

handel wewnętrzny

PISMO ŚRODOWISKA
BADACZY
PROBLEMÓW
RYNKU

ukazuje się od 58 lat

lipiec-
sierpień
tom 2

rynek • przedsiębiorstwo • konsumpcja • marketing

Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju w XXI wieku

Spis treści

Wprowadzenie	3
I. Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym	
Zintegrowana efektywność polityki rozwoju regionalnego w okresie programowania 2014-2020 – <i>Karina Bedrunka, Krzysztof Malik</i>	7
Rola żywności regionalnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich w Polsce – <i>Agnieszka Borowska</i>	19
Polityka przestrzenna i podejście terytorialne, a koncepcja zrównoważonego rozwoju – <i>Dominik Drzazga</i>	30
Specjalizacja kluczem do rozwoju zrównoważonego w regionie – <i>Łukasz Dymek</i>	39
Zrównoważony rozwój w gospodarce żywnościowej – współczesne problemy i koncepcje przyszłości – <i>Sylwia Dziedzic, Leszek Woźniak</i>	47
Szanse i bariery realizacji polityki klimatyczno-energetycznej na poziomie lokalnym – <i>Joanna Godlewska</i>	56
Zrównoważona konsumpcja w świetle wyzwań XXI wieku – <i>Barbara Jaros</i>	64
Zrównoważony rozwój powiatów Gdynia i Puck w świetle wybranych wskaźników ekonomicznych, ekologicznych i społecznych – <i>Agnieszka Kałaska, Piotr Przybyłowski</i>	75
Współczesne uwarunkowania polskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach – <i>Agnieszka Lorek</i>	84

2 SPIS TREŚCI

Rozwój społeczno-gospodarczy województw Polski w ujęciu dynamicznym – <i>Lidia Luty</i>	93
Strategia rozwoju gminy jako instrument zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi – <i>Olga Ławińska</i>	103
Ranking strategii polskich regionów w świetle zrównoważonego rozwoju transportu – <i>Adam Przybyłowski</i>	114
Fundusze ekologiczne w finansowaniu przedsięwzięć wspierających zrównoważony rozwój w Polsce i regionie Małopolski – <i>Andrzej Radwan</i>	124
Ocena systemu zagospodarowania przestrzennego w zrównoważonym rozwoju miasta – <i>Dorota Sikora-Fernandez</i>	
Suburbanizacja, rozwój niezrównoważony i jego konsekwencje dla wydatków gmin w Polsce – <i>Jan Smutek</i>	142
Uwarunkowania zakupu żywności jako produktu fair trade na przykładzie łódzkich konsumentów – <i>Natalia Szubska-Włodarczyk</i>	154
Wskaźniki zrównoważonego rozwoju a rozwój obszarów miejskich – <i>Katarzyna Tarnawska</i>	162

II. Zrównoważony rozwój na obszarach wiejskich

Wymiar gospodarczy jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – <i>Hanna Adamska</i>	172
Wielofunkcyjność wsi elementem strategii rozwoju regionu – <i>Ewa Baran</i>	180
Pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich o wysokich walorach przyrodniczych – <i>Bogumiła Grzebyk</i>	190
Wymiary społecznej odpowiedzialności rolnictwa w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i terenów wiejskich – <i>Katarzyna Kokoszka</i>	198
Zarządzanie środowiskowe na poziomie gospodarstwa rolnego – <i>Anna Kuczuk</i>	207
Problematyka bezrobocia jako ważne wyzwanie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – <i>Bartosz Mickiewicz, Dagmara K. Zuzek</i>	217
Usługi doradcze i edukacyjne dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – <i>Teresa Miś</i>	226
Współpraca samorządu i społeczności gmin wiejskich w działaniach na rzecz środowiska naturalnego – <i>Hanna Pondel</i>	237
Szacowanie kosztów zasobowych w świetle Ramowej Dyrektywy Wodnej – <i>Ewa Rauba</i>	247
Społeczna akceptowalność spełnienia zasady zwrotu kosztów usługi zbiorowego oczyszczania ścieków na obszarach wiejskich – <i>Krzyszyna Rauba</i>	258
Struktura upraw rolnictwa ekologicznego i jej ewolucja w wybranych krajach europejskich w latach 2007-2010 – <i>Jacek Strojny</i>	267

Wprowadzenie

Niniejszy numer „Handlu Wewnętrznego” (w trzech tomach) jest poświęcony „Trendom i wyzwaniom zrównoważonego rozwoju w XXI wieku”. Zagadnienia w nim poruszone wpisują się w nurt dyskusji związanych z dążeniem i możliwościami zapewnienia wszystkim państwom trwałego i zrównoważonego rozwoju (społecznie, ekonomicznie i ekologicznie). Ma to istotne znaczenie ze względu na fakt, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest od 20 lat uznawana za priorytetowy kierunek rozwoju społeczno-ekonomicznego. W tym czasie bardzo rozwinęła się zarówno teoria, jak i praktyka związana z realizacją tej koncepcji, i to na wszystkich poziomach gospodarowania. Znalazło to odzwierciedlenie w prezentowanych artykułach naukowych.

Artykuły zawierają bardzo interesujące materiały badawcze i przemyślenia, które dotyczą wielu aspektów i wyzwań zrównoważonego rozwoju, pojawiających się wraz ze zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą. Należy również podkreślić, że autorzy prac reprezentują ośrodki naukowe i badawcze z regionów całej Polski. Dzięki temu istnieje możliwość poznania zainteresowań i kierunków badań prowadzonych w tym zakresie.

Różnorodność zagadnień i problemów poruszonych przez autorów artykułów jest tak duża, że zostały one odpowiednio pogrupowane i ujęte w trzech tomach publikacji. W tomie I zaprezentowano wybrane makro- i mikroekonomiczne aspekty zrównoważonego rozwoju. W tomie II zawarto zagadnienia dotyczące zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym i obszarach wiejskich. Natomiast w tomie III ujęto narzędzia wdrażania oraz aspekty społeczne, prawne i edukacyjne zrównoważonego rozwoju.

Należy oczekiwać, że zaprezentowane artykuły będą cennym źródłem informacji dla wszystkich zainteresowanych tematyką zrównoważonego rozwoju i inspiracją do prowadzenia dalszych badań przyczyniających się do upowszechniania i wdrażania tej koncepcji.

Barbara Kryk

Introduction

This issue of “Handel Wewnętrzny” (Internal Trade) is devoted to trends and challenges of sustainable development in the 21st century. The questions touched in it fit well in the discussion on the strive and opportunities for ensuring sustainable development (socially, economically and environmentally) for all states. This is of a substantial importance due to the fact that the concept of sustainable development has for 20 years been considered as the priority direction of socioeconomic development. Over that time-period, there has been vastly developed both the theory and the practice related to implementation of this concept, and at all levels of management. This is reflected in the presented research articles.

The articles comprise very interesting research materials and thoughts concerning many aspects and challenges of sustainable development, which appear together with the changing economic reality. It must also be emphasised that the authors of studies represent scientific and research centres from the regions of entire Poland. Owing to this, there is an opportunity to learn interests and directions of the research carried out in this area.

Variety of issues and problems touched by the authors of articles is so vast that they are properly grouped and included into the three volumes of the issue. In Volume 1, there are presented the selected macro- and microeconomic aspects of sustainable development. Volume 2 includes the issues relating to sustainable development at the regional level and in rural areas. And Volume 3 presents the tools of implementation as well as the social, legal and educational aspects of sustainable development.

It is proper to expect that the presented articles will be a valuable source of information for all concerned with the subject matters of sustainable development and inspiration to carry out further research contributing to popularisation and implementation of this concept.

Barbara Kryk

Введение

Настоящий выпуск журнала «Handel Wewnętrzny» (Внутренняя торговля) посвящен тенденциям и вызовам устойчивого развития в XXI веке. Вопросы, затрагиваемые в нем, хорошо вписываются в обсуждение стремления и возможностей обеспечения устойчивого развития (в социальном, экономическом и экологическом плане) для всех государств. Это имеет существенное значение в виду факта, что концепция устойчивого развития уже в течение 20 лет считается приоритетным направлением социально-экономического развития. За это время весьма развилась как теория, так и практика, связанная с осуществлением этой концепции, причем на всех уровнях управления. Это нашло свое отражение в представляемых научных статьях.

Статьи содержат очень интересные материалы исследований и мысли, которые касаются многих аспектов и вызовов устойчивого развития, появляющихся вместе с изменяющейся экономической действительностью. Следует тоже подчеркнуть, что авторы работ представляют научные и исследовательские центры из регионов всей Польши. Благодаря этому возможно ознакомление с интересами и направлениями исследований, проводимых в этом отношении.

Разновидность вопросов и проблем, затронутых авторами статей, настолько велика, что они были соответствующим образом группированы и включены в 3 тома данного выпуска. В томе 1 представили избранные макро- и микроэкономические аспекты устойчивого развития. Том 2 содержит вопросы, касающиеся устойчивого развития на региональном уровне и в сельских районах. Том 3 же содержит инструменты внедрения, а также социальные, правовые и образовательные аспекты устойчивого развития.

Следует ожидать, что представленные статьи будут ценным источником информации для всех заинтересованных тематикой устойчивого развития и инспирацией к проведению дальнейших исследований, способствующих популяризации и внедрению этой концепции.

Барбара Крык



ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ NA POZIOMIE REGIONALNYM

Karina Bedrunka, Krzysztof Malik
Politechnika Opolska

ZINTEGROWANA EFEKTYWNOŚĆ POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO W OKRESIE PROGRAMOWANIA 2014-2020

Streszczenie

Analiza opracowanego dla województwa opolskiego modelu efektywności zintegrowanej wydatkowania środków funduszy europejskich w latach 2004-2006 wykazała, iż nie w każdym wymiarze rozwoju interwencja ta była zbieżna ze strategicznymi celami rozwoju regionu. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia oraz założenia nowego okresu programowania 2014-2020 obejmujące bogaty zestaw zasad, mechanizmów i narzędzi proefektywnościowych można wskazać na rosnące znaczenie ewaluacji efektywności wydatkowania środków unijnych. W tym kontekście można założyć, iż proponowana koncepcja efektywności zintegrowanej będzie stanowiła nadrzędną kategorię wspomagającą zarządzanie interwencją publiczną na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym po 2013 roku. Model taki powinien być oparty na wzajemnie się przenikających kryteriach, tj. paradygmacie *sustainable development*, komplementarności i podejściu terytorialnym, bazującym na koncentracji tematycznej, rezultatach i zasadzie warunkowości działań.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, efektywność zintegrowana, nowy okres programowania, paradygmat *sustainable development*.

Kody JEL: R58

Wstęp

Prowadzenie skutecznej i efektywnej polityki regionalnej jest obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych, realizowanych na poziomie europejskim, krajowym i w poszczególnych regionach.

Wraz z dostępem Polski do funduszy przedakcesyjnych, a następnie wstąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 roku, polityka regionalna zyskała nowe źródło finansowania w postaci funduszy europejskich, zapewniających ogromny transfer środków finansowych, co zwiększyło jej znaczenie jako ważnego wymiaru procesów rozwoju.

Dążąc do podniesienia efektywności wydatkowania środków w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 należy wykorzystać kategorię efektywności zintegrowanej jako propozycji podejścia metodologicznego porządkującego – według zintegrowanych kryteriów skuteczności, efektywności i wykonalności – szeroko rozumianą interwencję publiczną, a także jej poszczególne elementy składowe – polityki, strategie, programy, działania i projekty. Opierając się na koncepcji efektywności zintegrowanej w kontekście nowych zasad, celów i narzędzi realizacji polityki rozwoju regionalnego w nadchodzącej perspektywie finansowej można założyć, iż efektywność zintegrowana stanie się nadrzędną kategorią wspomagającą zarządzanie interwencją publiczną na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym po 2013 roku. Celem podjętych badań jest zatem identyfikacja kategorii efektywności zintegrowanej jako kluczowego narzędzia wspomagającego zarządzanie interwencją publiczną w perspektywie finansowej 2014-2020 ze szczególnym uwzględnieniem możliwości realizacji zasad: warunkowości dofinansowania, koncentracji tematycznej środków, oceny rezultatów działań oraz zintegrowanego podejścia do rozwoju.

Analiza i ocena efektów interwencji publicznej według koncepcji efektywności zintegrowanej

Jedną z metod analizowania, pomiaru i oceny efektywności wydatkowania środków publicznych pochodzących z funduszy strukturalnych w kontekście skuteczności polityki rozwojowej w regionie jest koncepcja zintegrowanej efektywności strategicznej, która została wykorzystana do badania wpływu środków europejskich wdrażanych w latach 2004-2006 w województwie opolskim w ramach *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (ZPORR 2004-2006)* na zrównoważony rozwój regionu¹.

Punktem wyjścia do rozpatrywania efektywności zintegrowanej w tym ujęciu było (znajdujące uzasadnienie w dokumentach strategicznych UE takich, jak *Strategia lizbońska*², jak i na poziomie regionalnym np. *Strategia rozwoju województwa opolskiego na lata 2000-2014*³) oparcie założeń polityki rozwojowej na koncepcji zrównoważonego i trwałego rozwoju (*sustainable development*). Paradygmat *sustainable development* to najbardziej aktualne i kompleksowe podejście do rozwoju, również w perspektywie regionalnej. Stanowi nową formę refleksyjnego i odpowiedzialnego życia indywidualnego i społecznego, na zasadzie harmonijnego rozwoju razem z otoczeniem – społecznym i przyrodniczym z uwzględnieniem ograniczeń ekologicznych i oczekiwań społecznych⁴.

¹ K. Bedrunka, K. Malik, *Zintegrowana efektywność strategiczna wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej na poziomie regionu*, (w:) K. Malik (red.), *Monitorowanie rozwoju regionu – wymiar społeczny, ekonomiczny i środowiskowy*, tom 1, Politechnika Opolska, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, Instytut Śląski, Opole 2008, s. 53-62.

² Dokument przyjęty w marcu 2000 r.; zaktualizowany w marcu 2005 r.

³ Patrz: *Strategia rozwoju województwa opolskiego na lata 2000-2015* przyjęta Uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego nr XIX/129/2000 z dn. 30 maja 2000 r., zaktualizowana Uchwałą nr XXXIX/350/2005 z dn. 11 października 2005 r. (obecnie w trakcie kolejnej aktualizacji).

⁴ T. Borys, *Jakość życia a zrównoważony rozwój. Relacja i pomiar*, (w:) F. Piontek (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, tom 1, *Teoria i kształcenie*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, s. 89.

Pomostem do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju jest zasada ładu zintegrowanego, który można rozpatrywać w czterech wymiarach: etycznym, społeczno-instytucjonalnym (w tym politycznym), ekonomicznym i ekologiczno-przestrzennym⁵. We wszystkich wymiarach rozwoju według paradygmatu niezbędne jest integrowanie ładów z odpowiadającymi im kapitałami rozwoju (por. tabela 1).

Tabela 1

Spójność wiązek celów strategicznych ładów zrównoważenia rozwoju z kapitałami rozwoju w koncepcji zrównoważenia rozwoju

Lp.	Wiązki celów strategicznych ładów zrównoważenia rozwoju	Kapitały rozwoju: elementy
1.	Ład etyczny (ład wartości) – Sprawiedliwość społeczna – Edukacja – Świadomość społeczna, w tym mechanizmy motywujące zdolność do kreatywności i współdziałania mieszkańców regionu, solidarność w obliczu wspólnych zagrożeń	Kapitał ludzki – Bezpieczeństwo i stabilność – Zdrowie mieszkańców, – Przedsiębiorczość i innowacyjność – Wiedza
2.	Ład społeczny – Więzy społeczne – Równoważenie systemu wartości oraz układu gospodarczego (zmniejszenie opóźnienia kulturowego poprzez wzrost poziomu wykształcenia, czyli podnoszenie jakości potencjału ludzkiego regionu) – Społeczeństwo poszanowania zasobów, partycypacja wszystkich grup społecznych, – Eliminacja ubóstwa – Warunki mieszkaniowe	Kapitał społeczno-instytucjonalny – Miejsca pracy – Miejsca zamieszkania – Trwałość rodziny – Trwałość struktur i instytucji demokratycznych – Infrastruktura służby zdrowia – Dziedzictwo kulturowe i tożsamość regionalna – Organizacje non-profit
3.	Ład ekonomiczny – Nie zmniejszanie lub wzrost dobrobytu (konsumpcji) w długim horyzoncie czasowym – Wzrost wartości dodanej – Miejsca pracy – Infrastruktura	Kapitał ekonomiczny – Zasoby gospodarcze przedsiębiorców regionalnych (budynki, budowle, maszyny, urządzenia, środki transportu) – Infrastruktura okołobiznesowa (administracyjna, transportowa, teleinformatyczna)
4.	Ład ekologiczny – Nie przekraczanie odporności środowiska na antropopresję – Zachowanie udziału środowiska w systemie gospodarczym i procesach tworzenia dobrobytu – Społeczeństwo poszanowania zasobów, – Ład architektoniczny, atrakcyjność przestrzeni	Kapitał naturalny – Ilość, dostępność i jakość naturalnych zasobów odnawialnych i nieodnawialnych, (pojemność utylizacyjna elementów środowiskowych, walory krajobrazowe, walory zdrowotne, biosfera - bioróżnorodność, ekosystemy) – Sieci ekologiczne, parki i pomniki przyrody – Infrastruktura przeciwpowodziowa.

Źródło: K. Malik, *Trwały i zrównoważony rozwój regionu – wybrane aspekty realizacji i ewaluacji strategii* (w:) R. Rauziński, T. Sołdra-Gwiżdż, K. Szczygielski, *Sytuacja społeczno-gospodarcza Śląska. Szanse i zagrożenia*, Instytut Śląski, Opole 2006, s. 10 oraz K. Malik, *Ewaluacja polityki rozwoju regionu. Metody, konteksty i wymiary zrównoważonego rozwoju*, Studia PAN KPZK, tom CXXXV, Warszawa 2011, s. 38.

⁵ K. Malik, *Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym*, Instytut Śląski, Opole 2004., s. 75.

Opierając się na rezultatach realizacji ZPORR w województwie opolskim zmierzonych za pomocą wskaźników postępu rzeczowego i finansowego, sporządzono model rozwoju województwa opolskiego określony za pomocą struktury łańdów i kapitałów rozwoju, ujmujący strategiczne cele zrównoważenia rozwoju i konkurencyjności badanego regionu⁶.

Punktem wyjścia była analiza efektywności wdrożenia funduszy w kontekście założonych celów i rezultatów w odniesieniu do łańdów i kapitałów (por. tabela 2).

Tabela 2

Analiza wskaźnikowa zintegrowanej efektywności strategicznej dla Programu ZPORR

Elementy zintegrowanej efektywności strategicznej	Dla całego programu ZPORR
Skuteczność strategiczna	Cele projektów Z PORR według łańdów rozwoju
	Model łańdów rozwoju według Strategii
Efektywność kapitałów	Struktura rezultatów projektów ZPORR według kapitałów rozwoju
	Struktura kapitałów rozwoju według Strategii
Efektywność wkładu funduszy	Struktura rezultatów projektów ZPORR według kapitałów rozwoju
	Struktura wykorzystania funduszy do dofinansowania projektów według kapitałów rozwoju

Źródło: K. Malik, *Efektywność trwałego i zrównoważonego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym*, Instytut Śląski, Opole 2004.

Wybór projektów w ramach ZPORR w województwie opolskim był słuszny, co oznacza, iż wydatki były proporcjonalne do oczekiwanych efektów w ramach kapitałów rozwoju województwa. Z kolei w odniesieniu do struktury kapitałów *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego* zaistniały dysproporcje. Ma to swoje uzasadnienie w specyfice programu, którego cele i założenia były określane nie na podstawie Strategii, a ustalone na poziomie centralnym bez uwzględnienia specyfiki regionalnej (por. rysunek 1)⁷.

Dzięki doświadczeniu województwa opolskiego z perspektywy finansowej 2004-2006, Zarząd Województwa Opolskiego pełniący w okresie budżetowym 2007-2013 rolę Instytucji Zarządzającej dla *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 (RPO WO 2007-2013)*⁸ zbudował efektywny system monitorowania i oceny realizacji programu. System ten jest podstawą badania efektywności wdrażanych funduszy. Do badania efektywności wykorzystywane są następujące instru-

⁶ K. Bedrunka, K. Malik, *Monitoring of operational programmes as the basis for evaluating the impact of EU funds on the region's development (The case of the Opolskie voivodshít)* (in:) *Regional development and regional Policy In Poland: first experiences and New challenges of the European Union membership* – part I, Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warsaw 2010, s. 227.

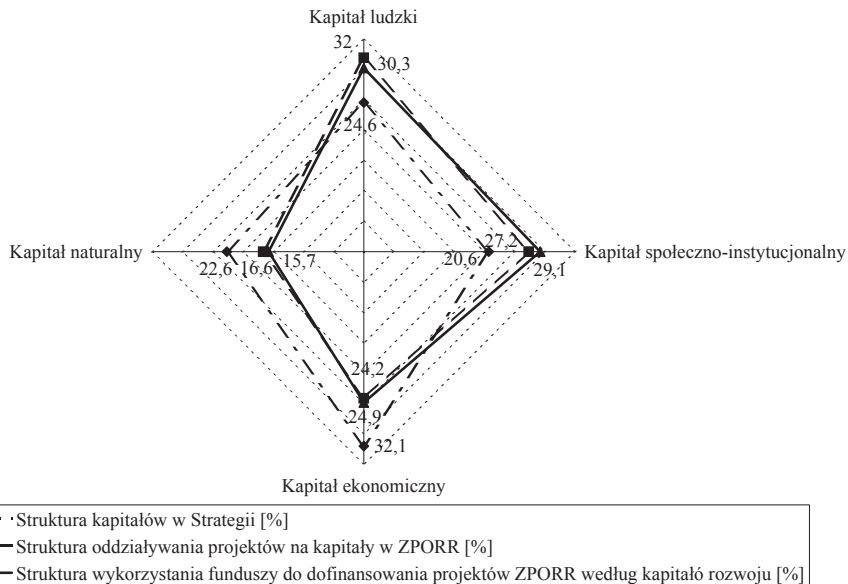
⁷ K. Bedrunka, *Polskie przewodnictwo w Unii Europejskiej i efektywność Polityki Spójności po 2013 roku* (w:) K. Bedrunka, Ł. Dymek (red.), *Uwarunkowania instytucjonalno-polityczne i ekonomiczne rozwoju regionalnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej, Opole 2011, s. 103.

⁸ Dokument przyjęty decyzją Komisji Europejskiej nr CCI 2007/PL/16/1/PO/012 z dnia 1 października 2007 r. oraz Uchwałą Zarządu Województwa Opolskiego nr 1070/2007 z dnia 29 października 2007 r.

menty: 1) raporty monitoringu postępu finansowego i rzeczowego, oparte na wskaźnikach produktu i rezultatu, 2) wskaźniki opracowane modelem HERMIN (model makroekonomiczny badający sytuację regionu wg scenariusza z wykorzystaniem oraz bez środków unijnych), 3) badania ewaluacyjne. Dane zgromadzone dzięki powyższym instrumentom mogą posłużyć do dokonania kolejnych ocen zintegrowanej efektywności strategicznej w województwie opolskim według opisanego wcześniej modelu.

Rysunek 1

Efektywność strategiczna wkładu funduszy dofinansowania projektów ZPORR według kapitałów rozwoju zrównoważonego



Źródło: K. Malik, K. Bedrunka, *Monitoring of Operational Programmes as the Basis for Evaluating the Impact of EU Funds on the Region's Development (The case of Opolskie Voivodship)*, (in:) P. Churski, W. Ratajczak (Eds.), *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*. "Studia Regionalia", Vol. 27 Part I, Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warsaw 2010, s. 277-290.

Efektywność jako kluczowa kategoria nowej perspektywy finansowej 2014-2020

Wyzwania, przed którym stoi obecnie Unia Europejska globalizacja, rosnące zapotrzebowanie na ograniczone zasoby energetyczne i wodne, zmiany demograficzne, migracje, degradacja środowiska, zmiany klimatu, konieczność sprostania gospodarczym i społecznym skutkom kryzysu – wymagają stworzenia nowych narzędzi zapewnienia efektywności polityki rozwojowej Europy oraz przeformułowania zasad, mechanizmów i narzędzi jej osiągnięcia.

Unia Europejska już od kilku lat prowadzi intensywną debatę, wspartą raportami i analizami Polityki Spójności, która ma na celu wypracowanie nowego, skuteczniejszego zarządzania rozwojem i wydatkowania środków europejskich⁹.

Punktem wyjścia do wdrażania reformy polityki europejskiej pod kątem efektywności było przyjęcie nowej strategii rozwoju *Europa 2020*¹⁰. Celem nowej strategii jest budowanie zrównoważonej przyszłości na podstawie długoterminowego planowania, dzięki któremu powstanie większa liczba miejsc pracy oraz zapewniony zostanie wysoki standard życia. Jest to wyraźne nawiązanie do paradygmatu *sustainable development*. Strategia zakłada, iż Unia Europejska, jej kraje członkowskie i regiony będą rozwijać się w sposób inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Te trzy priorytety są ze sobą powiązane i tworzą wizję dla europejskiej społecznej gospodarki rynkowej XXI wieku.

W nawiązaniu do założeń *Strategii 2020*, Unia Europejska wskazała szereg mechanizmów służących zwiększeniu efektywności polityki rozwojowej po 2013 roku, które zostały uwzględnione w projekcie pakietu legislacyjnego dla nowej Polityki Spójności na lata 2014-2020¹¹. Należą do nich w szczególności:

- koncentracja tematyczna środków,
- oparcie na rezultatach, w tym wzmocnienie monitoringu i ewaluacji,
- zasada warunkowości,
- zintegrowane podejście do rozwoju¹².

Koncentracja tematyczna środków finansowych na ograniczonej liczbie obszarów interwencji tj. 11 celów tematycznych¹³, a w ich ramach na ograniczonej ilościowo liczbie mierzalnych celów, to jeden z najważniejszych elementów zapewnienia efektywności *Polityki Spójności* po 2013 roku. Ograniczone „tematyczne menu”, zawiera listę priorytetowych celów Wspólnoty bezpośrednio wynikających ze strategii *Europa 2020* i zostało ustalone na poziomie całej Unii Europejskiej¹⁴. Koncentracja tematyczna środków znajduje swoje przełożenie w nowej koncepcji strategicznego zarządzania rozwojem przyjętej w Polsce, która będzie podstawą do planowania rozwoju i programowania środków unijnych w latach 2014-2020¹⁵. Jednym z założeń nowej koncepcji zarządzania rozwojem jest bowiem skoncentrowanie inwestycji na obszarach strategicznej interwencji. Z koncentracją tematyczną środków w nowym okresie programowania powiązane zostanie wzmocnienie dotychczasowych narzędzi planowania, monitorowania i ewaluacji, w szczególności modyfikacja systemu badania efektywności interwencji Polityki Spójności. Punktem wyjścia będzie tutaj ustalenie konkretnych, wymiernych i realnych celów, które zostaną uzupełnione o odpowiednio dobrane, konkretne wskaźniki ich realizacji. Co ważne, nie tyle wskaźniki produktu, co wskaźniki rezultatu, pozwalające na faktyczną ocenę wpływu

⁹ Zob.: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Huebner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca*, kwiecień 2009; Working Papers of High Level Group reflecting on future Cohesion Policy.

¹⁰ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego inkluzji społecznej*, COM(2010), 2020 wersja ostateczna, <http://ec.europa.eu/eu2020> [dostęp: 01.04.2011].

¹¹ Wniosek dot. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFRiM, objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i FS oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Bruksela, dnia 14.3.2012 r., COM(2011) 615 final/2.

¹² K. Bedrunka, *Polskie przewodnictwo w Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 110.

¹³ Wniosek dot. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady..., *op. cit.*, s. 38.

¹⁴ *Ibidem*, s. 3.

¹⁵ *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dn. 27 kwietnia 2009 r.

Polityki Spójności na procesy rozwój w poszczególnych obszarach interwencji środków. Jak zaprezentowali koordynatorzy *Grupy Wysokiego Szczebla ds. przyszłości Polityki Spójności*¹⁶ Fabrizio Barca i Philip McCann w publikacji na temat wskaźników realizacji Polityki Spójności pt. *Outcome indicators and targets. Toward a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*¹⁷ wyzwaniem dla nowego okresu programowania 2014-2020 jest taki wybór wskaźników, które będą adekwatne zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i będą odpowiadały celom poszczególnych programów na poziomie krajów i regionów. Dobór jasno obrazujących zamierzone i celowe zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym wskaźników rezultatu (*outcome*) jest kluczowy dla powodzenia koncepcji skuteczności badania Polityki Spójności po 2013 roku¹⁸.

Powyższe założenia są zbieżne z reformą polskiej polityki zarządzania rozwojem, która również zakłada stworzenie jednolitego systemu realizacji, w tym monitorowania i ewaluacji strategii i bezpośrednio z nimi powiązanych programów rozwoju. Strategie powinny wyznaczać konkretne cele, wskaźniki i harmonogramy realizacji, a także wyselekcjonowany budżet¹⁹.

Z opracowaniem efektywnych i jednolitych narzędzi monitorowania postępów realizacji strategii i programów powiązana jest zasada warunkowości obejmująca warunki *ex ante*²⁰ oraz warunki *ex post*. Pierwsze z nich dotyczą konieczności spełnienia przez państwa członkowskie tzw. „warunków wejściowych” do otrzymania środków nowej perspektywy finansowej tj. przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych np. dyrektyw unijnych, zapewnienie zdolności instytucjonalnej oraz przygotowanie odpowiednich strategii rozwoju, stanowiących podstawę do ukierunkowania interwencji środków. Drugie określają metodologię zapewnienia skuteczności i efektywności osiągania celów rozwojowych poprzez przeprowadzenie oceny wykonania programów w latach 2017 i 2019 oraz wydanie zaleceń, a nawet zastosowanie kar finansowych wobec państw, które nie osiągną założonych ram wykonania (tzw. *milestones*)²¹.

Nowy wymiar efektywności zintegrowanej

Obok wskazanych mechanizmów zapewnienia efektywności *Polityki Spójności* Unii Europejskiej po 2013 roku kluczowym elementem nowej perspektywy finansowej jest zintegrowane podejście do rozwoju. Integracja ta przebiega w trzech wymiarach, jako:

1. integracja polityk, rozumiana jako dążenie do harmonizacji zasad *Polityki Spójności* oraz *Wspólnej Polityki Rolnej* poprzez usunięcie barier formalnoprawnych, wynikających z ich odmiennych uregulowań prawnych, co zapewni lepszą koordynację i uzupełnianie się środków funduszy²²;
2. integracja funduszy poprzez dwa kluczowe dokumenty nowego modelu programowania: Wspólne Ramy Strategiczne i Partnerskie Kontrakty, które będą obejmowały pięć funduszy: trzech europejskiej Polityki Spójności, tj.: *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)*, *Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)*, *Funduszu*

¹⁶ *High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy*.

¹⁷ *Outcome indicators and target. Toward a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*, materiały z konferencji, pt. *Polityka Spójności oparta na wynikach*, Gdańsk, 7-8 lipca 2011 r.

¹⁸ K. Bedrunka, *Polskie przewodnictwo w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 110.

¹⁹ *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski...*, op. cit.

²⁰ Wniosek dot. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady..., op. cit., s. 9 i 44.

²¹ Tamże, s. 9 i 44-45.

²² K. Bedrunka, *Polskie przewodnictwo w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 110.

- Spójności (FS) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybołówstwa (EFMiR)*²³;
3. zintegrowane instrumenty rozwoju, czyli *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, Strategie Rozwoju Lokalnego oraz Wspólne Plany Działania*.

Pierwsze dwa elementy mają na celu zapewnienie komplementarności polityk i funduszy dla osiągnięcia dopełniających się celów polityki rozwojowej Unii Europejskiej. Dzięki takiemu podejściu zostanie zapewniona lepsza koordynacja instrumentów, co pozwoli uniknąć nakładania się interwencji i osiągać efekt synergii, a także efektywniej zarządzać *Polityką Spójności*. Wielofunduszowość, zgodnie z proponowanymi przez Komisję Europejską założeniami, obejmie również przyszłe programy operacyjne, a także zintegrowane instrumenty rozwojowe w ramach programów oraz projekty, dzięki czemu dodatkowo wzmocniony zostanie element komplementarności interwencji funduszy. Trzeci wskazany powyżej wymiar integracji znajduje swoje uzasadnienie w nowej koncepcji terytorialnego podejścia (*place based*) do rozwoju w Europie. Wymiar terytorialny polityki regionalnej Unii Europejskiej nie był dotychczas akcentowany w jej realizacji. Jak wskazano w *Zielonej Księdze*, w sprawie Spójności Terytorialnej²⁴ polityka rozwojowa na poziomie regionu powinna w sposób zintegrowany odpowiadać na wyzwania rozwoju oraz wykorzystywać komplementarność i synergię realizowanych inwestycji. Koncepcja spójności terytorialnej pozwala na budowanie pomostu między efektywnością ekonomiczną, spójnością społeczną i równowagą ekologiczną stawiając zrównoważony rozwój w centrum jej założeń jako paradygmatu polityki rozwojowej. W kontekście regionalnym łączenie podejścia sektorowego i terytorialnego pozwoli na maksymalizację efektu synergii realizowanych inwestycji.

W projektach rozporządzeń dla nowego okresu programowania stworzono mechanizmy zachęcające do zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego. Należą do nich: 1) rozwój kierowany przez lokalną społeczność oraz 2) zintegrowane inwestycje terytorialne (EFRR, EFS, FS). W przypadku obu instrumentów przewiduje się zaangażowanie podmiotów lokalnych i regionalnych oraz społeczności lokalnych w realizację programów²⁵.

Rozwój kierowany przez lokalną społeczność ma uzupełnić i poprawić realizację polityki publicznej w ramach wszystkich funduszy *Wspólnych Ram Strategicznych*. Jego celem jest zwiększenie skuteczności i efektywności strategii rozwoju terytorialnego dzięki umożliwieniu podejmowania decyzji i realizacji działań lokalnym partnerstwom podmiotów publicznych, prywatnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego²⁶.

Drugi instrument to *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne*, w ramach których przewidziano zintegrowaną realizację inwestycji w ramach więcej niż jednej osi, jednego lub kilku programów operacyjnych. Ich finansowanie może zostać połączone w ramach zintegrowanej strategii inwestycyjnej dla określonego terytorium lub obszaru funkcjonalnego np. zintegrowanej strategii na rzecz rozwoju obszarów miejskich²⁷. Innym typem instrumentu zintegrowanego jest *Wspólny Plan Działania*, który stanowi przykład grupy operacji realizowanych w oparciu o podejście oparte na wynikach w celu osiągnięcia konkret-

²³ J. Szlachta, *Ocena propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej pakietu rozporządzeń dla polityki spójności po 2013 roku – wnioski dla Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień – październik 2011, wersja robocza, s. 4-5.

²⁴ *Zielona Księga w sprawie Spójności Terytorialnej*. Komunikat KE do RE, PE, KR oraz Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, Bruksela 6.10.2008, COM (2008), 616 final, s. 3.

²⁵ Dokument roboczy służb Komisji. Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014-2020 dla EFRR, EFS, FS, EFRROW, ERMiR. Brussels, 14.3.2012, SWD(2012) 61 final, Part I.

²⁶ *Ibidem*, s. 9-10.

²⁷ *Dokument roboczy służb Komisji...*, *op. cit.*, s. 9-10.

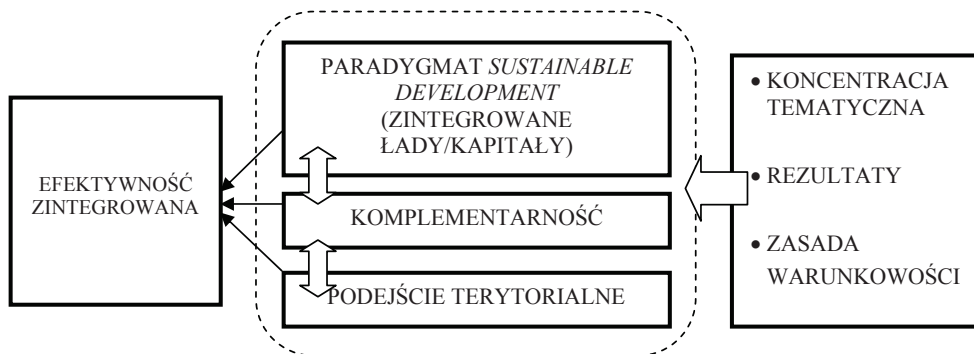
nych celów uzgodnionych wspólnie przez państwo członkowskie i Komisję Europejską, wpisujących się w cele priorytetowe Unii Europejskiej. *Wspólny Plan Działania* może być finansowany z EFRR i EFS jako część programu lub programów operacyjnych, jednak nie może obejmować inwestycji infrastrukturalnych (może np. dotyczyć operacji takich jak badania, szkolenia, studia, staże, konsultacje, wsparcie bezpośrednie dla osób, zmiany legislacyjne)²⁸.

