnpp) odpowiadają także za stworzenie w podległych szkołach i placówkach warunków do prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych (Sekuła i Nucińska, 2021).

²⁹ Licea ogólnokształcące, technika, szkoły: branżowe, policealne i przysposabiające do pracy.

³⁰ Oświatowo-wychowawcze, kształcenia ustawicznego i zawodowego, artystyczne, różnego typu ośrodki wychowawcze i specjalne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz bursy, internaty i domy wczasów dziecięcych.

³¹ Warunki, jakie muszą spełniać publiczne i niepubliczne szkoły i placówki, zostały określone w Prawie oświatowym (Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r., art. 13-14).



morządowi, przy jednoczesnym, określonym prawnie dofinansowaniu i nadzorze publicznych lub niepublicznych szkół i placówek, prowadzonych przez inne osoby prawne i fizyczne, m.in. spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, kościoły (Sekuła i Nucińska, 2021).

Założenie i prowadzenie publicznej szkoły lub placówki „niesamorządowej” wymaga pozytywnej opinii kuratora oświaty oraz zezwolenia wydanego przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r., art. 88, ust. 4). Natomiast w przypadku szkoły bądź placówki niepublicznej wystarczy wpis do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu (art. 168, ust. 1, 4-10). Osoby prawne i fizyczne mogą też przyjąć do prowadzenia tzw. małą szkołę samorządową (do 70 uczniów) – odbywa się to na podstawie umowy, po uzyskaniu zgody organu stanowiącego wyrażonej w formie uchwały (art. 9).

Jednostki samorządu lokalnego mają obowiązek dofinansowania leżących w ich kompetencjach zadań oświatowych, które wykonują inne podmioty. Środki z tego tytułu otrzymują (Sekuła i Nucińska, 2021):

- inne osoby prawne i fizyczne, prowadzące publiczne i niepubliczne:
 - szkoły i placówki oświatowe z własnej inicjatywy – w formie dotacji podmiotowej naliczanej na ucznia lub wychowanka w wysokości podstawowej kwoty dotacji;
 - placówki wychowania przedszkolnego w odpowiedzi na otwarte konkursy ofert ogłaszane przez gminy i mnpp – w formie dotacji celowej naliczanej na dziecko w wysokości podstawowej kwoty dotacji dla placówek danego typu, która dla dziecka z niepełnosprawnością nie może być niższa od kwoty w algorytmie subwencji oświatowej;
- inne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:
 - wychowania przedszkolnego zapewnianego dzieciom spoza ich terenu – w formie dotacji celowej od jednostki, w której znajduje się miejsce zamieszkania dziecka;
 - realizacji zadań oświatowych na podstawie umów i porozumień – w formie dotacji celowej, określonej w zawartej umowie bądź porozumieniu;
- organy administracji rządowej z tytułu pomocy finansowej lub/i rzeczowej, jaką jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać państwowym szkołom artystycznym oraz bursom i internatom dla uczniów tych szkół.

Podsumowując, należy stwierdzić, że na poziomie lokalnym występują dwie formy wykonywania zadań oświatowych na rzecz mieszkańców. Pierwsza polega na ich bezpośredniej realizacji przez gminne, miejskie i powiatowe jednostki budżetowe. Jest to forma dominująca, której towarzyszy pełne finansowanie ze środków publicznych. Występuje także forma pośrednia, w której zadania oświatowe wykonują dofinansowane dotacjami z budżetu lokalnego szkoły i placówki prowadzone przez inne osoby prawne i fizyczne.



8.2. Skala zadań oświatowych gmin, miast na prawach powiatu i powiatów

Maj-Waśniowska (2017) podkreśla, że oświata wpisuje się w katalog najistotniejszych zadań publicznych realizowanych przez władze krajowe i samorządowe. Polityka edukacyjna jest jednym z obszarów polityki państwa, które podlegają ciągłym zmianom. Głównymi źródłami niestabilności warunków funkcjonowania oświaty na poziomie lokalnym są zarówno ciągłe zmiany regulacji prawnych, jak i zmiany demograficzne, mimo że przyczyny tych niestabilności są różne.

Zmiany prawne mają charakter endogeniczny, gdyż są zależne od władz odpowiedzialnych za realizację polityki oświatowej. Demografia jest z kolei czynnikiem zewnętrznym, który wyznacza warunki realizacji zadań. Przepisy prawa mogą jednak ograniczać negatywne skutki zmian demograficznych dla systemu oświaty. Cechą wszystkich zmian w tym obszarze są ich długofalowe skutki, które urzeczywistniają się w stopniu rozwoju społeczeństwa (Maj-Waśniowska, 2017).

W niniejszej części monografii zbadano skalę zadań oświatowych na poziomie lokalnym w latach 2014-2020. Odzwierciedla ona zarówno zmiany prawne, jak i demograficzne, rzutujące na liczbę prowadzonych przez gminy, mnpp i powiaty szkół i placówek, jak również na liczbę uczęszczających do nich osób. Wyniki uporządkowano według wieku osób korzystających z lokalnych zadań oświatowych, rozpoczynając od zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, a następnie przechodząc do zadań szkolnych.

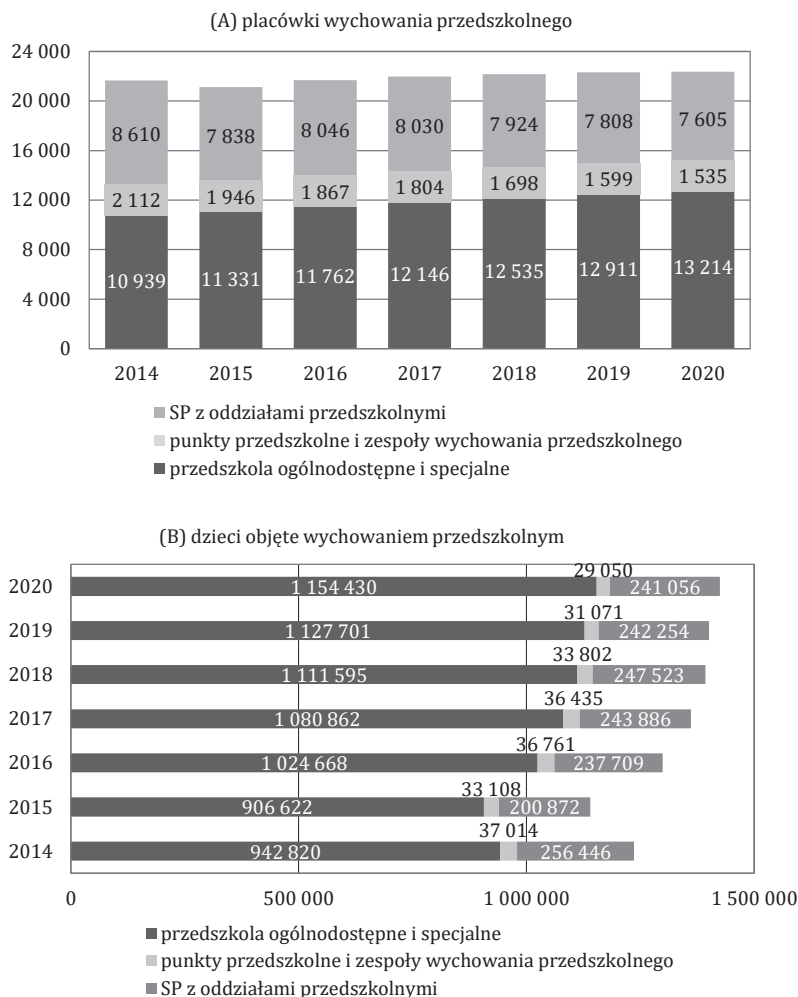
Na rysunku 14 zaprezentowano liczbę placówek wychowania przedszkolnego i dzieci korzystających z nich w badanym okresie. Należy zaznaczyć, iż dane obejmują placówki prowadzone zarówno bezpośrednio przez jednostki samorządu lokalnego, jak i przez inne osoby prawne i fizyczne, które otrzymują dotacje z budżetu lokalnego z tytułu pośredniej realizacji zadań oświatowych.

Przedstawione dane wskazują, że wychowanie przedszkolne odbywało się przede wszystkim w przedszkolach, a ich liczba stopniowo wzrastała – od blisko 11 do ponad 13 tys. placówek. Przewaga tej formy opieki przedszkolnej jest jeszcze wyraźniej widoczna, gdy weźmie się pod uwagę liczbę korzystających z niej dzieci. Jej początkowy spadek w latach 2014-2015 wynikał z obniżenia wieku szkolnego do 6 lat. Przywróceniu w 2016 roku obowiązku szkolnego do wieku 7 lat towarzyszył wzrost liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli do poziomu ponad 1 mln osób.

Istotnym uzupełnieniem oferty przedszkoli były oddziały przedszkolne organizowane w szkołach podstawowych, których liczba oscylowała w latach 2014-2020 wokół 8 tys. Z opieki przedszkolnej w tej formie korzystało ponad 200 tys. dzieci. Aby upowszechnić dostęp do edukacji przedszkolnej, szczególnie na terenach wiejskich, w badanym okresie funkcjonowało 1,5-2 tys. punktów przedszkolnych i ze-



społów wychowania przedszkolnego, w których opieką przedszkolną objęto około 30 tys. dzieci. Miała ona jednak ograniczony zakres³².



Rys. 14. Liczba placówek wychowania przedszkolnego (A) i korzystających z nich dzieci (B) w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Bank Danych Lokalnych GUS [BDL GUS], b.d.).

³² Podstawowym kryterium odróżniającym te formy jest częstotliwość prowadzonych zajęć: w zespole wychowania przedszkolnego – min. 3 godziny dziennie w niektóre dni tygodnia (łącznie min. 12 godzin), w punkcie przedszkolnym – we wszystkie dni robocze przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący. Ich czas pracy powinien być dostosowany do lokalnych potrzeb i możliwości, oczekiwań rodziców oraz liczebności grupy (3-25) dzieci, aby umożliwić realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Dla lokali zespołów i punktów łagodzone też wymogi przeciwpożarowe i sanitarne obowiązujące w przedszkolach (Rozporządzenie z dnia 28 sierpnia 2017 r.).

Dane zawarte w tab. 9 pozwalają określić skalę bezpośredniej realizacji lokalnych zadań oświatowych w zakresie wychowania przedszkolnego. Gminy i mnpp prowadziły w badanym okresie większość (50-60%) przedszkoli, do których uczęszczało ponad 70% dzieci korzystających z placówek tego typu. Inne formy wychowania przedszkolnego (zespoły i punkty) były natomiast prowadzone głównie przez osoby prawne i fizyczne. Ze względu na brak danych w tab. 9 nie ujęto oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Tabela 9. Udział (%) placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu lokalnego oraz odsetek korzystających z nich dzieci w latach 2014-2020

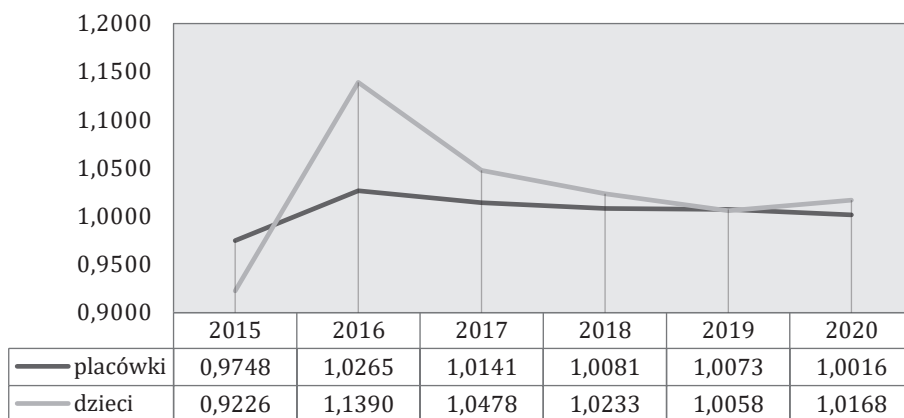
Rok	Odsetek samorządowych placówek		Rok	Odsetek dzieci korzystających z placówek samorządowych	
	przedszkola (w tym specjalne)	punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego		przedszkola (w tym specjalne)	punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego
2014	62,5%	28,6%	2014	76,7%	33,2%
2015	60,6%	29,4%	2015	76,0%	34,6%
2016	58,9%	29,6%	2016	73,6%	35,8%
2017	57,5%	31,4%	2017	72,4%	36,7%
2018	56,5%	31,8%	2018	71,5%	38,0%
2019	55,7%	34,0%	2019	70,7%	41,2%
2020	54,9%	33,5%	2020	70,2%	39,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS, b.d.).

Na rysunku 15 zilustrowano zmiany w skali lokalnych zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, realizowanych w formie zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej w latach 2014-2020. Jego analiza pozwala stwierdzić, iż wartość łańcuchowych indeksów dynamiki dla liczby dzieci objętych opieką przedszkolną była zazwyczaj wyższa niż dla liczby placówek przedszkolnych. Największe zmiany odnotowano w 2015 i 2016 roku i wynikały one ze zmian przepisów prawnych dotyczących wieku rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego.