W polskiej koncepcji strategicznego zarządzania rozwojem również zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia integracji wymiaru społeczno-gospodarczego i terytorialnego, jako jednej z naczelných zasad budowania systemu programowania²⁹. Przyjęta w 2010 roku przez Radę Ministrów *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (KSRR) określa cele i priorytety rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym, zasady i instrumenty polityki regionalnej, nową rolę regionów w ramach polityki regionalnej oraz zarys mechanizmu koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne resorty, jak również wprowadzenie kompleksowego systemu koordynacji i koncentracji polityk publicznych mających istotny wpływ terytorialny z celami polityk regionalnych określonych dla poszczególnych terytoriów, poprzez wprowadzenie nowych instrumentów partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie tj. kontrakt terytorialny³⁰.

Uwzględniając wszystkie opisane powyżej założenia, mechanizmy i instrumenty nowej perspektywy finansowej 2014-2020, służące w sposób zintegrowany zwiększaniu efektywności i komplementarności interwencji publicznej oraz uzupełniające go o sprawdzony i adekwatny model zintegrowanej efektywności oparty o nadal aktualny, a nawet wzmocniony w Strategii Europa 2020 paradygmat *sustainable development*, a nawet podjąć próbę stworzenia nowego, wielokryterialnego modelu efektywności zintegrowanej, która odpowiada nowemu modelowi polityki rozwojowej Europy co najmniej do 2020 roku (por. schemat 1).

Schemat 1

Wielokryterialny model efektywności zintegrowanej



Źródło: opracowanie własne.

²⁸ *Ibidem*, s. 11.

²⁹ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski..., *op. cit.*, s. 11.

³⁰ *Krajowa Strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r.

Podsumowanie

Realizacja polityki rozwoju Unii Europejskiej, w tym polityki regionalnej, podlega systematycznej ewolucji ku coraz bardziej skutecznym i efektywnym modelom, uwzględniającym zaawansowane rozwiązania proefektywnościowe oparte na paradygmacie *sustainable development*, jako najbardziej kompleksowym podejściu do rozwoju. Podobnej ewolucji podlegają również modele analizy i oceny efektywności programów i polityki publicznych, zyskując coraz to nowe wymiary, konteksty i metody ewaluacji polityki rozwoju regionu³¹.

Opracowany w województwie opolskim model zintegrowanej efektywności wydatkowania środków funduszy europejskich w latach 2004-2006 dostarczył interesujących informacji, iż nie w każdym wymiarze rozwoju interwencja ta była zbieżna ze strategicznymi celami rozwoju regionu.

W okresie 2007-2013, dzięki lepszemu powiązaniu programów operacyjnych, zwłaszcza na poziomie regionalnym, ze strategiami rozwojowymi można założyć, iż nastąpi zwiększenie efektywności wydatkowania środków europejskich na rzecz zapewnienia poprawy spójności społeczno-gospodarczej.

Mając na uwadze lata 2004-2006 oraz obecną perspektywę 2007-2013 należy założyć, iż założenia nowego okresu programowania 2014-2020 wraz z bogatym zestawem zasad, mechanizmów i narzędzi proefektywnościowych wydają się być znaczącym skokiem jakościowym na rzecz wzrostu efektywności wydatkowania środków unijnych. W tym kontekście można założyć, iż proponowana koncepcja efektywności zintegrowanej będzie stanowiła nadrzędną kategorię wspomagającą zarządzanie interwencją publiczną na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym po 2013 roku. Model ten powinien być oparty na wzajemnie przenikających się kryteriach tj.: paradygmacie *sustainable development*, komplementarności i podejściu terytorialnemu, bazującym na koncentracji tematycznej, rezultatach i zasadzie warunkowości działań.

Bibliografia

- An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Huebner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca*, kwiecień 2009; Working papers of High Level Group reflecting on future Cohesion Policy
- Bedrunka K., Malik K., *Zintegrowana efektywność strategiczna wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej na poziomie regionu*, (w:) Malik K. (red.), *Monitorowanie rozwoju regionu – wymiar społeczny, ekonomiczny i środowiskowy*, tom 1, Politechnika Opolska, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Instytut Śląski, Opole 2008.
- Bedrunka K., Malik K., *Monitoring of operational programmes as the basis for evaluating the impact of EU funds on the region's development (The case of the Opolskie voivodship) in: Regional development and regional Policy In Poland: first experiences and New challenges of the European Union membership – part I*, Polish Academy of Sciences, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warsaw 2010.

³¹ K. Malik, *Ewaluacja polityki rozwoju regionu: metody, wymiary i konteksty rozwoju zrównoważonego*, "Studia KPZK PAN", tom CXXV, Warszawa 2011.

- Borys T., *Jakość życia a zrównoważony rozwój. Relacja i pomiar*, (w:) Piontek F. (red.), *Ekonomia a rozwój zrównoważony*, tom 1, *Teoria i kształcenie*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego inkluzji społecznej*, COM (2010), 2020 wersja ostateczna, <http://ec.europa.eu/eu2020>
- Krajowa Strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r.
- Malik K., *Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym*, Instytut Śląski, Opole 2004.
- Malik K., *Ewaluacja polityki rozwoju regionu: metody, wymiary i konteksty rozwoju zrównoważonego*, „Studia KPZK PAN”, tom CXXV, Warszawa 2011.
- Malik K., *Trwały i zrównoważony rozwój regionu – wybrane aspekty realizacji i ewaluacji strategii* (w:) Rauziński R., Sółdra-Gwiżdż T., Szczygielski K., *Sytuacja społeczno-gospodarcza Śląska. Szanse i zagrożenia*, Instytut Śląski, Opole 2006.
- Outcome indicators and target. Toward a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion Policy*. Materiały z konferencji, pt. *Polityka Spójności oparta na wynikach*, Gdańsk, 7-8 lipca 2011 r.
- Strategia rozwoju województwa opolskiego na lata 2000-2015* przyjęta Uchwałą Sejmiku Województwa Opolskiego nr XIX/129/2000 z dn. 30 maja 2000 r., zaktualizowana Uchwałą nr XXXIX/350/2005 z dn. 11 października 2005 r. (obecnie w trakcie kolejnej aktualizacji).
- Szlachta J., *Ocena propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej pakietu rozporządzeń dla polityki spójności po 2013 roku – wnioski dla Polski*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień – październik 2011, wersja robocza.
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, FS, EFRROW, EFRiM, objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i FS oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, Bruksela, dnia 14.3.2012 r., COM(2011) 615 final/2.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dn. 27 kwietnia 2009 r.
- Zielona Księga w sprawie Spójności Terytorialnej*, Komunikat KE do RE, PE, KR oraz Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, Bruksela 6.10.2008, COM (2008), 616 final.

Integrated Efficiency and Effectiveness of the 2014-2020 Regional Development Policy Perspective

Summary

The analysis worked out for the Opole Voivodeship model of integrated effectiveness of spending EU funds in the years 2004-2006 showed that not in every dimension of development that intervention was coherent with the region's development strategic goals. Taking into consideration the hitherto experience and assumption of the new programming period of 2014-2020 covering a rich set of principles, mechanisms and pro-effectiveness tools, one may indicate an ever growing importance of evaluation of effectiveness of spending EU funds. In this context, we may assume that the proposed concept of integrated effectiveness will be an overriding category supporting management of public intervention at the European, national and regional levels beyond the year 2013. Such a model should be based on the mutually interpenetrating criteria, i.e. on the paradigm

of sustainable development, complementarity and territorial approach based on the thematic concentration, results and principal of conditionality of actions.

Key words: regional policy, integrated effectiveness, new programming period, sustainable development paradigm.

JEL codes: R58

Интегрированная эффективность политики регионального развития в период программирования 2014-2020 гг.

Резюме

Анализ разработанной для Опольского воеводства модели интегрированной эффективности расходования средств фондов ЕС в 2004-2006 гг. показал, что не в каждом измерении развития это вмешательство совпадало со стратегическими целями развития региона. Учитывая прежний опыт и предпосылки нового периода программирования 2014-2020 гг., охватывающие собой богатый набор принципов, механизмов и орудий, направленных на повышение эффективности, можно указать растущее значение оценки эффективности расходования средств ЕС. В этом контексте можно предположить, что предлагаемая концепция интегрированной эффективности будет категорией, помогающей управление государственным вмешательством на европейском, национальном и региональном уровнях после 2013 года. Такая модель должна быть основана на взаимопроникающихся критериях, т.е. на парадигме устойчивого развития, комплементарности и территориальном подходе, базирующемся на тематической концентрации, результатах и принципе обусловленности мер.

Ключевые слова: региональная политика, интегрированная эффективность, новый период программирования, парадигма устойчивого развития.

Коды JEL: R58

Agnieszka Borowska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego – Warszawa

ROLA ŻYWNOSCI REGIONALNEJ W ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

Streszczenie

W artykule przedstawiono podstawowe informacje na temat stanu i perspektyw rozwoju działań przedsiębiorczych na obszarach wiejskich w zakresie żywności regionalnej w Polsce. Ponadto omówiono dotychczasowe korzyści i potencjalne zagrożenia wynikające z początkowej fazy tworzenia się niszowego rynku tejże żywności.

Słowa kluczowe: produkcja, zrównoważony rozwój, żywność regionalna, obszary wiejskie.

Kody JEL: Q01

Wstęp

Zrównoważony rozwój jest terminem, który w literaturze przedmiotu ma wiele definicji. Jedną z nich, często przytaczaną i uważaną dziś za obowiązującą, jest ta ustalona podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Według niej, rozwój zrównoważony (*sustainable development*) jest strategią przekształceń ekologicznych, społecznych, techniczno-technologicznych i organizacyjnych, których celem jest osiągnięcie racjonalnego i trwałego poziomu dobrobytu społecznego umożliwiającego przekazanie go następnym pokoleniom, bez obawy zagrożenia destrukcją zasobów przyrody i ekosystemów¹. Mając na względzie tę wielowymiarowość problematyki, jej interdyscyplinarny charakter oraz długoterminową perspektywę w konfrontacji z przedmiotem analizy, czyli obszarami wiejskimi, rolnictwem i wsią, ukazuje się zagadnienie ważne nie tylko w mikroskali (jednostki), ale także w skali makro (między innymi: gospodarki, społeczeństwa, środowiska). Wielowymiarowe współzależności między gospodarką, w tym rolną, a środowiskiem przyrodniczym są coraz wyraźniej dostrzegalne² i uwzględniane w celach i instrumentach *Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej* na najbliższe lata 2014-2020. Chociażby w przyjętych licznych dokumentach, w tym realizacji strategii *Europa 2020* uwzględnione są koncepcje: inteligentnego rozwoju, zrównoważonego rozwoju i rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Pierwsza z nich zakłada poprawę efektywnego gospodarowania istniejącymi zasobami oraz konkurencyjności przy użyciu wiedzy technicznej i innowacji. Ponadto uwzględnia pracę nad produktami, które mają cechować się wysoką wartością dodaną i jakością. Może to nastąpić poprzez rozwijanie ekologicznych technologii, wspie-

¹ Patrz szerzej: M. Stanny, A. Czarnecki, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Pluc Polski. Próba analizy empirycznej*. IRWiR PAN, Warszawa 2011, s. 13; Dokumenty końcowe Konferencji ONZ *Środowisko i rozwój* w Rio de Janeiro, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993, D. Kielczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2009, s. 260.

² A. Bałtromiuk, *Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej* (w:) A. Bałtromiuk, M. Kłodziński (red.), *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Pluc Polski*, IRWiR PAN, Warszawa, 2011, s. 49.

ranie korzystania z teleinformatyki, inwestycje w szkolenia, inicjatywy na rzecz społecznych innowacji w obszarach wiejskich oraz poprawę absorpcji badań naukowych. Druga, odnosząca się do zrównoważonego rozwoju³ ma polegać na zachowaniu odnawialnych podstaw produkcji żywności i pasz, zapewnić zrównoważone gospodarowanie gruntami, dostarczyć środowiskowych dóbr publicznych, walczyć z utratą różnorodności biologicznej, promować energię ze źródeł odnawialnych, wspierać zdrowie roślin i zwierząt, poprawić efektywność gospodarowania zasobami poprzez wykorzystanie rozwoju technologicznego oraz wyników badań naukowych. Ponadto ma prowadzić do dalszej redukcji emisji gazów cieplarnianych i w pełni rozwijać potencjał obszarów wiejskich. Natomiast trzeci cel, rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu ma polegać między innymi na uwolnieniu potencjału gospodarczego w obszarach wiejskich. Co ważne, ma to prowadzić do rozwijania lokalnych rynków produkcji, zbytu i konsumpcji nie tylko artykułów rolno-spożywczych, ale także przyczyniać się do stymulacji zatrudnienia na tych terenach. Ponadto, dzięki tego rodzaju działaniom następuje wspomaganie restrukturyzacji rolnictwa oraz wsparcie dochodów rolników w celu zachowania zrównoważonego rolnictwa w całej Europie⁴. W każdą z omówionych koncepcji wpisują się przyjęte w opracowaniu do analizy regionalne produkty żywnościowe. Stanowią one nie tylko ciekawą alternatywę dla mieszkańców wsi i obszarów wiejskich w poszukiwaniu dodatkowych źródeł dochodu, ale także poprzez tradycyjne metody produkcji (niejednokrotnie proacochłonne, rzemieślnicze, manufakturę) i wykorzystanie naturalnych – niejednokrotnie endemicznych organizmów (roślinnych lub/i zwierzęcych) wpływają na zachowanie bioróżnorodności środowiska lokalnego itp.

Cel pracy, materiał źródłowy i metody badawcze

Celem rozważań jest próba ukazania znaczenia żywności regionalnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. W opracowaniu wykorzystano podstawową literaturę nawiązującą treścią do podjętego tematu badawczego. Artykuł powstał w ramach projektu nr N N112 374540, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki. Wykorzystano w nim także wyniki badań projektu badawczego MNiSW, grant własny Nr NN 112 057234, realizowanego w latach 2008-2009. Materiał stanowiły również dane statystyczne GUS, niepublikowane informacje GIJHAR-S, raporty, opracowania Komisji Europejskiej i in. W analizie problemu badawczego wykorzystano metodę porównawczą, opisową i metody heurystyczne.

Rozwój obszarów wiejskich – zrównoważony czy wielofunkcyjny?

Rozwój obszarów wiejskich, wiąże się, w opinii ekspertów, z tworzeniem i utrzymaniem satysfakcjonujących warunków pracy i jakości życia jego mieszkańców – przy założeniu ich niejednorodności w układach lokalnych⁵. Co więcej lokalny rozwój jest

³ *Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r., Komisja Europejska Bruksela, dnia 18.11.2010 KOM(2010) 672 wersja ostateczna.

⁴ WPR zapewni w szczególności wkład do projektów przewodnich UE, *Niskoemisyjna, energooszczędna Europa, Unia Innowacji i Europejski program walki z ubóstwem*.

⁵ K. Duczowska-Małysz, *Typologia obszarów wiejskich-kryteria delimitacji w świetle doświadczeń krajów Unii Europejskiej*, (w:) Z. Więckowicz (red.), *Przekształcenia obszarów wiejskich Makroregionu Południowo-Zachodniego*, tom I, *Typologia gmin pod względem poziomu i warunków rozwoju*, Wydawnictwo AR we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 23-41.

upatrywany jako proces, w którym podstawową rolę odgrywa wykorzystanie zasobów ludzkich i naturalnych w celu stworzenia zatrudnienia i osiągnięcia dobrobytu w danym układzie lokalnym⁶. Zatem zmiany zachodzące na obszarach wiejskich były i są wypadkową wielu procesów, zarówno gospodarczych, jak i społecznych oraz politycznych i kulturowych⁷. Należy pamiętać, iż rosnąca liczba obszarów wiejskich, jak podkreśla Komisja Europejska, z powodu zróżnicowania ich struktury społeczno-gospodarczej jest w coraz większym stopniu zależna od czynników wykraczających poza rolnictwo, które nadal pozostają istotnym akceleratorem stymulującym rozwój gospodarki wiejskiej na przeważającej części terytorium wspólnoty. Rolnictwo pełni wiele funkcji, odgrywa także istotną rolę na obszarach wiejskich – generuje nowe, ale także i dodatkowe dziedziny działalności gospodarczej, w tym powiązane z przetwórstwem, magazynowaniem, logistyką żywności, turystyką, handlem czy usługami towarzyszącymi. W wielu regionach świata rolnictwo jest podstawą lokalnych tradycji, więzi i tożsamości społecznej. Z danych OECD wynika, że prawie 3 mld ludności świata mieszka na obszarach wiejskich, a ponad połowa z nich osiąga dochody z pracy w rolnictwie. Nadal na globie są znaczne obszary (zwłaszcza w Afryce i Azji), na których rolnictwo ma typowo ekstensywny, tradycyjny, monokulturowy charakter. Nie tylko na tych terenach produkcja rolna wystarcza (niejednokrotnie w minimalnym stopniu) na samozaopatrzenie członków gospodarstwa domowego. Rzadko taka rodzina rolnicza uzyskuje nadwyżki produkcji, za które osiąga godziwy dochód. Diametralnie odmienna jest sytuacja mieszkańców wsi i obszarów wiejskich w UE. Wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach funkcjonowania *Wspólnej Polityki Rolnej* umożliwia przeprowadzenie licznych reform nie tylko o charakterze agrarnym, ale także środowiskowym czy społecznym. Ponad połowa ludności UE-27 mieszka na obszarach wiejskich, które stanowią one ponad 90% jej ogólnej powierzchni, zaś w Polsce 93,2% powierzchni kraju. Ludność zamieszkująca obszary wiejskie w Polsce stanowi około 38,1% ogólnej liczby mieszkańców⁸. Z danych Eurostat 2010 wynika, że na obszarach wiejskich PKB *per capita* jest średnio o 1/3 niższy niż w miastach. Obszary wiejskie na ogół charakteryzują się gorszą infrastrukturą i mniej rozwiniętym sektorem podstawowych usług niż obszary zurbanizowane. Stoją one także w obliczu poważnych problemów, takich jak wyludnienie czy niedobór możliwości gospodarczych. To na tych terenach gęstość zaludnienia jest średnio we wspólnocie około dziesięć razy mniejsza, a zatrudnienie w sektorze rolnym około dziesięć razy większe, przy niższej wydajności pracy i rejestrowanym bezrobociu ukrytym, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. Na terenach o charakterze wybitnie wiejskim, sektor podstawowy generuje 5% wartości dodanej i odpowiada za 16% całkowitego zatrudnienia. W Polsce występują, tak jak w innych krajach UE, problemy agrarne, mające one zróżnicowanie przestrzenne, na który wpływ miały, według Rosnera⁹, uwarunkowania historyczne, geograficzne, przyrodnicze, polityczne itp. Od kilku dekad UE próbuje wypracować rozwiązania, które przyczyniłyby się do niwelowania dysproporcji pomiędzy wsią i miastem, a z drugiej strony, scalały te obszary i ich mieszkańców poprzez uzupełniające się i wspólne działania. Zaproponowano wiele koncepcji mających prowadzić do rozwoju obszarów wiejskich.

⁶ G. Gorzelak, *Planowanie rozwoju lokalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1992, nr 7/10.

⁷ K. Haffner, *Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Definicje-uwarunkowania-zależności-czynniki-skutki. Badania zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2007, s. 11.

⁸ W 2005 roku, w Polsce było 314 powiatów, 65 miast na prawach powiatu oraz 2478 gmin. Spośród wszystkich 1591 gmin (64,2%) stanowiły gminy wiejskie, 307 (12,4%) gminy miejskie i 580 (23,4%) gminy miejsko-wiejskie. Średnia gęstość zaludnienia wynosiła 122 osoby/km², podczas gdy w miastach przypadają średnio 1098 osób, natomiast na wsi 51.

⁹ A. Rosner, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce*, (w:) A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 284.

Choć obecnie zwraca uwagę zwłaszcza wielofunkcyjność rolnictwa. Według Wilkina¹⁰, wielofunkcyjność rolnictwa jest niezbędnym warunkiem zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Polega ono na tym, że poza podstawową funkcją rolnictwa, którą jest wytwarzanie produktów (surowców) żywnościowych i innych surowców organicznych służących produkcji przemysłowej, wytwarza ono dobra i usługi, a także realizuje inne funkcje mające znaczenie dla bliższego i dalszego otoczenia gospodarstwa rolnego¹¹. W tę definicję wpisują się także wytwarzane na obszarach wiejskich regionalne produkty żywnościowe. Są one uznawane we Wspólnocie za dziedzictwo kulturalne-kulinarne Europy. Janikowski i Krzysztofek stwierdzają, że dziedzictwo kultury i natury uważane były tradycyjnie za pozaekonomiczny czynnik zagospodarowania przestrzennego. Traktowane jako zasób, mogą zostać przekształcone w kapitał, który może odegrać istotną rolę w strategii zrównoważonego rozwoju, zarówno na poziomie lokalnym, jak i całego kraju¹². Idea (*Quality Policy* UE) wyróżnienia wśród ogromnej oferty asortymentowej (tj. masowych, przemysłowych, konwencjonalnych produktów rolno-spożywczych) produktów rolnych i spożywczych o regionalnym i tradycyjnym charakterze była dla Komisji Europejskiej w 1992 r. z jednej strony reakcją na ochronę produktów przed nieuczciwą konkurencją (falsyfikacją, imitacją czy podróbkami wyrobów sprzedawanych po cenach niższych niż oryginalny wyrób) na rynku, a z drugiej – stworzenia warunków ochrony konsumentów – zagwarantowania bezpieczeństwa żywności oferowanej w sprzedaży, zwłaszcza po niechlubnych doświadczeniach we wspólnocie z BSE, dioksynami, pryszczycą i in.. Ponadto czerpiąc z wielowiekowych doświadczeń w zakresie ochrony win zaproponowano rozwiązanie pozwalające wyróżnić surowce, wyroby powstające tradycyjnymi, pracochłonnymi metodami, będące wyjątkowe dla danego regionu, uchronić stare rasy zwierząt, zazwyczaj hodowane ekstensywnie od wymarcia i odmiany roślin itp. A poprzez wzrost świadomości konsumentów oraz ich edukację co do walorów tych wysokojakościowych produktów stworzyć szansę chociażby rolnikom na dywersyfikację dotychczasowej działalności (np. produkcji, przetwórstwa, czy dystrybucji) zwłaszcza na terenach o niesprzyjających warunkach produkcji towarowej, pozwalając im osiągnąć dodatkowe źródło dochodów, tak z rolniczej, jak i spoza rolniczej działalności.

Produkty regionalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

W Polsce obszary wiejskie zamieszkuje ponad 14 mln mieszkańców, zaś liczba zatrudnionych wyłącznie w rolnictwie szacowana jest na około 2 mln osób, czyli około 15% osób w strukturze zatrudnionych. Okazuje się, że od ok. 500 tys. do 1 mln osób w rolnictwie indywidualnym nie jest aktywna zawodowo, a 70% pracuje często sezonowo, dorywczo, jak i w niepełnym wymiarze czasu pracy. Z rolnictwem powiązanych jest ponad 2,7 mln gospodarstw rolnych. Najczęściej funkcjonują one na zasadzie tradycji rodzinnych i ciągłości gospodarowania, a produkcja ma zazwyczaj charakter ekstensywnej i wielokierunkowej. W kraju dominują gospodarstwa o niewielkim potencjale ekonomicznym (kilkuhektarowe), które głównie wytwarzają produkty na samozaopatrzenie, choć nad-

¹⁰ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa 2010, s. 13.

¹¹ Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa zakłada przejmowanie przez tradycyjną wieś nowych funkcji, a to z jednej strony stanowi przyczynę zaś z drugiej skutek procesów modernizacyjnych w rolnictwie. Dlatego też wieś kształtuje swój wielofunkcyjny charakter za pośrednictwem m.in. rynku oraz instytucji otoczenia rolnictwa.

¹² J. Janikowski, K. Krzysztofek (red.), *Kultura a zrównoważony rozwój. Środowisko, ład przestrzenny, dziedzictwo*, Polski Komitet do spraw UNESCO, Warszawa 2009.

wyżki są sprzedawane na rynku, zwłaszcza w bezpośrednim kontakcie z odbiorcą. Niski stopień specjalizacji tych gospodarstw, ich niedoinwestowanie, rozdrobnienie struktury obszarowej i niewielka konkurencyjność produkcji sprawiają, iż upatruje się dla nich szansy dalszego funkcjonowania na rynku między innymi w różnicowaniu działalności w kierunku dywersyfikacji dochodów, zwłaszcza z pozarolniczych źródeł np. pozyskiwanie i przerób drewna, rybołówstwo śródlądowe, drobny handel targowiskowy¹³, czy działalność agroturystyczna, agencje turystyczne, prowadzenie pól campingowych, namiotowych, drobne przetwórstwo płodów rolnych (w tym o tradycyjnym charakterze, specyficzne tylko dla danego regionu), jak również rękodzieło (ludowe, artystyczne itp.), doradztwo, usługi, rzemiosło itp. Zainteresowanie rolników tego rodzaju drobną przedsiębiorczością (małego biznesu wiejskiego) pozwala przypuszczać, że zwłaszcza wśród lokalnych liderów uruchomiony zostanie mechanizm napędzający rozwój gospodarczy terenów wiejskich. Według ekspertów (Wiatrak, Kłodziński, Wilkin i in.) jest to proces długookresowy, ale przy wsparciu różnego rodzaju instytucji i organizacji poprzez adekwatne usługi szkoleniowe, informacyjne, finansowe możliwe jest tworzenie niezbędnej bazy dla przyszłego rozwoju środowiska wiejskiego zorientowanego na przedsiębiorczość. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż w 2009 r. około 7,5% mieszkańców wsi prowadziło pozarolniczą działalność gospodarczą, jednak zaledwie 4,5% wśród samych rolników. Z danych GUS wynika, że na obszarach wiejskich funkcjonuje około 892,5 tys. przedsiębiorstw prowadzących pozarolniczą działalność, w tym 115,2 tys. firm w gospodarstwach rolnych¹⁴. Głównie są to firmy małe, stanowiące około 98% liczby podmiotów gospodarczych na terenach wiejskich. Według Kłodzińskiego, istotną barierą w rozwoju małego biznesu jest ograniczony popyt na wsi i małych miasteczkach na dobra i usługi, które oferują nowe firmy. Z badań autora wynika, że te, które są nastawione na popyt lokalny nie mogą wykazać się większą ekspansją rynkową. Poza nimi można wymienić i takie, które odnalazły nisze produkcyjne i utrzymują się na konkurencyjnym rynku. Szansą na zaistnienie na rynku nie tylko produktu, ale i jego producentów są coraz bardziej popularne i poszukiwane przez konsumentów produkty o regionalnym i tradycyjnym charakterze. System jakości żywności w ramach *Quality Policy* UE chroni ponad tysiąc artykułów rolno-spożywczych – oryginalną żywność stanowiącą dziedzictwo kulturowe (w tym kulinarne) danego kraju, regionu, miejsca, tradycji przed falsyfikacją poprzez wpisanie jej przez Komisję Europejską do Rejestru Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych lub do Rejestru Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności¹⁵. Polska, stając się pełnoprawnym członkiem UE, również korzysta z tej możliwości. Do 2012 r. 32 produkty objęte są ochroną, a kolejne 3 aplikują o nią (por. tabela 1).

Rola żywności regionalnej dla rolnictwa oraz obszarów wiejskich jest nie do przecenienia. W 2008 r. w UE wartość produktów posiadających oznaczenia geograficzne, chronioną nazwę pochodzenia (ChNP) i chronione oznaczenie geograficzne (ChOG) szacowana była na 14,5 mln euro, czyli była wyższa o ponad 1 mln euro aniżeli trzy lata wstecz. Okazuje się, że największe obroty sprzedaży dotyczą produktów nabiałowych – serów oraz mięsa i produktów mięsnych, kwoty sięgają odpowiednio 5,6 mln euro i 3,7 mln euro. Innym, ważnym aspektem omawianego zagadnienia jest to, iż np. we Francji produkcja żywności regionalnej posiadającej oznaczenia geograficzne (ChNP, ChOG) dostarcza bez-

¹³ *Wczoraj, dziś i jutro naszego rolnictwa*. II Kongres Rolnictwa Polskiego zorganizowany przez Polską Radę Rolną pod patronatem Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, Poznań 4-5 czerwca 2004 r., FAPA, Warszawa, s. 67.

¹⁴ T. Jabłońska-Urbaniak, *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce*, MRiRW, Warszawa 2009, s. 38.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/92 z dnia 14 lipca 1992 r., zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 510/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/92 z dnia 14 lipca 1992 r. – zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami.

pośrednio przynajmniej 53 tys. stanowisk pracy, chociaż w literaturze istnieją dane podające prawie 65 tys. nie tylko związanych bezpośrednio z rolnictwem. Uwzględniając tylko produkcję produktów ChOG należy wymienić liczby, które świadczą o znacznym zaangażowaniu wielu podmiotów gospodarczych w tym łańcuchu żywnościowym - aktywnie uczestniczy w nim ponad 21 tys. producentów, 765 zakładów przetwórczych i ponad 25 tys. dystrybutorów¹⁶, hurtowników itd. Ponadto, w 2003 r., co najmniej 23 tys. nowych producentów (rolników specjalizujących się w produkcji mleka) było bezpośrednio zaangażowanych w produkcję regionalnych artykułów pochodzenia mleczarskiego.

Tabela 1

Produkty polskie zarejestrowane w UE w latach 2007-2012 jako chroniona nazwa pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne lub gwarantowana tradycyjna specjalność

Rok rejestracji	Produkty
2007	bryndza podhalańska
2008	osycpek , miód wrzosowy z Borów Dolnośląskich, rogal świętomarciński, staropolski miód pitny półtorak, dwójniak, trójniak, czwórniak
2009	redykołka, wiśnia nadwiślanka, wielkopolski ser smażony, andruty kaliskie, truskawka kaszubska, olej rydzowy, piekaczewnik
2010	podkarpacki miód spadziowy, fasola korczyńska, miód kurpiowski, suska sechłońska, kielbasa lisecka, śliwka szydłowska, obwarzanek krakowski, jabłka łąckie
2011*	karp zatorski, chleb prądnicki, kielbasa myśliwska, kielbasa jałowcowa, miód drahimski, fasola „Piękny Jaś” z Doliny Dunajca, kołacz śląski, jabłka grójeckie, kabanosy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.europa.eu> [dostęp: 23.04.2012].

W Polsce brakuje danych w tym zakresie, choć rynek systematycznie się rozwija, będąc na początkowym etapie budowy. Z informacji instytutów badawczych we Francji, Włoszech, Hiszpanii czy Portugalii - krajów będących liderami w zakresie ochrony regionalnych produktów wynika, że od połowy lat 90. XX w. (w 1992 r. powstał unijny system jakości żywności) wzrasta wśród konsumentów popyt na oryginalną, naturalną, regionalną żywność. Wpływ na tego rodzaju zainteresowanie ma kilka czynników, zarówno ekonomicznych (np.: wzrost realnych dochodów konsumentów), społecznych (np.: zmiany demograficzne ludności, feminizacja życia zawodowego), politycznych (np.: decyzje KE), jak i globalnych (zmiany wzorców konsumpcji, dbałość o bezpieczeństwo żywności i żywienia) itd. Inne to wiarygodność powstałego systemu, obligatoryjność certyfikacji produktu i kontroli jego procesu produkcji ze specyfikacją. Przynosi to korzyści zarówno producentom – zwiększając dostęp do rynku, udziału w nim i marż z autentycznych (certyfikowanych) produktów, a także ewentualnie przez wzrost wydajności i zmniejszenie kosztów transakcji. Konsumentom, bo dzięki rzetelnym i wiarygodnym informacjom dotyczącym między innymi: właściwości produktu, metod jego wytwarzania, składu surowcowego możliwe jest podjęcie świadomych decyzji zakupowych. Kolejnym podmiotem są pośrednicy w łańcuchu dostaw żywności, którzy zyskują gwarancję przestrzegania norm przez producentów, unikając odpowiedzialności, za sprzedawany produkt, a także ochronę reputacji produktu i jego zalet gwarantowanych na etykiecie.

¹⁶ Tamże.

Produkcja produktów posiadających ChNP, ChOG, GTS w Polsce

W Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, funkcjonuje nadrzędny unijny system jakości regionalnej i tradycyjnej żywności. Ponadto w każdym kraju członkowskim istnieją liczne krajowe systemy jakości żywności. Dla przykładu w naszym kraju są to między innymi: „Jakość Tradycja”, PQM, PQS, rolnictwo ekologiczne, integrowana produkcja. Podejmowane są na szczeblu krajowym i inne instytucjonalne inicjatywy (tj. lista produktów tradycyjnych-LPT MRiRW, konkursy „Nasze Kulinarne Dziedzictwo”), które identyfikują i wyróżniają żywność regionalną oraz tradycyjną. Na LPT są zarejestrowane 963 produkty, a tysiące zidentyfikowano w ramach wspomnianego konkursu. Działania te ukazują ogromne bogactwo, różnorodność produktów oraz ogromne dziedzictwo kulinarne żyjących na jego obszarze narodowości i kultur. Jednak z tysięcy produktów (usystematyzowanych w różnych kategoriach), jak na razie, łącznie ponad trzydzieści stanowi „elitę” reprezentantów chronionych na poziomie wspólnoty jako ChNP, ChOG, GTS, a zaledwie w przypadku 19 produktów można mówić o ich obecności w niewielkim zakresie na stołach polskich konsumentów (por. tabela 2).

Tabela 2

Liczba producentów poszczególnych produktów posiadających ChNP, ChOG, GTS w Polsce w latach 2010-2011 wg GIJHARS

Produkt	Data rejestracji	Znak	2010	2011
Bryndza Podhalańska	12/06/2007	CHNP	7	7
Oscypek	14/02/2008	CHNP	23	16
Miód wrzosowy z Borów Dolnośląskich	31/05/2008	CHOG	2	4
Rogal świętomarciński	31/08/2008	CHOG	108	102
Wielkopolski ser smażony	21/04/2009	CHOG	5	3
Andruty kaliskie	22/04/2009	CHOG	2	2
Olej rydzowy	16/06/2009	GTS	-	1
Pierekaczewnik	30/06/2009	GTS	1	2
Truskawka kaszubska	28/11/2009	CHOG	18	21
Redykołka	01/12/2009	CHNP	8	5
Wiśnia nadwiślanka	16/12/2009	CHNP	28	31
Miód kurpiowski	13/07/2010	CHOG	9	-
Podkarpacki miód spadziowy	07/08/2010	CHNP		7
Kielbasa lisiecka	13/10/2010	CHOG	3	7
Obwarzanek krakowski	30/10/2010	CHOG	4	5
Jabłka łąckie	05/11/2010	CHOG	-	5
Chleb prądnicki	12/03/2011	CHOG	-	1
Miód drahimski	16/06/2011	CHOG	-	5
Kołocz śląski	27/07/2011	CHOG	-	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych GIJHARS z 2012 r.

W 2011 r. w Polsce było łącznie 226 producentów, którzy wytwarzali oryginalne regionalne i tradycyjne produkty posiadające – te pierwsze oznaczenia unijne ChNP i ChOG oraz GTS. Na ogół skala produkcji, przedstawiona w tabeli 3, nie zaspokaja zgłaszanego zapotrzebowania na analizowane artykuły rolno-spożywcze. Podmioty je produkujące, to między innymi: spółdzielnie mleczarskie (jak w przypadku wielkoposkiego sera smażonego), małe i średnie firmy rodzinne, takie jak zakłady masarskie (kielbasa lisecka), piekarnie (chleb prądnicki, obwarzanek krakowski), cukiernie (rogal świętomarciński, kołocz śląski), gospodarstwa rolne i agroturystyczne (sery, jabłka łąckie, wiśnia nadwiślanka, pierzekaczewnik), gospodarstwa pasieczne w przypadku miodów itp. Podlegają one, z uwagi na produkcję towarową, produktowi, kontroli wielu instytucji i inspekcji oraz obowiązkowej ewidencji ilości oferowanego produktu, za który odpowiadają. Natomiast większość spośród zarejestrowanych produktów na LPT ma jak dotychczas marginalną skalę produkcji, stanowiąc nierzadko źródło dochodu nie tylko nie podlegającego ewidencji, ale i opodatkowaniu (sprzedaż bezpośrednia lub szara strefa). Osoby go wytwarzające nie prowadzą typowej działalności gospodarczej, ani towarowej (np.: osoby fizyczne, emeryci, bezrobotni, rolnicy gospodarujących na małych arealach i in.), oczywiście poza wyjątkami, w przypadku których pokładana jest nadzieja rynkowego funkcjonowania omawianych produktów.

Tabela 3

Zadeklarowana wielkość produkcji ogółem dla poszczególnych produktów w 2011 roku wg GIJHARS

Znak	Produkt	Jednostka	Wolumen produkcji
CHNP	Bryndza Podhalańska	kg	5 625
	Oscypek		18810
	Redykołka		715
	Wiśnia nadwiślanka		743 849
	Podkarpacki miód spadziowy		4 350
CHOG	Miód wrzosowy z Borów Dolnośląskich	kg	955
	Rogal świętomarciński		600 676
	Wielkopolski ser smażony		490 000
	Andrutki kaliskie	sztuki	1 450 000
	Kielbasa lisecka	kg	84 000
	Obwarzanek krakowski		902 689
	Jabłka łąckie		850 000
	Chleb prądnicki		70 000
	Miód drahimski		38 391
	Kołocz śląski		140 446
GTS	Olej rydzowy		litry
	Pierzekaczewnik	sztuki	620

Źródło: jak w tabeli 2.

Zatem ważną kwestią staje się w przypadku przyszłej obecności produktu na rynku (jego skali towarowej) potrzeba współtworzenia przez indywidualnych producentów (między innymi rolników, przetwórców i in.) zorganizowanych, czy zrzeszonych grup, których wspólnym celem byłoby: dążenie do koncentracji produkcji, podaży, sprzedaży produktów członków grupy (lub organizacji, np. spółdzielni itp.), planowanie skali i zasięgu produkcji, dostosowywanie produktu (oferty) do potrzeb i wymagań, a ponadto dążenie do obniżania kosztów produkcji i stabilizacja cen produktu. Nie należy zapominać o możliwości i niezbędnej konieczności wspólnej promocji i informacji odbiorców o walorach, zaletach danego produktu. Szczególną rolę, zwłaszcza w wielofunkcyjnym i zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, odgrywają rodzinne podmioty gospodarcze, które niezależnie od formy prawnej, skali działalności czy wielkości, utrzymują dotychczasowe i tworzą nowe miejsca pracy, zwłaszcza dla lokalnej ludności, wykorzystują potencjał i walory czynników wytwórczych, zmieniają sposób i warunki życia oraz modelu nie tylko własnej konsumpcji, stymulując wzrost gospodarczy itp. W kanwę tych pozytywnych stymulatorów przemian na wsi wpisuje się żywność regionalna. Produkcja, a zwłaszcza przetwórstwo surowców rolnych pochodzących z gospodarstwa jest dobrze widziane, gdyż umożliwia rolnikom zarobkowanie w ich własnych regionach. Wyjątkowość tych wysokojakościowych artykułów pozwala unikać zaniżania cen i nadprodukcji, będących pochodną konkurencji cenowej, którym to problemem zainteresowała się ostatnio nawet Komisja Europejska¹⁷. Wśród analizowanych produktów są takie, które należy uznać za kompleksowe w pobudzaniu aktywności i atrakcyjności regionu. Za jeden z przykładów niech posłużą produkty finalne, którym są ser oscypek, bryndza podhalańska, redykołki czy jagnięcina podhalańska. Deficyt wymienionych produktów jest identyfikowalny na rynku. Poza znaczeniem produktu końcowego dla konsumenta ważna jest polityka stworzona wokół niego, czyli działania czynione przez zainteresowane strony, aby stymulować rozwój pasterstwa w Polsce, wpływając przez to nie tylko na bioróżnorodność i zrównoważenie rozwoju obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, ale także pośrednio aktywizować środowisko do wspólnego działania na rzecz rozwoju regionu. Ciekawym rozwiązaniem, w którym pokładane są nadzieje jest *Program Aktywizacji Gospodarczej oraz Zachowania Dziedzictwa Kulturowego Beskidów i Jury Krakowsko-Częstochowskiej – Owca Plus* na lata 2010-2014. Zakładają one kompleksowość, wielopłaszczyznowość i długofalowość działania, m.in. poprzez ochronę środowiska przyrodniczego regionu, zachowania bioróżnorodności terenów, przywrócenia i utrzymania pasterstwa, wypasu owiec na halach i polanach górskich położonych powyżej 500 m n.p.m. oraz murawach kserotermicznych. Ponadto jego celem jest powstrzymanie sukcesji lasu w oparciu o gospodarkę pasterską itd. Dodatkowo ma on wpływać na zmiany w środowisku społecznym, polegające na kultywowaniu tożsamości kulturowej związanej z pasterstwem, krzewieniu tradycji ludowej, stymulowaniu rozwój rzemiosła oraz przetwórstwa produktów pochodzenia owczego czy koziego. Oczywiście świadomość, iż tradycyjny wypas grupowy, ekstensywny chów zwierząt stadnych umożliwia na terenach, gdzie uprawa roli jest niemożliwa lub nieopłacalna (na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW, głównie górskich), prowadzenie gospodarki i pozyskiwania dochodów np. z: produktów pochodzenia owczego – mleka, mięsa, wełny i skóry. Produkty te mogą być sprzedawane na rynku lokalnym utrzymując dotychczasowe i tworząc nowe miejsca

¹⁷ W związku z utrudnionym dostępem do żywności dla wszystkich grup dochodowych konsumentów oraz znaczenia jakie nabiera udział rolnika w cenie produktu finalnego oferowanego nabywcy, jak podkreśla Ministerstwo Rolnictwa istnieje uzasadnione podejrzenie zbyt wysokich marż narzucanych na produkt przez przedsiębiorstwa będące ogniwami łańcucha żywnościowego w niewspółmiernym stosunku do niskiego udziału producentów-rolników w cenach sprzedawanego produktu.

pracy. Zatem wspieranie rozwoju chowu owiec i pasterstwa daje szansę rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, umożliwia pozyskanie dodatkowego źródła dochodu (np. z agroturystyki, gastronomii, handlu, usług itp.), aktywizuje wykorzystanie nadwyżki siły roboczej, a także pozwala na atrakcyjniejsze przedstawienie wsi, jej kultury, walorów środowiskowych, przyrodniczych, architektonicznych i jej mieszkańców pozwalając im na rewitalizację więzi międzypokoleniowych. Za ciekawy wielofunkcyjny przykład może zatem służyć *Program Owca Plus*, bowiem umożliwia, nie tylko produkcję, ale także sprzedaż kilkudziesięciu produktów, tak żywnościowych, jak i nieżywnościowych typowych dla polskich gór. Należą do nich bundz, bryndza, oscypek, żentyca, a także produkty z wełny owczej (pod postacią skarpet, rękawic, szalików, czapek, serdaków, kilimów) oraz wyprawione skóry z których wykonać można kozuchy, błamy, czy inne wyroby - torebki, piórniki, kaptcie, buty, kierzce, ozdoby artystyczne na ścianę itp. Konkludując, produkty regionalne, nie tylko o charakterze żywnościowym, odgrywają ważną rolę w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Stanowią one szansę funkcjonowania na rynku, zwłaszcza w małych gospodarstwach rolnych, a także są interesującą alternatywą i/lub uzupełnieniem czy urozmaiceniem działalności przez inne podmioty gospodarcze na obszarach wiejskich.

Podsumowanie

Koncepcja zrównoważonego rozwoju rozumiana jako harmonijne współdziałanie systemu ekonomicznego, społecznego, przyrodniczego w celu osiągnięcia ładu przestrzennego, ekonomicznego, społecznego i ekologicznego jest bardzo ważna zwłaszcza na neralgicznych i istotnych dla Europy obszarach wiejskich. Współcześnie są to tereny, które ze względu na swoją specyfikę i funkcje wymagają nie tylko od decydentów, ale także od ich mieszkańców zaangażowania w podnoszenie poziomu i jakości życia. Implikują one dynamiczne zmiany bazując na dostępnym kapitale naturalnym, kapitale ludzkim, społecznym, finansowym i produkcyjnym. Poszukiwanie i tworzenie różnorodnych działań, poprzez wielofunkcyjny rozwój wsi (w tym produkty regionalne czy tradycyjne), może być jednym z kierunków przyspieszających proces rozwoju działań przedsiębiorczych na obszarach wiejskich.

Bibliografia

- Bałtromiuk A., *Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, (w:) Bałtromiuk A., Łodziński M. (red.), *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, IRWiR PAN, Warszawa, 2011.
- Duczowska-Małysz K., *Typologia obszarów wiejskich-kryteria delimitacji w świetle doświadczeń krajów Unii Europejskiej*, (w:) Więckowicz Z. (red.), *Przekształcenia obszarów wiejskich Makroregionu Południowo-Zachodniego*, tom I, *Typologia gmin pod względem poziomu i warunków rozwoju*. Wydawnictwo AR we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Gorzela G., *Planowanie rozwoju lokalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1992, nr 7/10.
- Haffner K., *Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Definicje-uwarunkowania-zależności-czynniki-skutki. Badania zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2007.

- Janikowski J., Krzysztofek K. (red), *Kultura a zrównoważony rozwój. Środowisko, ład przestrzenny, dziedzictwo*. Polski Komitet do spraw UNESCO, Warszawa 2009
- Jabłońska-Urbaniak T., *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w Polsce*, MRiRW, Warszawa 2009.
- Rosner A., *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce*, (w:) Rosner A. (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
- Stanny M., Czarnecki A., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, IRWiR PAN, Warszawa 2010.

The Role of Regional Food in Sustainable Development of Rural Areas in Poland

Summary

The article attempts to present the situation and basic information about the state and prospects of the effectiveness of the course of enterprise actions in rural areas as regards regional food in Poland. It describes past and future potential dangers resulting from the initial phase of creation of niche food market.

Key words: production, sustainable development, regional food, rural areas.

JEL codes: Q01

Роль региональных продуктов питания в устойчивом развитии сельских районов в Польше

Резюме

В статье представили основную информацию о состоянии и перспективах развития предпринимательских действий в сельских районах в отношении региональных продуктов питания в Польше. Кроме того, обсудили достигнутые до сих пор выгоды и потенциальные угрозы, вытекающие из начальной стадии формирования нишевого рынка этих продуктов питания.

Ключевые слова: производство, устойчивое развитие, региональные продукты питания, сельские районы.

Коды JEL: Q01

Dominik Drzazga
Uniwersytet Łódzki

POLITYKA PRZESTRZENNA I PODEJŚCIE TERYTORIALNE, A KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Streszczenie

Celem rozważań jest ukazanie terytorialnych aspektów polityki rozwoju w powiązaniu z problematyką przestrzennych aspektów równoważenia rozwoju. Scharakteryzowane zostało zjawisko „terytorializacji” ogólnej polityki rozwoju i jej polityk problemowych. Omówiono charakter integracji przestrzennej celów polityk problemowych w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju. W konkluzji, wskazano na rosnącą rolę polityki przestrzennej jako ważnej składowej polityki rozwoju oraz zintegrowanego planowania rozwoju w układach terytorialnych.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, ład przestrzenny, polityka przestrzenna, planowanie przestrzenne, planowanie zintegrowane, spójność terytorialna.

Kody JEL: R58, Q01, Q58

Wstęp

Celem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest przeanalizowanie dotychczasowych i prognozowanie przyszłych kierunków zmian zachodzących w polityce przestrzennej, która przynajmniej deklaracyjnie, stanowi coraz istotniejszy instrument (a także część składową) ogólnej polityki rozwoju. W tym kontekście warto zastanowić się, jaką rolę w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju może odgrywać polityka przestrzenna? Można postawić hipotezę, iż zakres przedmiotowej polityki obejmuje już nie tylko alokację materialnych obiektów w fizycznej przestrzeni oraz kształtowanie technicznych parametrów zabudowy, ale także (w szerokim rozumieniu rozpatrywanego pojęcia) uwzględnianie terytorialnych aspektów i skutków działań podejmowanych w ramach innych polityk problemowych, sektorowych czy instrumentalnych. Terytorialny aspekt może być czynnikiem integracji polityk problemowych i sektorowych (szczegółowych).

Wzrost zainteresowania problematyką zagospodarowania przestrzennego w kontekście jego roli i znaczenia dla procesów rozwoju jest w dużej mierze wynikiem dostrzegania przez gremia polityczne Unii Europejskiej¹ zależności wskazującej, że jakość zagospodarowania przestrzennego staje się w coraz większym stopniu istotną determinantą rozwoju społeczno-gospodarczego i – co z tego wynika – w znaczący sposób przyczynia się do zapewnienia tzw. spójności terytorialnej obszaru UE. Można mówić o trzech podstawowych wymiarach spójności w ramach Unii Europejskiej, które stają się celami jej rozwoju, a więc o wymiarach:

¹ *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009.

- gospodarczym – charakteryzowanym przez wskaźniki makroekonomiczne, takie jak np. PKB *per capita*; o spójności gospodarczej można mówić wtedy, kiedy tempo wzrostu i ogólny poziom rozwoju ekonomicznego różnych obszarów są takie same lub zbliżone;
- społecznym – charakteryzowanym przez wskaźniki społeczne, określające np. stopień zaspokojenie pewnych potrzeb socjalno-bytowych; o spójności społecznej można mówić wówczas, gdy stopień zaspokojenia tych potrzeb w społeczeństwach żyjących na różnych obszarach jest taki sam lub względnie zbliżony;
- terytorialnym (przestrzennym) – charakteryzowanym przede wszystkim przez wskaźniki określające dostępność komunikacyjną różnych obszarów (mierzoną np. czasem podróży), strukturę przestrzenną sieci osadniczej (stopień jej policentryczności/monocentryczności) oraz wskaźniki jakości zagospodarowania przestrzennego odnoszone przede wszystkim do terenów osadniczych – zurbanizowanych.

Co istotne, trzeci, terytorialny (przestrzenny) wymiar spójności staje się zarazem coraz ważniejszym czynnikiem osiągnięcia spójności w wymiarze gospodarczym i społecznym. Stanowi to zarazem przesłankę do podejmowania działań na rzecz formułowania kolejnego „wspólnego” obszaru polityki państw UE – wspólnej polityki przestrzennej².

„Terytorializacja” polityki rozwoju i polityk problemowych

Jedną z podstawowych składowych paradygmatu zrównoważonego, trwałego i zdolnego do samopodtrzymywania się rozwoju jest postulat integracji celów najważniejszych polityk problemowych (społecznej, gospodarczej, ochrony środowiska) składających się na ogólną politykę rozwoju określonego państwa, kraju, czy też terytorium. Politykę rozwoju zrównoważonego określa się m.in. jako: „działania na rzecz eliminowania sprzeczności między celami wzrostu gospodarczego, a wartościami środowiska przyrodniczego, tak aby zagwarantować nieprzerwany wzrost i rozwój społeczno gospodarczy w zgodzie z uwarunkowaniami ekologicznymi”³. Mając na względzie przytoczoną definicję, można stwierdzić, iż zasadniczym wyzwaniem współczesnej polityki rozwoju jest zidentyfikowanie mechanizmów, sposobów, instrumentów, narzędzi służących integracji sprzecznych niejednokrotnie celów rozwojowych o charakterze społecznym, gospodarczym i sozologicznym.

Analizując literaturę poświęconą problematyce równoważenia rozwoju w różnych jego aspektach, jak i obserwując praktykę przede wszystkim w obszarze zarządzania publicznego w przedmiotowym zakresie, stwierdzić można, iż istnieje wiele rozwiązań instytucjonalnych (wykorzystywanych jednakże w różnym stopniu) służących równoważeniu rozwoju, rozumianemu jako integrowanie przedsięwzięć gospodarczych, działań związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych i inicjatyw służących ochronie środowiska⁴. Przykładowo do najważniejszych zaliczyć można:

- instrumenty regulacji bezpośredniej (przymusu prawn-administracyjnego) oraz instrumenty pośrednie (ekonomiczne) służące internalizacji negatywnych, technologicz-

² J. Szlachta, *Europejski wymiar polityk oddziałujących na sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej*, (w:) T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, Tom CXXXIV, Warszawa 2011, s. 45-63.

³ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 28.

⁴ B. Fiedor (red.), S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, C.H. Beck, Academia Oeconomica, Warszawa 2002, s. 270-272.

nych efektów zewnętrznych powstających w związku z użytkowaniem środowiska przyrodniczego;

- procedury partycypacji społecznej i partnerstwa międzysektorowego stosowane w podejmowaniu decyzji politycznych i zarządzaniu rozwojem w szczególności na poziomie lokalnym, ale również regionalnym czy krajowym;
- nastawione na prewencję procedury planistyczne i analityczne związane prognozowaniem kierunków rozwojowych przed podjęciem decyzji odnoszących się do stanu i jakości środowiska przyrodniczego (są to przede wszystkim procedury oceny oddziaływania na środowisko – OOS);
- mniej lub bardziej sformalizowane (często certyfikowane) systemy zarządzania, wykorzystywane zarówno przez podmioty prywatne jak i (coraz częściej) instytucje publiczne, oparte na koncepcji cyklicznego, permanentnego doskonalenia procedur zarządzania, ewoluujące w kierunku integracji systemów zarządzania poszczególnymi aspektami istotnymi dla funkcjonowania danej organizacji (np. zintegrowane systemy zarządzania jakością, środowiskiem oraz bezpieczeństwem i higieną pracy).

Wymienione wyżej procedury działania (w praktyce stosowane często w sposób łączny – np. uspołecznienie procedur OOS), nie stanowią jednakże wyczerpującego katalogu rozwiązań prowadzących do osiągnięcia równowagi rozwojowej, rozumianej w sposób wyżej zdefiniowany. Zostały one jednakże wymienione w sposób nieprzypadkowy – wiążą się bowiem (przed wszystkim trzy pierwsze) z tworzeniem warunków do zrównoważonego rozwoju m.in. w ramach polityki przestrzennej, która często jest postrzegana jako swoista „płaszczyzna” dla integracji działań rozwojowych. W tym kontekście tzw. ład przestrzenny może być traktowany jako fizyczne, morfologiczne odzwierciedlenie „równowagi rozwojowej”, albowiem sposób użytkowania przestrzeni ma istotne znaczenia dla osiągnięcia ładu gospodarczego, społecznego i przyrodniczego.

Stan zagospodarowania przestrzeni staje się istotnym wyznacznikiem zrównoważenia (*sustainability*), jest bowiem oczywiste, że liczne problemy, dylematy związane z wyborem określonego kierunku procesów rozwojowych wynikają w dużej mierze z ograniczonej przestrzeni fizycznej, w której zachodzą zjawiska gospodarcze, ma miejsce wszelka aktywność społeczna i gdzie wreszcie występują pewne elementy (składniki) środowiska przyrodniczego. Używając nieco metaforycznego sformułowania stwierdzić można, iż przestrzeń jest swoistym „zwornikiem” systemów: gospodarczego, społecznego i przyrodniczego. Upoważnia to do postawienia tezy, że integracja celów i działań związanych ze wzrostem gospodarczym, zaspokajaniem potrzeb społecznych i ochroną środowiska powinna być dokonywana z uwzględnieniem kontekstu przestrzennego wymienionych zjawisk.

Kształtowanie przestrzeni poprzez planowanie jej zagospodarowania powinno zatem, poza tworzeniem samych koncepcji zabudowy/zagospodarowania określonych terenów oraz ich realizacją, rodzić określone skutki ekonomiczne, społeczne oraz służyć ochronie środowiska, w sposób odpowiadający paradygmatom „zrównoważonego” rozwoju. W praktyce oznacza to więc przede wszystkim potrzebę:

- realizacji planów m.in. poprzez instrumenty ekonomiczne (np. zróżnicowanie podatków od nieruchomości/gruntów, stosowanie opłat planistyczne itp.),
- uspołecznienia procesów planowania (partycypacyjne opracowywanie planów) oraz
- włączenia w proces planistyczny (i decyzyjny) procedur prognozowania konsekwencji decyzji planistycznych wobec środowiska.

Wzrost rangi polityki przestrzennej i jej podstawowego instrumentu wdrażania (planowania) oznacza jednakże (szczególnie w warunkach polskich) nie tylko wzbogacania ich w nowe narzędzia realizacji, ale także silniejszą integrację polityki przestrzennej,

z ogólną polityką rozwoju, a przez to również z politykami problemowymi (gospodarczą, społeczną, środowiskową) i sektorowymi (np. energetyczną, transportową, rolną/rozwoju obszarów wiejskich itp.). Polityka przestrzenna postrzegana tradycyjnie jako polityka instrumentalna, ewoluje w kierunku polityki o charakterze horyzontalnym – integrując polityki problemowe – „spinając je” w ogólną politykę rozwoju. Ujmując to zagadnienie inaczej – polityki problemowe i sektorowe w coraz większym stopniu zyskują „wymiar przestrzenny”. Wynika to z dostrzeżenia zdawałoby się oczywistego, aczkolwiek przez wiele lat niedostatecznie akcentowanego w praktyce zarządzania rozwojem państwa, faktu zróżnicowania przestrzeni co do jej walorów gospodarczych, aktywności społecznych, czy zasobów przyrodniczych.

Zachodzące wskutek dostrzeżenia przestrzennego wymiaru procesów społeczno-gospodarczych, przemiany polityki rozwojowej skutkują jej „terytorializacją”, która w praktyce przejawia się stosowaniem nowych metod, podejść w strategicznym zarządzaniu rozwojem⁵. Najistotniejszą zmianą w tym zakresie jest wprowadzenie terytorialnych kryteriów alokacji szeroko rozumianych środków publicznych (głównie finansowych, ale może to także dotyczyć działań rzeczowych państwa), przeznaczanych na wspieranie określonych kierunków rozwoju na poziomie kraju, regionu, czy też w skali lokalnej. Oznacza to, że interwencyjne oddziaływanie państwa kierowane jest do określonych terytoriów delimitowanych w oparciu o kryteria funkcjonalne (np. obszary metropolitalne, obszary chronione), lub do obszarów problemowych (np. zagrożonych powodzią, zagrożonych deficytem wody, strukturalnym bezrobociem, przechodzących transformację/restrukturyzację gospodarczą)⁶, a nie wobec podmiotów gospodarczych z określonych sektorów gospodarczych niezależnie od ich przestrzennej lokalizacji. Takie – terytorialne – podejście ma przede wszystkim na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych poprzez ich koncentrację na obszarach strategicznie ważnych, newralgicznych lub problemowych, zapobiegając tym samym ich rozpraszeniu i utracie efektów skali. W praktyce oznacza to, że wszelkie strategie, plany, programy rozwojowe sporządzane przede wszystkim przez administrację samorządową, ale także rządową, zyskują „wymiar terytorialny”⁷, natomiast polityki przestrzenne, a w szczególności towarzyszące im plany zagospodarowania przestrzennego odpowiednich jednostek, powinny stać się instrumentami ich realizacji – alokacji przestrzennej środków publicznych. Można postawić hipotezę, że w dłuższym horyzoncie czasowym będzie to (prawdopodobnie) prowadziło do opracowywania zintegrowanych strategii, planów czy programów rozwojowych, ukierunkowanych terytorialnie (tj. odmiennie niż obecnie, kiedy to jednostki samorządowe posiadają strategię bądź plan rozwoju społeczno-gospodarczego, któremu towarzyszy odrębny – często nierealizowany plan będący aktem polityki przestrzennej)⁸.

⁵ P. Żuber, *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*, (w:) T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, Tom CXXXIV, Warszawa 2011, s. 7-24.

⁶ P. Korcelli, M. Degórski, D. Drzazga, T. Komornicki, T. Markowski, J. Szlachta, G. Węclawowicz, J. Zaleski, J. Zaucha, *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, (w:) „Studia KPZK PAN”, Tom CXXVIII, Warszawa 2010, s. 77-83.

⁷ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 16 marca 2012. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.

⁸ Co nie wyklucza potrzeby wykonywania szczegółowych – operacyjnych opracowań o charakterze realizacyjnym, głównie na poziomie lokalnym (takich jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, plan gospodarki odpadami, różnego rodzaju plany budowy infrastruktury – np. energetycznej itp.) na podstawie bardziej ogólnych, zintegrowanych planów rozwojowych uwzględniających aspekt terytorialny zjawisk społeczno-gospodarczych oraz środowiskowych.

Przestrzenna integracja celów polityk problemowych w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju

Zarysowane wyżej podejście kładące nacisk na terytorializację polityki rozwoju, ma również istotne znaczenie dla wyjaśnienia przestrzennego kontekstu równoważenia rozwoju.

Można postawić tezę, że osiągnięcie równowagi rozwojowej i trwałości (zachowania) różnych form kapitału (naturalnego/przyrodniczego, antropogenicznego, ludzkiego czy społecznego) jest możliwe jedynie w wielkoskalowych układach przestrzennych. Jeżeli rozumieć paradygmat zrównoważonego rozwoju jako dążenie do równorzędnego traktowania celów polityki gospodarczej (makroekonomicznej), społecznej i ochrony środowiska oraz – w konsekwencji – do integrowania tych polityk problemowych w ramach ogólnej polityki rozwoju, to wydaje się, że taki stan procesów rozwoju może być osiągnięty jedynie w skali dużych jednostek terytorialnych. Prezentowane ujęcie problemu (rozumienia) równoważenia rozwoju może być postrzegane jako sprzeczne w stosunku do konwencji, w której zakłada się wdrażanie i osiągnięcie „zrównoważonego rozwoju” przez poszczególne firmy czy inne podmioty mikroekonomiczne (gospodarstwa domowe), czy też przez lokalne jednostki terytorialne (np. gminy wiejskie, miasta, powiaty). Argumentując na rzecz postawionej wyżej tezy, stwierdzić można, iż realną równowagę (zaangażowanie) na rzecz działań ukierunkowanych na wzrost gospodarczy, zaspokajanie potrzeb społecznych oraz w zakresie ochrony środowiska można osiągnąć jedynie na rozległych terytorialnie obszarach przestrzeni geograficznej (region, kraj, region geograficzny, kontynenty, glob ziemski). W skali mikroekonomicznej zaś (firmy, gospodarstwa domowe, instytucje publiczne) i w lokalnych jednostkach terytorialnych zawsze będziemy mieli do czynienia z niezrównoważeniem rozwoju rozumianym jako dominacja którejs z grup celów rozwojowych, co jest uwarunkowane naturalnym niejako, przestrzennym zróżnicowaniem rozmieszczenia aktywności społeczno-gospodarczej człowieka oraz występowania surowców naturalnych.

Przykładowo: można mówić o zrównoważeniu rozwoju całego kraju, czy regionu którego na terytorium znajdują się będą z jednej strony obszary koncentracji ludności i działalności gospodarczej (np. miasta, aglomeracje przemysłowe), a z drugiej – obszary chronionej przyrody, krajobrazu, czy też tereny o ograniczonych formach gospodarowania ze względu na występowanie na nich cennych zasobów lub walorów naturalnych. Trudno jednakże mówić o zrównoważeniu rozwoju w ścisłym tego słowa znaczeniu w skali lokalnej, gdzie zazwyczaj ze względu na specyfikę gminy (miejska, wiejska, podmiejska, przemysłowa, uzdrowiskowa, turystyczna itp.) dominują cele gospodarczo-społeczne (np. w obszarach miejskich i przemysłowych) lub ochronne (w gminach z bardzo dużym udziałem terenów poddanych ochronie przyrody, krajobrazu czy zabytków kultury materialnej). Podobnie poszczególne podmioty użytkujące, bądź w inny sposób związane z określonymi rodzajami kapitału/zasobów, zarówno prywatne (np.: firmy/przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe), jak i publiczne (np. instytucje powołane na rzecz ochrony środowiska, przyrody, a także instytucje świadczące różnego rodzaju usługi na rzecz społeczeństwa), będą w swej działalności zawsze faworyzowały cele charakterystyczne przede wszystkim dla jednej z polityk (gospodarczej, społecznej, środowiskowej), takie jak np.: maksymalizacja zysku, produkcji, wzrost gospodarczy; zwalczanie bezrobocia, udzielanie pomocy społecznej, udzielanie opieki zdrowotnej, krzewienie kultury, edukowanie; ochrona tworów przyrody i krajobrazu oraz zasobów środowiska. Dominacja celów jednej z polityk problemowych w procesach rozwoju w skali lokalnej czy też w skali pojedynczego podmiotu wynika przede wszystkim ze specyfiki funkcji danej jednostki gospodarczej lub terytorialnej.

Reasumując, można stwierdzić, iż równowaga rozwoju, rozumiana jako równowaga między procesami społeczno-gospodarczymi a przyrodniczymi (a więc równowaga celów związanych z zaspakajaniem potrzeb społecznych, kreowaniem wzrostu gospodarczego oraz ochroną zasobów i tworów przyrody) może być osiągnięta jedynie w układach makroprzestrzennych (globalnych, kontynentalnych, krajowych, ewentualnie regionalnych). Ład przestrzenny, może być więc interpretowany jako swoisty przestrzenny kontekst „równoważenia rozwoju”.

Zrównoważenie rozwoju w kontekście przestrzennym oznaczać więc powinno:

- nadawanie priorytetów ochrony środowiska przyrodniczego, przed działaniami gospodarczymi w obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych, jakimi są np. formalnie powoływane obszary chronione i ich sieci (w Polsce są to np. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu składające się na Krajowy System Obszarów Chronionych/ Wielko-przestrzenny System Obszarów Chronionych; systemy ochrony przyrody: EECONET, ECONET-PL, Natura 2000 itp.);
- nadawanie priorytetów rozwoju społeczno-gospodarczego przed działaniami ochronnymi (z zachowaniem właściwych standardów ochrony środowiska zapewniających bezpieczne – higieniczne/zdrowe warunki bytowe ludności) dla obszarów aglomeracji miejskich i przemysłowych obszarów intensywnego rolnictwa itp.

Warto więc podkreślić, iż istotą procesów zrównoważenia rozwoju nie jest „wyrównanie” (uśrednienie) stopnia intensywności procesów społeczno-gospodarczych w przestrzeni lecz przestrzenne zrównoważenie polityk rozwojowych jednostek terytorialnych, stosownie do:

- istniejących walorów przyrodniczych, ich unikalności i ich znaczenia dla zachowania różnorodności świata przyrody,
- funkcji jaką lokalne/regionalne gospodarki pełnią w systemie gospodarczym regionu/kraju/ świata.

Można więc powiedzieć, że osiągnięcie ładu przestrzennego zagospodarowania wyraża się w kształtowaniu specyficznych struktur przestrzennych, zróżnicowanych dla terenów zurbanizowanych, uprzemysłowionych, o walorach kulturowych, krajobrazowych, przyrodniczych. Stąd też wynika potrzeba opracowywania różnych koncepcji i modeli zrównoważonych miast, struktur przemysłowych, obszarów chronionych, albowiem terytoria te odróżniają się od siebie morfologią, krajobrazem, parametrami i cechami fizycznego zagospodarowania.

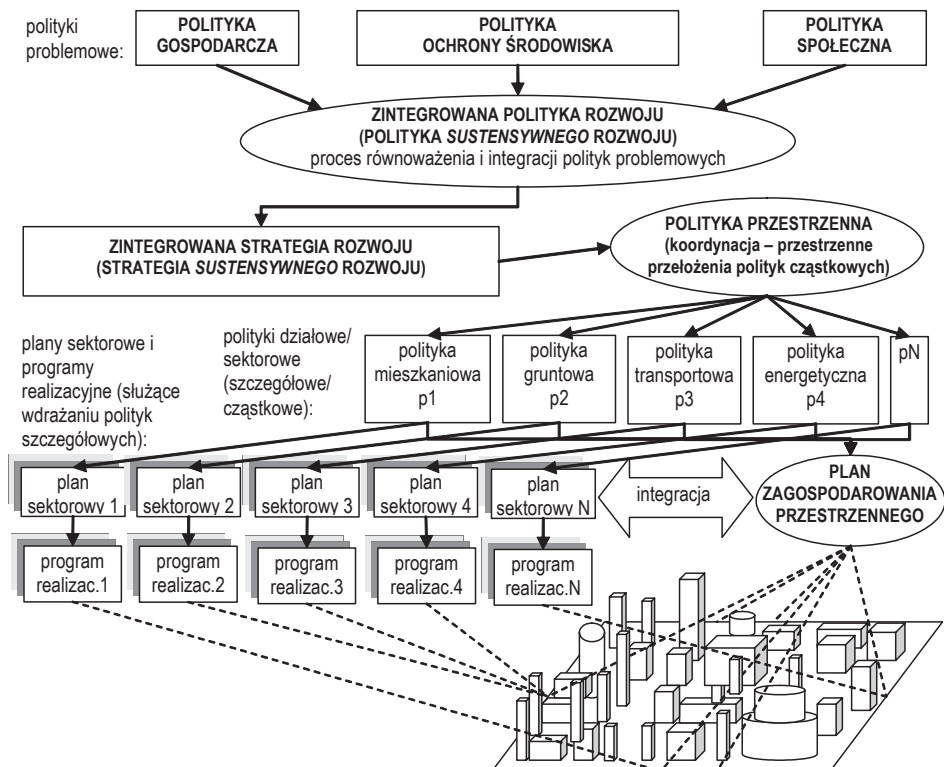
Podsumowanie

Zarysowane powyżej rozważania pozwalają na sformułowanie kilku stwierdzeń odnoszących się do roli polityki i planowania zagospodarowania przestrzennego w procesie równoważenia rozwoju:

- polityka przestrzenna, tradycyjnie postrzegana była jako instrument redystrybucji materialnych dóbr w fizycznej przestrzeni (np. obiektów budowlanych, infrastruktury itp.); w przyszłości powinna ona stać się istotnym czynnikiem równoważenia rozwoju (harmonizowania funkcji społeczno-gospodarczych i walorów przyrodniczych w przestrzeni);
- polityka przestrzenna „gospodarując” różnorodnymi walorami, zasobami lokalnymi niejako „nakłada się” zatem na wiele innych polityk szczegółowych, np. politykę ochrony środowiska, urbanistyczną, transportową, energetyczną itp. dając szansę swoistego „uzgadniania/harmonizowania w przestrzeni” celów, zadań poszczególnych polityk szczegółowych itp. (por. schemat 1);

Schemat 1

Schemat kształtowania i wdrażania zintegrowanej polityki rozwoju – powiązania między politykami problemowymi i sektorowymi/działowymi (szczegółowymi/cząstkowymi) oraz strategią, planami i programami



Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 162.

- można postulować, aby planowanie zagospodarowania przestrzennego ewoluowało w kierunku integracji z planowaniem społeczno-gospodarczym przybierając formę planowania zintegrowanego, które będzie odgrywało szczególnie istotną rolę w odniesieniu do obszarów delimitowanych na podstawie kryteriów funkcjonalnych lub w obszarach dotkniętych problemami rozwojowymi.

Bibliografia

Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020, materiały do konsultacji przez Naukową Radę Programową, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, maszynopis powielony, Łódź, kwiecień 2012.

Fiedor B. (red.), Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, C.H. Beck, Academia Oeconomica, Warszawa 2002.

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 16 marca 2012.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., *Ekspertycki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, „Studia KPZK PAN”, Tom CXXVIII, Warszawa 2010.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009.
- Szlachta J., *Europejski wymiar polityk oddziałujących na sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej*, (w:) Markowski T., Żuber P. (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, tom CXXXIV, Warszawa 2011.
- Żuber P., *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*, (w:) Markowski T., Żuber P. (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN”, Tom CXXXIV, Warszawa 2011.

Spatial Policy and Territorial Approach versus Concept of Sustainable Development

Summary

The main purpose of this article is to describe the territorial aspects of development policy, in conjunction with the spatial aspects of sustainable development. Territorial issues of the overall development policy and other problem- or sector-oriented policies are discussed as well as integration of spatial policies in the context of the sustainable development objectives. In conclusion, the increasing role of spatial policy as an important component of development policy and the integrated development plan is mentioned.