Wychowanie przedszkolne przygotowuje dzieci do funkcjonowania w grupie rówieśniczej podczas obowiązkowej edukacji szkolnej. W Polsce składa się na nią nauka na poziomie podstawowym (do września 2017 r. także na poziomie gimnazjalnym), co wynika z obowiązku szkolnego, i edukacja ponadpodstawowa (do września 2017 r. – ponadgimnazjalna), stanowiąca realizację obowiązku nauki do 18. roku życia.





Rys. 15. Dynamika (r/r) liczby placówek wychowania przedszkolnego oraz korzystających z nich dzieci w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS, b.d.).

Wobec powyższego na potrzeby analizy skali zadań szkolnych jednostek samorządu lokalnego podzielono je na trzy grupy, obejmujące prowadzenie lub dotowanie:

- 8-letnich (do września 2017 r. – 6-letnich) szkół podstawowych;
- 3-letnich gimnazjów, wygaszonych od września 2017 r. do sierpnia 2019 r.;
- szkół ponadpodstawowych (do września 2017 r. – ponadgimnazjalnych) i policealnych.

W takim przekroju przedstawiono dane o liczbie szkół i uczęszczających do nich uczniów według organu prowadzącego w latach 2014-2020 (tab. 10) oraz ich strukturę dla skrajnych lat okresu badawczego (rys. 16). Podobny podział zastosowano też dla efektów edukacyjnych (zob. podrozdział 8.4 – tab. 11 i rys. 22).

Analiza tabeli 10 w zakresie liczby szkół podstawowych i gimnazjów oraz uczniów kształcących się na tym poziomie pozwala wyróżnić dwa podokresy w ich funkcjonowaniu. W latach 2014-2016 działały 6-letnie szkoły podstawowe i 3-letnie gimnazja. Do 11,5 tys. szkół podstawowych prowadzonych bezpośrednio przez gminy i mnpp uczęszczało około 2 mln uczniów, a do 6,5 tys. gimnazjów – około 1 mln uczniów. W przypadku szkół prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dotowanych z lokalnych budżetów, było to niespełna 2 tys. szkół podstawowych z ponad 100 tys. uczniów i około 1 tys. gimnazjów z około 70 tys. uczniów. Liczba szkół państwowych wraz z populacją uczniów kształtowała się na marginalnym poziomie.

Drugi z wyróżnionych podokresów obejmował lata 2017-2020, gdy po reformie ustroju szkolnego zaczęły funkcjonować 8-letnie szkoły podstawowe, a dotychczasowe gimnazja zostały wygaszone w 2019 r., gdy ukończyli je uczniowie z ostatniego rocznika sprzed reformy, którzy rozpoczęli naukę w roku szkolnym 2016/2017. Gminy i mnpp prowadziły wówczas 12 tys. szkół podstawowych, w których kształ-

ciło się około 3 mln uczniów, liczba gimnazjów zaś ograniczona w 2017 r. do 1,3 tys. spadła w kolejnym roku do 1,1 tys., a w 2019 r. działały dwie szkoły. W trzech wyżej wymienionych latach liczba gimnazjalistów w szkołach samorządowych obniżała się, wynosząc kolejno: 120 tys., 53 tys. i sięgając poziomu mniej niż 100 osób w 2019 r. Inne osoby prawne i fizyczne prowadziły natomiast 2,2 tys. szkół podstawowych, kształcąc około 200 tys. uczniów, a liczba ich gimnazjów obniżała się stopniowo (600, 500 i 7 szkół), do których uczęszczało 26 tys., 12 tys. i mniej niż 100 osób w ostatnim roku ich funkcjonowania.

W badanym okresie działało również 6-7 tys. szkół ponadpodstawowych i policealnych, prowadzonych przez mnpp i powiaty, z których korzystało 1,2-1,4 mln osób. Osoby prawne i fizyczne prowadziły 3-4,5 tys. szkół dla około 400 tys. osób, w rządowych szkołach artystycznych i zawodowych kształciło się zaś około 60 tys. osób.

Tabela 10. Liczba szkół i uczęszczających do nich uczniów (w tys. osób) w latach 2014-2020 według organu prowadzącego

Rok	Szkoły podstawowe			Rok	Uczniowie szkół podstawowych		
	JST*	inne osoby prawne i fizyczne	administracja rządowa		JST*	inne osoby prawne i fizyczne	administracja rządowa
2014	11 793	1 695	40	2014	2 188,8	112,0	5,2
2015	11 696	1 829	38	2015	2 346,1	129,4	5,3
2016	11 505	1 891	36	2016	2 158,5	133,0	4,8
2017	12 282	2 240	50	2017	2 994,8	190,6	5,1
2018	12 267	2 261	57	2018	3 102,7	208,8	5,2
2019	12 211	2 239	57	2019	2 858,0	204,6	5,1
2020	12 078	2 205	55	2020	2 874,9	214,1	5,1
Rok	Gimnazja			Rok	Uczniowie gimnazjów		
	JST*	inne osoby prawne i fizyczne	administracja rządowa		JST*	inne osoby prawne i fizyczne	administracja rządowa
2014	6 522	1 071	42	2014	1 034,3	70,7	0,9
2015	6 510	1 134	40	2015	1 010,7	73,9	0,7
2016	6 428	1 167	35	2016	993,4	77,5	0,5
2017	1 324	598	19	2017	121,6	26,5	0,2
2018	1 164	508	23	2018	53,7	12,5	0,1
2019	2	7	1	2019	<0,1	<0,1	<0,1
2020	0	0	0	2020	0	0	0

Rok	Szkoły ponadgimnazjalne, ponadpodstawowe i policealne			Rok	Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych, ponadpodstawowych i policealnych		
	JST*	inne osoby prawne i fizyczne	administracja rządowa		JST*	inne osoby prawne i fizyczne	administracja rządowa
2014	6 930	4 476	765	2014	1 267,7	439,6	63,4
2015	6 388	4 193	519	2015	1 215,8	421,8	63,4
2016	6 208	4 220	508	2016	1 175,8	415,3	63,3
2017	6 135	4 087	507	2017	1 170,4	409,0	62,6
2018	5 989	3 810	522	2018	1 129,4	392,6	62,3
2019	5 910	3 411	522	2019	1 421,9	394,9	67,7
2020	5 779	3 264	537	2020	1 412,1	409,1	68,5

* Jednostki samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Otwarte Dane, b.d.).

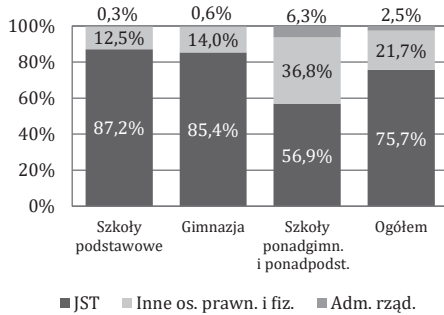
Rysunek 16 przedstawia skalę zadań szkolnych, za które w większości odpowiadają jednostki samorządu lokalnego, w ujęciu względnym według organów prowadzących dla skrajnych lat badanego okresu. Analiza zaprezentowanych wykresów ujawnia wyraźną dominację bezpośredniej realizacji zadań. Szkoły samorządowe różnych typów stanowiły ponad 75% łącznej liczby szkół, a odsetek kształcących się w nich uczniów przekraczał 85%. Widoczna jest też stabilność i podobieństwo udziałów poszczególnych organów prowadzących dla szkół podstawowych i gimnazjów. Z kolei w przypadku szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych wraz ze szkołami policealnymi wystąpiły zmiany w strukturze wynikające ze spadku o 3 p.p. odsetka dla osób prawnych i fizycznych na rzecz jednostek samorządu lokalnego. Na tym etapie kształcenia odnotowano również większy udział (6%) szkół podległych właściwym ministrom i uczniów z nich korzystających (ponad 3%) w porównaniu z odsetkiem poniżej 1% dla wcześniejszych poziomów edukacji szkolnej.

Badając dynamikę zmian liczby szkół i uczniów w latach 2014-2020, skupiono się na zadaniach oświatowych, których realizacja bezpośrednia (przez gminy, mnpp i powiaty) lub pośrednia (przez osoby prawne i fizyczne) pociąga za sobą wydatki finansowane z budżetów lokalnych. Łańcuchowe indeksy zmian przedstawiono na rys. 17.

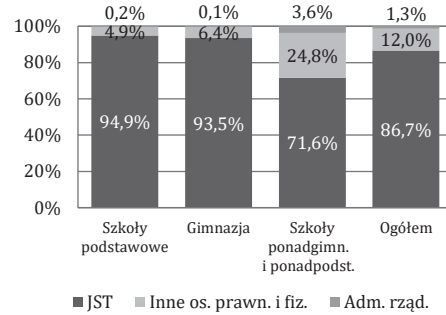
Analiza rysunku 17 pozwala dostrzec ten sam kierunek i zbliżone tempo zmian liczby szkół i uczniów dla obu grup organów prowadzących. W przypadku jednostek samorządu lokalnego liczba szkół zmniejszała się w całym okresie o 2-3%, oprócz większych spadków w latach 2017 (o 18%) i 2019 (o 7%) w związku z likwidacją gimnazjów. Natomiast liczba uczniów ogółem pozostawała na niemal stałym



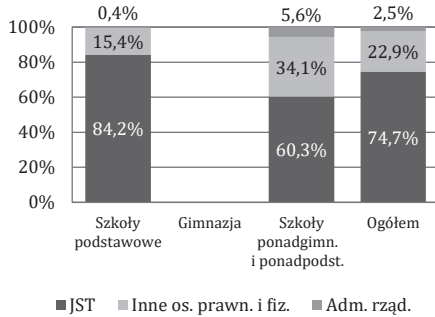
(A) Szkoły w 2014 r.



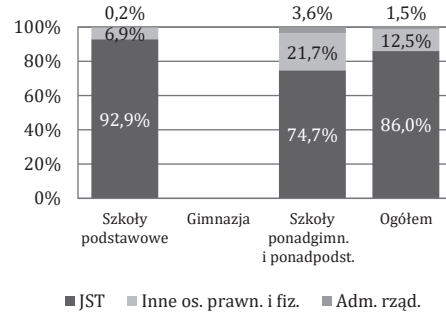
(B) Uczniowie w 2014 r.



(C) Szkoły w 2020 r.



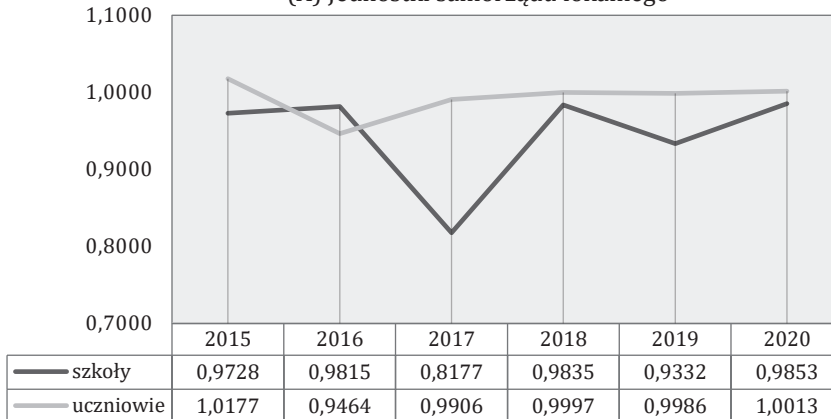
(D) Uczniowie w 2020 r.

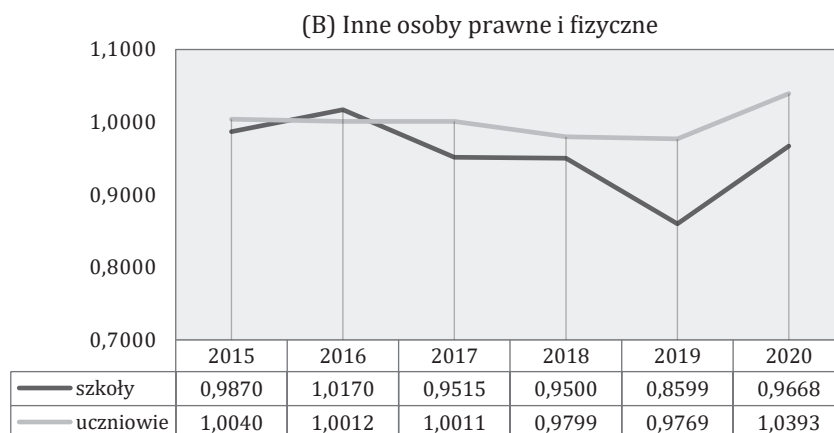


Rys. 16. Struktura szkół w roku 2014 (A) i 2020 (C) oraz uczęszczających do nich uczniów w roku 2014 (B) i 2020 (D) według organu prowadzącego

Źródło: opracowanie własne.

(A) Jednostki samorządu lokalnego





Rys. 17. Dynamika (r/r) liczby szkół i uczęszczających do nich uczniów, prowadzonych przez jednostki samorządu lokalnego (A) i inne osoby prawne i fizyczne (B) w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Otwarte Dane, b.d.).

poziomie. Z kolei liczba szkół prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne zmniejszała się w tempie 1-5%, z wyjątkiem 2016 r., gdy wzrosła o 2%, oraz lat 2017 i 2019, gdy spadła, odpowiednio, o 5% i 15% z powodu wygaszania gimnazjów. Początkowy stabilny poziom liczby uczniów został zakłócony pod koniec badanego okresu przez spadek o 2-3% w latach 2018-2019 i wzrost o 4% w 2020 r.