Key words: sustainable development, land management, spatial policy, spatial planning, integrated planning, territorial cohesion.

JEL codes: R58, Q01, Q58

Пространственная политика и территориальный подход и концепция устойчивого развития

Резюме

Цель рассуждений – указать территориальные аспекты политики развития в увязке с проблематикой пространственных аспектов балансирования развития. Дана характеристика явления «территориализации» общей политики развития и ее проблемных политик. Обсудили характер пространственной интеграции целей проблемных политик в свете концепции устойчивого развития. В заключение указали возрастающую роль пространственной поли-

тики как важного компонента политики развития и интегрированного планирования развития в территориальных системах.

Ключевые слова: устойчивое развитие, пространственный порядок, пространственная политика, пространственное планирование, интегрированное планирование, территориальная сплоченность.

Коды JEL: R58, Q01, Q58

Łukasz Dymek
Politechnika Opolska

SPECJALIZACJA KLUCZEM DO ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W REGIONIE

Streszczenie

W artykule zaprezentowano najważniejsze założenia, które warunkują, iż specjalizacja może i powinna być kluczem do rozwoju regionu. Identyfikowana specjalność koncentruje się na identyfikacji kluczowych branż rozwoju regionu, pozwalających na kierunkowe wsparcie, dzięki czemu możliwy jest bardziej dynamiczny rozwój przy równoczesnym prawidłowym równoważeniu łańdżów rozwoju. Praca stanowi przyczynek do dyskusji nad programowaniem i planowaniem rozwoju w oparciu o wyniki badań prospektywnych i *foresightowych*. Ujęcie to znajduje swoje uzasadnienie w działaniach przygotowawczych do aktualizacji dokumentacji strategicznej województwa opolskiego.

Słowa kluczowe: rozwój, rozwój gospodarczy, *foresight*, zrównoważony rozwój, region.

Kody JEL: R11

Wstęp

Podstawowym i najbardziej pierwotnym problemem podejmowanym przez ekonomię jako naukę jest konieczność znalezienia odpowiedzi na pytanie: co, jak i dla kogo produkować przy wykorzystaniu dostępności rzadkich zasobów? Szczęólnego znaczenia nabiera podejmowane zagadnienie na obszarze regionu, którego naturalnym celem jest szeroko rozumiany rozwój. Należy zwrócić uwagę, że takie podejście ma znamiona poznawcze, co wynika z rosnącego znaczenia polityki rozwoju regionu i powszechnego przekonania o konieczności wykorzystywania endogenicznych czynników rozwoju. Jeżeli region ma się rozwijać opierając się na potencjale i wewnętrznym kapitale, to kluczowe staje się znalezienie odpowiedzi na pytanie: jak endogeniczny rozwój regionalny może mieć walory rozwoju efektywnego, a równocześnie zrównoważonego? Niezbędne staje się ukazanie relacji, które zachodzą pomiędzy specjalizacją regionalną a zrównoważonym rozwojem regionalnym. Celem rozważań jest ukazanie znaczenia specjalizacji jako istotnego czynnika warunkującego w sposób istotny rozwój regionalny. W tym kontekście sformułowano tezę: Specjalizacja regionalna pozwala na zwiększenie dynamiki rozwoju regionu. Przeprowadzone analizy i wnioski opierają się na wynikach badań prowadzonych w ramach projektów badawczych prowadzonych względem województwa opolskiego.

Region i jego rozwój

W najszerszym znaczeniu, region oznacza stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami krajobrazowymi, etnograficzny-

mi lub gospodarczymi¹. Wydaje się, że względem każdego z regionów możliwe staje się wyodrębnienie zespołu cech składających się na to pojęcie: cechy naturalne (przyrodniczo-geograficzne) lub nabyte (antropogeniczne jako wynik działań człowieka)². O randze właściwego rozumienia pojęcia regionu świadczy fakt m.in. podziału administracyjnego Polski w 1999 roku. Podczas reformy administracyjnej zmniejszono liczbę województw z 49 do 16, co spowodowało, że każde województwo naturalnie przybrało cechy z regionu³. Fakt, że decyzje administracyjne w tym zakresie wywołują wiele kontrowersji można było zaobserwować bezpośrednio przed wejściem w życie tej reformy. Istotnym elementem warunkującym znaczenie regionu jest niebezpieczeństwo zerwania więzi kulturowo-przestrzennych regionu (np. w województwach opolskim, lubuskim, świętokrzyskim). Mimo to dokonana została reforma administracyjna⁴ określająca region jako otoczenie dla ludzi, podmiotów gospodarczych, instytucji i organizacji. Jest to przyrodnicze i kulturowe środowisko życia dla mieszkańców⁵. Posiada także określone cechy decydujące o jego atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów⁶. Ze względu na ogół różnych cech opisujących region, na szczególną uwagę zasługuje pojęcie regionu ekonomicznego, który wyróżnia się specyfiką produkcji i usług jako historycznie ukształtowane pewne „całości” przestrzeni geograficznej i społecznej, których podstawą jest własna struktura przestrzenna⁷. W tym znaczeniu jest to obszar zwarty (przestrzennie), który jest częścią powiązanego z innymi terytorium, spójnego wewnątrznie i stanowiącego kompleksy o określonym profilu gospodarczym⁸.

Jednym z założeń polityki regionalnej jest rozwój rozumiany jako nieodwracalna zmiana w systemie (np. społecznym, gospodarczym i ekologicznym). Rozwój najczęściej określany jest jako proces przeobrażeń prowadzących do pozytywnych przemian ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości danego układu⁹. Rozwój regionu stanowi w tym zakresie sumę pojęć opisanych powyżej i interpretowany jest jako zespół działań odnoszących się do konkretnego regionu (posiadającego określone zasoby ludzkie i rzeczowe, dane środowisko naturalne oraz mające pewne relacje z otoczeniem). W tym wymiarze rozwój regionu opisywany jest przez szereg zagadnień endogenicznych (związanych z wykorzystaniem zasobów wewnętrznych) regionu oraz kształtowaniu przekształceń (relacji, więzi) z otoczeniem w celu optymalizacji struktury i tempa rozwoju

¹ *Wielki Słownik Wyrazów Obcych*, Wydawnictwo Naukowe, PWN, Warszawa 2008, s. 1071.

² *Encyklopedia PWN*, tom 3, PWN, Warszawa 1974, s. 17.

³ Region administracyjny to najważniejszy element w podziale terytorium państwa. Z. Przygodzki, J. Chądzyński, A. Nowakowska, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 39. Region jest rozumiany jako największa jednostka podziału administracyjnego kraju, czyli obecne województwo. D. Wyszowska, *Polityka regionalna jako instrument podwyższenia konkurencyjności polskich regionów*, (w:) J. Kaja, K. Piecha (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, SGH, Warszawa 2005, s. 103.

⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z dnia 28 lipca 1998 r.).

⁵ I. Sagan, *Geografia regionalna a przemiany metodologii badań społeczno-ekonomicznych*, (w:) I. Sagan, M. Czepczyński (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk-Poznań 2003, s. 43-54.

⁶ D. Stawasz, *Gospodarka regionalna – teoria i praktyka*, (w:) D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2004, s. 58.

⁷ A. Klasik, *Optymalna struktura przestrzenna a rozwój regionalny*, PWE, Warszawa 1974, s. 34.

⁸ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 110.

⁹ F. Piontek, J. Czerny (red.), *Zagrożenia cywilizacyjne a kategoria „rozwój”*, „Studia nad zrównoważonym rozwojem”, tom VI, Gliwicka Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości, Warszawa-Gliwice 2007; B. Domański, *Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, Nr 2(16); T. Borys, *Kategoria rozwoju i pojęcia pochodne. Część I – czy tylko spór o semantykę?*, „Problemy Ekologii” 2005, nr 2.

danego regionu¹⁰. Rozwój w skali lokalnej i regionalnej tworzony jest przez dziesięć głównych składowych (potencjałów cząstkowych)¹¹:

- 1) wzrost gospodarczy i zatrudnienie,
- 2) wzrost dobrobytu i jakości życia,
- 3) wzrost atrakcyjności inwestycyjnej,
- 4) rozwój technologiczny i innowacje,
- 5) restrukturyzację działalności gospodarczej,
- 6) rozwój usług i zasobów społecznych,
- 7) wzrost ruchliwości zawodowej, społecznej i przestrzennej,
- 8) rozwój infrastruktury instytucjonalnej,
- 9) polepszenie jakości środowiska,
- 10) wzbogacanie tożsamości i procesów integracyjnych.

Każdy region dysponuje potencjałem (kapitałem rozwoju) stanowiącym o jego możliwościach rozwojowych. Aby móc właściwie programować i planować rozwój w odniesieniu do regionu niezbędne staje się ukierunkowanie działalności tylko na taki obszar czynności, które odznaczają się największą dynamiką wzrostu.

Specjalizacja regionalna a badania *foresightowe*

Teoria kosztów komparatywnych D. Ricardo mówi o korzyściach dla regionu, które wynikają z wymiany handlowej i specjalizacji. Korzyści związane są z określenia zdolności produkowania dobra według niższych kosztów alternatywnych, niż to czynią producenci w innych regionach¹². Niezbędne w tym zakresie wydaje się przeprowadzenie badań pozwalających na określenie właściwego dla regionu obszaru, w którym posiada on stosowny potencjał do budowania przewagi konkurencyjnej. Pomocne w tym zakresie stają się różnego typu badania prospektywne, lecz szczególnego znaczenia nabierają badania *foresightowe* prowadzone w regionie. *Foresight* tworzy język debaty społecznej oraz kulturę budowania społecznej wizji myślenia o przyszłości¹³, gdzie uwypuklone jest zjawisko internalizacji celów rozwojowych. Badania *foresightowe* przyczyniają się tym samym do prawidłowego określenia specjalizacji regionu, czyli generalnego kierunku, który stanowi znaczący czynnik jego rozwoju. Ta metoda badań znajduje swoje umocowanie także w teoriach postkeynsofskich stawiających nacisk na inwestycje regionalne (w określonych sektorach/ branżach). Otrzymane efekty najsilniejsze są w miejscu realizacji inwestycji. W wyniku postępującego procesu globalizacja pociągała za sobą otwartość rynków produktów, usług i pracy, co w istotny sposób mocno modyfikuje klasyczne ujęcie rozwoju regionu. W tym kontekście należy spojrzeć na rozwój regionu z nieco szerszej perspektywy (por. schemat 1).

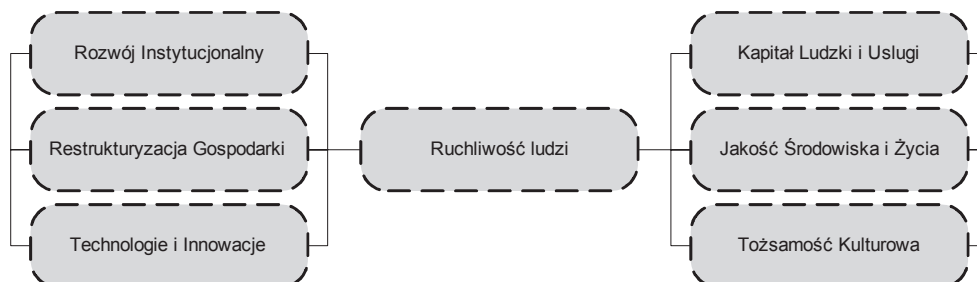
Identyfikacja specjalizacji regionu możliwa jest dzięki badaniom *foresightowym*, które wpisują się w koncepcję bazy ekonomicznej H. Hoyta. Rozwój regionu, który dokonał wyboru własnej specjalizacji, sprawia, że zwiększa się eksport produktów i usług na zewnątrz regionu. Efektem tego jest zwiększenie liczby nowych miejsc pracy, a także do-

¹⁰ D. Stawasz, *Gospodarka regionalna...*, op. cit., s. 58; A. Klasik, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Podstawy teoretyczne i metodologiczne*, (w:) A. Klasik (red.), *Przedsiębiorcze i Konkurencyjne regiony w perspektywie spójności przestrzeni europejskiej*, Wydawnictwo AE im. Karola Adamickiego, Katowice 2006, s. 30-35.

¹¹ A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 396.

¹² J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 55.

¹³ To najszersza definicja *foresightu* określona przez Narodowy Program *Foresight Polska 2020*.

Schemat 1**Rozwój regionów. Główne składowe i ich wzajemne powiązania**

Źródło: A. Klasik, *Strategie regionalne Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 13.

chodów ludności regionalnej. Należy więc przyjąć, że rozwój regionu uzależniony jest wewnętrznie (czynniki endogeniczne) oraz zewnętrznie (czynniki egzogeniczne). Proces rozwoju skierowany do wewnątrz regionu dokonany jest pod wpływem otoczenia wewnątrz krajowego i międzynarodowego¹⁴. Regionalny rozwój endogeniczny koncentruje uwagę na wartościowaniu czynników decydujących o alokacji kapitału w kontekście innych regionów. Pozwala to na rozszerzanie dziedzin działalności oraz tworzenie przyjaznego klimatu dla powstawania i upowszechniania innowacji¹⁵. Kluczowe jest zatem określenie tylko takiej działalności, która wpisuje się w endogeniczny potencjał regionu i wywołuje reakcję powstawania relacji i podmiotów współpracujących. Wyniki zidentyfikowanej działalności muszą znaleźć bezpośrednie lub co najmniej pośrednie odzwierciedlenie w dokumentacji strategicznej regionu.

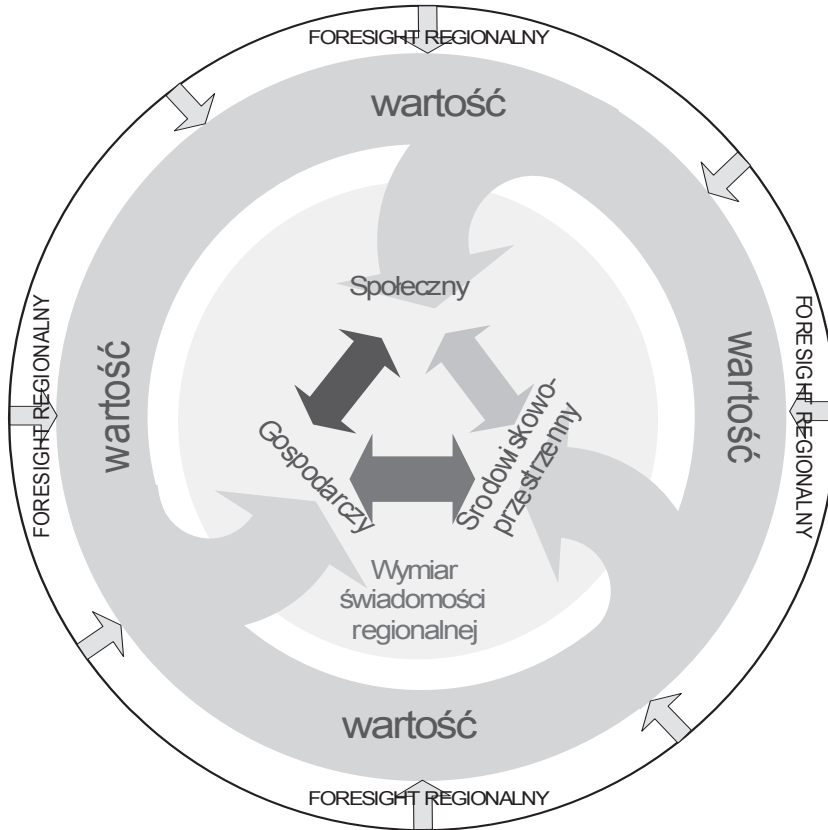
Planowanie i programowanie w regionie

W długookresowym podejściu do programowania strategii i programów ważne jest zintegrowanie zbioru celów rozwoju zrównoważonego z celami identyfikowanymi dla regionu w płaszczyźnie konkurencyjności. Takie podejście pozwala na ocenę efektywności wdrażania działań kierunkowych typu *foresight*, strategii rozwojowych oraz programów działań. Weryfikacja efektywności przyjętych założeń specjalizacji regionalnej wynikających z przeprowadzonych badań *foresightowych* musi odnosić się do zrównoważonego rozwoju regionalnego. Analiza celów strategicznych z punktu widzenia konkurencyjnego wymaga włączenia do realizacji rozwoju innych wymiarów. Koncepcja rozwoju zrównoważonego (ujęcie szerokie) uzupełniona o aspekt specjalizacji regionalnej pozwala na właściwe kształtowanie świadomości regionalnej. *Foresight* wspomaga w tym zakresie przepływ wartości na poziomie regionalnym i implikuje integrowanie ładów (polityk) rozwoju regionu.

¹⁴ A. Klasik *Strategie regionalne Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2002, s.12; J. T. Hryniewicz, *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2000, Nr 2(2).

¹⁵ D. Stawasz, *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo UE, Łódź 2004, s. 69.

Schemat 2
Wpływ foresightu na tworzenie wartości



Źródło: opracowanie własne.

Rozwój regionu, naturalnie utożsamiany z asymetrią, eksponuje obszary mające największy wpływ na osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. Niemniej niezwykle ważne jest znaczenie celu nadrzędnego, którym jest jakości życia w regionie i wsparcie tych aspektów, które pozwolą zachować równowagę ładów. Ze względu na perspektywę czasu szczególną uwagę należy zwrócić na zintegrowanie przewag konkurencyjnych na płaszczyźnie gospodarczej, które pociąga za sobą rozwijanie sfery spójności społecznej, instytucjonalnej i środowiskowej. Realizacja *foresightu* regionalnego, wpływa zatem na właściwe wykorzystanie kapitałów rozwoju wpływając tym samym na proces tworzenia i rozwoju zrównoważonej i trwałej jakości życia.

Analizując różnego typu opcje i możliwość włączenia specjalizacji regionalnej w główny nurt polityki rozważyć należy ewentualne skutki różnych podejść. Dla *foresightu* regionalnego realizowanego dla województwa opolskiego rozpatrzyć należy trzy różne przypadki wykorzystania powstałych wyników (por. tabela 1).

Tabela 1

Wpływ identyfikowanej specjalizacji regionalnej na rozwój województwa opolskiego

Wyszczególnienie	Efekty					Uwagi
	Wpływ na Strategię Rozwoju Regionu	Wpływ na system strategii	Wpływ na tworzenie i rozwijanie instytucji regionalnych	Utworzenie sieci współpracy	Wykorzystanie wyników badań w innych regionach	
Przypadek 1	-	-	-	-	-	Brak wpływu na szereg zjawisk regionalnych
Przypadek 2	+	+	-	-	+/-	Częściowy wpływ na rozwój regionu
Przypadek 3	+	+	+	+	+	Znaczący wpływ na rozwój regionu

Legenda: - działania niekorzystne,
+ działań korzystne
+/- działania niepewne

Źródło: opracowanie własne.

Najbardziej korzystną sytuacją jest ta, w której przewiduje się zastosowanie otrzymanych wyników do aktualizacji dokumentacji strategicznej, w szczególności *Regionalnej Strategii Rozwoju* poprzez weryfikację i korektę struktury celów i priorytetów pozwalając na maksymalizację wykorzystania potencjału regionu. Konsekwencją tego działania jest także występująca później walidacja i aktualizacja systemu strategii regionalnych poprzez wprowadzenie struktury wskaźników i skorelowanie celów dokumentacji strategicznej z czynnikami sukcesu dla określonych obszarów rozwoju. Aby utrzymać wysoki poziom operacyjny zidentyfikowanych obszarów, niezbędne jest utworzenie sieci współpracy i wymiany - powstanie pręźnie działających instytucji: przedsiębiorstw, jednostek naukowych oraz instytucji otoczenia przedsiębiorstw mających bezpośredni wpływ na rozwój priorytetowych kierunków rozwoju, w tym także technologii. Przeprowadzenie specjalizacji regionalnej pomaga także w adaptacji wyników badań dla innych regionów – otrzymane wyniki powinny być skorelowane z działaniami wykonywanymi przez inne regiony umożliwiając stałe aktualizowanie kierunków rozwoju, utrzymując równocześnie wysoki poziom monitorowania wzajemnych pozycji konkurencyjnych.

W warstwie operacyjnej przeprowadzono proces identyfikacji kierunkowych obszarów rozwoju w układzie wymiarów świadomości regionalnej (społecznej, gospodarczej oraz środowiskowo- przestrzennej):

- Wykorzystywanie atutów województwa do budowania otwartego i myślącego społeczeństwa poprzez włączanie mieszkańców w proces rozwoju regionu (wymiar społeczny).
- Stymulacja współpracy wewnątrz i między sferowej: kooperacyjnej (klastry) i naukowo-badawczej (B+R) poprzez wspieranie kształcenia zawodowego (ustawicznego) i rozwoju naukowego zgodnie z profilem rozwojowym regionu (wymiar gospodarczy).

- Wykorzystanie surowców wtórnych i odpadów rolniczych do produkcji chemicznej, budowlanej oraz zielonej energii, a także uporządkowanie przestrzeni pod inwestycje w transport, produkcję i turystykę, (wymiar środowiskowo- przestrzenny)

Podstawą rozwoju w zakresie zrównoważonego rozwoju regionu jest skoncentrowanie działań na specjalizacji regionalnej uwypuklonej w wymiarze środowiskowo-przestrzennym. Wyniki badań dla województwa opolskiego wykazują, że niezbędne są zmiany, które przyczyniają się do przeobrażeń na każdym etapie kreowania właściwej specjalizacji poczynając od prawidłowego kształcenia na poziomie średnim i wyższym, do poziomu właściwego wspierania proces transferu wiedzy z obszaru nauki do obszaru wdrożeniowego. Zrównoważone zmiany regionu stanowią więc długofalowy kierunek przemian strukturalnych opierających się na sposobie postrzegania przez społeczeństwo pozytywnych zmian. Tak definiowany rozwój stanowi warunek konkurencyjności województwa opolskiego w dobie postępującego urynkowania gospodarki.

Podsumowanie

Przyszłość regionu widziana przez pryzmat prawidłowo identyfikowanej specjalizacji ma wpływ na kształt założeń jej polityki rozwoju. Najczęściej proces ten obejmuje wielopoziomowe i wieloaspektowe programowanie i planowanie (strategie, programy operacyjne, plany działań). Przy rozpatrywaniu wieloletniej perspektywy rozwoju, szczególnego znaczenia nabierają działania stanowiące integrację myślenia o przyszłości w kontekście podejścia prognostycznego z systematycznym planowaniem strategicznym kładącym nacisk na właściwe ukierunkowanie rozwoju tylko w obszarach pozwalających uzyskać stosowną przewagę konkurencyjną. Proponowane ujęcie stanowi rozwinięcie wyników otrzymanych w ramach *foresightu* regionalnego dla województwa opolskiego. Przeprowadzone badania uzupełniające w ramach procesu wielopoziomowej identyfikacji zależności czynników rozwoju pozwoliły na określenie zbioru obszarów kluczowych dla jego rozwoju przy równoczesnym uwzględnieniu koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wyniki znajdują swoje odzwierciedlenie w obszarze strategicznym w okresie programowania na lata 2014- 2020 i przekładają się na szczegółowe zapisy zarówno *Strategii Rozwoju Regionu*, *Regionalnej Strategii*, *Innowacji* jak również wielu innych dokumentów strategicznych.

Bibliografia

- Borys T., *Kategoria rozwoju i pojęcia pochodne. Część I – czy tylko spór o semantykę?*, „Problemy Ekologii” 2005, nr 2.
- Domański B., *Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 2(16).
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Hryniewicz J. T., *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 2(2).
- Klasiak A. (red.), *Przedsiębiorcze i Konkurencyjne regiony w perspektywie spójności przestrzeni europejskiej*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2006.
- Klasiak A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego, (w:) Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Opolski, Opole 1998.

- Klasik A., *Optymalna struktura przestrzenna a rozwój regionalny*, PWE, Warszawa 1974.
- Klasik A., *Strategie regionalne Formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2002.
- Piecha K., Kaj J. (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, SGH, Warszawa 2005.
- Przygodzki Z., Chądzyński J., Nowakowska A., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Sagan I., Czepczyński M., (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk-Poznań 2003.
- Stawasz D. (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2004.

Specialisation Is the Key to Sustainable Development in the Region

Summary

The article presents main features, which determine that specialty can and should be the key to development of the region. The identified specialty focuses on the identification of key sectors for regional development, which allow for direct support what makes possible a more rapid development, with a sustainable order of proper development. The article is a contribution to the discussion on programming and development planning based on the results of prospective and foresight studies. The presented approach finds its reasons in the preparatory activities to update the strategic documents of the Opole region.

Key words: development, economic development, foresight, sustainable development, region.

JEL codes: R11

Специализация – ключ к устойчивому развитию в регионе

Резюме

В статье представили основные предпосылки, которые обуславливают, что специализация может и должна быть ключом к развитию региона. Определяемая специальность сосредоточивается на выявлении ключевых отраслей развития региона, позволяющих направленную поддержку, благодаря чему возможно более динамичное развитие при одновременном правильном балансировании порядков развития. Работа является вкладом в обсуждение программирования и планирования развития на основе результатов проспективных и форсайт-ных исследований. Этот подход находит свое оправдание в подготовительных действиях к актуализации стратегической документации Опольского воеводства.

Ключевые слова: развитие, экономическое развитие, форсайт, устойчивое развитие, регион.

Коды JEL: R11

Sylwia Dziedzic, Leszek Woźniak
Politechnika Rzeszowska

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ W GOSPODARCE ŻYWNOŚCIOWEJ – WSPÓŁCZESNE PROBLEMY I KONCEPCJE PRZYSZŁOŚCI

Streszczenie

Jak dowodzi wielu naukowców, aktualnie największym zagrożeniem dla środowiska i człowieka jest wykorzystywanie w produkcji rolnej genetycznie zmodyfikowanych organizmów. Tylko mówiąc zdecydowanie „nie” ciągłym próbom wprowadzenia do Polski GMO, uratujemy i wykorzystamy potencjał eksportowy polskiego rolnictwa, uratujemy rodzinne gospodarstwa rolne, w tym ekologiczne. Celem rozważań jest prezentacja niektórych podstawowych elementów kreowania zrównoważonej wizji polskiej gospodarki żywnościowej; wykorzystano zarówno wyniki badań naukowych wielu autorów, jak i przemyślenia własne. Wykonana analiza pozwala na stwierdzenie, że zrównoważony model polskiego rolnictwa i przetwórstwa musi pozostać modelem wolnym od GMO.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, gospodarka żywnościowa, GMO.

Kody JEL: Q01, Q18

Wstęp

Gospodarka żywnościowa to temat bliski nam wszystkim. Żywność to „paliwo” i budulec każdego organizmu. Nie wymaga naukowego dowodzenia fakt, że wydolność organizmu człowieka, jego fizyczne, ale także umysłowe możliwości w dużej mierze uzależnione są od jakości pokarmu. Oczywiście, badania naukowe na ten temat są realizowane i dostarczają takich samych odpowiedzi.

Gospodarka żywnościowa to bardzo specyficzny sektor bazujący na środowisku naturalnym. Sektor ten podlega wpływowi nie tylko mechanizmów ekonomicznych, polityki, ale także, a może szczególnie – wpływowi czynników środowiskowych: klimatowi, jakości gleb, ilości i jakości zasobów wodnych. Konsekwencją tego jest fakt, że w warunkach naturalnych wysokość plonów w rolnictwie podlega dużym wahaniom, co rzutuje na uzyskiwane rezultaty ekonomiczne i ceny żywności.

Duży i praktycznie niemożliwy do precyzyjnego określenia wpływ naturalnych uwarunkowań na wysokość plonów zadecydował o ciągłym dążeniu producentów rolnych do minimalizowania, a nawet eliminowania tego wpływu. Rezultatem jest rolnictwo bardzo często oderwane od naturalnych warunków, co z kolei zmusza do systematycznego wykorzystywania nawozów i środków ochrony roślin. Tego typu strategie intensyfikacji produkcji rolnej zasadniczo obowiązują także w czasach współczesnych.

Do czynników, które w ostatnim czasie istotnie wpłynęły na wysokość i jakość plonów w rolnictwie, a zarazem uwarunkowały wiele metod przetwarzania żywności, należy globalny i korporacyjny model gospodarki. Wpływ tych czynników systematycznie się zwiększa, a jeżeli dołączymy do tego dominujący model przetwórstwa żywności, bazu-

jący na wykorzystaniu bardzo wielu syntetycznych dodatków, których celem stosowania jest przede wszystkim zabezpieczenie interesu wielkich korporacji przemysłowych i sieci handlowych (poprzez zmniejszenie ryzyka zepsucia się produktów, wydłużenie okresu przydatności do spożycia), to otrzymamy obraz większości produktów spożywczych oferowanych w sprzedaży, nazywanych nawet „żywnością masowego rażenia”. Czynnikiem pogarszającym jakość żywności jest także trend wykorzystywania mechanizmów ekonomii skali. Rynkowa konkurencja dotycząca produktów spożywczych jednoznacznie prowadziła i nadal prowadzi do drastycznego obniżenia się walorów biologicznych i zdrowotnych większości produktów żywnościowych. W sektorze produktów niszowych pojawia się oczywiście żywność ekologiczna, regionalna, tradycyjna, jednak jej udział w całkowitej podaży żywności na ogół jest symboliczny. Poza tym najczęściej są to dobra luksusowe o bardzo wysokiej cenie. W warunkach takiej sytuacji ekonomicznej większość społeczeństw skazana jest na konsumpcję, która nie sprzyja zachowaniu zdrowia, a jest przyczyną wielu cywilizacyjnych chorób (cukrzyca, nowotwory, nadciśnienie, choroby przewodu pokarmowego, układu krwionośnego itd.).

Zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej opracowano wiele dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju wsi, rolnictwa i przetwórstwa żywności. Mimo istniejących bardzo pozytywnych zapisów w tych strategiach, do tej pory zasadniczo nikomu nie udało się wykreować systemu, który potrafiłby zapobiec negatywnym trendom, a zarazem wskazałby pozytywne kierunki rozwoju.

Celem rozważań jest analiza niektórych współczesnych problemów gospodarki żywnościowej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na żywność genetycznie modyfikowaną, a także przedstawienie własnej koncepcji zrównoważonej przyszłości rolnictwa i przetwórstwa żywności dla Polski, z podkreśleniem dotychczasowej jakości polskiej żywności, zarówno w kontekście kształtowania zdrowia ludności, jak i potencjału eksportowego.

Korporacje i globalizacja w kontekście jakości żywności

Każdy konsument żywności musi zauważyć, że bez względu na miejsce dokonywania zakupów, praktycznie wszędzie zdecydowanie dominują produkty kilku globalnych korporacji. Jakość tych produktów jest wszędzie taka sama, dobrze rozpoznajemy ich marki, natomiast nie zawsze zdajemy sobie sprawę z faktu, że są to klasyczne produkty mechanizmów ekonomii skali, najczęściej bardzo niskiej jakości odżywczej.

Precyzyjną analizę celów i zasad funkcjonowania globalnych korporacji przedstawił J. Bakan¹, profesor prawa Uniwersytetu Kolumbii Brytyjskiej, który uzyskał stopnie naukowe w Oxfordzie, Dalhousie i Uniwersytecie Harvarda. Lektura jego pracy, zatytułowanej *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, udziela pełnej odpowiedzi określającej przyczyny tak niskiej jakości oferowanych nam przez korporacje produktów żywnościowych. Na czwartej stronie okładki polskiego tłumaczenia książki autor skrótowo definiuje korporację, jako „jedną z najpotężniejszych na Ziemi instytucji. Korporacja (czy, jak kto woli, międzynarodowy koncern), dotknięta jest beznadziejnym przypadkiem psychopatii. Kłamie, kradnie i zabija, bez cienia skruchy, o ile tylko służy to interesom akcjonariuszy. Przestrzega prawa tylko wtedy, gdy koszty przestępstwa przewyższają płynące z niego korzyści. Społeczna odpowiedzialność korporacji jest niemożliwa – poza przypadkami, w których jest ona nieszczerą”². Bardzo interesujące są recenzje tej książki,

¹ J. Bakan, *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Constable, London 2005.

² J. Bakan, *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, Wydawnictwo Lepsi Świat, Warszawa 2006.

wykonane przez wybitnych specjalistów z zakresu prawa i ekonomii. Alan M. Dershowitz, profesor prawa Harvardu, napisał: „Korporacja, według Joela Bakana, jest potworem, który może połknąć cywilizację – chciwym, drapieżnym i niepowstrzymanym. Wszyscy jesteśmy jego potencjalnymi ofiarami, dlatego wszyscy musimy zrozumieć, w jaki sposób formuła korporacji utrudnia położenie kresu jej nadużyciom”³. Jeszcze bardziej doniosłe słowa na temat istoty korporacji napisał kolejny recenzent tej książki Noam Chomsky, profesor MIT: „Ta wspaniała książka aż się prosiła, żeby ktoś ją napisał. W tej przejrzystej, wnikliwej analizie, popartej rozległą wiedzą, Joel Bakan odsłania dzieje i charakter szatańskiego instrumentu, stworzonego i utrzymywanego przy życiu przez potęgę nowoczesnych państw”⁴.

Przedstawione powyżej opinie o tej książce, jak i jej lektura, pozwalają na postawienie udowodnionej przez Joela Bakana tezy, że światowe korporacje żywnościowe, ze swej istoty, w warunkach aktualnych uwarunkowań ekonomicznych i prawnych, nie będą w stanie dostarczać na rynki żywności wysokiej jakości. Wprost przeciwnie, jak twierdzi autor - praktycznie na każdej stronie tej publikacji - możemy mieć pewność, że żywność dostarczana przez korporacje będzie bardzo niskiej jakości, a one same nie będą zainteresowane zdrowotnymi konsekwencjami tego typu konsumpcji. Środki masowego przekazu praktycznie codziennie dostarczają nam kolejnych informacji o żywnościowych skandalach i potwierdzają wszystko to, co Joel Bakan napisał o globalnych korporacjach. Na tle światowych potentatów produkcji i przetwórstwa żywności zdecydowanie inaczej przedstawia się polski model gospodarki żywnościowej, ciągle jeszcze nie do końca zdominowany przez globalne trendy, co dostrzegł świat i czego nie możemy zatracić.

Jeszcze bardziej przerażające są naukowe doniesienia J.M. Smitha, autora innego światowego bestsellera zatytułowanego *Seeds of Deception*⁵. Również ta książka otrzymała znakomite recenzje wybitnych autorytetów. Jeden z recenzentów podkreśla, że „Amerykanie przesпали lata, podczas których przemysł biotechnologiczny przejął rynek żywności w USA ... Jeffrey Smith obnaża bezduszość amerykańskich molochów produkujących żywność, oraz przedstawia plan powstrzymania ich nim poczynią jeszcze większe szkody”⁶. Równie ciekawie o wybitnych zaletach tej publikacji wyraził się Michael Macher, były minister ochrony środowiska Wielkiej Brytanii: „Wspaniała książka. Jest dokładnym przeglądem prawdziwego charakteru technologii modyfikacji genetycznych, miazdząca krytyką wpływu upraw GMO na zdrowie i środowisko oraz zbiorem przerażających dowodów manipulacji rządów i mediów przez przemysł biotechnologiczny ... Ona kipi wręcz od żywych opisów dramatów ludzkich, spisków i zmywy, szpecących historię „Wielkiej Biotechnologii” ...”⁷. Autor książki potwierdza patologiczny i psychopatyczny charakter korporacji, podkreślany przez Joela Bakana, ale w tym przypadku mamy niezbitą dowody, jak wyglądają cele i zasady funkcjonowania biotechnologicznych, globalnych korporacji, tym razem mających jednak ścisły związek z produkcją żywności.

Unia Europejska od samego początku przyjęła ostrożne, ale negatywne stanowisko wobec wykorzystywania genetycznie zmodyfikowanych organizmów do produkcji żywności. Negatywnie także odniosła się do ich uwalniania do środowiska. Takie stanowisko Unii Europejskiej spotkało się jednak z totalną krytyką ze strony Stanów Zjednoczonych oraz Światowej Organizacji Handlu. Zaowocowało to, choć w ograniczonym zakresie, wprowadzeniem niektórych gatunków roślin zmodyfikowanych genetycznie w kilku kra-

³ Tamże.

⁴ Tamże.

⁵ J.M. Smith, *Seeds of Deception*, Yes! BOOKS, Fairfield, Iowa 2003.

⁶ Tamże, s. 1.

⁷ Tamże, s. 3.

jach Unii Europejskiej, szczególnie w Hiszpanii i w Wielkiej Brytanii. Pozostałe kraje zaczęły tworzyć naukowe i logiczne podstawy zakwestionowania tego typu produkcji żywności, docelowo z wyeliminowaniem także takiej żywności pochodzącej z importu, głównie ze Stanów Zjednoczonych, Meksyku, Brazylii, Argentyny i Chin. Przykładem dyskusji dotyczącej tego problemu może być „rozmowa” pomiędzy Robertem Zoellickiem, przedstawicielem Amerykańskiej Izby Handlowej, który wielokrotnie atakował europejską politykę wobec żywności modyfikowanej genetycznie, a Poulem Nielsonem, unijnym komisarzem do spraw rozwoju, który amerykańskie naciski skomentował następująco: „To bardzo, ale to bardzo dziwna debata. Zbliżamy się w niej do punktu, w którym pokuszę się o zaproponowanie Amerykanom pewnej umowy, która przywróciłaby jakąś normalność w naszych stosunkach. Jak brzmiałaby ta umowa? Prosto: jeżeli Amerykanie przestaną nas okłamywać, my przestaniemy mówić o nich prawdę”⁸.

Cytowane publikacje jednoznacznie określają powszechnie już znane mechanizmy kształtowania jakości żywności w wymiarze globalnym. U podstaw negatywnych dla konsumentów rezultatów leżą więc mechanizmy ekonomii skali (szerzej współczesne mechanizmy ekonomiczne), a także prawny i ekonomiczny status globalnych korporacji. Celem ich funkcjonowania jest wyłącznie maksymalizacja zysków i zdobywanie politycznej władzy, bez względu na społeczne i środowiskowe koszty. Już wcześniej podkreślano, że korporacje, jak nikt dotąd, nauczyły się maksymalizować zyski, jak również ograniczać koszty produkcji poprzez eksternalizację (przerzucanie na zewnątrz) społecznych i środowiskowych kosztów działalności. Niektóre z korporacji na zewnątrz usiłują prezentować oblicze społecznej odpowiedzialności biznesu, ale nie tylko cytowani powyżej autorzy, także wielu innych (ograniczenie objętości publikacji nie pozwala na szersze cytowanie opracowań innych autorów) przedstawiło prawdziwy obraz cynizmu globalnych koncernów.

Aktualny stan i przyszłość polskiej gospodarki żywnościowej w kontekście GMO

Przez wiele lat tak krajowa, jak i regionalna polityka dotycząca rolnictwa i przetwórstwa żywności w Polsce była jednoznacznie określona jako wolna od GMO. Należy podkreślić, że w Polsce nadal obowiązuje zakaz wykorzystywania w rolnictwie organizmów genetycznie zmodyfikowanych, obserwujemy jednak olbrzymie naciski światowych korporacji biotechnologicznych na środowiska ustawodawcze i naukowe w kontekście zmiany istniejącej sytuacji. Paradoksalnie odbywa się to w okresie, kiedy większość krajów Unii Europejskiej powiedziała zdecydowane „nie” genetycznie zmodyfikowanemu rolnictwu, podobnie jak Rosja, Szwajcaria, a także absolutna większość krajów świata. Należy podkreślić, że Unia Europejska dała swobodę kształtowania w tym zakresie polityki przez poszczególne kraje członkowskie, tak więc również Polska, wykorzystując znane i wprowadzone już mechanizmy negacji, może powiedzieć zdecydowane „nie” próbie wymuszenia przez Stany Zjednoczone wprowadzenia do naszego kraju organizmów genetycznie zmodyfikowanych do produkcji rolnej. Wzorcem dla nas może być stanowisko Austriaków i Węgrów. Już w 2007 roku ponad milion Austriaków podpisało petycję w ramach ogólnokrajowego referendum, zgadzając się z zapisami: „Nie dla genetycznie manipulowanych organizmów w żywności!; Nie dla uwolnień genetycznie manipulowanych

⁸ Tamże, s. 247.

organizmów w Austrii!; Nie dla patentowania życia!⁹. Autor artykułu, z którego pochodzi powyższy cytat udowodnił również, że najwięksi producenci żywności oraz jej dystrybutorzy działający w Austrii zadeklarowali się jako producenci i sieci bez genetycznie zmodyfikowanej żywności. Szczególnie ciekawym jest, że decyzje te w Austrii i na Węgrzech zapadły dużo wcześniej, niż Unia Europejska dała poszczególnym krajom członkowskim możliwość podjęcia takiej decyzji. Tak więc kraje te nie będą już musiały odpowiadać na pytanie, przedstawione przez innego uczestnika konferencji „Polska wolna od GMO”, który napisał „Od aktywności przeciwników GMO zależy, czy Polska pójdzie drogą rozwoju, którą poszedł świat, czy też wybierze tę drogę, którą wybrałby świat – gdyby miał jeszcze możliwość wyboru”¹⁰.

Dyskusja dotycząca GMO dotyczy wielu różnorodnych zagadnień. Na pewno nie można zgodzić się ze stwierdzeniami niektórych biotechnologów i kadry zarządzającej biotechnologicznych korporacji, że nie ma wystarczającej liczby dowodów dotyczących różnorodnych aspektów zagrożenia ze strony GMO. Cytowana już książka Jeffrey M. Smitha pełna jest argumentów i dowodów naukowych dotyczących negatywnego wpływu genetycznie zmodyfikowanych organizmów na środowisko przyrodnicze i zdrowie człowieka. Już w 2000 roku Komisja Europejska zleciła Centrum Badawczemu Unii badania dotyczące tych problemów. W styczniu 2002 roku Komisja otrzymała w pełni udokumentowaną odpowiedź dotyczącą bardzo ważnego zagadnienia, którym jest problem współistnienia upraw ekologicznych i tradycyjnych z uprawami roślin GMO. Odpowiedź była jednoznaczna: współistnienie wymienionych upraw jest niemożliwe. W przypadku wprowadzenia roślin GMO do środowiska nastąpi nieuchronny upadek rolnictwa ekologicznego i tradycyjnego¹¹. Dla wielu krajów był to naukowy dowód zupełnie wystarczający do zajęcia zdecydowanego stanowiska „nie” dotyczącego wprowadzania do środowiska roślin genetycznie zmodyfikowanych.

Obalono także kolejny mit lansowany przez przemysł biotechnologiczny (wsparty niestety stanowiskiem niektórych naukowców) mówiący o tym, że wykorzystanie genetycznie modyfikowanych roślin rozwiąże problem głodu na świecie. Jednoznacznie stwierdzono, wbrew stanowisku producentów i handlowców, że technologia ta nie stanowi rozwiązania problemów rolnictwa i głodu na świecie. Autor cytowanej już publikacji pisze: „Obecnie handel tego typu ziarnem, paszą i żywnością koncentruje się w rękach kilku międzynarodowych korporacji, u których chęć zysku jest równa ignorancji dla problemów środowiska. Zezwolenie na sprzedaż ziaren kukurydzy modyfikowanej w Polsce uzależni naszych rolników od dostawców – monopolistów. Udowodniono także, że problem głodu na świecie nie jest spowodowany brakiem żywności, lecz niewłaściwą jej dystrybucją, twierdzi Jacques Diouf, dyrektor Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO)”¹².

Kolejny, równie ważny problem związany z wprowadzaniem do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych dotyczy zaniku bioróżnorodności oraz zaśmiecania naturalnych genotypów genami roślin transgenicznych. Całe wieki badań naukowych po-

⁹ M. Garbacz, *Analiza stanowisk wybranych państw UE w kontekście aktualnych wydarzeń związanych z instalowaniem w Unii upraw roślin transgenicznych (GMO) – ekspertyza*, (w:) Ogólnopolska Konferencja Programowa *Polska wolna od GMO*, Warszawa, Sejm RP, 5 marca 2008, s. 26-27.

¹⁰ P. Polanecki, *Czy Polska może obronić się przed inwazją GMO?*, (w:) Ogólnopolska Konferencja Programowa *Polska wolna od GMO*, Warszawa, Sejm RP, 5 marca 2008, s. 86.

¹¹ E. Jaroszewska-Nowak, *Stanowisko Zachodniopomorskiego Stowarzyszenia Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi EKOLAND*, (w:) Ogólnopolska Konferencja Programowa *Polska wolna od GMO*, Warszawa, Sejm RP, 5 marca 2008, s. 118.

¹² M. Garbacz, *Analiza stanowisk wybranych... , op. cit.*, s. 19-20.

twierdziły oczywistą tezę, że dla wiatru (rośliny wiatropylne), jak i dla owadów zapylających praktycznie nie ma żadnych granic. Tak więc w żaden sposób nie można zapobiec zanieczyszczeniu upraw tradycyjnych, dzikich gatunków roślin, przez zmodyfikowane genotypy. Co więcej, w przeciwieństwie do większości zanieczyszczeń, nawet tych bardzo toksycznych, tego typu zanieczyszczeń nigdy już nie uda się usunąć ze środowiska.

J. M. Smith w swojej cytowanej już publikacji pisze, że „10 maja 2003 roku na konferencji w Londynie obwieszono powstanie nowej organizacji naukowej: Independent Science Panel (Niezależny Panel Naukowy – ISP). Powołana jest ona do wspierania nauki w służbie dobra publicznego. Jej założyciele to 24 naukowców z różnych dziedzin wiedzy, z całego świata. ISP opublikowała 136 stronicowy raport pod tytułem „Raport o świecie wolnym od GMO”. Dokument ten zawiera starannie opracowane badania i przytłaczającą wręcz listę dowodów na to, że należy natychmiast zakazać genetycznie modyfikowanej żywności”¹³.

Oceniając ówczesną sytuację dotyczącą GMO naukowcy z ISP napisali: „Niedopuszczalne i żalose są następujące aspekty całej debaty, czyli:

- brak ogólnodostępnych informacji o technologii genetycznych modyfikacji;
- zerowa odpowiedzialność naukowców, zajmujących się genetyczną modyfikacją żywności, za swoją pracę;
- brak niezależnych, uczciwych badań nad zagrożeniami związanymi z modyfikacjami genetycznymi oraz oceny takich zagrożeń;
- stronniczość ciał ustawodawczych i instytucji informacyjnych, które zajmują się szerzeniem propagandy, a nie są zainteresowane publikacją istotnych informacji dla omawianego tematu;
- nieustanne konflikty interesów na tle komercyjnym i politycznym, związane z badaniami, rozwojem i prawodawstwem dotyczącym GMO;
- nieustanne próby uciszania i szkalowania naukowców, którzy chcą przedstawić badania, które mogą okazać się szkodliwe dla producentów GMO – nieustanne zaprzeczanie istnienia lub pomijanie przez zwolenników modyfikacji genetycznych licznych dowodów naukowych na zagrożenia zdrowotne i ekologiczne związane z GMO; praktyka ta nieobca jest również ciałom ustawodawczym i doradczym, teoretycznie „bezzstronnym”;
- nagminne głoszenie przez korporacje biotechnologiczne twierdzeń o korzyściach płynących z genetycznych modyfikacji i powtarzanie ich przez establishment naukowy, szczególnie w obliczu licznych dowodów świadczących o tym, że genetyczna modyfikacja żywności nie daje szczególnych korzyści – ani na polu badawczym, ani w praktyce;
- niechęć do uznania faktu, iż wsparcie finansowe ze strony korporacji na rzecz badań akademickich na polu GMO w istocie maleje. Międzynarodowe firmy biotechnologiczne oraz ich udziałowcy zaczynają kwestionować słuszność „przedsięwzięcia” genetycznych modyfikacji;
- ataki na rozliczne dowody świadczące o korzyściach płynących z różnych naturalnych sposobów uprawy roli i hodowli, zbawiennych dla zdrowia i środowiska, a także odrzucanie tychże dowodów; jak również dowodów na nieszkodliwość żywności naturalnej oraz jej wpływu na dobrostan społeczny rolników i społeczności lokalnych”¹⁴.

Imponującą liczbę kolejnych naukowych dowodów dotyczących negatywnego wpływu genetycznie zmodyfikowanych roślin na żywność i środowisko rolnicze, opracowa-

¹³ J.M. Smith, *Seeds...*, *op. cit.*, s. 265.

¹⁴ Tamże, s. 265-266.

nych przez wielu wybitnych naukowców, zgromadził Jeffrey M. Smith w swojej kolejnej publikacji, zatytułowanej *Genetyczna ruletka. Udokumentowane zagrożenia zdrowia związane z genetycznie zmodyfikowaną żywnością*¹⁵.

Zrównoważone koncepcje przyszłości gospodarki żywnościowej

Przynajmniej teoretycznie współczesny świat wkroczył w praktykę zrównoważonego rozwoju, wykorzystując naukowe, teoretyczne podstawy tego zagadnienia. Wielu naukowców skłania się do stwierdzenia, że zrównoważony rozwój to równoczesne uwzględnienie aspektów ekologicznych, społecznych i ekonomicznych w kształtowaniu praktyki funkcjonowania społeczeństw i rozwoju gospodarczego. Należy jednak zastanowić się nad potrzebą dokonania pewnej hierarchizacji tych czynników. Oczywiście jest, że rozwój gospodarczy jest nam niezbędny, ciągle jednak pozostaje, a nawet pogłębia się zasadnicze pytanie: jaki rozwój, nakierowany na jakie cele, z jaką wizją rozwoju i misją jego kreatorów? Naturalny ekosystem ziemski w skali globalnej, jak i regionalne ekosystemy są absolutną bazą funkcjonowania społeczeństw i gospodarek, której nie może zastąpić żadna, choćby najbardziej nowoczesna technologia. To właśnie w naturalnym środowisku rozwijają się społeczeństwa, które następnie kreują swój model gospodarczy. Niestety, dotychczasowa historia rozwoju może zostać streszczona w kilku popularnych, znanych stwierdzeniach: „cywilizacje umierają wraz ze swoimi glebami; życie umiera tam, gdzie zaczyna brakować wody; ludzkość zginie kilka lat po wymarciu pszczół; człowiekowi zabraknie tlenu, gdy znikną lasy”. To generalne uproszczenie wielu skomplikowanych zagadnień jest zarazem dowód na to, że dotychczasowe cywilizacje niszczyły podstawy swojej egzystencji. Istnieje co prawda kilka wyjątków i są one cennymi przykładami innego modelu myślenia i działania, jednak są to niewielkie enklawy na globie ziemskim (Bhutan, kraj Hunzów). Analiza modelu życia tych narodów prowadzi do prostego stwierdzenia, że są to systemy o charakterze rolniczym, jednak rolnictwo to ma charakter w pełni zrównoważony. Tak więc to nie my wymyśliliśmy teorię zrównoważonego rozwoju, była ona praktykowana, choć rzadko, ale należy podkreślić, że w pełni świadomie. W dzisiejszych czasach, co podkreśla wielu analityków problemu, największym zagrożeniem zrównoważonego rozwoju jest aroganckie, pozbawione naukowych podstaw, genetyczne modyfikowanie żywych organizmów. Zagrożeniem społecznym jest także zawłaszczanie przez biotechnologiczne korporacje praw do dysponowania genomami roślin uprawnych. Zmiana tego prawa w wymiarze globalnym bardzo szybko doprowadziłaby do zaniechania tego ryzykownego proceduru, bowiem w takiej sytuacji stałby się on mało zyskowny.

Polska ciągle znajduje się na etapie kreowania swojej wizji rozwoju, co ma istotne znaczenie w wyborze modelu gospodarki żywnościowej. Jak zaznaczono we wstępie, w przeciwieństwie do wielu innych branż i sektorów, produkcja rolna i przetwórstwo to istotny i strategiczny obszar życia, który dotyczy nas wszystkich. Produkcja żywności jednoznacznie zaliczana jest do strategicznych sektorów, których nie można oddać pod chciwy rząd biotechnologicznych korporacji. Aktualny stan polskiej gospodarki żywnościowej, choć na pewno nie jest idealny, posiada kilka specyficznych wyróżników jakości, które określają ważne aspekty zdrowotnego stanu społeczeństwa, potencjał rynku wewnętrznego i ciągle jeszcze olbrzymi, choć słabo wykorzystany potencjał eksportowy.

¹⁵ J.M. Smith, *Genetic Roulette. The Documented Health Risks of Genetically Engineered Foods*, Yes! BOOKS, Fairfield, Iowa 2007.

Podsumowanie

1. Jediną logiczną i naukowo udowodnioną wizją rozwoju polskiego rolnictwa i przetwórstwa żywności jest jego model pozbawiony organizmów genetycznie modyfikowanych.
2. Należy wykreować lub wzmocnić bodźce prowadzące do rozwoju rolnictwa i przetwórstwa ekologicznego, a ten kierunek rozwoju oznacza wzrost możliwości eksportu polskich produktów żywnościowych.
3. Ważnym elementem polskiej gospodarki żywnościowej powinno być zwiększenie udziału w rynku produktów ekologicznych, regionalnych i tradycyjnych. Również w tym przypadku należy absolutnie zakazać wprowadzania do upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych, bowiem związane z nimi zanieczyszczenia rynek tych produktów skasowałyby do zera.
4. Proekologiczny i prozdrowotny model gospodarki rolnej w pełni odpowiada koncepcji zrównoważonego rozwoju: gwarantuje funkcjonowanie gospodarstw rodzinnych, rozwija potencjał rolnictwa ekologicznego, zwiększa produkcję regionalną i tradycyjną. Ważnym jest też fakt ochrony zasobów ekosystemów, związany z tym modelem.
5. Tylko prozdrowotne i projakościowe wyróżniki polskiej gospodarki żywnościowej (których zazdrości nam świat) zagwarantują funkcjonowanie polskiego modelu gospodarki rolnej.
6. Proekologiczna restrukturyzacja produkcji i przetwórstwa żywności będzie podstawowym czynnikiem kształtowania zdrowia społeczeństwa.
7. Należy dążyć do ograniczania udziału w rynku i konsumpcji bardzo niskiej jakości produktów światowych korporacji, wprowadzając przepisy prawne nakazujące informowanie klienta o obecności w produkcie wszystkich dodatków (w tym także używanych pestycydów), o miejscu pochodzenia produktu – producent powinien być precyzyjnie wymieniony.

Bibliografia

- Bakan J., *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, Wydawnictwo Lepszy Świat, Warszawa 2006.
- Bakan J., *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, Constable, London 2005.
- Garbacz M., *Analiza stanowisk wybranych państw UE w kontekście aktualnych wydarzeń związanych z instalowaniem w Unii upraw roślin transgenicznych (GMO) – ekspertyza*, (w:) Ogólnopolska Konferencja Programowa *Polska wolna od GMO*, Warszawa, Sejm RP, 5 marca 2008.
- Jaroszewska-Nowak E., *Stanowisko Zachodniopomorskiego Stowarzyszenia Producentów Żywności Metodami Ekologicznymi EKOLAND*, (w:) Ogólnopolska Konferencja Programowa *Polska wolna od GMO*, Warszawa, Sejm RP, 5 marca 2008.
- Połanecki P., *Czy Polska może obronić się przed inwazją GMO?*, (w:) Ogólnopolska Konferencja Programowa *Polska wolna od GMO*, Warszawa, Sejm RP, 5 marca 2008.
- Smith J. M., *Genetic Roulette. The Documented Health Risks of Genetically Engineered Foods, Yes!* BOOKS, Fairfield, Iowa 2007.
- Smith J. M., *Seeds of Deception, Yes!* BOOKS, Fairfield, Iowa 2003.

Sustainable Development in the Agro-Food Economy – Contemporary Problems and Ideas for the Future

Summary

According to many scientists, the major threat for the human and environment is nowadays implementation of genetically modified organisms (GMO) into the agricultural production processes. It is dangerous and it requires expressing brave “no” towards permanent attempts of GMO introduction to Poland. By this way we can save and utilise the export potential of the Polish agriculture and save family agricultural farms including ecological farms. The aim of this paper is to present some basic elements in creation of vision for the sustainable Polish food economy. The presented outcomes are a result of many scientific researches and own conclusions. The presented analysis allows claiming that the model of sustainable Polish food agriculture and processing industry needs to be a GMO-free model.

Key words: sustainable development, agro-food economy, GMO.

JEL codes: Q01, Q18

Устойчивое развитие в пищевой экономике – современные проблемы и концепции будущего

Резюме

Как доказывают многие ученые, самую большую в настоящее время угрозу для окружающей среды и человека представляет использование в сельскохозяйственном производстве генетически модифицированных организмов. Только выражая решительное «нет» постоянным попыткам ввести в Польшу ГМО, мы спасем и используем экспортный потенциал польского сельского хозяйства, спасем семейные фермы, в том числе экологические. Цель рассуждений – представить некоторые основные элементы формирования устойчивого образа польской пищевой экономики; использовали как результаты научных исследований многих авторов, так и собственные размышления. Проведенный анализ позволяет констатировать, что устойчивая модель польского сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности должна остаться моделью, свободной от ГМО.

Ключевые слова: устойчивое развитие, пищевая экономика, ГМО.

Коды JEL: Q01, Q18

Joanna Godlewska
Politechnika Białostocka

SZANSE I BARIERY REALIZACJI POLITYKI KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM

Streszczenie

Celem rozważań jest dokonanie analizy uwarunkowań realizacji lokalnej polityki klimatyczno-energetycznej. W opracowaniu zdefiniowano pojęcie lokalnej polityki klimatyczno-energetycznej oraz przedstawiono propozycję jej zakresu w nawiązaniu do obowiązujących uwarunkowań prawnych. Omówiono również możliwości realizacyjne w postaci dostępnych instrumentów na szczeblu lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem szans i barier w ich wykorzystywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: polityka klimatyczno-energetyczna, zrównoważony rozwój, gmina.

Kody JEL: Q01, Q48, Q58

Wstęp

Racjonalne gospodarowanie energią i przeciwdziałanie zmianom klimatu jest obecnie jednym z najistotniejszych obszarów polityki zrównoważonego rozwoju zarówno na poziomie globalnym, krajowym, jak i lokalnym. Na kształt polityki energetycznej w Polsce na wszystkich szczeblach zarządzania największy wpływ ma dorobek prawny Unii Europejskiej, a szczególnie tak zwany pakiet klimatyczno-energetyczny, w tym dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹ oraz dyrektywa 2009/29/WE zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych². Główne cele wynikające z tych aktów prawnych dotyczą zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych o 20% w horyzoncie czasowym do 2020 roku oraz zmniejszenia wielkości emisji gazów cieplarnianych w państwach Unii Europejskiej o 20%. W myśl zasady „myśl globalnie – działaj lokalnie” istotną rolę w kreowaniu, jak i w realizowaniu polityki klimatyczno-energetycznej odgrywają samorządy lokalne.

Celem rozważań jest dokonanie analizy uwarunkowań realizacji lokalnej polityki klimatyczno-energetycznej. Podjęto w nim próbę odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki sprzyjają realizacji założeń i celów polityki klimatyczno-energetycznej na szczeblu lokalnym w warunkach polskich, a które z nich stanowią barierę we wdrażaniu takiego kierunku rozwoju. W opracowaniu zdefiniowano pojęcie lokalnej polityki klimatyczno-

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. Urz. UE L 140, 5.06.2009.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. UE L 140, 5.06.2009.

-energetycznej oraz przedstawiono propozycję jej zakresu w nawiązaniu do obowiązujących uwarunkowań prawnych. Omówiono również możliwości realizacyjne w postaci dostępnych instrumentów na szczeblu lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem szans i barier w ich wykorzystywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego.

Polityka klimatyczno-energetyczna jako element realizacji zasad zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym

Lokalna polityka energetyczno-klimatyczna to świadoma działalność samorządów terytorialnych w zakresie zrównoważonego gospodarowania energią, mająca na celu z jednej strony zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego na terenie gminy, a z drugiej strony zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu energetyki zarówno na klimat, jak i na inne elementy środowiska.

Założenia lokalnej polityki energetyczno-klimatycznej wynikają przede wszystkim z przyjętych do realizacji celów dwóch powiązanych ze sobą polityk sektorowych państwa: polityki energetycznej i polityki ekologicznej. Z racji tego, niejako automatycznie realizowana jest jedna z zasad zrównoważonego rozwoju, a mianowicie zasada integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi. Ponadto we wdrażaniu polityki klimatyczno-energetycznej mają odzwierciedlenie dwie inne zasady: prewencji oraz sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Realizacja zasady prewencji ma odzwierciedlenie w działaniach na rzecz ochrony klimatu, w tym szczególnie przy uwzględnieniu rozwoju odnawialnych źródeł energii. Obejmuje także przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z produkcją odpadów. Działania te są zgodne również z zasadą sprawiedliwości międzygeneracyjnej, w myśl której istnieje konieczność zachowania zasobów energetycznych dla przyszłych pokoleń. Dodatkowo realizowana jest ona przez podejmowanie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej.

Przy formułowaniu polityki energetyczno-klimatycznej gminy należy przede wszystkim uwzględnić cele i priorytety zapisane w dokumentach rządowych: *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*³ i *Polityce ekologicznej państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do 2016 roku.*⁴ W pierwszym z tych dokumentów zostały określone między innymi takie priorytety jak: poprawa efektywności energetycznej, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii i ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. Na szczeblu lokalnym priorytety te odnoszą się do:

- 1) realizacji zadań wynikających z *Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej*⁵, w tym pełnienia przez jednostki samorządu terytorialnego wzorcowej roli w zakresie oszczędnego gospodarowania energią i informowaniu społeczeństwa o podejmowanych działaniach i osiągniętych efektach. Ponadto organy samorządu terytorialnego są zobowiązane do oszacowania ilości energii zużywanej przez nie w ciągu roku oraz do uzyskania oszczędności w tym zakresie na poziomie nie mniejszym niż krajowy cel w zakresie oszczędności energii (9% do 2016 roku);
- 2) maksymalizacji wykorzystania istniejącego lokalnie potencjału energetyki odnawialnej;
- 3) dążenia do zastąpienia do 2030 r. ciepłowni zasilających scentralizowane systemy ciepłownicze polskich miast źródłami kogeneracyjnymi;

³ *Polityka ekologiczna państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do 2016 roku*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.

⁴ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

⁵ *Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej (EEAP)*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.

- 4) rozwoju scentralizowanych lokalnie systemów ciepłowniczych, który umożliwi osiągnięcie poprawy efektywności i parametrów ekologicznych procesu zaopatrzenia w ciepło oraz podniesienia lokalnego poziomu bezpieczeństwa energetycznego;
- 5) rozbudowy sieci dystrybucyjnej gazu ziemnego na terenach słabo zgazyfikowanych, w szczególności na terenach północno-wschodniej Polski;
- 6) lepszego wykorzystania dostępnych instrumentów realizacji lokalnej polityki energetycznej, takich jak: partnerstwo publiczno-prywatne jako możliwość finansowania zadań z zakresu gospodarowania energią, czy też dokumenty planistyczne jako możliwość wydania odpowiednich decyzji lokalizacyjnych;
- 7) przyjęcia planów zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe gmin;
- 8) budowy biogazowni rolniczych, przy założeniu powstania do 2020 r. średnio jednej biogazowni w każdej gminie;
- 9) rozwoju pozyskiwania energii odnawialnej z odpadów zawierających materiały ulegające biodegradacji, np. z odpadów komunalnych;
- 10) przygotowywania na szczeblu gminnym strategii rozwoju energetyki;
- 11) przygotowywania spójnych planów inwestycyjnych na poziomie gmin i przedsiębiorstw energetycznych⁶.

W dokumencie *Polityki ekologicznej państwa* określono cele w zakresie poprawy jakości środowiska, powstrzymania niekorzystnych zmian klimatu oraz ochrony zasobów naturalnych. Dotyczą one również sektora energetycznego, w którym konieczne jest zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych oraz oszczędzanie energii, polegające na zmniejszeniu jej zużycia, podwyższeniu sprawności wytwarzania energii oraz ograniczeniu strat energii w przesyłce i dystrybucji.

Formułując lokalną politykę klimatyczno-energetyczną należy również uwzględnić zalecenia *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej*⁷, w której postawiono cel osiągnięcia 14% udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie paliw pierwotnych kraju w 2020 roku. Stwierdzono też, że ze względu na brak dużego potencjału technicznego energii odnawialnej, jej źródła mają niewielki bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo energetyczne w skali państwa. Mogą natomiast odgrywać znaczną rolę w lokalnych bilansach paliw pierwotnych. W przyjętym w 2010 roku przez rząd *Krajowym Planie Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*⁸ zawarta jest prognoza rozwoju odnawialnych źródeł energii opartego na biomasie i energetyce wiatrowej. W stosunku do celu przedstawionego w *Strategii rozwoju energetyki odnawialnej, w Krajowym Planie Działań...* został założony cel udziału OZE w całkowitym zużyciu energii brutto w 2020 roku na wyższym poziomie, bo w wysokości 15%.

Ważne zadania dla sektora publicznego określa ustawa o efektywności energetycznej⁹. Ustala ona krajowy cel wzrostu efektywności energetycznej do 2016 roku na poziomie 9% rocznie w stosunku do średniego zużycia w latach 2001-2005. Jednostki administracji publicznej mają wprowadzać środki poprawy efektywności energetycznej, m.in. takie jak: nabycie nowego urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzującego się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji lub wymiana, czy też modernizacja eksploatowanych już urządzeń. Innym przedsięwzięciem może być termomodernizacja budynków i sporządzenie audytu energetycznego budynków o powierzchni powyżej 500 m², których dana jednostka administracji jest właścicielem.

⁶ *Polityka energetyczna...*, op. cit.

⁷ *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2001.

⁸ *Krajowy Plan Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

⁹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 94, poz. 551).

Zakres lokalnej polityki klimatyczno-energetycznej

Określając zakres lokalnej polityki energetyczno-klimatycznej można przyjąć założenie, że stanowi ona jeden z elementów systemu zarządzania energią w gminie. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego wprowadzają na swoim terenie systemy zarządzania środowiskowego, takie jak ISO 14001 czy EMAS, których elementem jest polityka środowiskowa. Sensowne wydaje się więc potraktowanie struktury lokalnej polityki energetycznej, analogicznie do polityki środowiskowej gminy. Przyjmując to założenie, polityka klimatyczno-energetyczna powinna określać cele kierunkowe oraz zasady działania gminy. Będzie ona stanowić punkt odniesienia, względem którego oceniane będą wszystkie działania na szczeblu lokalnym w ramach ochrony klimatu i zarządzania energią. Powinna ona również spełniać ważną rolę w procesie komunikacji z przedsiębiorcami, mieszkańcami gminy, a także jednostkami sąsiednimi, wskazując na priorytety gminy w zakresie gospodarowania energią z uwzględnieniem ochrony klimatu.

W związku z powyższym, zakres polityki klimatyczno-energetycznej gminy powinien obejmować:

- zwięzły opis działalności gminy w zakresie gospodarowania energią z uwzględnieniem działań na rzecz ochrony klimatu,
- oświadczenie o intencjach władz lokalnych, w którym zostanie określona zarówno ich rola oraz sposób, w jaki proponują one zapewnić bezpieczeństwo energetyczne na swoim terenie,
- zobowiązanie władz lokalnych do ciągłego doskonalenia w obszarze zrównoważonej energetyki,
- zobowiązanie do zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska ze szczególnym uwzględnieniem emisji do atmosfery,
- zobowiązanie do przestrzegania przepisów prawnych i innych zaleceń zawartych w polityce energetycznej i ekologicznej państwa.

Ważne jest, aby polityka klimatyczno-energetyczna była napisana zwięźle i przejrzysto oraz była zrozumiała dla każdego mieszkańca gminy.

Możliwości realizacyjne gmin w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej

Realizacja lokalnej polityki klimatyczno-energetycznej może być wspierana przez zestaw instrumentów: planistycznych, ekonomicznych, organizacyjnych i społecznego oddziaływania.

Wśród instrumentów planistycznych, w osiągnięciu celów polityki klimatyczno-energetycznej na szczeblu lokalnym, największe znaczenie ma plan energetyczny. Jest to dokument, którego obowiązek opracowania został nałożony na gminy na mocy ustawy Prawo energetyczne¹⁰ i występuje pod pełną nazwą jako projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W planie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy lub jej części powinny zostać przedstawione propozycje wykorzystania odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji, co jest bezpośrednim nawiązaniem do celów ochrony klimatu.

¹⁰ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

Pomimo tego, że plany energetyczne mogą być skutecznym instrumentem realizacji polityki energetyczno-klimatycznej na poziomie lokalnym, to w skali kraju dokumenty te posiada około 30% gmin. Stopień realizacji tego ustawowego obowiązku jest bardzo zróżnicowany w zależności od województw. Według badań przeprowadzonych przez Fundację Efektywnego Wykorzystania Energii (FEWE) w 2011 roku, najwięcej gmin posiadało plany energetyczne w województwie pomorskim (ponad 80%) i województwie opolskim (ponad 70%). Najmniejsze zainteresowanie planowaniem energetycznym wykazują województwa wschodnie (lubelskie – około 10%, podlaskie i podkarpackie około 20%)¹¹. Jest to sytuacja niepokojąca, ponieważ właśnie te województwa mają wysoki potencjał w zakresie energetycznego wykorzystania biomasy, która obok energii wiatru uznawana jest w dokumentach rządowych za odnawialne źródło energii mające największe szanse na rozwój w warunkach polskich.

Zwiększenie zainteresowania gmin planowaniem energetycznym nastąpiło po wprowadzeniu istotnych zmian w prawie na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹². Ważnym zapisem było określenie terminu (na dzień 11.03.2012 r.) uchwalenia przez gminę pierwszych założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub ich aktualizacji. Ponadto, ustalenia zawarte w planie energetycznym powinny zostać uwzględnione w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a docelowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku wystąpienia różnic w tych ustaleniach należy doprowadzić do spójności obu dokumentów i zaktualizować studium. Podobnie spójność ta powinna dotyczyć pozostałych lokalnych dokumentów, takich jak: strategia zrównoważonego rozwoju gminy, program ochrony środowiska, czy też plan gospodarki odpadami. Z punktu widzenia ochrony klimatu istotne jest zachowanie spójności planu energetycznego z programem ochrony powietrza, który ze względu na to, że nie jest dokumentem obowiązkowym, rzadko jest sporządzany na szczeblu lokalnym. Dotyczy on przede wszystkim tych gmin, w których występują problemy z niską jakością powietrza i koniecznością wprowadzenia pilnych działań ochronnych.

Nowym instrumentem planistycznym, który od niedawna wspomaga polskie gminy w realizacji polityki klimatyczno-energetycznej jest plan działań na rzecz zrównoważonej energii (*SEAP*). Jest to dokument, w którym na podstawie sporządzonej bazowej inwentaryzacji emisji (*BEI*) zostają wskazane najbardziej odpowiednie obszary działań i możliwości realizacyjne dla osiągnięcia przez władze lokalne celu redukcji emisji CO₂¹³. W Polsce siedem gmin opracowało plany działań na rzecz zrównoważonej energii (Bielska, Warszawa, Elk, Dzierżoniów, Raciechowice, Łubianka, Bielsko-Biała)¹⁴. Są to gminy, które podpisały *Porozumienie Burmistrzów (Covenant of Mayors)*. Celem tej inicjatywy jest mobilizowanie podmiotów lokalnych i regionalnych do realizacji celów Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu, w tym redukcji emisji CO₂ o ponad 20% do 2020 roku poprzez działania na rzecz efektywności energetycznej i rozwoju energetyki za źródła odnawialnych.

¹¹ S. Liszka, *Wybrane narzędzia ochrony klimatu na poziomie lokalnym*, prezentacja z I Samorządowej Konferencji Klimatycznej, Warszawa, 19-20 kwietnia 2012, <http://www.chronmyklimat.pl> [dostęp: 10.05.2012].

¹² Ustawa z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 21, poz. 104).

¹³ *How to develop a sustainable energy action plan (SEAP) – a guidebook*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, s. 5.

¹⁴ Porozumienie między burmistrzami na rzecz zrównoważonej energii na szczeblu lokalnym, <http://www.porozumienieburmistrzow.eu> [dostęp: 10.05.2012].