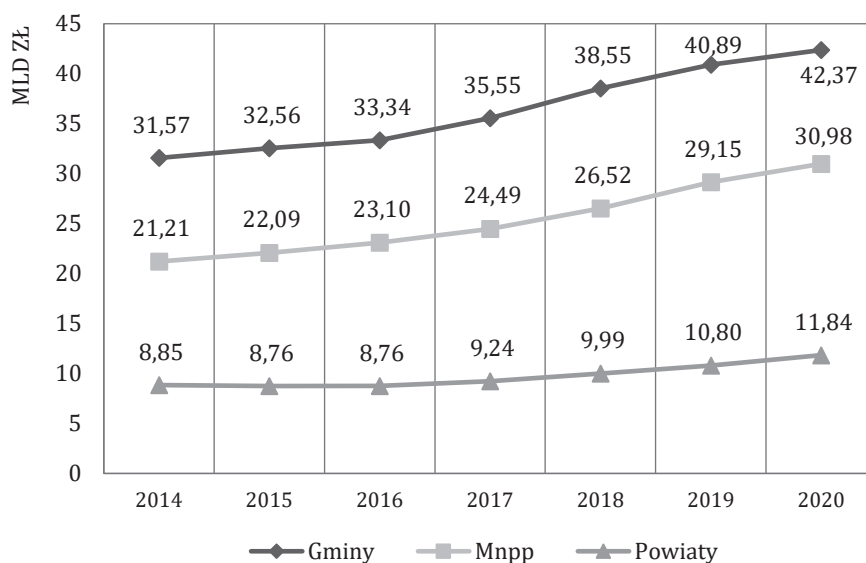
8.3. Poziom i struktura wydatków budżetowych i pozabudżetowych na oświatę

8.3.1. Wydatki budżetowe

Prowadzenie szkół i placówek oraz realizacja innych zadań oświatowych gmin, mnpp i powiatów wymaga ponoszenia wydatków w celu zapewnienia koniecznych do tego zasobów i osiągnięcia zakładanych efektów. Większość wydatków na oświatę, w szczególności na wynagrodzenia osobowe i dotacje, dokonywana jest w ramach budżetu. Władze lokalne mogą jednak określić w uchwale tytuły dochodów, które podległe im szkoły i placówki będą gromadzić na wydzielonym z budżetu rachunku i bezpośrednio finansować nimi wydatki (zob. podrozdział 8.3.2). Mają one jednak charakter uzupełniający.

Oświata jest co do zasady zadaniem własnym jednostek samorządu lokalnego, finansowanym wydatkami budżetowymi. Na rysunku 18 zaprezentowano łączny poziom wydatków oświatowych poniesionych z ich budżetów w latach 2014-2020.

Najwyższe nakłady na realizację zadań oświatowych wystąpiły w gminach i mnpp, zwiększając się w całym badanym okresie, odpowiednio, z 31 do 42 mld zł oraz z 21 do 31 mld zł. Niższy poziom wydatków odnotowano w powiatach, które przeznaczały na oświatę od 8 do 12 mld zł. W latach 2014-2020 wydatki na oświatę stanowiły około 30% ogółu wydatków budżetowych dla wszystkich grup jednostek samorządu lokalnego.



Rys. 18. Poziom wydatków budżetowych na oświatę dla jednostek samorządu lokalnego w latach 2014-2020 (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S (MF, b.d.).

Przeznaczenie wydatków budżetowych na oświatę można analizować m.in. w ujęciu przedmiotowym. W tym przekroju wydatki agregowane są według rozdziałów klasyfikacji budżetowej (Rozporządzenie z dnia 2 marca 2010 r.). Na rysunku 19 przedstawiono strukturę wydatków budżetowych gmin, mnpp i powiatów dla pięciu największych rozdziałów w działach: oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza, a także odsetek pozostałych wydatków łącznie.

Struktura wydatków gmin w latach 2014-2020 cechowała się wysokim stopniem ich koncentracji, gdyż wydatki w pięciu głównych rozdziałach stanowiły blisko 90% ich wydatków budżetowych na oświatę. Największe nakłady przeznaczano na szkoły podstawowe i gimnazja (łącznie około 60%), gdzie edukacja jest obowiązkowa. Następną pozycję pod względem udziału (18-22%) stanowiły główne formy

prowadzenia wychowania przedszkolnego, tj. przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych. Koszty funkcjonowania stołówek, zapewniających żywienie w szkołach i przedszkolach w części finansowanej z budżetów gmin obejmowały około 3% wydatków, na wyodrębnioną zaś w klasyfikacji budżetowej od 2015 r. specjalną organizację nauki i metody pracy w szkołach ogólnodostępnych przeznaczano 4% wydatków oświatowych. Wydatki ujęte w innych rozdziałach stanowiły natomiast 10-11%.

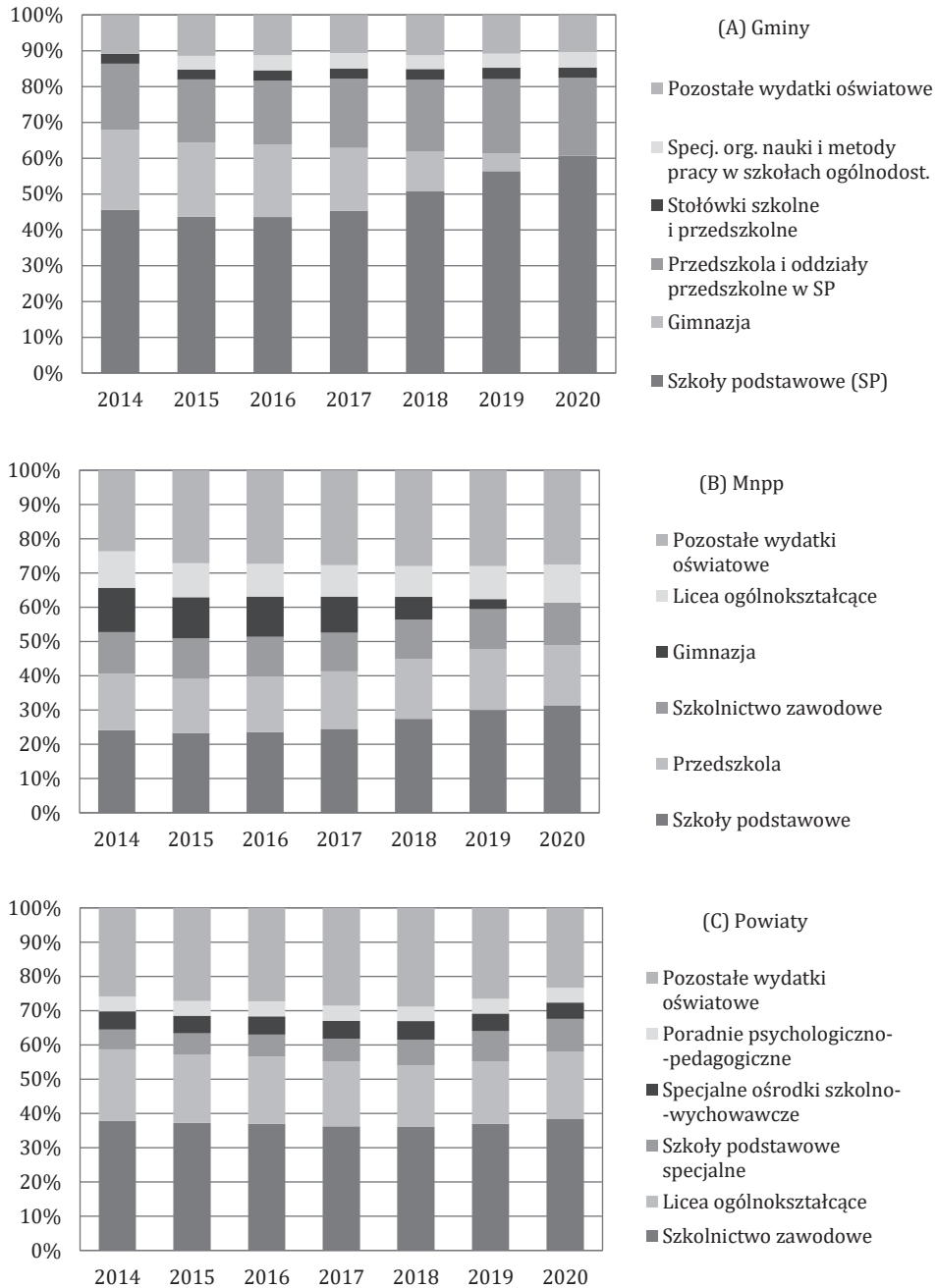
W strukturze wydatków oświatowych mnpp finansowanych z budżetu główne pozycje zajmowały wydatki na: szkoły podstawowe (24% w latach 2014-2017, następnie wzrost do 31% w 2020 r.), przedszkola (16-18%), szkolnictwo zawodowe różnego typu (12%), gimnazja (12% w latach 2014-2016, następnie spadek do 11%, 7% i 3% w związku z wygaszaniem szkół tego typu w latach 2017-2019) i licea ogólnokształcące (9-11%). Odsetek pozostałych wydatków oświatowych w 2014 r. wynosił 24%, w kolejnych latach zaś – 28%.

Wśród wydatków budżetowych powiatów na oświatę najistotniejszą pozycję zajmowały szkoły zawodowe (36-38%) i licea ogólnokształcące (18-20%). Na kolejnych trzech miejscach uplasowały się wydatki na szkoły podstawowe specjalne z udziałem na poziomie 6-10% oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (5%) i poradnie psychologiczno-pedagogiczne (4%). Na pozostałe zadania przeznaczano 25-29% wydatków oświatowych powiatów.

Przedstawiona na rysunku 19 struktura przedmiotowa wydatków budżetowych jednostek samorządu lokalnego dla lat 2014-2020 potwierdza omówiony wcześniej zakres i skalę ich zadań. Wskazuje jednocześnie główny przedmiot wydatkowania środków budżetowych gmin, mnpp i powiatów, porządkując lokalne zadania oświatowe według ich realnej kosztochłonności.

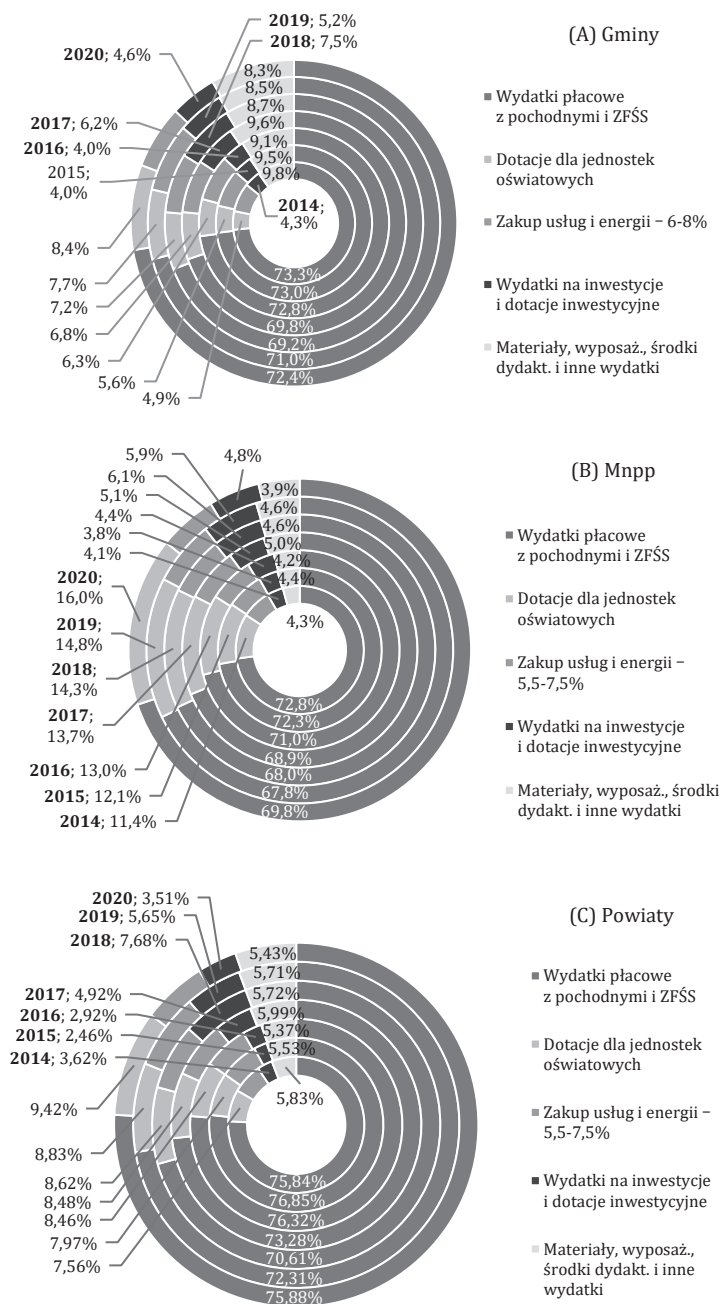
Innym przekrojem analitycznym wydatków oświatowych na poziomie lokalnym jest ich podział według treści ekonomicznej operacji dysponowania środkami budżetowymi, wskazujący na rodzaj zasobów zużywanych podczas wykonywania zadań oświatowych. Takie ujęcie wydatków budżetowych na oświatę (rys. 20) jest możliwe dzięki zastosowaniu paragrafów wydatków klasyfikacji budżetowej (Rozporządzenie z dnia 2 marca 2010 r.), na podstawie których wyróżniono pięć grup wydatków według rodzaju (Sekuła i Nucińska, 2021).