Omawiając organizacyjne uwarunkowania sprzyjające realizacji polityki klimatyczno-energetycznej na szczeblu lokalnym należy wspomnieć o nowej normie ISO 50 001:2011 Systemy zarządzania energią – Wymagania i zalecenia użytkowania. Określa ona wymagania dotyczące oceny, wdrożenia, utrzymania i poprawy systemu zarządzania energią w organizacji. Celem systemu jest umożliwienie osiągnięcia wyników między innymi w zakresie poprawy efektywności energetycznej i w konsekwencji zmniejszenia zużycia energii. Norma ISO 50001 jest więc zgodna z założeniami polityki klimatyczno-energetycznej i może być włączona do zestawu środków sprzyjających jej wdrażaniu. Obecnie temat ten jest na tyle nowy, że nie ma jeszcze przykładów gmin, które wdrożyły sformalizowany system zarządzania energią na swoim obszarze. W jednym z projektów realizowanych w ramach opisanej wcześniej inicjatywy *Covenant of Mayors* zakłada się opracowanie i wdrożenie systemu zarządzania energią według normy ISO 50001 dla jednej wybranej jednostki samorządu terytorialnego.

Wśród instrumentów ekonomicznych dobre efekty w zakresie realizacji lokalnej polityki klimatyczno-energetycznej przynosi zwolnienie z podatku od nieruchomości w przypadku, gdy jej właściciel wykona termomodernizację budynku. Okres zwolnienia ze zobowiązań finansowych może być ustalony nawet na 10 lat. Instrumenty ekonomiczne realizacji polityki klimatyczno-energetycznej traktowane są też jako źródła finansowania działań związanych z rozwojem zrównoważonej energetyki. Do 2013 roku możliwe jest jeszcze korzystanie z funduszy unijnych w tym zakresie, przede wszystkim z *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, *Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* i 16 regionalnych programów operacyjnych. Finansowanie przedsięwzięć z zakresu energetyki na szczeblu lokalnym może się też odbywać przy wykorzystaniu narzędzia, jakim jest partnerstwo publiczno-prywatne. Ten instrument finansowy może mieć szczególne znaczenie przy realizacji takich inwestycji jak biogazownie.

Wśród instrumentów społecznego oddziaływania najważniejsze miejsce zajmuje edukacja ekologiczno-energetyczna społeczności lokalnej. Powinna ona obejmować zagadnienia oszczędności energii, poprawy efektywności energetycznej oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Istotną barierą w kształtowaniu odpowiednich zachowań społeczeństwa na rzecz ochrony klimatu jest specyficzne postrzeganie problemów zmian klimatycznych przez polskich polityków. Dominujące cechy tego stanowiska to:

- sceptycyzm dotyczący wyników badań naukowych wskazujących, że za obserwowane zmiany klimatu odpowiedzialna jest działalność człowieka, w tym przede wszystkim spalanie paliw kopalnych,
- przekonanie, że działania na rzecz ochrony klimatu niosą dla polskiej gospodarki wyłącznie koszty i nie przyniosą żadnych korzyści,
- niechęć do podejmowania aktywnych działań na rzecz odejścia od paliw kopalnych, budowy gospodarki niskoemisyjnej i ochrony klimatu,
- obarczanie polityki klimatycznej prowadzonej przez Unię Europejską winą za wprowadzane podwyżki cen energii i brak działań modernizacyjnych w sektorze energetycznym¹⁵.

Takie podejście polityków przekłada się często na podobne postrzeganie problemów ochrony klimatu przez władze lokalne. A to właśnie działania samorządów lokalnych dotyczące oszczędzania energii i poprawy efektywności jej wykorzystania powinny stanowić wzorzec do naśladowania dla podmiotów gospodarczych, jak również dla mieszkańców gminy. Pomocny może tu być wprowadzony w ustawie o efektywności energetycznej

¹⁵ Z. Karaczun, *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, (w:) M. Sobolewski (red.), *Polityka klimatyczna*, „Studia BAS” 2012, nr 1(29), s. 93.

obowiązek gmin w zakresie informowania na swoich stronach internetowych o podejmowanych działaniach i osiągniętych efektach.

Podsumowanie

Kreowanie i realizacja polityki klimatyczno-energetycznej zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju dotyczy nie tylko władz centralnych, ale także lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego w świetle obowiązującego i projektowanego prawa dysponują szerokim zestawem instrumentów wspierania realizacji tej polityki. Wśród instrumentów planistycznych największe znaczenie ma plan energetyczny. Korzyści z posiadania i realizacji tego dokumentu nie są jednak w pełni wykorzystywane i doceniane przez gminy. Natomiast pozytywnie należy ocenić fakt, że polskie gminy zaczęły opracowywać plany działań na rzecz zrównoważonej energii. W Polsce są to na razie działania prekursorskie, ale te pozytywne przykłady, ze względu na wyeksponowane w nich korzyści społeczno-ekonomiczne mają szansę na szybkie naśladowanie. Z instrumentów ekonomicznych wydaje się, że należy docenić znaczenie finansowania zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Nie ma jeszcze polskich przykładów PPP w zakresie realizacji lokalnej polityki energetycznej, co jest związane z niedoskonałością strony prawnej tego instrumentu, ale doświadczenia zagraniczne pokazują korzyści dla obu partnerów z zastosowania tego rozwiązania. Szeroka dyskusja zarówno wśród naukowców, jak i praktyków stwarza nadzieję na poprawę stanu prawnego PPP. W zakresie podnoszenia świadomości ekologiczno-energetycznej najbardziej skutecznym instrumentem jest edukacja ekologiczna, w tym informowanie społeczeństwa o stanie środowiska, zagrożeniach oraz modelowych rozwiązaniach służących zaspokojeniu potrzeb społeczeństwa i jednocześnie eliminujących negatywny wpływ na środowisko.

Skoordynowane wykorzystanie dostępnych instrumentów w obszarze zrównoważonego gospodarowania energią pozwala samorządom realizować liczne cele nie tylko w obszarze polityki energetycznej i klimatycznej, ale także ekologicznej, społecznej i gospodarczej.

Bibliografia

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. Urz. UE L 140, 5.06.2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. UE L 140, 5.06.2009.
- How to develop a sustainable energy action plan (SEAP) – a guidebook*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.
- Karaczun Z., *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, (w:) M. Sobolewski (red.), *Polityka klimatyczna*, „Studia BAS” 2012, nr 1(29).
- Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej (EEAP)*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007.
- Krajowy Plan Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

Liszka S., *Wybrane narzędzia ochrony klimatu na poziomie lokalnym*, prezentacja z I Samorządowej Konferencji Klimatycznej, Warszawa, 19-20 kwietnia 2012, <http://www.chronmyklimat.pl>
Polityka ekologiczna państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do 2016 roku, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

Strategia rozwoju energetyki odnawialnej, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2001.

Opportunities and Barriers of Climate and Energy Policy Realisation at the Local Level

Summary

The aim of the article is to analyse conditions of local climate and energy policy realisation. The local climate and energy policy are defined in the study and the proposal of its scope according to legal provisions are shown. There are also described possibilities of realisation in the form of available instruments at the local level. Opportunities and barriers of using those tools by local government units are identified.

Key words: climate and energy policy, sustainable development, municipality.

JEL codes: Q01, Q48, Q58

Шансы и барьеры осуществления климатической и энергетической политики на местном уровне

Резюме

Цель рассуждений – провести анализ обусловленностей осуществления местной климатической и энергетической политики. В разработке определили понятие местной климатической и энергетической политики и представили предложение ее диапазона в увязке с действующими правовыми положениями. Обсудили также возможности реализации в виде доступных инструментов на местном уровне, с особым учетом шансов и барьеров в их использовании единицами территориального самоуправления.

Ключевые слова: климатическая и энергетическая политика, устойчивое развитие, муниципалитет.

Коды JEL: Q01, Q48, Q58

Barbara Jaros

Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych

ZRÓWNOWAŻONA KONSUMPCJA W ŚWIETLE WYZWAŃ XXI WIEKU

Streszczenie

Konsumpcja stanowi akt zaspokojenia potrzeb człowieka wynikających z użytkowania określonego dobra materialnego lub usługi. Zrównoważona konsumpcja to zaspokajanie potrzeb w sposób umożliwiający realizację celów trwałego rozwoju. W sytuacji, gdy dochodzi do zakłóceń w tzw. sferach konsumpcji mamy do czynienia z konsumpcją niezrównoważoną. Wyróżnia się następujące sfery konsumpcji: potrzeb, środków zaspokojenia potrzeb oraz zachowań konsumenckich. Konsumpcja niezrównoważona realizowana jest na masową skalę w ramach tzw. społeczeństwa konsumpcyjnego. Jest to społeczeństwo, którego członkowie pełnią przede wszystkim rolę konsumentów. Konsumować zaś można niemalże wszystko: dobra materialne i usługi, przeżycia, uczucia oraz zwierzenia. Mimo iż jednostka jest w stanie podjąć rozmaite starania w celu uczynienia swojej konsumpcji bardziej zrównoważoną, zmiana na większą skalę nie będzie możliwa bez dokonania zmian systemowych.

Słowa kluczowe: zrównoważona konsumpcja, społeczeństwo konsumpcyjne, potrzeby człowieka.

Kody JEL: E21, Q01

Wstęp

Badacze zajmujący się konsumpcją w swych rozważaniach poszukują odpowiedzi na pytania, na które jak dotąd nie udzielono jednoznacznej odpowiedzi. Pierwsze z nich związane jest z pojęciem władzy i suwerennością konsumentów. Czy ludzie kupują to, czego naprawdę potrzebują, czy może raczej to, do czego „potrzebowania” są nakłaniany?

Drugie ważne pytanie dotyczy sensu konsumpcji. Czy w głównej mierze celem konsumpcji jest instrumentalne nabywanie dóbr i usług dla celów praktycznych, czy też raczej poprzez konsumpcję możemy pokazać nasz status, pozycję społeczną? Samochód na przykład może być z jednej strony traktowany jako środek transportu, a z drugiej jako symbol statusu. Co w takim razie decyduje o jego zakupie, bądź wymianie na nowszy model?

Nadrzędnym celem zrównoważonego rozwoju jest trwała poprawa jakości życia. Pytaniem wymagającym odpowiedzi jest jak ten cel osiągnąć przy równoczesnym dążeniu do uczynienia konsumpcji bardziej zrównoważoną. Taka konsumpcja stanowi niezbędny warunek zrównoważonego rozwoju. Celem rozważań jest przedstawienie niezbędnych warunków zrównoważenia konsumpcji w świetle realizacji wymienionego powyżej celu nadrzędnego.

Istota konsumpcji

Pojęcie konsumpcji jest uważane w naukach społecznych za kluczowe. J. Szczepański określił konsumpcję jako „elementarną konieczność życia”¹. Na podstawie definicji przytoczonych w pracy S. Zaremba-Warnke można stwierdzić, że istotą konsumpcji jest zaspokojenie różnorodnych potrzeb konsumpcyjnych człowieka, których przedmiotem są dobra materialne i usługi². Zdaniem J. Baudrillarda, konsumpcja jest „czynnym i zbiorowym zachowaniem, jest przymusem i nakazem, moralnością i instytucją. Jest całym systemem wartości, wraz z wszystkim tym, co to pojęcie implikuje, czyli pełnionymi przezeń funkcjami integracji grupowej i kontroli społecznej”³.

Konsumpcja zrównoważona

Zrównoważona konsumpcja może być rozumiana jako etyczna praktyka zmniejszania konsumpcji w celu ograniczenia wpływu na środowisko⁴. M. Janoś-Kresło uważa, że „konceptę zrównoważonej i trwałej konsumpcji należałoby ująć jako interpretację pojęcia trwałego rozwoju odniesionego do sfery spożycia”⁵.

D. Kielczewski definiuje zrównoważoną konsumpcję jako „taki kształt jej procesów, który umożliwi realizację celów trwałego rozwoju”⁶. Z kolei H. Jastrzębska-Smolaga, prekursorka badań nad zrównoważoną konsumpcją w Polsce, definiuje ją jako „taki proces korzystania z dóbr i usług, któremu odpowiada zaspokojenie potrzeb przynoszące lepszą jakość życia, ale pod dwoma równocześnie spełnianymi warunkami:

1. realizacji tych celów będzie towarzyszyło równoczesne radykalne obniżanie zużycia zasobów naturalnych i energii, ograniczanie emisji odpadów i zanieczyszczeń środowiska naturalnego oraz zaprzestanie stosowania materiałów toksycznych;
2. uzyskiwanie lepszej jakości życia przez obecne pokolenia, nie stanie się przeszkodą na drodze satysfakcjonującej realizacji zaspokajania potrzeb, przez przyszłe pokolenia”⁷.

Do aspektów zrównoważonej konsumpcji zalicza się⁸:

- aspekt ekonomiczny – związany z ustaleniem właściwej proporcji pomiędzy konsumpcją bieżącego pokolenia a konsumpcją przyszłych pokoleń;
- aspekt ekologiczny – związany z wybieraniem takich form konsumpcji, które są możliwie najmniej uciążliwe dla środowiska oraz z maksymalizowaniem użyteczności konsumpcji przy jednoczesnym zachowaniu użyteczności i jakości zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego;

¹ J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, PWE, Warszawa 1981, s. 132.

² S. Zaremba-Warnke (red.), *Marketing ekologiczny*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 9-15.

³ J. Baudrillard, *Spoleczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006, s. 94.

⁴ D. Evans, Consuming conventions: sustainable consumption, ecological citizenship and the worlds of worth, “Journal of Rural Studies” 2011, No. 27, s. 110.

⁵ M. Janoś-Kresło, *Konsumpcja jako proces zaspokajania potrzeb*, (w:) M. Janoś-Kresło, B. Mróz (red.), *Konsument i konsumpcja we współczesnej gospodarce*, SGH, Warszawa 2006, s. 76.

⁶ D. Kielczewski, *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008, *op. cit.*, s. 61.

⁷ H. Jastrzębska-Smolaga, *W kierunku trwałej konsumpcji. Dylematy, zagrożenia, szanse*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 72-73.

⁸ D. Kielczewski, *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008, s. 61.

- aspekt społeczny – oznaczający, że wszyscy ludzie mają równy dostęp do wszelakich dóbr, w tym, w pierwszym rzędzie, dóbr społecznie pożądaných; preferowane są te spośród form konsumpcji, które minimalizują powstawanie problemów społecznych lub przyczyniają się do ich niwelowania;
- aspekt psychologiczny – konsumpcja przyczynia się do ustalenia stanu równowagi pomiędzy dobrobytem a dobrostanem;
- aspekt demograficzny – związany z aspektem społecznym, oznaczający, że przynależność do danej grupy demograficznej lub społeczno-zawodowej nie ogranicza dostępu do dóbr społecznie pożądaných;
- aspekt przestrzenny – społeczeństwo zaspokaja swoje potrzeby konsumpcyjne w sposób, który nie łamie zasad ładu przestrzennego;
- aspekt intertemporalny – wszystkie wymienione powyżej aspekty zrównoważonej konsumpcji będą możliwe do zrealizowania także w przyszłości (w nieograniczonej perspektywie czasowej).

Potrzeby a pragnienia

Konsumpcja stanowi akt zaspokojenia potrzeby człowieka w wyniku użytkowania określonego dobra materialnego lub usługi. Potrzeby odnoszą się do „tego, co jest człowiekowi niezbędne, aby istniał jako organizm, rozwijał się jako osoba i był wolny psychicznie”. Pragnienia natomiast „to pożądanía i apetyty, które nieraz odpowiadają temu, co potrzebne jednostce naprawdę, a nieraz są dla niej szkodliwe”⁹. Jak w takim razie rozpoznać, kiedy człowiek realizuje potrzeby, a kiedy pragnienia? Otóż w sytuacji, gdy człowiek kieruje się sensem swojego istnienia – rozwija się, a co za tym idzie utrzymuje właściwy dystans psychiczny wobec potrzeb i pragnień. Człowiek, który posiada cel nadrzędny, czyli, innymi słowy, wie, jaki jest cel jego istnienia, może oprzeć swoje życie na własnych zasadach, samemu podejmować decyzje czy w danej chwili ulec pokusie „chceń” czy kierować się potrzebami. Jak pisze K. Obuchowski, „to, że człowiek może jednych stanów rzeczy chcieć, a innych potrzebować, stwarza dylemat o następujących konsekwencjach: albo spełniając się dla siebie, pozna swoje potrzeby i im podporządkuje pragnienia, czyniąc je składnikiem realizacji siebie i czyniąc siebie odpowiedzialnym za swoje życie, albo spełniając się w sobie, podda się pragnieniom, a one zdominują jego życie i zniszczą go jako osobę”.

Potrzeby nie stanowią głównej siły napędowej zachowań konsumpcyjnych. Tą siłą jest pożądanie¹⁰. Obecne społeczeństwo konsumentów posuwa się o krok dalej – dąży do zaspokojenia pożądaní zachciankami. Nie chodzi już o to, by konsument pożądał rzeczy, których być może tak naprawdę nie potrzebuje; obecnie dąży się do tego, aby konsument kupował rzecz czy usługę, której wcale nie pożądał, a którą nabywa wiedziony impulsem. Galerie handlowe znakomicie służą realizacji zachcianek, gdzie w czasie przechadzki alejkami galerii przychodzi ochota, aby kupić tę czy ową rzecz, której zakupu wcale się nie planowało.

Potrzeby konsumpcyjne można rozumieć jako „wyzwalający aktywność gospodarczą stan konieczności posiadania i (lub) użytkowania przedmiotów, wynikający z osiągniętego poziomu rozwoju środowiska człowieka oraz jego wymogów jako struktury biopsycho-

⁹ K. Obuchowski, *Galaktyka potrzeb. Psychologia dążeń ludzkich*, Zys i S-ka, Poznań 2000, s. 15.

¹⁰ Z. Bauman, *Konsumenci w społeczeństwie konsumentów*, cykl wykładów dziekańskich, *Gospodarka i społeczeństwo*, wykład piąty, Wydawnictwo UE, Łódź 2007, s. 13.

socjalnej”¹¹. Potrzeby konsumpcyjne są zaspokajane poprzez zachowania konsumenckie. J. Woś określa je jako „przygotowanie decyzji wyboru produktu lub usługi zgodnie z indywidualną skalą preferencji i realnie dostępną siłą nabywczą oraz dokonanie zakupu”¹².

Konsumpcja niezrównoważona

Konsumpcja niezrównoważona to konsumpcja, w której dochodzi do zakłóceń w obszarach konsumpcji. Te zakłócenia mogą dotyczyć:

- sfery potrzeb – równowaga w tej sferze jest zaburzona wtedy, gdy potrzeby odczuwane przez konsumenta nie są jego własnymi potrzebami, a są to potrzeby sztucznie wykreowane przez np. specjalistów od reklamy i marketingu, bądź tworzą się w wyniku porównań społecznych;
- sfery środków zaspokojenia potrzeb – do zakłóceń dochodzi wtedy, gdy środki zaspokajania potrzeb nie służą w istocie do ich zaspokojenia¹³;
- sfery zachowań konsumenckich – nierównowaga pojawia się wtedy, gdy z kilku sposobów zaspokojenia potrzeby konsument wybiera te, które stanowią większe obciążenie dla środowiska¹⁴.

Jedną z form, w której przejawia się konsumpcja niezrównoważona stanowi konsumpcjonizm. Jest to konsumpcja nadmierna, nieuzasadniona potrzebami biologicznymi czy społeczno-kulturowymi. Konsumpcjonizm jest realizowany oraz stymulowany poprzez tzw. nowe środki konsumpcji¹⁵. Są to miejsca lub struktury, które umożliwiają i zachęcają do konsumowania przeróżnych rzeczy. Jak twierdzi Ritzer, miejsca takie mnożą się z zawrotną szybkością. Można tu wyróżnić świątynie konsumpcji, nazywane tak z racji swojego magicznego, czy wręcz religijnego charakteru. Należą do nich między innymi bary szybkich dań, galerie i centra handlowe, supermarkety, katalogi sprzedaży wysyłkowej, internetowe portale handlowe, parki wodne¹⁶. Ponadto do miejsc, które naśladują świątynie konsumpcji zalicza się: obiekty sportowe takie jak kluby tenisowe, ośrodki narciarskie, ośrodki fitness, zamknięte luksusowe osiedla, obiekty edukacyjne, placówki medyczne i szpitale, muzea. Świątynie konsumpcji często łączą wiele funkcji w jednym. Przykład współczesnych kin pokazuje, jak efektywne może być połączenie rozrywki z konsumpcją żywności. Przed seansem można zaopatrzyć się w sklepiku kinowym, przy czym zakupie-

¹¹ J. Senyszyn, *Potrzeby konsumpcyjne. Wstęp do ekonomicznej teorii potrzeb*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 1995, s. 66.

¹² J. Woś, (red.), *Zachowania konsumenckie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 13.

¹³ M. Max-Neef, *Human Scale Development. Conception, Application and Further Reflections*, Apex Press, New York – London 1991.

M. Max-Neef wyróżnia:

- środki zakłócające i niszczące (*violators and destructors*) – przykładem może tu być wyścig zbrojeń, który miał zaspokoić potrzebę bezpieczeństwa, lecz w istocie sprawił, że ludzie poczuli się mniej bezpieczni, jak również pozbawił ich możliwości zaspokojenia innych potrzeb,
- pseudo-środki (*pseudo-satisfiers*) – na przykład rozmowy telefoniczne lub internetowe pseudo-zaspokajające potrzeby miłości, uczucia, kontaktów,
- środki hamujące (*inhibiting satisfiers*) – na przykład oglądanie telewizji zaspokaja naszą potrzebę odpoczynku i relaksu, lecz równocześnie pozbawia zaspokojenia potrzeb tożsamości, tworzenia, uczestnictwa.

¹⁴ Na przykład pokonanie krótkiego, trzykilometrowego dystansu do pracy, sklepu itp. może być wykonane pieszo, przy użyciu roweru, autobusu, samochodu. Pozornie mało znaczący wybór konsumenta implikuje czy będziemy mieli do czynienia z konsumpcją zrównoważoną bądź niezrównoważoną. – Ponadto jest szansa, że gdy konsument skorzysta z alternatywnego środka transportu (np. roweru), poczuje się lepiej, co zwiększy prawdopodobieństwo ponownego jego wykorzystania w przyszłości.

¹⁵ G. Ritzer, *Magiczny świat konsumpcji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2004, s. 21-23.

¹⁶ Tamże, s. 23 i nast.

nie napoju i kukurydzy jest, dla rodziców czy opiekunów najmłodszych widzów, niemalże koniecznością.

Park wodny jest przykładem, który pokazuje, że pierwotna potrzeba ruchu, który w tym przypadku przejawia się za pomocą pływania, została sprowadzona na dalszy plan. Na pierwszy plan wysuwa się oferta towarzysząca, tj. sauny, strefy wellness & spa, zjeżdżalnie, fitness, sklepy, restauracje, kawiarnie, czyli wszystko to, co wiąże się z wydatkowaniem jak największej ilości pieniędzy. Potrzeba pływania, która kiedyś była możliwa do zaspokojenia w miesiącach ciepłych w naturalnych zbiornikach wodnych, teraz coraz częściej jest realizowana w sztucznie stworzonym świecie.

Do nowych środków konsumpcji mogą być zaliczone oferty tygodniowe sieci handlowych (takie oferty przygotowuje na przykład sieć sklepów Lidl czy Tchibo). Potencjalny klient zawniasu otrzymuje gazetkę z tygodniową ofertą. Zwykle jest to oferta tematyczna, która jest dostępna tylko w danym tygodniu. Zachęca się w ten sposób konsumentów do zakupu produktów, które nie są im *de facto* potrzebne.

Spółeczeństwo konsumpcyjne

Konsumpcja niezrównoważona realizowana jest na masową skalę w ramach tzw. społeczeństwa konsumpcyjnego. Jak pisze Z. Bauman, „jest to takie społeczeństwo, które ustawia swych członków w roli konsumentów głównie, do tej roli ich przede wszystkim trenuje, wywiązania się z tej głównie roli wymaga i wedle jej spełniania ich ocenia”¹⁷. Z. Bauman podkreśla, że w społeczeństwie konsumentów celem konsumpcji nie jest już posiadanie i używanie przedmiotów. Tym celem jest nieskończenie powtarzany akt nabywania i pozbywania się przedmiotów, czyli celem jest konsumpcja sama w sobie. W interesie członków społeczeństwa konsumpcyjnego leży jak najszybsze zaspokajanie ciągle tworzących się pragnień i zachcianek.

Z. Bauman spostrzegł, że w społeczeństwie konsumentów wszystko jest na sprzedaż, że konsumenci wręcz sami przekształcają się w towary. Bauman nazywa to zjawisko najpilniej strzeżonym sekretem społeczeństwa konsumpcyjnego. Bycie sławnym jest marzeniem o przemianie w niezwykły towar, odróżniający się od całej masy innych towarów. Bycie sławnym to pojawianie się na pierwszych stronach gazet, na milionach ekranów. Bycie sławnym to bycie zauważanym, to bycie osobą, o której się mówi. Na widok publiczny wystawione są także uczucia i najintymniejsze zwierzenia, które mogą stanowić autopromocję.

Konsumenci mają obecnie możliwość uczestniczenia w atrakcjach konsumpcyjnych nawet przy braku wystarczających środków. W tym celu znakomicie sprawdzają się karty kredytowe. Wykorzystując je często zapomina się o prostej prawdzie, że zaciąganie kredytu to nic innego jak pożyczanie od siebie samego z przyszłości.

Kolejną cechą konsumpcji niezrównoważonej jest dewaluacja produktu zaraz po jego zakupie. Nieproporcjonalnie dużo czasu poświęca się na produkcję i wypromowanie produktu po czym zachęca się, aby ten sam produkt jak najszybciej trafił na wysypisko śmieci.

Spółeczeństwo konsumentów i społeczeństwo wytwórców (inaczej społeczeństwo produkcyjne) charakteryzują się pewnymi przeciwstawnymi cechami. Porównanie to zawarto w tabeli 1.

¹⁷ Z. Bauman, *Konsumenci w społeczeństwie konsumentów*, op. cit., s. 5.

Tabela 1
Spoleczeństwo konsumentów a społeczeństwo wytwórców

Syndrom konsumpcyjny	Syndrom wytwórczy
Natychmiastowe zaspokojenie pragnień, natychmiastowa satysfakcja	Odkładanie zaspokojenia pragnień na później i wyrzekanie się doraźnych przyjemności
Szybkie i sprawne pozbywanie się niepotrzebnych przedmiotów pożądania	Przywiązanie do rzeczy, trwałe posiadanie, długofalowe pożytki
Nowość rzeczy	Długowieczność rzeczy
Orientacja: hedonistyczna	Orientacja: eudajmonistyczna
Dominacja wypoczynku	Dominacja pracy
Egoizm, partykularne interesy jednostki	Solidarność społeczna
Słowa kluczowe: przemijalność, doznania, zmysły, obfitość, nagromadzenie, nadmiar, wielość, marnotrawstwo	Słowo kluczowe: trwanie, etos pracy, rozum

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Bauman, *Konsumenci w społeczeństwie konsumentów, cykl wykładów dziekańskich, Gospodarka i społeczeństwo, wykład piąty*, Wydawnictwo UE, Łódź 2007.

Ważnym problemem, który dostrzega większość członków współczesnego społeczeństwa to brak czasu. Zagadnienie to przeanalizował W. Muszyński. Stwierdza, że znaczną część czasu wolnego pochłania obecnie korzystanie z mediów (telewizja, komputery, Internet, telefony komórkowe). Media te dostarczają jednakże biernego odpoczynku, w efekcie czego konsument może paradoksalnie powiedzieć „czuję się zmęczony” zamiast „zmęczyłem się”, co mogłoby być efektem aktywnego wypoczynku fizycznego. Jak stwierdza Muszyński, „problem współczesnych ludzi polega nie na realnym braku czasu, lecz na nieumiejętnym jego wykorzystaniu”¹⁸.

Zakupy są kolejną czynnością, która przynosi straty czasu. Chodzenie po zakupy łączy się z tzw. flaneryzmem, czyli aktywnością polegającą na obserwacji życia miejskiego, wędrowaniem po galeriach handlowych. Jednakże spacer po sklepach tylko pozornie odprężają i pozwalają na odpoczynek. W rzeczywistości przebywanie w sztucznie stworzonym świecie nie służy ani zdrowiu, ani rozwojowi.

Reklama jest tym elementem kultury konsumpcyjnej, który skutecznie ją stymuluje. Reklama nazywana jest wręcz „głównym instrumentem ideologicznym naszych czasów, a ideologią, którą głosi, jest konsumpcja”¹⁹. Reklama uczestniczy w kształtowaniu człowieka-konsumenta (*homo consumerus*) wierzącego, że konsumpcja stanowi klucz do poczucia szczęścia.

Jedną z form, w której przejawia się nieźrównoważona konsumpcja jest współczesna turystyka. Jak pisze W. Wątroba, „w epoce ponowoczesnej turystyka stała się aktywnością przede wszystkim konsumpcyjną”. Dominującymi cechami turystyki jest sztuczność oraz brak naturalności. Turysta udając się w egotyczne miejsca niejako podświadomie szuka tam tego, co jest mu bliskie, co może znaleźć w sąsiedztwie swojego domu. Zdaniem G. Ritzera, ponowoczesny turysta oczekuje, że jego urlop będzie spełniał cztery określone warunki. Pierwszy dotyczy unikania nieprzewidywalności zdarzeń i warunków. Turysta

¹⁸ W. Muszyński, *Syndrom braku czasu we współczesnym społeczeństwie*, (w:) W. Muszyński (red.), *NOWY WSPANIAŁY ŚWIAT? Moda, konsumpcja i rozrywka jako nowe style życia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 14.

¹⁹ W. Wątroba, *Spoleczeństwo konsumpcyjne*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 134.

oczekuje, że „nie będzie wielu, jeśli jakichkolwiek, niespodzianek”. Drugi warunek wiąże się z wysoką efektywnością urlopu. Większość postturyistów chce za wydane pieniądze „jak najwięcej zobaczyć i przeżyć tak dużo, jak to możliwe”. Trzecim warunkiem udanego urlopu jest prawidłowa kalkulacja kosztów, która dotyczy uprzednio skalkulowanych kosztów pobytu oraz posiadania dokładnego planu pobytu. Ostatnim warunkiem jest wysoki stopień kontroli warunków związanych z pobytem na urlopie. Turysta oczekuje przebywania z ludźmi, których zachowanie jest ściśle kontrolowane przez plan wycieczki, oczekuje ściśle kontrolowanej oferty turystycznej w której nie ma miejsca na żadne nieprzewidywalne zdarzenia czy niespodzianki²⁰.

Jedzenie jest kolejnym obszarem, który jest kształtowany poprzez kulturę konsumpcyjną. Jak podkreśla T. Sobierajski, jedzenie nie oznacza tylko konsumpcji dla przyjemności bądź zaspokojenia fizjologicznych potrzeb. Jedzenie to również produkcja i dystrybucja. We współczesnym świecie jedzenie jest coraz częściej produkowane na masową skalę i to właśnie ta produkcja wywiera coraz większy wpływ na to, co spożywamy. Współcześnie coraz częściej spożywamy wysoko przetworzoną żywność, która być może oszczędza czas potrzebny do przygotowania posiłku, ale z drugiej strony wywiera zgubny wpływ na nasze zdrowie²¹.

Niezbędne warunki zrównoważenia konsumpcji

Zdaniem G. Ritzera, zmiana w zachowaniu konsumentów nie odniesie skutku bez istotnych zmian w świątyniach konsumpcji, reklamie i przemyśle kart kredytowych²². Jest to ważny wniosek, który wymaga głębszego zastanowienia. Z lektury jego książki wynika, że zrównoważona konsumpcja nie będzie możliwa bez przeprowadzenia zmian systemowych. G. Ritzer uważa, że nie jest realne, aby konsumenci poprzez zmianę swoich indywidualnych zachowań mogli rozwiązać problem niezrównoważonej konsumpcji. Takie zachowania obejmują szereg propozycji, wśród których można wyróżnić: panowanie nad pragnieniami, dobrowolne nakładanie na siebie ograniczeń, dzielenie się z innymi, unikanie kupowania w celach terapeutycznych. Zmiana taka nie jest możliwa z kilku powodów:

1. Uczucie przyjemności płynące z przebywania w świątyniach konsumpcji – konsumpcja w coraz mniejszym stopniu wiąże się z nabywaniem towarów i usług a w coraz większym stopniu związana jest z rozrywką. G. Ritzer powątpiewa w to, że konsumenci mogliby dobrowolnie wyrzec się przyjemności, które dają korzystanie z nowych środków konsumpcji.
2. Uczucie przyjemności płynące z konsumowania rzeczy i usług, które zapewniają wyższy status (Veblenowska teoria ostentacyjnej konsumpcji); teoria ta mówi o tym, że w swoich wyborach ludzie naśladują postępowanie klasy o szczebel wyżej w systemie stratyfikacji społecznej (Veblen był zdania, że ludzie zniosą nawet nędzne prywatne życie, byle tylko mieć publiczne symbole, które uważają za godne pożądanego)²³.
3. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa. Jak pisze G. Ritzer, „pragnienie bezpieczeństwa nie jest oczywiście niczym złym. Jednakże społeczeństwo jako całość scedowało odpowiedzialność za zapewnienie bezpiecznego otoczenia na firmy komercyjne. (...) ludzie spędzają znaczną część wolnego czasu w środowisku o charakterze komercyjnym, które wciąga ich w życie polegające na konsumowaniu”. Jest to błędne koło –

²⁰ Tamże, s. 230-231.

²¹ T. Sobierajski, *Lekko i strawnie*, „Sens” 2012, nr 04/43, s. 90-93.

²² G. Ritzer, *Magiczny świat konsumpcji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2004, s. 312.

²³ Tamże.

im więcej rzeczy robimy w otoczeniu skomercjalizowanym, tym bardziej lgniemy do niego i tym trudniej jest nam się wydostać z tego zakłętego kręgu.

Wydaje się, że pewną poprawę, przynajmniej w jakości jednostkowego życia, może przynieść równoważenie negatywnych trendów związanych z konsumpcją ich pozytywnymi odpowiednikami. Są to:

Trend 1: znikające przywiązanie do rzeczy. Przeciwwagę stanowi „moc ich uchwycenia i krzepa przywiązania”.

Trend 2: wszystko jest na sprzedaż. Przeciwwagę stanowi czas. Jak pisze J. Wiśniewski, „czas to najcenniejszy podarunek jaki możemy dostać od innych”²⁴.

Trend 3: pośpiech, brak czasu. Przeciwwagę stanowi korzystanie z czasu wolnego w świadomy sposób oraz poświęcanie należytej uwagi wykonywanym czynnościom. „Uczucie czyjegoś zasłuchania, czyjejs absolutnej uwagi jest tak samo ważne jak czułość. Albo może nawet ważniejsze”²⁵.

Trend 4: zanik cierpliwości. Jak pisze Bauman, „cierpliwy konsument to *contradictio in adiecto*”. Przeciwwagę stanowi kultywowanie cierpliwości.

Trend 5: korzystanie z punktów handlowo-usługowych. Przeciwwagę stanowi: „nie jechać!”. Jednakże, zdaniem Ritzera, świątynie konsumpcji sprawiają, że myślenie o konsumpcji przenika świadomość coraz większej liczby ludzi przez coraz większą ilość czasu. Niebezpieczeństwo wszystkich owych atrakcyjnych miejsc konsumpcji tkwi w tym, że nawet jeśli ludzie udają się do centrum handlowego tylko w celu towarzyskim, ich myśli niechybnie będą obracać się (również) wokół konsumpcji. Nowe środki konsumpcji przekształcają nasz sposób myślenia oraz działania w kierunku coraz większej koncentracji naszego życia na konsumpcji.

Trend 6: skomercjalizowana turystyka. Przeciwwagę stanowi: nowa, moralna turystyka. Do jej form zalicza się min. zieloną turystykę oraz ekoturystykę. O tej formie turystyki mówi się, że jest to tzw. „turystyka z misją”. Taka turystyka przynosi korzyści również mieszkańcom odwiedzanych miejsc. Przeciwwagę dla skomercjalizowanej turystyki stanowi wypoczynek podczas urlopu tylko w jednym miejscu oraz dobre poznanie tego miejsca.

Trend 7: ponowoczesna kultura konsumpcyjna żywności. Przeciwwagę stanowi: „mądrze jeść!”. Jest to proces zadawania sobie tzw. głębokich pytań. „może już czas posłuchać tego, co nam mówi nasz organizm? Co mnie należycie karmi? Co mnie zdrowo odżywia? Co tak naprawdę jest dla mnie dobre?”²⁶. Może to być trudne ponieważ nasza zdolność wyboru zdrowych, służących potrzebom naszego organizmu potraw jest spaczona smakiem potraw doprawianych wzmacniaczami smaku, słodzikami (jest to na przykład glutaminian sodu bądź syrop glukozowo-fruktozowy). Produkcja, dystrybucja i konsumpcja są ze sobą związane i wzajemnie się warunkują. Produkuje się to, co ludzie chcą jeść, lub to, co się wmówi ludziom, że chcą jeść. Ludzie emocjonalnie poddają się takim nakazom.