Największa część wydatków budżetowych na oświatę we wszystkich jednostkach samorządu lokalnego dotyczyła wynagrodzeń pracowników szkół i placówek, składek od nich pochodnych, stanowiących koszty pracodawcy, oraz obowiązkowo odpisu dokonywanego na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (Sekuła i Nucińska, 2022). W latach 2014-2020 stanowiły one w gminach i mnpp 68-73% wydatków oświatowych, a w powiatach – od 71 do 76%. Wydatki płacowe wiązały się ściśle z bezpośrednią realizacją zadań oświatowych przez szkoły i placówki samorządowe, zatrudniające w tym celu nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi.



Rys. 19. Struktura wydatków oświatowych gmin (A), mnpp (B) i powiatów (C) według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S (MF, n.d.).



Rys. 20. Struktura (według rodzaju) wydatków budżetowych na oświatę w latach 2014-2020 gmin (A), mnpp (B) i powiatów (C)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S (MF, b.d.).



Drugą grupą wydatków były dotacje, udzielane z budżetów lokalnych dla innych niż samorząd osób prawnych i osób fizycznych jako dofinansowanie pośredniego wykonywania zadań oświatowych (zob. podrozdział 8.1). Ich udział w wydatkach oświatowych gmin zawierał się w przedziale 5-8%, w przypadku powiatów wynosił 8-9%, w mnpp sięgał zaś od 11 do 16%, co wynikało zarówno z jednoczesnej realizacji przez nie zadań gminnych i powiatowych, jak też z większego zainteresowania i szerszej oferty tzw. oświaty niepublicznej w mnpp.

Odsetek wydatków na zakup energii przez szkoły i placówki samorządowe miał zbliżoną wartość dla wszystkich jednostek samorządu lokalnego i był równy od 5,5 do 8%. Czwartą grupę rodzajową wydatków stanowiły nakłady inwestycyjne, ponoszone w celu tworzenia nowego lub modernizacji dotychczasowego majątku trwałego szkół i placówek. Ich udział był zmienny, jednak we wszystkich jednostkach samorządu lokalnego zaobserwowano wzrost odsetka wydatków majątkowych w latach 2017-2019, co należy wiązać z dostosowaniem budynków i pomieszczeń oświatowych do wymogów wynikających z reformy ustroju szkolnego. Ostatnia grupa rodzajowa, ujęta na rys. 20, obejmowała wszystkie pozostałe wydatki, w tym: zakup materiałów, wyposażenia, podręczników, innych pomocy dydaktycznych, wypłatę uczniom stypendiów i zasiłków. W gminach stanowiły one 8-10% wydatków budżetowych na oświatę, w mnpp – 4-5%, w powiatach zaś – 5-6%.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w latach 2014-2020 struktura lokalnych wydatków oświatowych według rodzaju charakteryzowała się dużym stopniem koncentracji w obszarze szeroko pojętych wynagrodzeń i dotacji, które stanowiły łącznie około 80% wszystkich wydatków budżetowych na oświatę. Warto również podkreślić rosnący udział dotacji dla szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, znaczący udział kosztów zakupu energii w puli wydatków na bieżące utrzymanie samorządowych jednostek oświatowych oraz zmienny wysiłek inwestycyjny na rzecz lokalnej infrastruktury szkolnej, wymuszany najczęściej przepisami prawnymi.

8.3.2. Wydatki z wydzielonego rachunku

Przeznaczenie środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów określają szczegółowo zapisy tworzącej go uchwały jednostki samorządu lokalnego. Przewidywane wydatki powinny być ujęte w planie finansowym wydzielonego rachunku. W regulacjach krajowych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 223) wskazano tylko ogólne zasady i ograniczenia co do gospodarki pozabudżetowej samorządowych szkół i placówek.

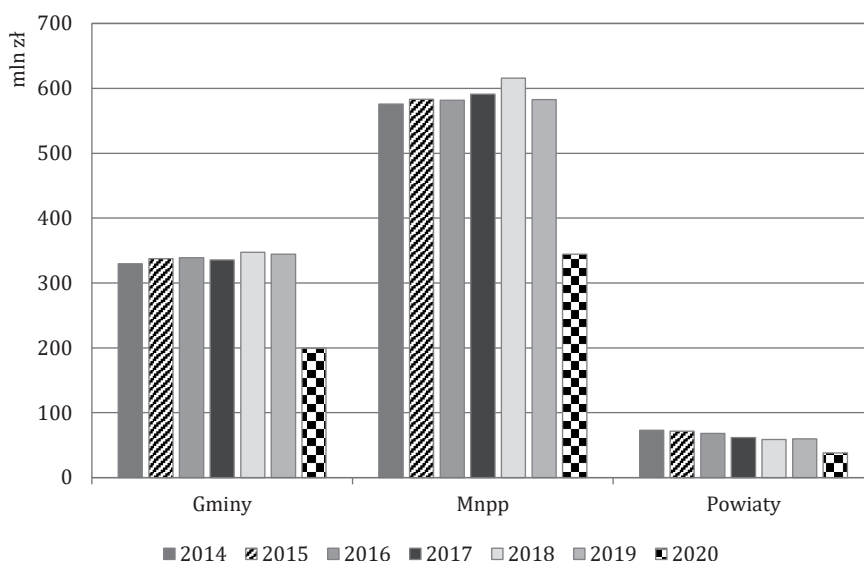
Po pierwsze, wprowadzono ustawowy zakaz finansowania z wydzielonego rachunku wynagrodzeń osobowych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 223 ust. 2 pkt 3). Po drugie, od września 2019 r. istnieje obowiązek, aby dochody z działalności usługowej szkół zawodowych przeznaczyć na kształcenie zawodowe, podobnie jak przekazane na ten cel spadki, zapisy i darowizny pieniężne (art. 223, ust. 3).



Dokonywanie wydatków może odbywać się w ramach zaplanowanych kwot do wysokości zgromadzonych środków, którymi szkoły i placówki dysponują do końca roku budżetowego. Kwota pozostała na wydzielonym rachunku na dzień 31 grudnia danego roku musi zostać odprowadzona na rachunek dochodów budżetowych do 5 stycznia następnego roku. Powoduje to niekiedy nieracjonalne wydatkowanie zgromadzonych środków tuż przed zakończeniem roku budżetowego, motywowane chęcią ich pełnego wykorzystania, tak aby nie stracić ich w wyniku obowiązkowego zwrotu (Sekuła i Nucińska, 2021).

Gospodarka pozabudżetowa samorządowych szkół i placówek oświatowych została objęta kwartalnym sprawozdaniem budżetowym Rb-34S z wykonania dochodów i wydatków na wydzielonym rachunku. Stanowiło ono źródło danych dla analiz przeprowadzonych w niniejszym podrozdziale.

Na rysunku 21 zilustrowano wysokość wydatków poniesionych ze środków zgromadzonych na wydzielonych rachunkach szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez jednostki samorządu lokalnego w latach 2014-2020. Prezentowane dane nie obejmują wydatków związanych z obowiązkiem zwrotu do 5 stycznia kolejnego roku środków pozostałych na rachunku na dzień 31 grudnia. Zgodnie z zasadą kasową taki zwrot stanowi wydatek, mimo że nie służy on realizacji zadań oświatowych. Zatem na potrzeby badań wyłączono go z puli pozabudżetowych wydatków oświatowych, określając je dalej jako wydatki netto.



Rys. 21. Wydatki pozabudżetowe na oświatę (netto) ze środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku w latach 2014-2020 (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-34S (MF, b.d.).

Analiza rysunku 21 wykazała wyrównany poziom wydatków pozabudżetowych dla każdej grupy jednostek samorządu lokalnego w latach 2014-2019 oraz ich istotny spadek w 2020 roku. Ze względu na omówioną wcześniej zasadę dokonywania wydatków jedynie do wysokości zgromadzonych środków wydatki netto były zdeterminowane poziomem dochodów na wydzielonym rachunku (zob. podrozdział 7.1.4).

Warto dodać, że pozabudżetowe wydatki na oświatę gmin, mnpp i powiatów miały podobną strukturę według rodzaju. Największą część (odpowiednio około 75%, 50% i 35%) stanowiły wydatki na zakup żywności. Dominacja tej grupy wydatków wynikała z obowiązku finansowania z opłat za wyżywienie, gromadzonych częściowo na wydzielonym rachunku, tzw. wsadu do kotła, czyli zakupu produktów spożywczych służących do przygotowania posiłków. Wśród innych znaczących rodzajów wydatków należy wymienić: zakup materiałów i wyposażenia, usług remontowych i pozostałych oraz zakup energii, co potwierdza uzupełniającą rolę wydzielonego rachunku, jaką odgrywa on dla ograniczonych środków z budżetów lokalnych, zwłaszcza w zakresie tzw. wydatków rzeczowych.

8.4. Wybrane miary zrównoważonego rozwoju w zakresie efektów edukacyjnych dla jednostek samorządu lokalnego

Cel 4 zrównoważonego rozwoju dotyczy zapewnienia wszystkim wysokiej jakości edukacji i promowania uczenia się przez całe życie. Na potrzeby jego pomiaru określono 12 wskaźników dla celów globalnych i 13 dla priorytetów krajowych (szerzej zob. rozdział 3). W niniejszym podrozdziale przedstawiono wybrane miary efektów dla zadań oświatowych w latach 2014-2020, odzwierciedlające poziom zrównoważonego rozwoju lokalnego w obszarze edukacji.

Szeroko pojęte efekty procesu kształcenia cechuje indywidualny charakter i niematerialna postać. Wymienione cechy utrudniają pomiar rezultatów samorządowych zadań oświatowych wpływających na rozwój lokalny. Lewicki (2012) zaproponował pięć typów miar: 1) wyrażone w jednostkach fizycznych (np. liczba uczniów, liczba etatów nauczycieli); 2) wyrażone w postaci pieniężnej (np. wydatki na modernizację szkół); 3) mierzalne, ale niepodlegające wycenie (np. odległość szkoły od miejsca zamieszkania); 4) niemierzalne, ale podlegające obiektywnej ocenie jako „lepsze” lub „gorsze”; 5) niemierzalne, ale podlegające subiektywnej ocenie (np. zaangażowanie wychowawcy klasy). Według Nucińskiej i Śmiechowicz (2018) miernikami, które odzwierciedlają efekty edukacyjne w sposób najbardziej syntetyczny, są: liczba uczniów lub absolwentów, których dotyczą trudno mierzalne efekty kształcenia, oraz wyniki egzaminów zewnętrznych, pokazujące stopień opanowanej wiedzy i umiejętności.

Mierzalne wskaźniki rozwoju lokalnego związane z oświatą bazują na danych, gromadzonych obowiązkowo w systemie informacji oświatowej (SIO), wykorzysty-



wanych także w statystyce publicznej. Syntetyczne i dostępne miary efektów realizacji lokalnych zadań oświatowych można podzielić na (Nucińska i Śmiechowicz, 2018):

- mierniki „bieżących” efektów – m.in. liczba uczniów promowanych do kolejnej klasy, którzy „terminowo” (bez powtarzania klasy) uzyskali efekty kształcenia przewidziane w programie nauczania,
- mierniki zakresu efektów względem potrzeb – m.in. wskaźnik skolaryzacji,
- mierniki „docelowych” efektów – m.in. liczba absolwentów, którzy osiągnęli efekty kształcenia zakładane na ukończonym etapie edukacji; zdawalność egzaminów maturalnych i zawodowych.

Miary efektów edukacyjnych wybrane do analizy w niniejszym podrozdziale należą do dwóch ostatnich z wyżej wyróżnionych grup. W tabeli 11 przedstawiono wskaźniki zakresu dostępności efektów względem potrzeb. Z kolei rysunki 22 i 23 oraz dane OECD dotyczą mierników bezpośrednich efektów końcowych procesu kształcenia.