Trend 8: proces makdonaldyzacji społeczeństwa. Przeciwwagę stanowi: wtedy, gdy jest to tylko możliwe korzystać z systemów niezracjonalizowanych. Należy poszukiwać nisz, bezpośrednich kontaktów z drugim człowiekiem oraz niezracjonalizowanych alternatyw.

Trend 9: wzrastające korzystanie z kredytów. Przeciwwagę stanowi: edukacja w zakresie racjonalnego posługiwania się nowoczesnymi instrumentami finansowymi. Ważnym ele-

²⁴ J.L. Wiśniewski, *188 dni i nocy*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2008.

²⁵ J.L. Wiśniewski, *Los powtórzony*, Prószyński Media, Warszawa 2011.

²⁶ T. Sobierajski, *op. cit.*, s. 93.

mentem tej edukacji jest poznanie jawnych i ukrytych kosztów kart kredytowych. Wiedza na temat tych kosztów stanowi poważny czynnik zwiększający umiejętności racjonalnego korzystania z kart kredytowych. Do kosztów tych zalicza się: koszty związane z wydaniem karty, opłaty za prowadzenie rachunku, koszty z tytułu korzystania z pieniędzy banku, takie jak: wysokość prowizji za pobieranie pieniędzy z bankomatu, wysokość kwoty minimalnej oraz oprocentowanie jej spłaty, termin spłaty kwoty minimalnej, wysokość oprocentowania kwoty niespłaconego zadłużenia po upływie okresu nieoprocentowanego. W literaturze przedmiotu panuje przekonanie, że edukacja fiskalna powinna być włączona do programów nauki szkolnej.

Podsumowanie

Konsumpcja przybiera niezrównoważony charakter wtedy, gdy jest utrzymywana w stanie ciągłego niezaspokojenia oraz gdy skłania nas do zaspokojenia bardziej pragnień, pożądań czy zachcianek niż prawdziwych potrzeb. Używa się tu sformułowania „przymus kupowania”. Z pewnością można stwierdzić, że łatwiejsze jest opisanie czym konsumpcja zrównoważona nie jest. W literaturze przedmiotu szczegółowo opisane są zachowania będące zaprzeczeniem konsumpcji zrównoważonej. Skrócony przegląd tych zachowań zaprezentowano w niniejszej pracy. Na poziomie jednostki na pewno możliwe jest uczynienie konsumpcji bardziej zrównoważoną. Można mieć wątpliwości, czy zmiana taka jest możliwa na poziomie społeczeństwa. Istotą społeczeństwa dobrobytu jest przecież zbytek, kult nowości oraz nadmiar. Pytanie J. Baudrillarda jest w istocie pytaniem wymagającym głębszej refleksji: „Czy dobrobyt w swej istocie zyskuje sens jedynie poprzez marnotrawstwo?”²⁷. W świetle tego pytania konsumpcja zrównoważona przedstawia się jako jedno z ważniejszych wyzwań XXI wieku.

Bibliografia

- Baudrillard J., *Spoleczeństwo konsumpcyjne. Jego mity i struktury*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2006.
- Bauman Z., *Konsumenci w społeczeństwie konsumentów, cykl wykładów dziekańskich, Gospodarka i społeczeństwo, wykład piąty*, Wydawnictwo UE, Łódź 2007.
- Evans D., *Consuming conventions: sustainable consumption, ecological citizenship and the worlds of worth*, „Journal of Rural Studies” 2011, No. 27.
- Janoś-Kresło M., *Konsumpcja jako proces zaspokajania potrzeb*, (w:) Janoś-Kresło M., Mróz B. (red.), *Konsumenci i konsumpcja we współczesnej gospodarce*, SGH, Warszawa 2006.
- Jastrzębska-Smolaga H., *W kierunku trwałej konsumpcji. Dylematy, zagrożenia, szanse*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Kielczewski D., *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008.
- Max-Neef M., *Human Scale Development. Conception, Application and Further Reflections*, Apex Press, New York – London 1991.
- Muszyński W., *Syndrom braku czasu we współczesnym społeczeństwie*, (w:) Muszyński W. (red.), *NOWY WSPANIAŁY ŚWIAT? Moda, konsumpcja i rozrywka jako nowe style życia*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

²⁷ J. Baudrillard, *op. cit.*, s. 37.

- Obuchowski K., *Galaktyka potrzeb. Psychologia dążeń ludzkich*, Zysk i S-ka, Poznań 2000.
- Ritzer G., *Magiczny świat konsumpcji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2004.
- Ritzer G., *Makdonaldyzacja społeczeństwa*, Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2005.
- Senyszyn J., *Potrzeby konsumpcyjne. Wstęp do ekonomicznej teorii potrzeb*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 1995.
- Sobierajski T., *Lekko i strawnie*, „Sens” 2012, nr 04/43.
- Szczepański J., *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, PWE, Warszawa 1981.
- Wątroba W., *Spoleczeństwo konsumpcyjne*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Wiśniewski J.L., *188 dni i nocy*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2008.
- Wiśniewski J.L., *Los powtórzony*, Prószyński Media, Warszawa 2011.
- Woś J. (red.), *Zachowania konsumentów – teoria i praktyka*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003.
- Zaremba-Warnke S. (red.), *Marketing ekologiczny*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Sustainable Consumption in the Light of the XXI Century Challenges

Summary

Consumption means the act of satisfying human needs issuing from the use of certain tangible good or service. Sustainable consumption means meeting the needs in a way that the objectives of sustainable development are realised. In the situation when it comes to interferences in the so-called areas of consumption, we deal with unsustainable consumption. There are known the following consumption spheres: the sphere of needs, the sphere of satisfying the needs and the sphere of consumer behaviours. Unsustainable consumption is realised on a massive scale in the so-called consumer society. It is a society whose members serve primarily as consumers. In that society, one can consume almost everything: material goods and services, experiences, feelings and confidences. Although one is able to take a variety of efforts to make his or her consumption more sustainable, a large-scale change will not be possible without making general changes.

Key words: sustainable consumption, consumer society, human needs.

JEL codes: E21, Q01

Устойчивое потребление в свете вызовов XXI века

Резюме

Потребление представляет собой акт удовлетворения потребностей человека, вытекающих из использования определенного материального блага или услуги. Устойчивое потребление – удовлетворение потребностей таким образом, который дает возможность достигать целей постоянного развития. В ситуации, когда выступают перебои в так называемых сферах потребления, мы имеем дело с неустойчивым потреблением. Выделяют следующие сферы потребления: потребностей, средств удовлетворения потребностей и потребительского по-

ведения. Неустойчивое потребление осуществляется в крупном масштабе в рамках так называемого потребительского общества. Это общество, члены которого выполняют прежде всего роль потребителей, потреблять же можно почти все: материальные блага и услуги, переживания, чувства и признания. Хотя индивид в состоянии предпринять различные усилия для того, чтобы его потребление стало более устойчивым, изменение в большем масштабе не будет возможным без проведения системных изменений.

Ключевые слова: устойчивое потребление, потребительское общество, человеческие нужды.

Коды JEL: E21, Q01

Agnieszka Kałaska, Piotr Przybyłowski
Akademia Morska w Gdyni

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ POWIATÓW GDYNIA I PUCK W ŚWIETLE WYBRANYCH WSKAŹNIKÓW EKONOMICZNYCH, EKOLOGICZNYCH I SPOŁECZNYCH

Streszczenie

Zrównoważony rozwój powiatów to wdrażanie i monitorowanie celów określonych w Strategiach Rozwoju. Pomiar tych procesów możliwy jest poprzez analizę wskaźników zrównoważonego rozwoju. W pracy przedstawione zostały wybrane i przykładowe wskaźniki rozgranione na trzy łady: ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Pomimo sąsiedztwa powiatów Gdynia i Puck, rozwój tych powiatów jest bardzo zróżnicowany.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój.

Kody JEL: Q01, Q55, R11, R51

Wstęp

Na przestrzeni ostatnich lat szeroko rozumiany zrównoważony rozwój stał się neuraliczną częścią koncepcji rozwoju. Rozwój zrównoważony w aspektach gospodarczych, społecznych, środowiskowych i kulturowych zapewnia trwałą poprawę jakości życia pokoleń i doskonalenia działań determinujących rozwój społeczeństwa.

Zrównoważony rozwój często określany jest jako nowa filozofia rozwoju cywilizacyjnego, globalnego obejmująca nie tylko rolnictwo (*sustainable agriculture*), ale wszelkie procesy rozwojowe i grupy społeczne w ujęciu środowiskowym. Zrównoważony rozwój to rozwój trwały, samopodtrzymujący. Zasadnicza zmiana w podejściu do wartości ekologicznych, odrzucenie destrukcyjnych przyrodniczo praktyk z przeszłości stanowią podstawę do dzisiejszego ekorozwoju.

Termin „zrównoważony rozwój” został wprowadzony podczas konferencji w Sztokholmie w 1972 roku, jednak samo pojęcie ekorozwoju dokładniej zostało zdefiniowane w 1975 roku na III Sesji Zarządzania Programem Narodów Zjednoczonych Ochrony Środowiska (*United Nations Environment Programme – UNEP*). Uznano wówczas, iż wspólnota społeczna, która realizuje idee zrównoważonego rozwoju to: społeczeństwo, uznające nadrzędność wymogów ekologicznych, które nie mogą być zakłócone przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy, zdolne do samosterowania swoim rozwojem w celu utrzymania homeostazy i symbiozy z przyrodą, a więc respektujące oszczędną produkcję i konsumpcję oraz wykorzystywanie odpadów, dbające o przyszłościowe konsekwencje podejmowanych działań, a więc także o potrzeby i zdrowie przyszłych pokoleń¹.

¹ *Ochrona środowiska człowieka – humanistyczne widzenie świata*, „Prace Naukowe polskiego Klubu Ekologicznego”, tom 1, Kraków 1984.

Uwzględniając szeroko rozumianą ochronę środowiska przyrodniczego została przyjęta koncepcja zrównoważonego rozwoju obowiązująca w naszym kraju od 1992 roku. Wówczas podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju, w Rio de Janeiro, zostało przyjętych pięć podstawowych dokumentów: *Agenda 21*, *Deklaracja z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju*, *Ramowa Konwencja w sprawie Zmian Klimatu*, *Konwencja o Bioróżnorodności oraz Deklaracja o Ochronie Lasów*.

Jednak rozwój zrównoważony dotyczy wszystkich aspektów życia: politycznych, społeczno-gospodarczych, przyrodniczych, toteż obliuguje do działań we wszystkich trzech kierunkach na różnych poziomach: lokalnym, powiatowym, wojewódzkim, państwowym i światowym.

Warunkiem skuteczności wprowadzania koncepcji zrównoważonego rozwoju (z warunkiem uwzględnienia jego trwałości) na każdym poziomie zarządzania jest opracowanie i wdrożenie narzędzi pomiaru tego rozwoju. Podstawowym elementem tego systemu jest ustalenie i przyjęcie wskaźników, które umożliwiają diagnozowanie i prognozowanie rozwoju zrównoważonego².

Celem pracy jest przedstawienie wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju na przykładzie powiatów Gdynia i Puck. Wskaźniki te zostały usystematyzowane według trzech łańców: środowiskowego, ekonomicznego, jak również społecznego. Analiza wybranych wskaźników przeprowadzona została w horyzoncie czasowym 2007-2009.

Charakterystyka powiatów Gdynia i Puck

Gdynia to miasto na prawach powiatu, położone w województwie pomorskim, nad Zatoką Gdańską. Od początku swojego istnienia (prawa miejskie uzyskała w 1926 roku) Gdynia gospodarczo związana była z morzem. Pod koniec ubiegłego wieku w Gdyni znacząco rozwinął się sektor finansowy, jak również siedziby firm z różnych branż. Na terenie Gdyni działa i rozwija się Pomorski Park Naukowo-Technologiczny. Morski port w Gdyni znajduje się na drugim, pod względem przeładunków, miejscu w Polsce, specjalizując się w przeładunkach kontenerów, uchodząc jednocześnie za jeden z najbardziej wszechstronnych portów na polskim wybrzeżu.

Na przestrzeni ostatnich lat Gdynia wyróżniała się dynamicznym rozwojem zarówno gospodarczym, jak i społecznym. W 1998 roku władze Gdyni uchwaliły pierwszą *Strategię Rozwoju Gdyni*, uwzględniającą cele rozwojowe na szczeblach gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Głównym i nadrzędnym celem rozwoju Gdyni jest osiągnięcie trwałego, akceptowanego społecznie i bezpiecznego ekologicznie rozwoju, pozwalającego dorównać europejskim standardom życia, przy pełnym wykorzystaniu zasobów przyrodniczych, ludzkich i kapitałowych oraz walorów położenia miasta³.

Władze powiatu Gdynia uchwaliły jednocześnie Program Ochrony Środowiska, jak również Plan Gospodarki Odpadami. Powyższe plany rozwojowe są w pełni realizowane i nieustannie monitorowane.

Powiat pucki usytuowany jest w aglomeracji Trójmiasta nad Zatoką Pucką. W skład powiatu wchodzi cztery gminy miejskie: Puck, Hel, Jastarnia i Władysławowo, jak również trzy gminy wiejskie: Kosakowo, Krokowa i Puck.

² J. Karol, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 6.

³ *Strategia Rozwoju Gdyni*, Gdynia 1998.

Położenie powiatu puckiego w znacznym stopniu warunkuje funkcjonowanie portu, który jest zarówno przystanią rybacką i niezależną mariną jachtową. Stanowi bazę dla floty rybackiej i rozwijającej się żeglugi turystycznej, jest także ośrodkiem sportów wodnych.

Rozwój gospodarczy gminy Puck w dużym stopniu jest zdeterminowany położeniem w pasie przymorskim na obszarze występowania dobrych gleb i licznych bogactw mineralnych. Mimo iż obecnie eksploatuje się jedynie surowce budowlane, to właśnie na ich bazie powstało i funkcjonuje kilka większych zakładów przemysłowych⁴.

Władze powiatu puckiego uchwaliły *Strategię Rozwoju Ziemi Puckiej*, determinującą zrównoważony rozwój w sześciu obszarach problemowych: rozwój turystyki, wzmocnienie potencjału gospodarczego, rozwój infrastruktury społecznej, rozwój infrastruktury technicznej, wzmocnienie kapitału ludzkiego oraz szeroko rozumiana ochrona przyrody. Władze powiatowe w Pucku uchwaliły jednocześnie *Program Ochrony Środowiska, Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego*, a także *Plan Gospodarki Odpadami*.

Rozwój regionalny, na poziomie powiatu, determinowany jest poprzez realizację celów strategii nadrzędnych. Priorytety rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym powinny być kompatybilne ze *Strategią „Europa 2020”*, *Strategią zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku*, *Strategią Polska 2030* czy *Polityką Ekologiczną Państwa*.

Analiza wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju

Najlepszym sposobem oceny zmian rozwojowych jest dobór wskaźników zrównoważonego rozwoju, które na dzień dzisiejszy opracowane są kompleksowo i wielopłaszczyznowo. Wskaźniki zrównoważonego rozwoju to podstawowe narzędzie monitoringu odsłaniające w sposób wymierny istotę koncepcji rozwoju. Umożliwiają stworzenie statystycznego obrazu kraju z punktu widzenia implementacji nowego paradygmatu rozwoju⁵.

Wskaźniki pozwalają na diagnozowanie sektorów problemowych, opiniowanie zmian systemowych, jak również ocenę działań strategicznych. Dostępność danych poprzez: GUS, Bank Danych Regionalnych, SAS i przejrzyste opracowania metodyczne, w szczególności prof. T. Borysa, dają możliwość oceny rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym.

Narzędziem informacyjno-diagnostycznym ułatwiającym predykcję są wskaźniki zrównoważonego rozwoju pogrupowane według poniższych trzech ładów.

W niniejszej pracy przedstawione zostały tylko wybrane, przykładowe wskaźniki na poziomie powiatowym.

Wybrane wskaźniki ładu środowiskowego

Wskaźniki ładu środowiskowego obejmują osiem obszarów tematycznych: zmiany klimatu, energia, ochrona powietrza, ekosystemy morskie, zasoby słodkiej wody, użytkowanie gruntów, bioróżnorodność, gospodarka odpadami. Poniższa tabela zawiera przykładowe wskaźniki ładu środowiskowego w powiatach Gdynia i Puck.

⁴ B. Poskrobko (red.), *Kształtowanie teorii i wdrożeniowe aspekty zrównoważonego rozwoju*, WSE, Białystok 2011.

⁵ *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, op. cit.

Tabela 1
Wskaźniki ładów środowiskowego

Rok	Powiat m. Gdynia	Powiat pucki
Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ludności faktycznej (w %)		
2007	94,7	70,9
2009	94,7	76,3
Udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej w ludności faktycznej (w %)		
2007	98,2	94,0
2009	98,2	94,3
Powierzchnia parków krajobrazowych w powierzchni powiatu ogółem (ha)		
2007	31,1	12,9
2009	31,1	12,9
Liczba pomników przyrody		
2007	61	108
2009	61	107
Zużycie wody na 1 mieszkańca		
2007	37,2	37,7
2009	37,3	38,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując wskaźniki dotyczące liczby ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej na terenie powiatu miasta Gdynia, to wskaźnik ten w latach 2007-2009 pozostaje na stałym poziomie. Nowo budowane, oddawane do użytku domy i mieszkania znajdują się na obszarze z dostępnością do sieci kanalizacyjnej, gdyż Gdynia w znacznym stopniu jest już objęta podstawową infrastrukturą techniczną. Na terenie powiatu puckiego wskaźnik dotyczący ilości ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej stale wzrasta. Objęcie coraz to większego obszaru siecią kanalizacyjną należy do priorytetów rozwojowych powiatu puckiego.

Podobna sytuacja przedstawia się w aspekcie sieci wodociągowej. Powiat miasta Gdynia w latach 2007-2009 utrzymywał relatywnie wysoki poziom (98,2%) dostępności usług wodociągowych. Na terenie powiatu puckiego, podobnie jak w poprzednim wskaźniku, sytuacja rok rocznie ulega poprawie i w roku 2009 wskaźnik udziału ludności korzystającej z sieci wodociągowej wzrósł do poziomu 94,3%.

Polska plasuje się na wysokim poziomie jeżeli chodzi o walory przyrodnicze. Na terenie naszego kraju od roku 2004 powierzchnia parków krajobrazowych stopniowo ulega nieznacznemu zmniejszeniu. W roku 2004 powierzchnia parków krajobrazowych wynosiła ogółem 8,05%, a w roku 2008 – 8,04%. Utrzymanie walorów przyrodniczych w Polsce jest istotne zarówno ze względów ekologicznych, jak i ekonomicznych, gdyż wzrastają wartości turystyczne. W powiatach Gdynia i Puck wartość wskaźnika dotyczącego powierzchni parków krajobrazowych w powierzchni powiatu ogółem utrzymuje się na stałym poziomie.

Liczba pomników przyrody w powiatach Gdynia i Puck mieści się na stałym poziomie w latach 2007-2009. Nieznaczny ubytek (1 pomnik przyrody) zaobserwować można w powiecie puckim. W obu powiatach wdrożony został *Program Ochrony Środowiska* monitorujący stan form przyrodniczo cennych.

Na podkreślenie zasługuje wskaźnik dotyczący zużycia wody na 1 mieszkańca. Na terenie Gdyni wskaźnik ten, w latach 2007-2009, nieznacznie uległ zwiększeniu. W powiecie puckim wartość wskaźnika uległa zwiększeniu. Na terenie naszego kraju od roku 2004 zużycie wody (wskaźnik eksploatacji sieci wodociągowej) uległ zmniejszeniu⁶. Celem nadrzędnym dla naszego kraju w aspekcie gospodarowania wodami jest realizacja *Ramowej Dyrektywy Wodnej*. Rozwój gospodarczy, rosnące potrzeby ludności determinują działania w zakresie szeroko rozumianej ochrony wód w Polsce, na każdym poziomie gospodarczym i społecznym.

Wybrane wskaźniki ładu ekonomicznego

Wskaźniki ładu ekonomicznego obejmują następujące dziedziny: rozwój gospodarczy, zatrudnienie, innowacyjność, transport, zrównoważone wzorce produkcji. W tabeli 2 zawarto cztery wybrane wskaźniki ładu ekonomicznego powiatów Gdynia i Puck w latach 2007-2009.

Tabela 2
Wskaźniki ładu ekonomicznego

Rok	Powiat miasta Gdynia	Powiat pucki
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (udział pracujących kobiet ogółem)		
2007	245,5	169,4
2009	261,9	171,4
Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców		
2007	128,29	103,80
2009	139,01	135,37
Środki uzyskane z budżetu UE w przeliczeniu na 1 mieszkańca		
2007	211 068,2	154 931,9
2009	125 313,0	53 435,4
Dochody własne budżetu powiatu na 1 mieszkańca (zł/os.)		
2007	2 401,93	1 635,83
2009	2 515,24	1 659,03

Źródło: jak w tabeli 1.

Na przestrzeni lat 2004-2009 w Polsce zanotowano ciągle, systematyczny wzrost wskaźnika zatrudnienia ogółu ludności. Jednak od roku 2009 notuje się obniżenie tego wskaźnika. W roku 2009 różnica we wskaźnikach zatrudnienia kobiet i mężczyzn różniła

⁶ *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski, op. cit.*

się o około 15%. Wskaźnik ten jest znacznie wyższy w powiecie gdyńskim, ze względu na większą dostępność do rynku pracy, jak również znaczną różnicę w liczbie zakładów pracy. Do roku 2009 (przed kryzysem) obserwowano znaczny wzrost wskaźnika zatrudnienia.

Wraz z rozwojem gospodarczym naszego kraju zwiększała się liczba podmiotów gospodarczych. Zarówno w powiecie miasta Gdynia, jak i powiecie puckim zaobserwować można sukcesywny wzrost liczby podmiotów gospodarczych rejestrowanych w systemie REGON. Intensywniejszy wzrost tego wskaźnika może znaleźć swoje uzasadnienie w zmianach sposobu rejestracji podmiotów gospodarczych – jednego okienka rejestracyjnego. Znaczny wzrost liczby podmiotów gospodarczych można zaobserwować w powiecie puckim.

Zdolność absorpcyjna środków z budżetu UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2004 wahała się na podobnym poziomie w wymienionych powiatach. Znaczące różnice pojawiły się w latach kolejnych, do roku 2009, w których w powiecie puckim zaobserwować można znaczący wzrost tego wskaźnika. Biorąc pod uwagę koncepcję spójności czy konwergencji w rozwoju regionalnym obszary bardziej mniej rozwijające się powinny otrzymywać większe wsparcie finansowe po to, by tworzyć warunki do likwidowania nadmiernych różnic rozwojowych.

Bardzo pozytywnym przejawem samowystarczalności finansowej powiatów jest sukcesywny wzrost dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Zarówno w powiecie puckim, jak i w Gdyni, przyrost dochodów nie jest znaczący, jednak wykazujący tendencję zwyżkową.

Wybrane wskaźniki ładu społecznego

Wskaźniki ładu społecznego prezentują siedem obszarów tematycznych: zmiany demograficzne, zdrowie publiczne, integracja społeczna, edukacja, dostęp do rynku pracy, bezpieczeństwo publiczne, zrównoważone wzorce konsumpcji. W tabeli 3 zawarto cztery przykładowe wskaźniki ładu społecznego w powiatach Gdynia i Puck.

W obu powiatach widać sukcesywny wzrost współczynnika przyrostu naturalnego. Na terenie powiatu puckiego występuje znacząco wyższy wskaźnik przyrostu naturalnego niż w powiecie miasta Gdynia. W całym kraju od roku 2004 obserwowany był systematyczny wzrost przyrostu naturalnego związany z wyżem demograficznym pokolenia z lat 80. ubiegłego stulecia. Różnica wartości przyrostu naturalnego powiatów Gdynia i Puck uwarunkowana jest dostępnością do rynku pracy, jak również dysproporcją w liczbie przedsiębiorstw, korporacji. Pomimo sukcesywnego wzrostu przyrostu naturalnego nadal wzrost ten jest na relatywnie niskim poziomie, co stanowi poważny problem w Polsce.

Bardzo pozytywną, malejącą tendencję można zauważyć analizując liczbę dzieci szkół podstawowych przypadających na 1 komputer. Zarówno w powiecie puckim, jak i w powiecie miasta Gdynia współczynnik ten zmniejsza się w kolejnych latach, jednak na terenie Gdyni jest on ustawicznie większy ze względu na zwiększoną liczbę dzieci uczęszczających do szkół podstawowych. Należy jednocześnie podkreślić, iż decydujące znaczenie ma tu inicjatywa lokalnych środowisk w dbaniu o edukację w zakresie technologii informatycznej.

Współczynnik zgonów niemowląt obliczany jest jako iloraz liczby zgonów niemowląt i liczby urodzeń żywych w danym okresie w przeliczeniu na 1000 urodzeń żywych. Na terenie powiatu miasta Gdynia współczynnik ten zmniejszył się w latach 2007-2009 w spo-

sób znaczący. Niepokojąca sytuacja występuje w powiecie puckim, gdzie współczynnik zgonów niemowląt w roku 2009 osiągnął wartość 8,8 promila. Najczęstszą przyczyną zgonów niemowląt są stany chorobowe powstające w okresie okołoporodowym, jak również w ciągu pierwszych 6 dni życia noworodka. Na terenie powiatu puckiego dostępność specjalistycznych placówek zdrowotnych jest znacznie mniejsza. Powiat miasta Gdynia sąsiaduje z aglomeracją miasta Gdańsk, w której znajdują się wojewódzkie ośrodki diagnostyczne i lecznicze.

Tabela 3
Wskaźniki ładu społecznego

Rok	Powiat miasta Gdynia	Powiat pucki
Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców (w promilach)		
2007	-0,2	5,6
2009	0,4	5,2
Liczba dzieci szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży (bez specjalnych) przypadająca na 1 komputer		
2007	24,87	17,38
2009	20,69	12,97
Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych		
2007	5,9	6,9
2009	4,4	8,8
Zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na 1 mieszkańca (w kWh)		
2007	868,9	905,7
2009	917,5	962,9
Przeciętna powierzchnia mieszkania (w m²)		
2007	60,3	94,9
2009	60,9	96,1

Źródło: jak w tabeli 1.

Kolejny wskaźnik ładu społecznego, tj. zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na 1 mieszkańca, zarówno w powiecie puckim, jak i miasta Gdynia, wykazuje z roku na rok tendencję wzrostową. Zwiększone zużycie energii elektrycznej spowodowane jest wzrostem liczby urządzeń energetycznych w gospodarstwach domowych (pralki, zmywarki zamrażalki, komputery, RTV). Rosnący wskaźnik zużycia energii elektrycznej, w latach 2007-2009, powinien być rekompensowany poprzez wprowadzanie urządzeń bardziej energooszczędnych zmniejszających zużycie energii elektrycznej oraz innych zasobów nieodnawialnych. Na terenie powiatu puckiego, ze względu na sprzyjające warunki środowiskowe, rok rocznie zwiększa się ilość turbin wiatrowych. Energia uzyskiwana z elektrowni wiatrowych uznana została za ekologicznie czystą.

Na uwagę zasługuje kolejny wskaźnik dotyczący przeciętnej powierzchni mieszkania. W powiecie puckim, jak również w Gdyni powierzchnia rok rocznie ulega zwiększeniu. Bardziej widoczne jest to w powiecie puckim, gdzie w 2009 roku wartość ta wynosiła 96,1 metra. Różnice pomiędzy powiatami spowodowane są zróżnicowaniem zabudowy.

W mieście Gdynia istnieje w znacznej części zwarta zabudowa wielorodzinna, w powiecie puckim przeważa budownictwo jednorodzinne.

Podsumowanie

Wdrażanie zrównoważonego rozwoju odbywa się najczęściej już na szczeblu lokalnym, regionalnym. Jednakże niezbędny jest monitoring procesów i zmian zachodzących na danym obszarze. Najskuteczniejszym narzędziem monitoringu w aspekcie społecznym, gospodarczym i środowiskowym jest system wskaźników.

Na podstawie przykładów wskaźników ujętych w powyższej pracy nie jest możliwa całościowa analiza porównawcza powiatów Gdynia i Puck. Jednakże biorąc pod uwagę wybrane wskaźniki można wysnuć pierwsze wnioski dotyczące szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju.

W zakresie ładu środowiskowego zauważyć można występowanie silnej korelacji w zakresie dostępności mieszkańców do infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej. Wartości obu tych wskaźników na terenie Gdyni utrzymują się na wysokim poziomie. Ze względu na różnice w zakresie urbanizacji pomiędzy powiatami wskaźniki te w powiecie puckim różnią się co do wartości w porównaniu z miastem Gdynia. Wskaźniki dotyczące powierzchni prawnie chronionych również mieszczą się na podobnym poziomie w stosunku do powierzchni powiatu.

W wypadku ładu ekonomicznego występuje współzależność pomiędzy liczbą podmiotów gospodarczych a wskaźnikiem zatrudnienia. Znaczące rozbieżności zauważyć można poddając analizie wskaźnik dotyczący środków pochodzących z budżetu UE, gdzie w powiecie puckim ilość unijnych środków była znacznie wyższa w roku 2009.

W aspekcie ładu społecznego znaczące różnice występują zarówno w przypadku wskaźnika dotyczącego przyrostu naturalnego, jak również liczby dzieci przypadających na 1 komputer w szkole podstawowej. Analizując wartości wskaźników na wszystkich poziomach zrównoważonego rozwoju, w poszczególnych ładach (środowiskowym, ekonomicznym i społecznym), można zauważyć wzajemne oddziaływanie tych zmian w horyzoncie czasowym. Monitoring procesów jest bardzo istotny, zatem istnieje konieczność wnikliwej analizy pełnej listy wskaźników zrównoważonego rozwoju w dłuższym okresie czasu.

Bibliografia

- Adamczyk J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2001.
- Borys T., *Obszary trans graniczne w statystyce regionalnej*, GUS, Warszawa 1999.
- Borys T., *Wskaźniki ekorozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Borys T. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2006.
- Borys T. (red.), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- Kalinowski T. (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005.

- Korol J., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Korol J., *Zarys metod modelowania struktur regionalnych*, Instytut Analiz, Diagnoz i Prognoz Gospodarczych, Szczecin 2003.
- Kozłowski S., *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Kozłowski S., *W drodze do ekorozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Poskrobko B. (red.), *Kształtowanie teorii i wdrożeniowe aspekty zrównoważonego rozwoju*, WSE, Białystok 2011.
- Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998.
- Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, GUS, Katowice 2011
- Ochrona środowiska człowieka – humanistyczne widzenie świata*, „Prace Naukowe polskiego Klubu Ekologicznego”, tom 1, Kraków 1984.
- <http://www.sas24.org>
- <http://www.stat.gov>

Sustainable Development of Gdynia and Puck Counties According to the Chosen Economic, Ecological and Social Indicators

Summary

Sustainable development of counties is realised by implementation and monitoring of the targets described in their Development Strategies. The measurement of those processes is done by the analysis of sustainable development indicators. In this paper, examples of such indicators are described and they are divided into three orderliness: economic, social and environmental. Despite the neighbourhood, development of Gdynia and Puck counties is very diverse.

Key words: sustainable development.

JEL codes: Q01, Q55, R11, R51

Устойчивое развитие повятов Гдыня и Пуцк в свете избранных экономических, экологических и социальных показателей

Резюме

Устойчивое развитие повятов (районов) – внедрение и мониторинг целей, определенных в стратегиях развития. Измерение этих процессов возможно посредством анализа показателей устойчивого развития. В работе представили избранные примерные показатели, распределенные по трем порядкам: экономическому, социальному и связанному с окружающей средой. Несмотря на соседство повятов Гдыня и Пуцк, развитие их весьма дифференцировано.

Ключевые слова: устойчивое развитие.

Коды JEL: Q01, Q55, R11, R51

Agnieszka Lorek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA POLSKIEGO SYSTEMU GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI W GMINACH

Streszczenie

Celem rozważań jest rozpoznanie najważniejszych uwarunkowań oraz wyzwań stojących przed organizatorami nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach oraz odpowiedź na pytanie, czy nowe rozwiązania przyczynią się do poprawy sytuacji, a tym samym do wypełnienia zobowiązań wobec UE. W opracowaniu posłużono się metodą analizy aktualnych dokumentów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz danych statystycznych. Obecnie funkcjonujący system gospodarki odpadami komunalnymi nie spełnia podstawowych wymogów dotyczących uzyskania zadowalających efektów ekologicznych oraz wymogów UE. Nowe zasady umożliwiają stworzenie systemu zintegrowanego na wzór innych państw europejskich. Pomimo istniejących zagrożeń (takich jak ograniczenie konkurencji, nie do końca jasne metody ustalania opłat) jest to krok w dobrym kierunku, dający szansę na rozwiązanie najbardziej dokuczliwych problemów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Słowa kluczowe: odpady komunalne, samorząd terytorialny, system gospodarowania odpadami komunalnymi.

Kody JEL: Q53

Wstęp

Wdrożenie racjonalnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w polskich gminach jest nierozwiązanym problemem od wielu lat. Obowiązujący system nie spełnia podstawowych wymogów dotyczących skuteczności i efektywności ekologicznej. Duża część odpadów wciąż trafia w sposób niekontrolowany do środowiska zaśmiecając przestrzenie publiczne, natomiast te, które są zbierane w sposób kontrolowany są przeważnie utylizowane przez składowanie. Brak wystarczających postępów w tym zakresie był poważnym impulsem do wdrożenia nowych rozwiązań i próby zmiany organizacji systemu. Celem rozważań jest rozpoznanie najważniejszych uwarunkowań oraz wyzwań stojących przed organizatorami nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach oraz odpowiedź na pytanie: czy nowe rozwiązania przyczynią się do poprawy sytuacji, a tym samym do wypełnienia zobowiązań przyjętych przez UE.

Stan obecny gospodarki odpadami komunalnymi

Obecny system gospodarowania odpadami komunalnymi w gminach opiera się na odpowiedzialności mieszkańców za odpady powstające na nieruchomościach będących ich własnością. Zgodnie z ciągle obowiązującym prawem, każdy właściciel nieruchomości

powinien mieć podpisaną umowę na odbieranie odpadów komunalnych z terenu jego nieruchomości. Podmioty działające na terenie danej gminy mają obowiązek przekazywania jej władzom informacji o umowach zawartych z właścicielami nieruchomości. Ewidencję tych umów prowadzą gminy. Istotnym problemem polskiego systemu jest niepełne pokrycie systemem zbiórki odpadów komunalnych i brak egzekucji tego obowiązku przez organy gmin. Według NIK, w ok. 70% gmin nie objęto mieszkańców zorganizowaną zbiórką wszystkich rodzajów odpadów komunalnych¹. Także dane GUS wskazują na braki w tym zakresie. W 2010 roku pokrycie to było szacowane na 79,8%². Taki stan rzeczy skutkuje powstawaniem dzikich wysypisk zaśmiecających przestrzenie publiczne oraz lasy. Lasy Państwowe szacują koszt związany z usuwaniem odpadów na około 20 milionów złotych rocznie. W Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie podjęto próbę zinventaryzowania „dzikich wysypisk”. Na jej podstawie ustalono, że na terenie RDLP funkcjonuje około 1 620 takich miejsc, a na sprzątanie wydano w 2011 r. około 945 tys. zł³.

Innym problemem polskiego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi pozostaje zmiana sposobów unieszkodliwiania. Głównym sposobem postępowania z odpadami w Polsce jest wciąż ich deponowanie na składowiskach (por. tabela 1).