Dostęp do wychowania przedszkolnego i obowiązkowej edukacji szkolnej na poziomie lokalnym wprost nawiązuje do celu 4 zrównoważonego rozwoju. Dane w tab. 11 wskazują, iż wymienione zadania zrealizowano dla ponad 90% osób, do których były adresowane. Warto podkreślić, że rocznym przygotowaniem przedszkolnym objęto niemal wszystkie dzieci 6-letnie w 2014 i 2020 roku, a dostępność opieki przedszkolnej dla młodszych dzieci zwiększała się stopniowo od 2016 r. Należy też wyjaśnić, że niższa niż 95-96% wartość wskaźnika skolaryzacji brutto dla szkół podstawowych w 2015 r. wynikała z pełnego objęcia dzieci 6-letnich edukacją szkolną (wzrost mianownika), podczas gdy część rodziców odraczała obowiązek

Tabela 11. Dostępność wychowania przedszkolnego i edukacji obowiązkowej w latach 2014-2020

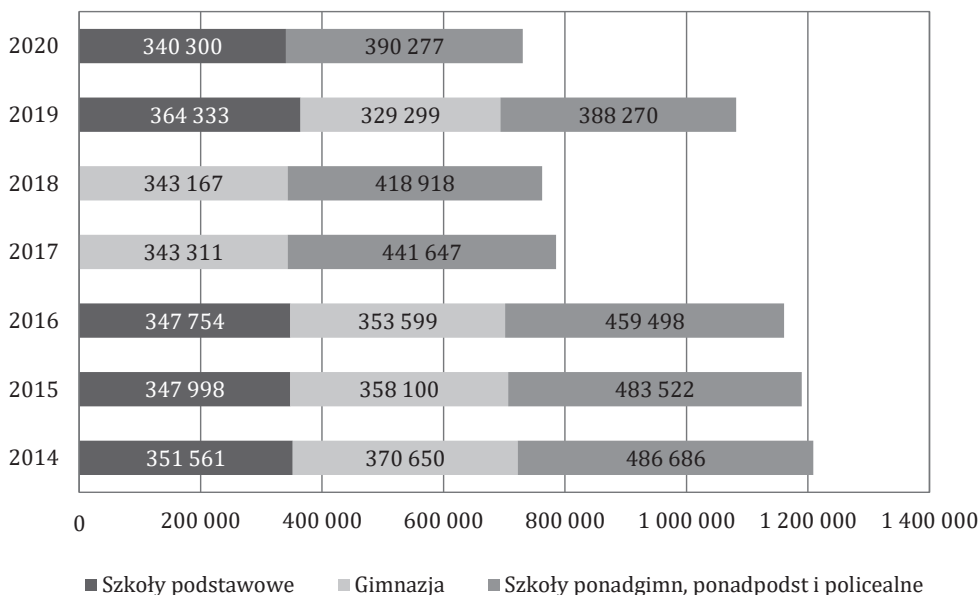
Rok	Odsetek dzieci według wieku objętych wychowaniem przedszkolnym			Rok	Współczynnik skolaryzacji brutto dla edukacji obowiązkowej	
	3-4 lata	5 lat	6 lat		szkoły podstawowe	gimnazja
2014	71,6	94,0	99,2	2014	94,7	98,4
2015	77,3	97,4	b.d.*	2015	90,9	98,9
2016	76,1	90,7	79,6	2016	96,6	100,0
2017	80,1	93,4	91,3	2017	95,2	101,0
2018	83,5	94,9	96,0	2018	95,5	101,2
2019	84,9	95,7	96,2	2019	95,1	b.d.**
2020	82,9	96,4	99,1	2020	96,0	b.d.**

* Brak danych dla dzieci 6-letnich w 2015 r. ** Kształcenie w dotychczasowych gimnazjach zakończono 31 sierpnia 2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS, b.d.).

szkolny swoim dzieciom w tym wieku na podstawie opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych (spadek licznika). Z kolei wyższy niż 100% wskaźnik skolaryzacji brutto dla gimnazjów w latach 2017-2018 spowodowany był wznowieniem edukacji na tym poziomie przez uczniów w starszym wieku. Starali się oni ukończyć ten etap kształcenia przed jego planowanym wygaszeniem do sierpnia 2019 r.

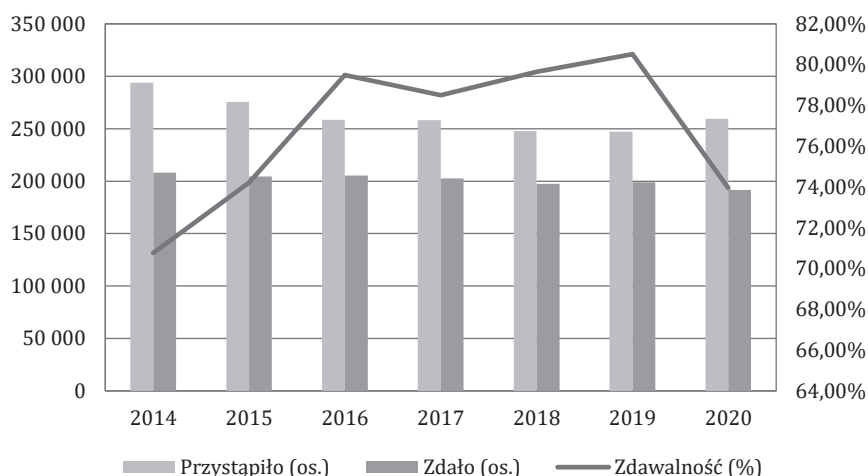
Kolejnym spośród wybranych wskaźników efektów zadań oświatowych na poziomie lokalnym była liczba uczniów, którzy w latach 2014-2020 ukończyli szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne i ponadpodstawowe (rys. 22). Liczba absolwentów na wszystkich trzech poziomach kształcenia miała tendencję spadkową. Wyjątek stanowili absolwenci szkół ponadpodstawowych i policealnych w 2020 r., jednak ich większa liczba wynikała z podziału kształcenia branżowego na dwa etapy i ukończenia szkoły branżowej I stopnia przez pierwszy rocznik jej uczniów. Łatwe do zauważenia są też inne skutki reformy ustroju szkolnego. Wydłużona o dwa lata nauka w szkole podstawowej spowodowała brak jej absolwentów w 2017 i 2018 r., a likwidacja gimnazjów w 2019 r. – brak ich absolwentów od 2020 r. Natomiast w 2019 r. edukację na poziomie średnim rozpoczęli jednocześnie absolwenci 8-letnich szkół podstawowych i 3-letnich gimnazjów. Do szkół ponadpodstawowych trafił więc podwójny rocznik uczniów, co było poważnym wyzwaniem w organizacji ich pracy.



Rys. 22. Liczba absolwentów szkół w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS, b.d.).

Przykładem wskaźnika efektów edukacyjnych, który pośrednio przedstawia wyniki uzyskane przez uczniów kończących naukę w szkole, jest zdawalność egzaminów zewnętrznych. Na rysunku 23 zaprezentowano zdawalność matury w latach 2014-2020.



Rys. 23. Zdawalność egzaminu maturalnego w latach 2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS, b.d.).

Przedstawiona na rysunku 23 zdawalność egzaminu maturalnego oznacza odsetek lub relację liczby osób, które uzyskały na nim co najmniej wymagany wynik, do liczby osób, które przystąpili do egzaminu. W badanym okresie zdawalność matury mierzona jako odsetek zdających kształtowała się w przedziale 70-80%. Do egzaminu maturalnego mogą przystąpić absolwenci liceów ogólnokształcących, techników, a wkrótce – także szkół branżowych II stopnia. Zdanie matury uprawnia do kontynuacji nauki na studiach wyższych, jednak dostanie się na wybrany kierunek zależy od uzyskanego na egzaminie wyniku ze wskazanych przez uczelnię przedmiotów.

Do grupy mierników „docelowych” efektów edukacyjnych możemy zaliczyć również poziom wykształcenia ludności. Trzeba jednak zaznaczyć, że wykształcenie podstawowe, średnie i policealne jest w Polsce efektem realizacji lokalnych zadań oświatowych, podczas gdy edukacja na poziomie wyższym należy raczej do zadań państwa. Według przywoływanego już raportu *Education at a Glance* (OECD, 2021, wykres A.1.3) odsetek osób w wieku 25-64 lata z wykształceniem poniżej średniego w 2020 r. wynosił dla Polski 6,8%, wykształcenie średnie lub policealne miało 60,4% osób w tej grupie wiekowej, a wykształcenie wyższe – 32,8%. Dla porównania przeciętne udziały dla 22 państw członkowskich UE były równe – od-

powiednio: 17,4, 45,5 i 37,1%, natomiast dla krajów OECD kształtowały się na poziomie 20,8, 40,7 i 38,5%. Można zatem zauważyć w Polsce wyższy o co najmniej 10 punktów procentowych (p.p.) odsetek osób, które nie poprzestały na wykształceniu podstawowym, ale ukończyły edukację na poziomie średnim/policealnym. Jednocześnie odnotowano niższy o około 5 p.p. udział osób legitymujących się wykształceniem wyższym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że oczekiwane efekty edukacyjne nie zależą jedynie od starań i wydatków jednostek samorządu lokalnego na zadania oświatowe, ale również od wielu innych czynników i okoliczności, w tym od woli i wysiłku uczniów i nauczycieli jako beneficjentów wydatkowanych środków. Jednocześnie niezadowolające efekty wydatków nie stanowią podstawy do zaprzestania realizacji zadań oświatowych na poziomie lokalnym. Na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego należą one bowiem do podstawowych obowiązków władz publicznych wobec obywateli (Nucińska i Śmiechowicz, 2018), stanowiąc jeden z istotnych czynników zrównoważonego rozwoju na poziomie krajowym i lokalnym.

Zakończenie

Rozwój lokalny to proces kreowany przez wielu aktorów, przy czym niewątpliwie rola inicjująca przypada samorządowi lokalnemu. Generowany z punktu widzenia i przy czynnym udziale społeczności lokalnej, wykorzystujący elementy kapitału terytorialnego, ma przede wszystkim na celu podnoszenie jakości życia mieszkańców. Rozwój zrównoważony to jedna z koncepcji rozwoju lokalnego. Współcześnie jest ona powszechnie akceptowana, integruje bowiem działania polityczne, gospodarcze i społeczne, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, a przy tym ma charakter międzygeneracyjny.

Akceptacja dla realizacji rozwoju zrównoważonego ze strony władz publicznych znajduje wyraz m.in. w wydawanych przez nie dokumentach strategicznych. Najważniejszym z nich w wymiarze globalnym jest: *Przekształcamy nasz świat: Agenda ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, zwana popularnie Agendą 2030, a w wymiarze europejskim – Europejski Zielony Ład. Celem EZŁ jest dokonanie zmian w państwach tworzących Unię w kierunku gospodarki nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej. Transformacja winna mieć sprawiedliwy charakter, sprzyjający włączeniu społecznemu w odniesieniu do poszczególnych grup społecznych, regionów czy też sektorów gospodarki. W efekcie realizacji EZŁ w roku 2050 Unia Europejska powinna stać się neutralna klimatycznie.

Europejski Zielony Ład opiera się na zarządzaniu wieloszczeblowym, tj. europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Na poziomie lokalnym konieczna jest transformacja gospodarki lokalnej, zwłaszcza w zakresie: energetyki ciepłownictwa, transportu i mobilności oraz gospodarki odpadami. Ważna jest też budowa partnerstwa pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój, włączając w to szczególnie planowanie strategiczne i wydatkowanie środków finansowych redystrybuowanych przez instytucje UE. Partnerstwa terytorialne to narzędzia służące pobudzaniu rozwoju społecznego i wspierające zaangażowanie lokalnych społeczności w proces zarządzania zasobami lokalnymi, przyczyniające się do zwiększania efektywności procesu.

Wsparcie finansowe ze strony Unii, a dokładnie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich, zyskał m.in. program LEADER, służący po-



prawie sytuacji społecznej na obszarach wiejskich. Jego cechą charakterystyczną, oprócz stosowania zasady partnerstwa przejawiającej się w angażowaniu przedstawicieli rządowych i pozarządowych, jest także realizacja zasady pomocniczości, zgodnie z którą podejmowanie decyzji odbywa się jak najbliżej miejsca realizacji.

Wśród wielu czynników rozwojowych warta omówienia jest turystyka. Jest ona istotną determinantą zwłaszcza na obszarach wiejskich. Generuje napływ kapitału, rozwój sektora MŚP, korzystnie wpływa na poziom dochodów miejscowej ludności, co przekłada się na zwiększenie dochodów budżetów lokalnych jednostek samorządowych. Oddziałuje zatem korzystnie – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – na lokalną gospodarkę.

Przykładem pośredniego czynnika rozwojowego jest także oświata. Jej poziom i jakość kształtują aspekty zarządcze i finansowe. Poprawa jakości edukacji publicznej i jej dostępność to czynnik wspomagający rozwój. Efekty widoczne są w postaci różnych miar, przy czym do syntetycznie obrazujących stan i skutki działań w zakresie oświaty należą: liczba uczniów lub absolwentów oraz wyniki egzaminów zewnętrznych.

Rozwój to wypadkowa działań wielu podmiotów oraz towarzyszących im warunkowań. Z powodów szczegółowo opisanych w monografii rozwój zrównoważony uznawany jest współcześnie za najwłaściwszą do wdrażania koncepcję. Poznanie możliwości wypełnienia jego postulatów przy uwzględnieniu specyficznych warunków istniejących na danym terenie to zdaniem autorów najlepszy sposób na zapewnienie społecznościom lokalnym bezpiecznego i trwałego funkcjonowania obecnych i przyszłych pokoleń.

Literatura

- Acs, Z. J. i Armington, C. (2004). Employment growth and entrepreneurial activity in cities. *Regional Studies*, 38 (8), 911-927.
- Adamowicz, M. (2020). Conditions of local development in the context of shaping developmental strategy and policy in Poland. *Economic and Regional Studies*, 13(2), 145-169, DOI: 10.2478/ers-2020-0011.
- Adamowicz, M. i Smarzewska, A. (2009). Model oraz mierniki trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu lokalnym. *Zeszyty Naukowe SGGW: Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 1(50), 251-269.
- Agenda (2030). (2015). *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*. Pobrane z <https://www.un.org.pl/>
- Altkorn, J. (1998). *Marketing w turystyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ana, M. I. (2017). Ecotourism, Agro-Tourism And Rural Tourism in The European Union. *Cactus Tourism Journal*, 15(2), 6-14.
- Bąbska, B. i Rymśza, M. (2014). *Organizator społeczności lokalnej – metodyka pracy środowiskowej*. Warszawa. Wydawnictwo: Garmond.
- Balińska, A. (2016). *Znaczenie turystyki w rozwoju gmin wiejskich na przykładzie obszarów peryferyjnych wschodniego pogranicza Polski*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Biddle, W. W. i Biddle, L. J. (1965). *The community development process: The rediscovery of local initiative*. Chicago: Holt, Rineheart & Winston.
- Blakely, E. J. (1989). *Planning local economic development. theory and practice*. London: Sage Library and Social Research.
- Böcher, M. (2008). Regional governance and rural development in Germany: The implementation of LEADER+. *Sociologia Ruralis*, 48(4), 372-388.
- Bodnár, G. (2021). The main determinants of development – PLS path analysis applied to the factors of endogenous. *Studia Universitatis Babeş-Bolyai Oeconomica*, 66(2), 1-24, DOI: 10.2478/subboec-2021-0006
- Bogusz, A., Liszka S., Twardowski J. i Szymalski W. (2021). *Ubóstwo energetyczne w transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie*. Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Bogusz, M., Dąbrowski, A., Leśniak, L., Nowak, P. i Vinohradnik, K. (2021). *Sieci LGD wyzwania i oczekiwania. Regionalna i ponadregionalna współpraca LGD na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*. Warszawa. Wydawnictwo: Homini.
- Borys T. (2011). Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany. *Problemy Ekorozwoju*, 6(2), 75-81.
- Borys, T. (red.). (2005). *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Warszawa-Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.



- Brzozowska, K. (2017). Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma wzmocnienia jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, (1-2), 123-132.
- Burešová, K. (2016). The socio-educational aspects of community development in the global perspective of United Nations. *Rocznik Lubuski*, 42(2a), 243-259.
- Camagni, R., Caragliu, A. i Perucca G. (2011). *Territorial capital. Relational and human capital*. Milano: Politecnico di Milano.
- Chigudu, D. (2022). Democracy for development or it is development for democracy in Africa? Towards sustainable development. *International Journal of Research in Business and Social Science*, 11(4), 275-285.
- Consilium Europa. (2022.). Pobrane z <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/eu-climate-action/>
- Czakon, D., Kosmala, J. i Szczepański, M. S. (red.). (2001). *Polska szkoła: edukacja a rozwój lokalny i regionalny*. Katowice – Częstochowa: „Śląsk” – Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Częstochowie.
- Czapiewska, G. (2010). Aktywność i integracja społeczna mieszkańców wsi województwa pomorskiego. *Studia Obszarów Wiejskich*, (24), 202-214.
- Czyste powietrze. (2022). Pobrane z <https://czystepowietrze.gov.pl/>
- Dąbrowski, M. (2013). Europeanizing sub-national governance: Partnership in the implementation of European Union structural funds in Poland. *Regional Studies*, 47(8), 1363-1374.
- Dobrzański, G., Borkowska-Niszczota, M., Kiryluk, H. i Szymańska, E. (2010). Problemy interpretacji turystyki zrównoważonej. *Folia Turistica*, (22), 147-166.
- Drogosz-Zabłocka, E., Kopańska, A. i Stasiowski, J. (2016). Między subwencją a budżetem – czemu (nie) służy algorytm subwencji oświatowej w Polsce? *Polityka Społeczna*, (8), 17-24.
- Drucker, P. F. (1992). *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. Warszawa: Wydawnictwo PWE.
- Duda, T. (2019). Idea turystyki powolnej (*slow tourism*) i edukacji kreatywnej szansą zrównoważonego rozwoju wsi i regionu – studium przypadku wsi Bełczna w powiecie łobeskim (Pomorze Zachodnie). *Przegląd Zachodniopomorski*, 63(1), 111-128.
- Ekins, P., Dresner, S. i Dahlström, K. (2008). The four-capital method of sustainable development evaluation. *European Environment*, 18(2), 63-80.
- EU action for smart villages. (b.d.). Pobrane z https://enrd.ec.europa.eu/news-events/news/eu-action-smart-villages_en
- European Commission. (2011). Common Strategic framework 2014-2020. *Delivering on the Europe 2020 Strategy Handbook for Local and Regional Authorities*. Pobrane z https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/delivering-on-the-europe/delivering-on-the-europe_English.pdf
- European Commission. (2022). *Turystyka. Okres programowania na lata 2014-2021*. Pobrane z https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/tourism/
- European Commission, Directorate-General for Budget. (2021). *The EU's 2021-2027 long-term budget and next generation EU: facts and figures*. Pobrane z <https://data.europa.eu/doi/10.2761/91357>
- European Commission. (2013). *Community-led local development, cohesion policy 2014-2020*.
- European Network for Rural Development. (2022). *Jak wspierać strategie inteligentnych wiosek, które skutecznie wzmacniają podmiotowość społeczności obszarów wiejskich? Wskazówki dla decydentów politycznych i wykonawców*. Pobrane z https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/smart-villages_orientations_sv-strategies_pl.pdf
- European Network for Rural Development. (2022). Pobrane z https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/lag-database_pl



- European Parliament. (2022). *Turystyka i rozwój. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie turystyki i rozwoju (2004/2212(INI))*. Pobrane z <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>
- EUROSTAT. (2021). Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context 2021 edition. EUROSTAT. Pobrane z <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12878705/KS-03-21-096-EN-N.pdf/8f9812e6-1aaa-7823-928f-03d8dd74df4f?t=1623741433852>
- Faliszek, K., Kowalczyk, B., Mandrysz, W., Leśniak-Berek, E. i Wódz, K. (2010). Programy Aktywności Lokalnej jako instrument aktywizacji środowiska lokalnego w rozwiązywaniu problemów mieszkańców. *Przegląd Socjologiczny*, 59(4), 29-60.
- Falleth, E. I. i Hovik, S. (2009). Local government and nature conservation in Norway: Decentralisation as a strategy in environmental policy. *Local Environment*, 14(3), 221-231, DOI: 10.1080/13549830802692849
- Filas, J. (2012). Proces budżetowy w oświacie. W: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM.
- Filipiak, B. (2015). Strategia podatkowa władz samorządowych jako czynnik stymulujący rozwój lokalny. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (408), 74-84, DOI: 10.15611/pn.2015.408.05
- Furman, P. (2021). *Krajowy rynek biogazu i biometanu ma ogromny potencjał wzrostu*. Pobrane z <https://www.rp.pl/biznes/art19216051-krajowy-rynek-biogazu-i-biometanu-ma-ogromny-potencjal-wzrostu>
- Furmankiewicz, M. (2013). Współzrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja *governance* w praktyce lokalnych grup działania LEADER. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(51), 71-89.
- Furmankiewicz, M. (2018). *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce. Współzrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego?* Wrocław: Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.
- Furmankiewicz, M. i Królikowska, K. (2010). Partnerstwo terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.
- Furmankiewicz, M., Janc, K. i Macken-Walsh, A. (2016). The impact of EU governance and rural development policy on the development of the third sector in rural Poland: A nation-wide analysis. *Journal of Rural Studies*, (43), 225-234.
- Furmankiewicz, M., Kniec, W. i Atterton, J. (2015). Rural governance in the new EU member states: The experience of the Polish LEADER+ pilot programme (2004-2008). W: *Governance in Transition* (s. 133-153). Dordrecht: Springer.
- Galiński, P. (2016). Znaczenie subwencji oświatowej w finansowaniu zadań oświatowych w gminach. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 82/1, (4), 711-719.
- García-Parra, M., de la Barrera, F., Plazas-Leguizamón, N., Colmenares-Cruz, A., Cancimance, A. i Soler-Fonseca, D. (2022). The sustainable development goals in America: Overview. *La Granja*, 36(2), 45-59.
- Gawlikowska-Fyk A. (2020). Polska w Zielonym Ładzie – korzyści, możliwości i ocena SWOT, *Opinie i Ekspertyzy OE-307*. Warszawa: Kancelaria Senatu RP, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.
- Gilowska, Z., Gorzelak, G., Jałowiecki, B. i Sobczak, K. (1998). Kierunki polityki regionalnej Polski. *Studia Regionalne i Lokalne*, 24(57).
- Gnacik, D. (2017). *Zarządzanie finansami placówki oświatowej. Przewodnik dla dyrektorów szkół*. Wrocław: Presscom.
- Gorzelak, G. (2001). Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego – na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych. W: M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska*

- w rozwoju społeczności lokalnej. *Od komunikacji do współpracy* (s. 119-133). Warszawa: Wydawnictwo Municipium .
- Gorzelał, G. i Jałowiecki, B. (1998). Problematyka społeczna w gospodarce przestrzennej. W: T. Marszał, M. Opałło (red.), *Współczesne problemy rozwoju regionalnego. Biuletyn KPZK*, 180.
- Gralak, K. i Kacprzak, M. (2018). Agroturystyka w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce – stan, problemy i perspektywy. *Zeszyty Naukowe. Turystyka i Rekreacja*, (2), 187-195.
- Gralak, K. i Kacprzak, M. (2021). *Trendy i kierunki rozwoju agroturystyki w kontekście ekonomii doświadczeń*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Grzebyk, M. (2017). *Potencjał instytucjonalny administracji samorządowej a rozwój lokalny*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Grzymała, Z. (red.). (2011). *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- GUS. (2011). *Wskaźniki rozwoju zrównoważonego Polski*. Warszawa-Katowice: GUS.
- GUS. (b.d.). Bank Danych Lokalnych. Pobrane z <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>
- Hajduk, Ł. (2013). *Edukacyjne uwarunkowania rozwoju regionalnego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Halamska, M. (2011). Sceny rozwoju lokalnego w Polsce: Dekoracje i aktorzy. *Więś i Rolnictwo*, 4(153), 103-120.
- Halamska, M., Michalska, S., Śpiewak, R. (2010). LEADER w Polsce. Drogi implementacji programu. *Więś i Rolnictwo*, 4(149), 104-119.
- Hełdak, M. i Raszka, B. (2010). Uwarunkowanie rozwoju turystyki wiejskiej na przykładzie wsi podhalańskich, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 590(52), 83-93.
- Hendel, M. (2019). Konsument w turystyce w obliczu współczesnych zjawisk i trendów w sferze konsumpcji. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne*, (379), 46-56.
- Herbst, M. (2012). *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herczyński, J. (2012). Modele decentralizacji oświaty. W: M. Herbst (red.). *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM.
- Herczyński, J. i Siwińska-Gorzelał, J. (2016). Ocena efektywności podziału subwencji oświatowej dla gmin. *Edukacja*, 137(2), 47-66.
- Hoffmann, R. i Hoffmann, N. (2018). The LEADER PROGRAMME as an impulse for new projects in rural areas. *Quaestiones Geographicae*, 37(2), 141-150.
- Idziak, W. (2016). Wsparcie dla rozwoju turystyki wiejskiej i agroturystyki w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 – turystyka wieloaspektowa. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, (172), 9-20.
- Izdebski, H. i Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: LIBER.
- Janiak, T. (2019). Zielone światło dla tramwajów towarowych. *Logistyka. Biznes – Innowacje – Trendy*, (5), 48-50.
- Januszewska, M. i Nawrocka, E. (2015). Wpływ turystyki na rozwój lokalny. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (379), 23-31, DOI: 10.15611/pn.2015.379.02
- Jarząbek, A., Juszczak, A., Szpor, A. i Maj, M. (2020). *Czy zależą nas śmieci?* Polski Instytut Ekonomiczny. *Policy Paper*, (1).
- Jordan, P. (red.). (2014). *Rozwój społeczności lokalnych w Europie w kierunku wspólnych założeń i rozumienia*. Warszawa: Masscopy.
- Józwiak, J. (2019). Rozwój działalności turystycznej na obszarach wiejskich w Polsce. *Annales Univesitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, 74(B), 257-279.
- Kałamucka, W. i Grabowski, T. (red.). (2021). *System obszarów chronionych Roztocza w Polsce i na Ukrainie a rozwój zrównoważony regionu* (s. 15-22). Zwierzyniec-Lublin: Roztoczański Park Narodowy – Wydawnictwo UMCS.

- Kapera, I. (2018). *Rozwój zrównoważony turystyki. Problemy przyrodnicze, społeczne i gospodarcze na przykładzie Polski*. Kraków: Wydawnictwo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.
- Kassenberg, A., Szymalski, W., Świerkuła, E. i Sobolewski, M. (2019). *Poradnik adaptacji miast do zmian klimatu*. Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Kazimierczak, M. (2010). *Jaką aksjologię zakłada idea zrównoważonego rozwoju w turystyce?* W: Z. Młynarczyk, I. Potocka, A. Zajadacz (red.), *Uwarunkowania i plany rozwoju turystyki*, t. 6: Turystyka zrównoważona (s. 9-18). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Ki, N. (2021). Public service motivation and government officials' willingness to learn in public sector benchmarking process. *Public Management Review*, 23(4), 610-632, DOI: 10.1080/14719037.2019.1708437
- Kieft, H. i Manintveld, K. (2004). LEADER – Nowe podejście do rozwoju wsi. W: A. Futymski, K. Leśniak, B. Lof, K. Manintveld (red.), *Nowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Doświadczenia projektu Budowanie instytucji na rzecz rozwoju wsi w Pilotażowych Regionach Polski*. Leżajsk: IBRD.
- Kistowski, M. (2003). *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska a strategie rozwoju województw*. Gdańsk-Poznań: Uniwersytet Gdański – Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Klasik, A. (1996). Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (734), 23-30.
- Kłodziński, M. (2006). *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*. Warszawa: Wydawnictwo: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kłodziński, M. (2014). Przedsiębiorczość pozarolnicza na wsi w procesie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. *Wies i Rolnictwo*, 162(1), 97-112.
- Kłodziński, M.. (2007). Program odnowy wsi a jej kapitał ludzki, społeczny i kulturowy. W: M. Kłodziński, M. Bład, R. Wilczyński (red.), *Odnowa wsi w integrującej się Europie* (s. 87-104). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład. (2019). Bruksela: Komisja Europejska dnia 11.12.2019 r. COM(2019) 640 final
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Korenik, S. (1998). Zarządzanie rozwojem lokalnym. W: S. Dolata (red.). *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kosiedowski, W. (2008). Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Strzelecki, Z. (red.). *Gospodarka regionalna i lokalna* (s. 221-242). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kosmaczewska, J. (2013). *Turystyka jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Kot, J. (2003). *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kotlińska, J., Nucińska, J. i Bednarz, J. (2021). Education financing: Explaining the expenditure concentration gap between the state and local governments in Poland 2008-2019. *European Research Studies Journal*, XXIV, (2), 564-578.
- Kowalewski, A. i Markowski, T. i Śleszyński, P. (2020). *Kryzys polskiej przestrzeni. Źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*. Warszawa: Polska Akademia Nauk.
- Kowalska, I. (2018). Considerations of potential proposals to change the model of financing educational tasks in local governments. *Olsztyn Economic Journal*, 13(2), 141-152.
- Krajowa Platforma Monitorująca SDG. (b.d.). Pobrane z <https://sdg.gov.pl/>
- Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich. (2022). *LEADER*. Pobrane z <https://ksow.pl/idee/leader>
- Kubal-Czerwińska, M. (2020). „Bo to jest idealna praca dla mnie”. Motywy aktywizacji zawodowej kobiet poprzez agroturystykę. *Prace Geograficzne*, (160), 29-51.



- Kuciński, K. (red.). (2015). *Geografia ekonomiczna*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kurzyna-Chmiel, D. (2013). *Oświata jako zadanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lane, B. i Kastenholz, E. (2015). Rural tourism: the evolution of practice and research approaches – towards a new generation concept? *Journal of Sustainable Tourism, Informa UK Limited*, 8/9, 1133-1156.
- Legienis, H. (2001). *Turystyka wiejska*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Turystyki.
- Lewenstein, B. (2001). Obywatelskie strategie i modele wprowadzania „zmiany społecznej” w miejskich społecznościach lokalnych – doświadczenia amerykańskie. W: M. Warowicki, Z. Woźniak (red.), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej. Od komunikacji do współpracy* (s. 105-118). Warszawa: Wydawnictwo Municipium.
- Lewicki, J. (2012). Wykształcenie ludności a rozwój lokalny Bielska-Białej i powiatu bielskiego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*, (21), 151-164.
- Lisowska, K. i Łojko, M. (2020). Wioski tematyczne w upowszechnianiu dziedzictwa kulturowego Warmii i Mazur jako przykład edukacji i przedsiębiorczości regionalnej. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 16(1), 184-197.
- Lloyd, P. (2004). Partnerstwo i przedsiębiorczość społeczna: budowanie społeczeństwa obywatelskiego przy jednoczesnym zaspokajaniu zapotrzebowania na usługi społeczne. W: Kubisz, M. (red.), *Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu Phare 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”* (s. 108-127). Warszawa: Wydawnictwo Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Lopolito, A., Sisto R., Barbuto, A. i Da Re, R. (2015). What is the impact of LEADER on the local social resources? Some insights on Local Action Group's aggregative role. *Italian Review of Agricultural Economics*, 70(1), 55-75.
- Lutek, W., Pastuszek, Z. i Banaś J. (2019). *Smart City. Innowacyjny system zarządzania logistyką zwrótną w gospodarce odpadami komunalnymi*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Macken-Walsh, A. i Curtin, C. (2012). Governance and rural development: The case of the Rural Partnership Programme (RPP) in post-socialist Lithuania. *Sociologia Ruralis*, 53(2), 247-264.
- Maj-Waśniowska, K. (2017). Niestabilności warunków funkcjonowania systemu oświaty w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (485), 262-276.
- Małachowski, K. (2019). Gospodarowanie odpadami komunalnymi w Polsce. Polityka – funkcjonowanie – ewaluacja. *Rozprawy i Studia Uniwersytetu Szczecińskiego*, (1066).
- Malinowska-Misiąg, E. (2019). Art. 11. W: W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Mandrysz, W. (2020). Community-based social economy – Social capital and civic participation in social entrepreneurship and community development. *Management Dynamics in the Knowledge Economy*, 8(1), 81-93.
- Mantino, F. (2021). Rural areas between locality and global networks. Local development mechanisms and the role of policies empowering rural actors. *Bio-based and Applied Economics* 10(4), 265-281. DOI: 10.36253/bae12364
- Marquardt, D., Möllers, J. i Buchenrieder, G. (2012). Social networks and rural development: LEADER in Romania. *Sociologia Ruralis*, 52 (4), 398-431.
- Maśniak, D. (2003). *Ubezpieczenia ekologiczne*. Kraków: Zakamycze.
- Matarrita-Cascante, D., Ho Lee, J. i Won Nam, J. (2020). What elements should be present in any community development initiative? Distinguishing community development from local development, *Local Development & Society*, 1(2), 95-115, DOI: 10.1080/26883597.2020.1829986
- Matczak, A. (2015). Ewolucja turystyki na obszarach wiejskich. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 162, 63-82.

- Mazur, E. (2011). Environmental enforcement in decentralised governance systems: Toward a nationwide level playing field. *OECD Environment Working Papers*, 34, 1-40, DOI: 10.1787/5kgb-1m60qtq6-en
- McAlinden, G. (2004). Partnerstwo na rzecz rozwoju regionalnego – w kontekście funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W: M. Kubisza (red.), *Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu PHARE 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”* (s. 128-138). Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Mensah, J. (2019). Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review. *Cogent Social Sciences*, 5(1), 1653531.
- Meyer, B. (2010). Nowe trendy w kształtowaniu produktów turystycznych. *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomica*, 9(4), 313-322.
- Milovic, N., Jocovic, M., Djuriscic, V. (2020). The role of entrepreneurship in the development of local self-governments in Montenegro. *Transformations in Business & Economics*, 19, 2(50), 159-170.
- Ministerstwo Finansów. (b.d.). Budżety jednostek samorządu terytorialnego. Sprawozdania budżetowe. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. (2010). Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. *Monitor Polski*, 36(423), 1374-1571.
- Miszczuk, A. i Miszczuk, M. (2021). *Lokalna polityka gospodarcza w Polsce. Uwarunkowania – instytucje – instrumenty*. Lublin: Norbertinum.
- Morretta, V. (2020). Territorial capital in local economic endogenous development. *Regional Science Policy and Practice*, (13), 103-119, DOI: 10.1111/rsp3.12317
- Moseley, M. J. (red.). (2003). *Local partnerships for rural development. The European experience*. Wallingford Oxon: CABI Publishing.
- Myna, A. (1998). Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja. *Samorząd Terytorialny*, (11), 30-48.
- Niemczyk, A. i Seweryn, R. (2012). Kryzys XXI wieku a zmiany w popycie na usługi turystyczne (na przykładzie Krakowa). *Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH*, (35), 92-105.
- Niemczyk, A. i Załona, T. (2015). Funkcja turystyczna polskich makroregionów w aspekcie społeczno-ekonomicznym pierwszej dekady członkostwa w UE. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (379), 13-22.
- Nowińska, E. (2000). *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*. W: B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska (red.), *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego* (s. 64-77). Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Noworól, A. (2008). Bariery rozwoju lokalnego w Polsce. *Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Zeszyty Naukowe*, (1), 21-36.
- Nucińska, J. (2017). Źródła finansowania zadań oświatowych JST w latach 2012-2016 ze szczególnym uwzględnieniem miast na prawach powiatu. *Studia BAS*, 52(4), 79-100.
- Nucińska, J. i Śmiechowicz, J. (2018). Ocena skuteczności realizacji zadań oświatowych przez wybrane miasta na prawach powiatu. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, (56), 384-394.
- OECD. (2021). *Education at a glance*. Pobrane z https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2021_b35a14e5-en
- Oksin, V. i Zubko, A. (2021). Space activities and sustainable local development. *Advanced Space Law*, 8, 86-95. DOI: 10.29202/asl/8/8.
- Orłowska, J. (2018). Czynniki i bariery rozwoju lokalnego. W: E. Gruszewska, K. Karpińska, A. Protasiewicz (red.), *Wzrost, rozwój i polityka gospodarcza* (s. 44-560). Białystok: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Otwarte dane. (b.d.), Pobrane z: <https://dane.gov.pl/pl>

- Our Common Future*. (1987). *The World Commission on environment and development*. Oxford: Oxford University Press.
- Paczowski, P. (2015). Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (391), 229-238, DOI:10.15611/PN.2015.391.24
- Parlament Europejski. (2022). *Turystyka. Noty tematyczne o Unii Europejskiej*. Pobrane z <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/126/tourism>
- Partnerstwo publiczno-prywatne. (2022). Pobrane z <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/>
- Parysek, J. J. (1997). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Pietrzyk, I. (1997). Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, (768), 87-97.
- Pietrzyk, I. (2000). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN SA.
- Podręcznik adaptacji dla miast. Wytyczne do przygotowania Miejskiego Planu Adaptacji do zmian klimatu*. (2019). Warszawa: Ministerstwo Środowiska.
- Podstawowe kierunki dotyczące zrównoważonego rozwoju turystyki europejskiej*. (2003, 21 listopada). Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, COM (2003) 716 final. Bruksela. Pobrane z <http://www.mgip.gov.pl/Turystyka/Unia+Europejska/zrownowazona.htm>
- Polak, E., (2014). Rozwój zintegrowany a dobrobyt społeczno-ekonomiczny – kłopoty z pomiarem. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 37(1).
- Poplawski, L. i Rutkowska, M. (2018). Determinants of the ecodevelopment of protected areas in Poland – legal and institutional. *Proceedings of the 2018 International Conference "Economic Science for rural Development"*, 47, 249-258. DOI: 10.22616/ESRD.2018.029
- Poskrobko, B. (red.). (2007). *Zarządzanie środowiskiem*. Warszawa: PWE.
- Przezbórska, L. (2009). Rola polityk wspólnotowych w rozwoju turystyki wiejskiej i agroturystyki w Polsce. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 2(51-T.I), 191-207.
- Przezbórska-Skobiej, L. (2015). European Union rural development policy vs. rural tourism development. *Studia Komitetu Przemysłowego Zagospodarowania Kraju PAN*, (162), 9-25.
- Przygodzki, Z. (2016). Kapitał terytorialny w rozwoju regionów. *Acta Universitatis Lodzianis – Folia Oeconomica*, 2(319), 83-97.
- Psyk-Piotrowska, E. (2011). Aktywizacja i rozwój lokalny jako program i metoda działania na rzecz zmian. *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Socjologicz*, (37), 149-169.
- Purvis B., Mao Y., Robinson D. (2019), Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins, *Sustainability Science*, (14), 681-695, <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>
- Pyrzyk, I. (2020). Edukacja szansą zrównoważonego i bezpiecznego rozwoju w gminach. W: G. Górski i A. Potoczek (red.). *Bezpieczeństwo lokalne – wybrane aspekty* (s. 223-240). Toruń: Jagielloński Instytut Wydawniczy.
- Raport Euromonitor International. (2021). *Top countries for sustainable tourism. Embracing a green transformation for recovery in travel*.
- Rechul, H. (2014). Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (346), 215-223.
- Rogała, B. (2021). *Zrównoważone podróżowanie to przyszłość turystyki. Jak Polska radzi sobie w tej dziedzinie?* Pobrane z: <https://300gospodarka.pl/analizy/zrownowazone-podrozowanie-to-przyszlosc-turystyki-jak-polska-radzi-sobie-w-tej-dziedzinie>
- Rogowska, M. (2010). Endogeniczne determinanty rozwoju lokalnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 620 Ekonomiczne Problemy Usług*, 61, 353-361.

- Roman, M. (2016). Innowacje jako czynnik wzrostu efektywności podmiotów turystyki wiejskiej. W: A. Jęczynek, J. Uglis, M. Maćkowiak (red.), *Turystyka wiejska zagadnienia ekonomiczne i marketingowe* (tom I). Poznań: Wydawnictwo UP w Poznaniu, 106-115.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. z 2017 r., poz. 1657 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 38, poz. 207 ze zm.)
- Rubczyński, A., Maćkowiak-Pandera, J., Szpor, A. (2019). Czas na ciepłownictwo. *Policy Paper*, (12).
- Saarinen, J. (2003). The regional economics of tourism in Northern Finland – the socio-economic implications of recent tourism development and future possibilities for regional development. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 3(2), 90-112.
- Sala, K. (2017). Ekomuzea jako innowacyjny produkt turystyczny na przykładzie Ekomuzeum Rzemiosła w Dobkowie. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 33(1), 115-124.
- Sekuła, A. (2001). *Paradygmaty rozwoju lokalnego i regionalnego*. W: A. Tubielewicz (red.), *Edukacja menedżerska w nowej gospodarce. Zarządzanie organizacją* (s. 135-144). Cetniewo: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej.
- Sekuła, A. (2002). Rozwój zrównoważony w skali gminy. W: A. Bałaban (red.), *Europa bez granic – Polska a Unia Europejska* (s. 327-334). Gorzów Wielkopolski: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.
- Sekuła, A. (2004). Postrzegana sytuacja gmin na podstawie analizy SWOT przedstawionej w strategiach rozwoju lokalnego. W: B. Garbaciak (red.), *Edukacja menedżerska a świadomość przemian cywilizacyjnych*. Gdańsk: Politechnika Gdańska.
- Sekuła, A. (2005). Bariery rozwoju lokalnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, (401), 587-600. DOI:10.13140/2.1.4625.4880
- Sekuła, A. (2008). Budowa przewagi konkurencyjnej regionu na przykładzie Regionalnej Strategii Innowacji dla województwa pomorskiego – RIS-P. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 3(1203), 92-102. DOI: 10.13140/2.1.2253.9042
- Sekuła, A. i Adamowicz, K. (2019). *Level of public finances decentralization in European Union countries*, A. Balcerzak, I. Pietyrka (red.). Toruń: Contemporary Issues in Economy: Economics, Institute of Economic Research, 331-342. DOI: 10.24136/eep.proc.2019.1
- Sekuła, A. i Nucińska, J. (2021). *Finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*. Olsztyn: Instytutu Badań Gospodarczych.
- Sekuła, A. i Nucińska, J. (2022). System wynagradzania nauczycieli w Polsce – skutki dla lokalnych budżetów. *Studia BAS*, 70(2), 49-70.
- Shapley R. i Telfer, D. J. (2002). *Tourism and development*. Clevedon: Channel View Publications.
- Sieciński, T. (2014). *Aktywizacja społeczna poprzez Lokalne Grupy Działania i stowarzyszenia rejestrowe – sposobem na rozwój obszarów wiejskich*. Szepietowo: Wydawnictwo Podlaski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Szepietowo.
- Sikorska-Wolak, I. (2008). Turystyka wiejska jako wielowymiarowe zjawisko i jako przedmiot badań naukowych. W: Sikorska-Wolak I. (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju turystyki wiejskiej* (s. 11-22). Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Sikorska-Wolak, I., Krzyżanowska, K. i Zawadka, J. (2018). *Edukacja w turystyce wiejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Simard, J.-F. i Chiasson, G. (2008). Introduction: territorial governance: a new take on development. *Canadian Journal of Regional Science*, 31(3), 471-485.
- Skica, T. (2020). *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny*. Rzeszów: WSiLiZ. Warszawa: ASPRA.

- Skoczek, T. (2009). Wpływ lokalizmu i regionalizmu na media. *Realia i Co Dalej...*, (6), 125-136.
- Skrzypczak, B. (2010). *Podstawowe cele i metody rozwoju społeczności lokalnych*. Pobrane z www.sas.engo.pl
- Smaga, D. (2021). *Sąd wydał wyroki w sprawie Gór Czechowskich*. Pobrane z <https://www.dziennikwschodni.pl/lublin/pilne-sad-wydal-wyrok-w-sprawie-gorek-czechowskich,n,1000300232.html>
- Starosta, P. (1995). *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Statystyczne Vademecum Samorządowca*. (b.d.). Pobrane z <https://svs.stat.gov.pl/>
- Stępień, B. (2020). *Analiza subwencji oświatowej za lata 2008-2020 w kontekście art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach JST wraz z metodologią*. Pobrane z: https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k10/dokumenty/konsultacje/2020/budzetowa/2020-02-12_analiza.pdf
- Studzienicki, T. (2012). Polityka państwa w aspekcie priorytetów strategicznych Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (259), 307-315.
- Suproń, B. (2016). Determinants and development of companies created through the UE projects on the example of selected people groups. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu*, 16(2), 107-121.
- Swianiewicz, P. (2003). Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 11(1), 97-124.
- Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Krukowska, J., Lackowska, M. i Picej, A. (2016). *Współpraca międzygminna w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sykała, Ł. (2015). Basic principles and features of the LEADER approach. W: Ł. Sykała, M. Dej, O. Wolski (red.), *The LEADER method. Transferring experience of the Visegrad Group countries to Georgia*. Kraków: Instytutu Rozwoju Miast.
- System Analiz Samorządowych. (b.d.). Pobrane z <https://systemanaliz.pl/>
- Szewczuk, A., Kogut-Jaworska, M. i Ziolo, M. (2011). *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Szołtysek, J. (2016). *Logistyka miasta*. Warszawa: PWE.
- Sztando, A. (1998). Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin. *Samorząd Terytorialny*, 11, 12-29.
- Sztando, A. (2000). Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 79-89.
- Sztando, A. (2017). *Ponadlokalna perspektywa zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym na przykładzie małych miast*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Sztompka, P. (2016). *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*. Kraków: Znak Horyzont.
- Sztumski, W. (2006). Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia. *Problemy Ekorozwoju*, 1(2), 73-76.
- Szymalski, W. (red). (2019). *Klimat okiem samorządowców. Zmiany klimatu – przeciwdziałanie im i świadomość problemu w polskich miastach*. Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- The 17 goals*. (2022). Pobrane z <https://sdgs.un.org/goals#goals>
- Trzepacz, P. (red.). (2012). *Zrównoważony rozwój – wyzwania globalne*. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ.
- Tundys, B. (2008). *Logistyka miejska. Konceptje. Systemy. Rozwiązania*. Warszawa: Difin.
- UM Warszawa. (2022). Pobrane z <https://um.warszawa.pl/kopciuchy>
- UN. (2021). *The Sustainable Development Goals Report 2021*, UN. Pobrane z <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)



- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1297)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1526)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 547)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 503)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1672 ze zm.)
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1420 ze zm.)
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. 2022 r., poz. 407 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn.: Dz. U. 2021, poz. 1930 ze zm.)
- Wan, L. i Jiang, S. (2022). Research on the influencing factors of sustainable development of smart community. *Mathematical Problems in Engineering*, (4), 1-12.
- Wellbrock, W., Roep, D. i Wiskerke, H. (2012). An integrated perspective on rural regional learning. *European Countryside*, 4(1), 1-16, DOI:10.2478/v10091-012-0010-y.
- Westlund, H. i Olsson, A. (2011). *Economic entrepreneurship, startups and their effects on local development: The case of Sweden* (51st Congress of the European Regional Science Association, Barcelona, Spain).
- Wiatrak, A. P. (2020). Uwarunkowania rozwijania turystyki w strategiach lokalnych. W: R. Przygodzka, E. Gruszewska (red.), *Instytucjonalne i strukturalne aspekty rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* (s. 131-144). Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Wiśniewski, R., Mazur, M., Śleszyński, P., Szejgiec-Kolenda, B. (2020). Wpływ zmian demograficznych w Polsce na rozwój lokalny. *Prace Geograficzne*, (274). Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk.
- Witkowski, J. (2019). Bariery dla lokalnego rozwoju zrównoważonego w polskich gminach: spostrzeżenia z województwa lubelskiego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 63(12), 207-219. DOI: 10.15611/pn.2019.12.16
- Wojtasiewicz, L. (1996). Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego. W: J. J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna* (s. 99-112). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 306/12, LEX nr 1559690
- Zabłocki, G. (2002). *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje*. Toruń: Wydawnictwo UMK.

Spis rysunków

1. Trójkołowy model procesów rozwoju lokalnego.....	12
2. Egzogeniczne versus endogeniczne podejście do rozwoju	21
3. Liczba podpisanych umów PPP – stan na 30.06.2022 r.....	36
4. Etapy programu LEADER i liczba LGD w poszczególnych okresach ogółem.....	93
5. Mapa obszarów poszczególnych LGD oraz funduszy, z jakich LGD wdrażają lokalną strategię rozwoju	96
6. Elementy składowe turystyki wiejskiej.....	100
7. Kategorie pozwalające określić zrównoważone podróżowanie	112
8. Dynamika (r/r) dochodów budżetowych gmin, mnpp i powiatów z tytułu subwencji oświatowej w latach 2014-2020.....	123
9. Dynamika (r/r) dochodów budżetowych gmin, mnpp i powiatów z tytułu dotacji celowych i innych transferów na cele oświatowe ze źródeł krajowych w latach 2014-2020	125
10. Dochody budżetowe ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi na cele oświatowe wraz ze współfinansowaniem krajowym w latach 2014-2020 (mld zł)....	126
11. Poziom dochodów pozabudżetowych samorządowych jednostek oświatowych zgromadzonych na wydzielonych rachunkach w latach 2014-2020 (mln zł).....	129
12. Struktura (%) źródeł dochodów gromadzonych przez gminy (A), mnpp (B) i powiaty (C) na wydzielonych rachunkach jednostek oświatowych w latach 2014-2020.....	131
13. Luka (nieadekwatność transferów) w oświacie dla gmin (A), mnpp (B) i powiatów (C) w latach 2014-2020 (mld zł)	135
14. Liczba placówek wychowania przedszkolnego (A) i korzystających z nich dzieci (B) w latach 2014-2020.....	142
15. Dynamika (r/r) liczby placówek wychowania przedszkolnego oraz korzystających z nich dzieci w latach 2014-2020	143
16. Struktura szkół w roku 2014 (A) i 2020 (C) oraz uczęszczających do nich uczniów w roku 2014 (B) i 2020 (D) według organu prowadzącego.....	147
17. Dynamika (r/r) liczby szkół i uczęszczających do nich uczniów, prowadzonych przez jednostki samorządu lokalnego (A) i inne osoby prawne i fizyczne (B) w latach 2014-2020	147
18. Poziom wydatków budżetowych na oświatę dla jednostek samorządu lokalnego w latach 2014-2020 (mld zł).....	149



19.	Struktura wydatków oświatowych gmin (A), mnpp (B) i powiatów (C) według rodzajów klasyfikacji budżetowej w latach 2014-2020	151
20.	Struktura (według rodzaju) wydatków budżetowych na oświatę w latach 2014-2020 gmin (A), mnpp (B) i powiatów (C)	152
21.	Wydatki pozabudżetowe na oświatę (netto) ze środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku w latach 2014-2020 (mln zł).....	154
22.	Liczba absolwentów szkół w latach 2014-2020	157
23.	Zdawalność egzaminu maturalnego w latach 2014-2020	158

Spis tabel

1. Rozwój społeczności lokalnych a rozwój lokalny – analiza porównawcza.....
2. Koncepcje rozwoju lokalnego.....
3. Zewnętrzne i wewnętrzne bariery rozwoju
4. Przeciwdziałanie zmianom klimatu w opinii przedstawicieli lokalnych
5. Działania programu rozwoju turystyki zrównoważonej według dokumentu „Europa 2020” (Common strategic framework 2014-2020).....
6. Dochody budżetowe jednostek samorządu lokalnego z tytułu subwencji oświatowej, dotacji celowych i innych transferów ze źródeł krajowych na cele oświatowe w latach 2014-2020 (mln zł).....
7. Dochody budżetowe z tytułu środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi na cele oświatowe wraz ze środkami na współfinansowanie w latach 2014-2020 (mln zł)
8. Luka (nieadekwatność transferów w oświacie) jako odsetek wydatków budżetowych na oświatę w latach 2014-2020
9. Udział (%) placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu lokalnego oraz odsetek korzystających z nich dzieci w latach 2014-2020.....
10. Liczba szkół i uczęszczających do nich uczniów (w tys. osób) w latach 2014-2020 według organu prowadzącego.....
11. Dostępność wychowania przedszkolnego i edukacji obowiązkowej w latach 2014-2020.....

Sustainable local development – theoretical foundations and practical activities

Abstract

Sustainable development is one of the concepts of local development. The aim of the monograph is to introduce and discuss the theoretical basis of this development at the local level and to show its expressions and practical activities in the economic, social, and ecological spheres, with a particular focus on two internal development factors – tourism and education.

The first chapter presents the theoretical foundations of local development. The most commonly encountered development concepts, including sustainable development, are discussed. The actors involved in generating development, including the local community and local authorities, were described. The second chapter was devoted to the determinants of local development, which can accelerate, slow down or even prevent it. The third chapter presents the main components of sustainable development. The assumptions and progress in the implementation of the 2030 Agenda (Transforming Our World: The United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development) are discussed. This is followed by an overview of the possibilities for implementing and measuring the implementation of this document at the local level. The fourth chapter shows – referring to Agenda 2030 – the EU strategy entitled: European Green Deal (EGD), assuming climate neutrality for EU Member States by 2050. Taking into account the EGD, areas for transformation of the local economy are presented, i.e.: energy, transport, and municipal waste management.

Chapter five characterises the local community as a subject and object of local development. It describes the possibilities of community activation through the cooperation of three sectors: administration, business, and NGOs. The LEADER initiative, a programme to improve the social situation in rural areas, was presented as a case study. The sixth chapter is devoted to tourism, which is one of the most important factors in local development, having a positive (direct and indirect) impact on the local economy. Education, in turn, is an indirect development factor. High quality and accessibility of public education is a factor supporting development. It also addresses the issue of the adequacy of income to the range of educational tasks performed. Chapter eight, on the other hand, analyses educational expenditure in



the context of sustainable development. They are presented by budget and non-budget in relation to the educational tasks performed by communes, districts, and cities with the rights of districts.

The spatial scope of the analyses contained in the monograph covers Poland. The subjective scope includes local government units, i.e. municipal and district level.