Tabela 1
Sposoby unieszkodliwiania odpadów komunalnych jako % odpadów zebranych⁴

Wyszczególnienie	Sposób unieszkodliwiania (% odpadów zebranych)		
	Termicznie (w spalarniach)	Biologicznie (w kompostowniach)	Zdeponowane na składowiskach
2004	0,9	2,4	94,2
2005	0,5	3,4	92,2
2006	0,5	3	91
2007	0,4	2,7	90,2
2008	0,6	2,6	86,6
2009	1	5	78,2
2010	1	6	73,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Niepełne jest także pokrycie systemem zbiórki selektywnej. Wskaźniki zbiórki selektywnej wśród gospodarstw domowych wzrosły z 2,4% w 2004 r. do 8,7% w 2010 (por. tabela 2). Mimo widocznych postępów w tym zakresie to progres ten należy ocenić jako niewystarczający i zbyt wolny. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest wniosek Komisji Europejskiej o nałożenie kary finansowej na Polskę w wysokości 67 tys. euro dziennie za brak wdrożenia unijnych przepisów dotyczących zarządzania odpadami.

¹ Informacja o wynikach kontroli gospodarowania w gminach wybranych województw stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, Katowice 2010, s. 7-8.

² Ochrona Środowiska 2011, GUS, Warszawa 2011.

³ Problem zaśmiecania lasów, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Warszawie, <http://www.warszawa.lasy.gov.pl> [dostęp: 11.05.1012]

⁴ Dane nie sumują się do 100%.

Tabela 2

Odpady komunalne stałe zebrane z gospodarstw domowych

Wyszczególnienie	Odpady komunalne stałe zebrane z gospodarstw domowych			
	Ogółem w tys. ton	Ludność objęta zbiórką odpadów komunalnych w %	Wyselekcjonowane w tys. ton	Udział % odpadów wyselekcjonowanych w odpadach zebranych z gosp. domowych
2004	6768	-	166	2,4
2005	6496	68,9	198	3
2006	6886	73,9	259	3,8
2007	7040	76,3	345	4,9
2008	6879	78,1	451	6,6
2009	6907	79,1	543	7,7
2010	6896	79,8	597	8,7

Źródło: jak w tabeli 1.

Zastrzeżenia budzi również stan istniejącej infrastruktury gospodarki odpadami komunalnymi. Według Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2014, sumaryczna pojemność do wypełnienia składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których są składowane odpady komunalne, spełniających wymagania, wynosi 69,55 mln Mg (115,92 mln m³), co oznacza, że wystarczy ona jedynie na ok. 8 lat eksploatacji. W polskim systemie funkcjonują także składowiska nie spełniające wymagań dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, które nie zostały zamknięte do dnia 31 grudnia 2011 r. Wstępne dane Inspekcji Ochrony Środowiska wskazują, że w Polsce jest ok. 140 takich składowisk⁵. Braki występują także w zakresie spalarni odpadów oraz kompostowni. Według *Krajowego planu gospodarki odpadami 2014* w Polsce funkcjonuje 1 instalacja spalania odpadów komunalnych i 85 kompostowni. Z powyższych danych wynika, że w kraju istnieje niewystarczająca infrastruktura do zagospodarowania odpadów komunalnych, w tym ulegających biodegradacji⁶.

Reasumując, za podstawowe problemy systemu gospodarki odpadami komunalnymi na poziomie gmin uznać można:

1. ze strony gospodarstw domowych:
 - zawieranie umów na mniejszą ilość odpadów niż jest wytwarzane w gospodarstwie domowym,
 - nielegalne pozbywanie się odpadów (spalanie w piecach, porzucanie w lasach, zaśmiecanie miejsc publicznych);
2. ze strony władz samorządowych:
 - niepełne pokrycie systemem zbiórki odpadów komunalnych i brak egzekucji tego obowiązku przez organy gmin,

⁵ A. Jagusiewicz, *Składowiska odpadów – zamykanie i rekultywacja, stan kontroli środowiskowych w zakresie ochrony ziemi*, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Komunalnych Związków Gmin, <http://www.oskzg.pl/materialy/Warszawa/Jagusiewicz.pdf> [dostęp 11.05.2012].

⁶ *Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2010, s. 15-16.

- brak dostatecznego nadzoru nad prawidłowością wydawania zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych, a w szczególności nad metodami oraz miejscami odzysku i unieszkodliwiania odpadów,
 - braki w systemach ewidencji odpadów. Według NIK, informacje o odpadach odbieranych, poddawanych odzyskowi i unieszkodliwianiu w gminach nie były rzetelne⁷. Powoduje to, iż jednoznaczne ustalenie ilości powstających odpadów komunalnych jest bardzo trudne.
 - „rozmycie odpowiedzialności” – gminy nie były właścicielami odpadów komunalnych wytwarzanych na ich obszarze. Tym samym władze gmin nie czuły się odpowiedzialne za utrzymanie porządku na dużych obszarach gminy. Takie podejście skutkowało brakiem koncepcji całościowej polityki odpadowej w gminie,
 - brak rzetelnie przeprowadzonej analizy ekonomicznej kosztów uwzględniającej wszystkie elementy funkcjonowania systemu,
 - braki w infrastrukturze technicznej - dotyczące np.:
 - niedostatecznej ilości infrastruktury,
 - funkcjonowania infrastruktury niezgodnej z przepisami UE,
 - zbyt wolnego tempa rekultywacji zamykanych obiektów;
3. Ze strony przedsiębiorców:
- nastawienie na minimalizację kosztów bez uwzględnienia wymogów ekologicznych np. transport odpadów na odległe, tańsze składowiska,
 - zjawisko nieuczciwego dzielenia rynku pomiędzy konkretne firmy,
 - nieprawidłowości w ewidencji zbieranych odpadów.

Nowelizacja systemu

Prace nad założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, trwały kilka lat. Głównym powodem nowelizacji ustawy były zobowiązania związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Wchodząc do UE, Polska zobowiązała się do ograniczenia wywozu odpadów na składowiska (szczególnie chodzi o zredukowanie masy składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji), których nie jest w stanie obecnie wypełnić. W rezultacie dnia 15 lipca 2011 r. została podpisana przez Prezydenta RP ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897). Ustawa daje 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy na wprowadzanie poszczególnych elementów systemu tj. do 1 lipca 2013 roku.

Nowe rozwiązania zaproponowane w nowelizacji Ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zakładają:

1. uszczelnienie systemu – dotyczy to przede wszystkim objęcia systemem zbiórki odpadów wszystkich mieszkańców gminy. Mieszkańcy nie będą już musieli samodzielnie zawierać umów z firmami odbierającymi odpady, zrobi to za nich gmina;
2. upowszechnienie prowadzenia selektywnego zbierania odpadów komunalnych – Ustawa zaleca stosowanie preferencyjnych stawek opłaty dla mieszkańców prowadzących zbiórkę selektywną;
3. zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji, kierowanych na składowiska odpadów, a więc spełnienie wytycznych UE;

⁷ Informacja o wynikach kontroli gospodarowania w gminach wybranych województw statymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji, NIK Delegatura w Katowicach, Katowice 2010, s. 7-8.

4. zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów;
5. wyeliminowanie nielegalnych, dzikich wysypisk odpadów, co przyczyni się do zmniejszenia zaśmiecenia, w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych;
6. skuteczny monitoring postępowania z odpadami komunalnymi;
7. skrócenie odległości na jakie transportowane są odpady komunalne z miejsc powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania.

Według nowych przepisów, gminy nie będą już zmuszone do przeprowadzania referendum gminnego, aby przejąć odpowiedzialność za całość systemu gospodarki odpadami. Wymóg przeprowadzenia referendum był bardzo trudny do spełnienia w praktyce (wymogi dotyczące frekwencji, uzyskanie konsensusu społecznego) i blokował w praktyce przejęcie systemu przez gminy. Przykład nielicznych samorządów (np. Pszczyna, Legionowo), które sprostaly wymogom pokazuje, że takie rozwiązania pozwalają na eliminację takich problemów jak zaśmiecanie lasów czy spalanie ich w domowych piecach. Jak stwierdza prezydent Legionowa Roman Smogorzewski: „Korzyści to przede wszystkim znacznie mniej odpadów podrzucanych do lasów i altanek. W 2008 roku, przed wprowadzeniem systemu, zebrano na terenie gminy 14 ton odpadów komunalnych, w 2009 r. było ich już 15,6 tony, w tym samym czasie zbiórka surowców wtórnych wzrosła z 580 ton do 1200, a odpadów biodegradowalnych ze 180 ton do aż 710 w 2009 r. (mimo że system działał dopiero od drugiego półrocza)⁸”.

Takie rozwiązania powodują ponoszenie pełnej odpowiedzialności samorządu terytorialnego za stan gospodarki odpadami na swoim terenie i dają możliwość realizacji własnej polityki odpadowej. Istotną zaletą i najważniejszym instrumentem, w który będą wyposażone gminy jest przejęcie „własności” odpadów komunalnych wytwarzanych na jej terenie. Jest to rozwiązanie powszechnie stosowane w innych państwach europejskich.

Nowe rozwiązania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi przynoszą wiele zmian dla przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów od mieszkańców. Gminy po przejściu kontroli nad odpadami będą zobowiązane wyłonić w drodze przetargu wykonawcę usługi odbioru odpadów komunalnych. Rozwiązanie to budzi wiele kontrowersji. Jak zauważa UOKiK w swoim raporcie, w przeciwieństwie do części usług komunalnych (np. związanych z istnieniem monopolu naturalnego w sektorze zaopatrzenia w wodę), rynek gospodarowania odpadami komunalnymi do tej pory spełniał techniczne i ekonomiczne warunki rynku konkurencyjnego. Na przestrzeni minionego dwudziestolecia rozwinął się sektor prywatny, który obsługiwał około 52% całego rynku odpadów komunalnych. Szacuje się, że na tym rynku w całym kraju działa obecnie 2 000 firm prywatnych⁹. Po wprowadzeniu nowych zasad sytuacja ulegnie zmianie. Konkurencja o klienta zostanie zastąpiona konkurencją o rynek. W ocenie UOKiK przyjęte rozwiązania są niekorzystne dla właścicieli nieruchomości, nie chronią konkurencji, a system został oceniony jako korupcyjogenny. Dotąd to konsumenci decydowali, który przedsiębiorca odbierał od nich śmieci. Wkrótce prawo wyboru takiej spółki przypadnie tylko i wyłącznie gminom. Do proponowanych zmian krytycznie odnosiły się organizacje reprezentujące przedsiębiorców z sektora prywatnego m.in. Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, Pracodawcy RP, PKPP „Lewiatan” czy też Polska Izba Gospodarki Odpadami¹⁰. Podnoszone argumenty dotyczą obaw o dumping cenowy, możliwości dogadywania przetargów, dzielenia między graczami stref wpływu

⁸ J. Zyśk, *W gminach po referendum*, „Odpady i Środowisko” 2011, nr 2(68).

⁹ *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów 2012, s. 33.

¹⁰ *Ibidem*, s. 26-28.

(konkurenci ustalają między sobą kto wygra i gdzie), tworzenia karteli przetargowych, rotacji ofert oraz sztuczek stosowanych w ustawianych przetargach polegających na rezygnacji zwycięzcy z przetargu ustępującego pola konkurentowi¹¹. Zastrzeżenia te są bardzo istotne, jednak pamiętać należy o podstawowym celu działania systemu gospodarki odpadami komunalnymi (zapewnienie ładu i porządku, bezpieczne i ekologiczne unieszkodliwianie odpadów), a obecne rozwiązania nie gwarantują jego realizacji.

Kluczowy dla skuteczności działania systemu jest sposób kształtowania stawek opłat za odbiór odpadów. Podstawowym warunkiem trwałości funkcjonowania instytucji działających w gospodarce odpadami jest oparcie jej na samowystarczalności finansowej (spełnienie zasady *zanieczyszczający płaci*). W tym celu niezbędna jest pełna analiza kosztów przedsięwzięcia, oraz oparcie pobieranych opłat na formule kosztowej. Prawidłowo ustalona cena za wywóz, utylizację i składowanie odpadów komunalnych powinna być ceną ekonomicznie uzasadnioną. Powinna ona zapewniać zarówno odpowiednią jakość świadczonych usług zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz przede wszystkim ich trwałość. Trwałość przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami mogą zapewnić tylko systemy oparte na klarownym obrazie rzeczywistych kosztów i korzyści, w których cena usługi oparta jest na formule kosztowej, ewentualnie modyfikowanej przez gotowość do płacenia. Dotowanie systemów gospodarki odpadami jest również niesprawiedliwe, gdyż największe z tego korzyści czerpią najwięksi wytwórcy odpadów. Może być stosowane jedynie przejściowo, zwłaszcza w okresach początkowych, kiedy korzyści skali jeszcze się nie ujawniły oraz w sytuacji, gdy społeczna gotowość do płacenia jest niższa od rzeczywiście ponoszonych kosztów.

Nowo wprowadzane rozwiązania przewidują dwa rodzaje stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych. Pierwszy rodzaj to stawki opłat pobierane od właścicieli nieruchomości zamieszkałych, a drugi to stawki opłaty pobieranej od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, na których jednak powstają odpady komunalne takich jak na przykład szkoły, urzędy, szpitale czy biura. W drugim przypadku gmina nie ma obowiązku objęcia takich wytwórców odpadów nowym systemem.

Zgodnie z art. 6j ust. 1 znowelizowanej Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹² opłata za gospodarowanie odpadami stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

— oraz stawki opłaty ustalonej przez radę gminy, na wysokość której wpływ będą miały takie czynniki jak: liczba mieszkańców zamieszkujących daną gminę; ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Uwzględnione mają być także przypadki szczególne (nieruchomości na których odpady powstają nieregularnie np. domki letniskowe) oraz ustawodawca przewiduje wprowadzenie niższej stawki opłaty za selektywną zbiórkę. Ostateczna wysokość opłaty będzie obliczana przez samych właścicieli nieruchomości w deklaracji, której wzór powinien być przedmiotem uchwały rady gminy¹³.

¹¹ J. Sawicki, *Nadchodzi era droższych opłat za śmieci. Relacja z debaty on-line UOKiK raportującej sferę gospodarki odpadami komunalnymi*, portal Administrator24.info, <http://www.administrator24.info> [dostęp 11.05.2012].

¹² Ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z dnia 1 lipca 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897).

¹³ F. Poniewski, *Metody obliczania i wymiar stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl> [dostęp: 02.05.2012].

Rada gminy musi określić, który z powyższych trzech czynników będzie stanowił podstawę obliczenia opłaty (nie może zastosować połączenia dwóch lub wszystkich czynników). Takie rozwiązanie zapewnia oczywiście gminie elastyczność przy wyborze podstawowego czynnika wpływającego na wysokość opłaty, jednak należy spojrzeć na takie rozwiązanie krytycznie ze względu na sprawiedliwość i realizację zasady „zanieczyszczający płaci”. Zastrzeżenia dotyczą w szczególności kryterium ilości zużytej wody (z reguły nie przekłada się to na ilość wytwarzanych odpadów komunalnych) oraz powierzchni lokalu (odpady są wytwarzane przez ludzi, nie przez powierzchnię lokalu). Można przypuszczać, że w większości gmin podstawą obliczania opłat będzie liczba mieszkańców w danej nieruchomości, co byłoby rozwiązaniem najsprawiedliwszym biorąc pod uwagę dostępne opcje. W chwili obecnej nie można jednak wykluczyć występowania nieprawidłowości, np. założenia przez gminę, że większą powierzchnią mieszkalną dysponują osoby lepiej sytuowane, a tym samym przerzucenia na tę grupę mieszkańców większej części kosztów funkcjonowania systemu. Rada gminy może również, na podstawie art. 6j ust. 2 Ustawy, uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami od każdego gospodarstwa domowego. Wówczas jednak zarówno osoby mieszkające samotnie będą odprowadzać taką samą opłatę z tytułu gospodarowania odpadami jak np. rodziny wielodzietne.

Należy zadać także pytanie, na ile nowy system wyliczania opłat będzie oparty na rzetelnej analizie ekonomicznej. W chwili obecnej wiele gmin w Polsce nie stosuje rachunku ekonomicznego w planowaniu rozwiązań dotyczących gospodarki odpadami. Najczęściej w rachunku kosztów jest nie uwzględniany etap po zakończeniu eksploatacji np. takich obiektów jak składowiska.

Reasumując, pomimo wymienionych zastrzeżeń, nowe rozwiązania dają szansę na budowę nowoczesnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Do najważniejszych atutów zaliczyć można:

- przejęcie odpowiedzialności za odpady komunalne przez gminy,
- możliwość stworzenia systemu zintegrowanego (systemy takie funkcjonują w większości krajów UE);
- stabilizację rynku – system zintegrowany buduje stabilne warunki funkcjonowania rynku. Odpady mogą być cennym towarem, których poszczególne rodzaje mają określone sposoby opłacalnego zagospodarowania przy zapewnieniu stabilnych dostaw takich surowców do zakładów przetwórstwa;
- objęcie systemem zbiórki wszystkich mieszkańców;
- szersze możliwości rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, m.in. w zakresie budowy niezbędnej infrastruktury (większe zainteresowanie gmin takim rozwiązaniem);
- uszczelnienie systemu monitoringu;
- stosowanie odpowiednich standardów zagospodarowania odpadów zabezpieczających ochronę środowiska i zdrowie ludzi, które będzie ściślej nadzorowane przez organy gmin. Gminy będą do tego posiadały odpowiednie narzędzia prawne, kontrolne i system kar, określonych prawem.

Podsumowanie

Sytuacja dotycząca gospodarowania odpadami komunalnymi wymaga pilnych działań. Zaniechania ostatnich lat skutkują nałożeniem na Polskę kar za niewypełnianie dyrektywy UE. Nowe rozwiązania zasadniczo zmieniają system gospodarowania odpadami komunalnymi w gminach. Gminy staną się „właścicielami” odpadów na swoim terenie, tym samym istnieje szansa na stworzenie lokalnych polityk w tym zakresie. Aby szansa ta mogła być wy-

korzystana, nowy system powinien być oparty na rzetelnej analizie ekonomicznej uwzględniającej wszystkie elementy, łącznie z kosztami rekultywacji obszarów związanych z gospodarką odpadami. Dlatego też niepokój budzą zasady naliczania opłat wskazane w ustawie oraz zapewnienie uczciwych zasad przetargów dla przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów od mieszkańców. Mimo tych mankamentów należy jednak stwierdzić, że nowe zasady stanowią krok w dobrym kierunku, dając szansę na rozwiązanie najbardziej dokuczliwych problemów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Bibliografia

- Informacja o wynikach kontroli gospodarowania w gminach wybranych województw stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, Katowice 2010.
- Jagusiewicz A., *Składowiska odpadów – zamykanie i rekultywacja, stan kontroli środowiskowych w zakresie ochrony ziemi*, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Komunalnych Związków Gmin, <http://www.oskzg.pl/materialy/Warszawa/Jagusiewicz.pdf>
- Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2010.
- Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2012.
- Ochrona Środowiska 2005*, GUS, Warszawa 2005.
- Ochrona Środowiska 2006*, GUS, Warszawa 2006.
- Ochrona Środowiska 2007*, GUS, Warszawa 2007.
- Ochrona Środowiska 2008*, GUS, Warszawa 2008.
- Ochrona Środowiska 2009*, GUS, Warszawa 2009.
- Ochrona Środowiska 2010*, GUS, Warszawa 2010.
- Ochrona Środowiska 2011*, GUS, Warszawa 2011.
- Poniewski F., *Metody obliczania i wymiar stawki opłaty za odbiór odpadów komunalnych*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl>
- Problem zaśmiecania lasów*, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Warszawie, <http://www.warszawa.lasy.gov.pl>
- Sawicki J., *Nadchodzi era droższych opłat za śmieci. Relacja z debaty on-line UOKiK raportującej sferę gospodarki odpadami komunalnymi*, portal Administrator24.info, <http://www.administrator24.info>
- Zyśk J., *W gminach po referendum*, „Odpady i Środowisko” 2011, nr 2(68).

Contemporary Conditions of the Polish Municipal Waste Management System in Municipalities

Summary

This article aims to identify the most important conditions and challenges facing organisers of new municipal waste management systems in the municipalities and to answer the question whether the new solution will improve the situation, and thus allow fulfilling Poland's obligations towards EU. A method used in the study is analysis of the municipal waste management actual documents

and statistics. The currently functioning waste management system does not meet the basic requirements for obtaining a satisfactory environmental performance and the requirements of the EU. The new rules allow creation of an integrated system similar to other European countries. Although certain hazards (such as restrictions on competition, unclear methods of charging) is a step in the right direction, giving the opportunity to solve the most vexing problems in the management of municipal waste.

Key words: municipal waste, local government, municipal waste management system.

JEL codes: Q53

Современные обусловленности польской системы управления муниципальными отходами в гминах (муниципалитетах)

Резюме

Цель рассуждений – выявить основные обусловленности и вызовы, стоящие перед организаторами новой системы управления муниципальными отходами в гминах, а также ответить на вопрос, будут ли новые решения способствовать улучшению положения и, тем самым, выполнению обязательств перед ЕС. В разработке применили метод анализа актуальных документов в области управления муниципальными отходами и статистических данных. Функционирующая в настоящее время система управления муниципальными отходами не отвечает основным требованиям с точки зрения получения удовлетворительных экологических эффектов и требованиям ЕС. Новые принципы предоставляют возможность создать интегрированную систему по образу других европейских государств. Несмотря на существующие угрозы (такие как ограничение конкуренции, не до конца ясные методы определения оплат), это шаг в хорошем направлении, сулящий шанс на решение наиболее уязвимых проблем в области управления муниципальными отходами.

Ключевые слова: муниципальные отходы, территориальное самоуправление, система управления муниципальными отходами.

Коды JEL: Q53

Lidia Luty
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY WOJEWÓDZTW POLSKI W UJĘCIU DYNAMICZNYM

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono klasyfikację województw Polski ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu dynamicznym. Wykorzystano, w tym celu taksonomiczny miernik rozwoju pozwalający opisać zjawisko złożone za pomocą jednej liczby, tzw. wartości zmiennej syntetycznej. W obrębie uporządkowanego zbioru obiektów wydzielono podzbiory obiektów podobnych. Do oceny natężenia zmian w poziomie odległości między województwami w latach 2001, 2005, 2009 wykorzystano indywidualne wskaźniki natężenia zmian odległości. Pozwały one ocenić czy odległości między badanymi obiektami w czasie są stabilne.

Słowa kluczowe: rozwój społeczno-gospodarczy, taksonomiczny miernik rozwoju, indywidualny wskaźnik natężenia zmian odległości.

Kody JEL: C19

Wstęp

O randze i konkurencyjności regionu obok uwarunkowań kulturowych oraz przyrodniczych decydują charakterystyki opisujące potencjał demograficzny, społeczny, gospodarczy, a także poziom infrastruktury oraz stan i ochrona środowiska. Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obiektu (kraju, województwa, powiatu, gminy itp.) jest, więc funkcją wielu zmiennych.

Celem rozważań jest próba analizy regionalnego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski w ujęciu dynamicznym. W tym celu, do oceny badanego zjawiska wykorzystano względny taksonomiczny miernik rozwoju zaproponowany przez Z. Hellwiga oraz indywidualne wskaźniki natężenia zmian odległości proponowane przez E. Nowaka. Miernik rozwoju pozwolił zarówno uporządkować województwa ze względu na osiągnięty poziom rozwoju, jak i wyodrębnić grupy obiektów podobnych. Podejście dynamiczne pozwoliło ocenić nie tylko obecną sytuację, ale także kierunki rozwoju województw Polski.

Material i metoda analizy

Analizę prowadzono na podstawie danych pochodzących z opracowania GUS dotyczących lat 2001, 2005 oraz 2009. Do oceny poziomu społeczno-gospodarczego wykorzystano grupę charakterystyk – zmiennych, których wyrazem ilościowym są różnego rodzaju wskaźniki opisujące: walory środowiska przyrodniczego oraz poziomu jego

ochrony, infrastrukturę techniczną i społeczną, potencjał demograficzny oraz potencjał gospodarczy (por. tabela 1). Z szerokiej listy potencjalnych zmiennych opisujących badane zjawisko wytypowano te zmienne diagnostyczne, dla których współczynnik zmienności był na poziomie, co najmniej 10%, które nie były ze sobą istotnie skorelowane. Wartości odpowiednio: średnich arytmetycznych (\bar{x}_i) oraz odchyłeń standardowych ($S(X_i)$) dla przyjętych zmiennych diagnostycznych w badanych latach zamieszczono w tabeli 2. Przyjęte do analizy zmienne X_2, X_3, X_{15} należy zakwalifikować do zbioru destymulant (D). Wysokie wartości tych cech są zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia oceny obiektu, natomiast niskie wartości są pożądane.

Tabela 1
Zmienne diagnostyczne przyjęte do analizy

Zmienne diagnostyczne	
Ozn.	Opis
X_1	lesistość (w %)
X_2	emisja zanieczyszczeń pyłowych powietrza z zakładów szczególnie uciążliwych (w tys. t)
X_3	odpady wytworzone w ciągu roku na 1 km ² (w t)
X_4	ludność na wsi korzystająca z oczyszczalni ścieków (w % ogółem ludności)
X_5	mieszkania zamieszkane na wsi wyposażone w łazienkę (w % ogółu mieszkań)
X_6	mieszkania zamieszkane na wsi wyposażone w centralne ogrzewanie (w % ogółu mieszkań)
X_7	drogi gminne o nawierzchni twardej na 100 km ² (w km)
X_8	turystyczne obiekty noclegowe zbiorowego zakwaterowania na 1000 km ²
X_9	stopień wykorzystania miejsc noclegowych
X_{10}	studenci szkół wyższych na 10 tys. ludności
X_{11}	wypożyczenia księgozbioru z bibliotek publicznych na 1 tys. ludności (w wol.)
X_{12}	przyrost naturalny
X_{13}	saldo migracji zewnętrznych i wewnętrznych na pobyt stały
X_{14}	pracujących ogółem na 1 tys. ludności
X_{15}	stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)
X_{16}	osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności
X_{17}	PKB w PLN. na 1 mieszkańca <i>per capita</i>

Źródło: opracowanie własne.

Pozostałe zmienne to stymulanty (S), wysokie ich wartości są zjawiskiem pożądanym z punktu widzenia oceny obiektu.

Tabela 2
Podstawowe charakterystyki przyjętych zmiennych diagnostycznych dla województw Polski

Cecha	Charakterystyki liczbowe zmiennych diagnostycznych					
	2001		2005		2009	
	\bar{x}_j	S(X_j)	\bar{x}_j	S(X_j)	\bar{x}_j	S(X_j)
X_1	29,231	6,791	29,569	6,835	29,844	6,829
X_2	10,125	7,588	6,906	4,865	3,856	2,407
X_3	488,194	925,042	497,484	935,052	410,481	683,792
X_4	13,131	6,520	21,281	7,938	27,875	9,407
X_5	70,669	12,716	75,669	9,269	76,719	9,060
X_6	56,425	9,623	63,394	7,112	64,638	7,019
X_7	83,300	29,034	84,988	30,151	89,400	31,196
X_8	25,300	15,293	22,544	13,506	23,438	14,470
X_9	32,088	5,367	32,500	5,307	37,275	4,451
X_{10}	56,425	9,623	63,394	7,112	64,638	7,019
X_{11}	410,831	97,837	473,156	99,149	454,200	107,463
X_{12}	0,356	1,493	-0,044	1,416	0,819	1,488
X_{13}	-0,788	1,292	-0,525	1,519	-0,781	1,426
X_{14}	371,238	50,983	319,038	31,569	339,750	34,674
X_{15}	18,881	4,248	18,994	3,918	13,356	3,203
X_{16}	683,438	96,147	708,938	116,189	716,375	117,857
X_{17}	18 053,063	3 761,588	23 635,563	5 448,765	32 078,125	7 716,347

Źródło: jak w tabeli 1.

Oszacowano także dla charakteryzowanych województw średnie tempa zmian zmiennych przyjętych do opisu rozwoju społeczno-gospodarczego (por. tabela 3). Na uwagę zasługuje fakt, iż w odniesieniu do wszystkich województw tendencje zmian takich cech jak: lesistość w %, emisja zanieczyszczeń pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych w tys. t, ludność na wsi korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogółu ludności, PKB na 1 mieszkańca wykazywały stały kierunek.

Tabela 3

Średnie tempa zmian zmiennych diagnostycznych dla województw Polski

Województwo	Zmienne diagnostyczne								
	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7	X_8	X_9
Dolnośląskie	1,021	0,507	0,995	1,291	1,030	1,056	1,007	0,901	1,076
Kujawsko-pomorskie	1,015	0,600	0,866	1,767	1,040	1,077	1,032	0,888	0,999
Lubelskie	1,013	0,645	1,198	1,293	1,092	1,098	1,050	0,883	1,064
Lubuskie	1,007	0,558	0,956	1,457	0,998	1,044	1,018	0,970	1,025
Łódzkie	1,012	0,668	1,066	1,645	1,112	1,117	1,075	0,967	1,203
Małopolskie	1,002	0,546	0,821	1,511	1,012	1,153	1,017	0,997	1,078
Mazowieckie	1,014	0,610	1,077	1,593	1,107	1,079	1,078	1,088	1,137
Opolskie	1,006	0,647	0,624	2,031	0,974	0,980	0,997	1,059	1,210
Podkarpackie	1,012	0,698	0,955	1,558	1,031	1,101	1,026	1,086	1,136
Podlaskie	1,013	0,742	0,996	1,327	1,080	1,084	1,059	0,886	1,117
Pomorskie	1,007	0,721	1,187	1,416	1,041	1,097	1,029	0,975	0,989
Śląskie	1,000	0,597	0,837	1,507	1,013	0,993	1,036	1,009	1,163
Świętokrzyskie	1,018	0,718	1,204	1,583	1,089	1,086	1,076	0,980	1,055
Warmińsko-mazurskie	1,013	0,826	1,295	1,486	1,037	1,055	0,977	0,918	1,058
Wielkopolskie	1,008	0,616	1,238	1,422	1,085	1,120	1,066	0,913	1,081
Zachodniopomorskie	1,010	0,722	0,974	1,176	1,024	1,063	1,021	0,919	0,948
Województwo	Zmienne diagnostyczne								
	X_{10}	X_{11}	X_{12}	X_{13}	X_{14}	X_{15}	X_{16}	X_{17}	
Dolnośląskie	1,056	1,128	0,816	1,414	1,019	0,772	1,029	1,378	
Kujawsko-pomorskie	1,077	1,075	1,202	1,195	0,976	0,860	0,988	1,294	
Lubelskie	1,098	1,091	1,225	1,138	0,904	0,906	1,053	1,317	
Lubuskie	1,044	0,925	1,102	0,775	0,994	0,815	1,025	1,310	
Łódzkie	1,117	1,173	0,822	1,080	0,964	0,811	0,993	1,355	
Małopolskie	1,153	1,156	1,199	1,118	0,921	0,829	1,052	1,336	
Mazowieckie	1,079	0,969	-	1,204	0,975	0,832	1,065	1,385	
Opolskie	0,980	1,080	1,414	0,926	0,961	0,842	1,090	1,323	
Podkarpackie	1,101	1,061	0,973	1,000	0,854	0,956	1,026	1,333	
Podlaskie	1,084	1,069	-	1,155	0,930	0,921	0,900	1,331	
Pomorskie	1,097	1,109	1,160	1,118	1,006	0,779	1,064	1,331	
Śląskie	0,993	0,996	0,426	0,951	0,991	0,774	1,038	1,342	
Świętokrzyskie	1,086	0,962	1,000	0,972	0,900	0,906	1,064	1,346	
Warmińsko-mazurskie	1,055	1,052	1,000	1,076	0,983	0,846	0,881	1,305	
Wielkopolskie	1,120	1,086	1,643	1,000	0,994	0,773	1,053	1,344	
Zachodniopomorskie	1,063	0,906	0,905	1,291	0,986	0,832	1,065	1,250	

Źródło: jak w tabeli 1.

Dane statystyczne na podstawie, których przeprowadzono analizę tworzą w roku t macierz

$$X^t = \left[x_j^t \right]_{\substack{i=1,2,\dots,n \\ j=1,2,\dots,k}}, \quad (1)$$

gdzie x_{ij}^t oznacza wartość cechy X_j dla i -tego województwa w roku: 2001, 2005, 2009 oznaczonym odpowiednio $t=1, 2, 3$.

W celu wyznaczenia wartości względnego taksonomicznego miernika rozwoju dla poszczególnych województw w roku t dokonano kolejno:

– standaryzacji zmiennych opartej na formule:

$$y_{ij}^t = \frac{x_j^t - \bar{x}_j^t}{S^t(X_j)}, \quad (2)$$

gdzie: y_{ij}^t - wartości unormowane cech diagnostycznych,

$$\bar{x}_j^t = \frac{\sum_{i=1}^n x_j^t}{n}, \quad S^t(X_j) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_j^t - \bar{x}_j^t)^2}{n}},$$

– określenia wzorca rozwoju $w_0^t = [w_0^t, w_0^t, \dots, w_{0k}^t]$, takiego, że:

$$w_{0j}^t = \begin{cases} \max_i \{y_j^t\}, & X_j \in S \\ \min_i \{y_j^t\}, & X_j \in D \end{cases}, \quad (3)$$

– obliczenia odległości euklidesowej badanych obiektów od wzorca:

$$d_i^t = \sqrt{\sum_{j=1}^k (y_j^t - w_{0j}^t)^2}, \quad (4)$$

– oszacowania względnego taksonomicznego miernika rozwoju według wzoru:

$$m_i^t = 1 - \frac{d_i^t}{d_0^t}, \quad (5)$$

gdzie: $d_0^t = \bar{d}^t + 2S^t(D)$, a \bar{d}^t , $S^t(D)$ oznaczają odpowiednio średnią arytmetyczną

i odchylenie standardowe odległości od wzorca:

$$\bar{d}^t = \frac{\sum_{i=1}^n d_i^t}{n}, \quad S^t(D) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (d_i^t - \bar{d}^t)^2}{n}}.$$

Wskaźnik m_i^t przyjmuje wartości z przedziału $[0, 1]$, przy czym większa wartość określa obiekt „lepszy” ze względu na opisywane zjawisko w badanym roku t .

Do oceny natężenia zmian w poziomie odległości między dwoma województwami Q_i oraz Q_r ($i, r = 1, 2, \dots, n$) w latach 2001, 2005 oraz 2009 oszacowano tzw. indywidualne wskaźniki natężenia zmian odległości wyznaczając:

- znormalizowane wartości zmiennych diagnostycznych w poszczególnych latach zgodnie z formułą:

$$z_j^t = \frac{x_j^t - \bar{x}_j^*}{S^*(X_j)}, \quad (6)$$

gdzie średnia arytmetyczna oraz odchylenie standardowe zmiennej X_j obliczone dla całego okresu badania zdefiniujemy:

$$\bar{x}_j^* = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{t=1}^m x_j^t}{m}, \quad S^*(X_j) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n \sum_{t=1}^m (x_j^t - \bar{x}_j^*)^2}{m}}, \quad (7)$$

- odległości między badanymi obiektami w każdym roku analizy:

$$q_r^t = \frac{1}{k} \sqrt{\sum_{i=1}^n (z_j^t - z_j^t)^2} \quad (8)$$

- indywidualne wskaźniki natężenia zmian odległości między badanymi obiektami w badanych latach:

$$\omega_r = \frac{1}{m-1} \sum_{t=2}^m |q_r^t - q_r^{t-1}|, \quad (9)$$

Małe wartości ω_r świadczą o niewielkich przeciętnych wahaniach w poziomie odległości między województwami Q_i oraz Q_r w badanych latach.

Ponadto, oszacowano integralny wskaźnik natężenia zmian odległości między wszystkimi obiektami w badanych latach:

$$\omega = \frac{1}{n(n-1)} \sum_{t=2}^m \sum_{r>i} \omega_r. \quad (10)$$

Wyniki badań

Dzięki zastosowaniu omówionej metody dokonano hierarchizacji województw według wartości m_i^t , jako wartości syntetycznego miernika opisującego poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w poszczególnych województwach w roku 2001, 2005 oraz 2009. W obrębie uporządkowanych zbiorów, przeprowadzono klasyfikację typologiczną obiektów podobnych, w każdym roku, w następujący sposób:

I grupa (bardzo wysoki poziom): $m_i^t > \bar{m}^t + S^t(M)$,

II grupa (wysoki poziom): $\bar{m}^t < m_i^t \leq \bar{m}^t + S^t(M)$,

III grupa (średni poziom): $\bar{m}^t - S^t(M) < m_i^t \leq \bar{m}^t$,

IV grupa (niski poziom): $m_i^t \leq \bar{m}^t - S^t(M)$,

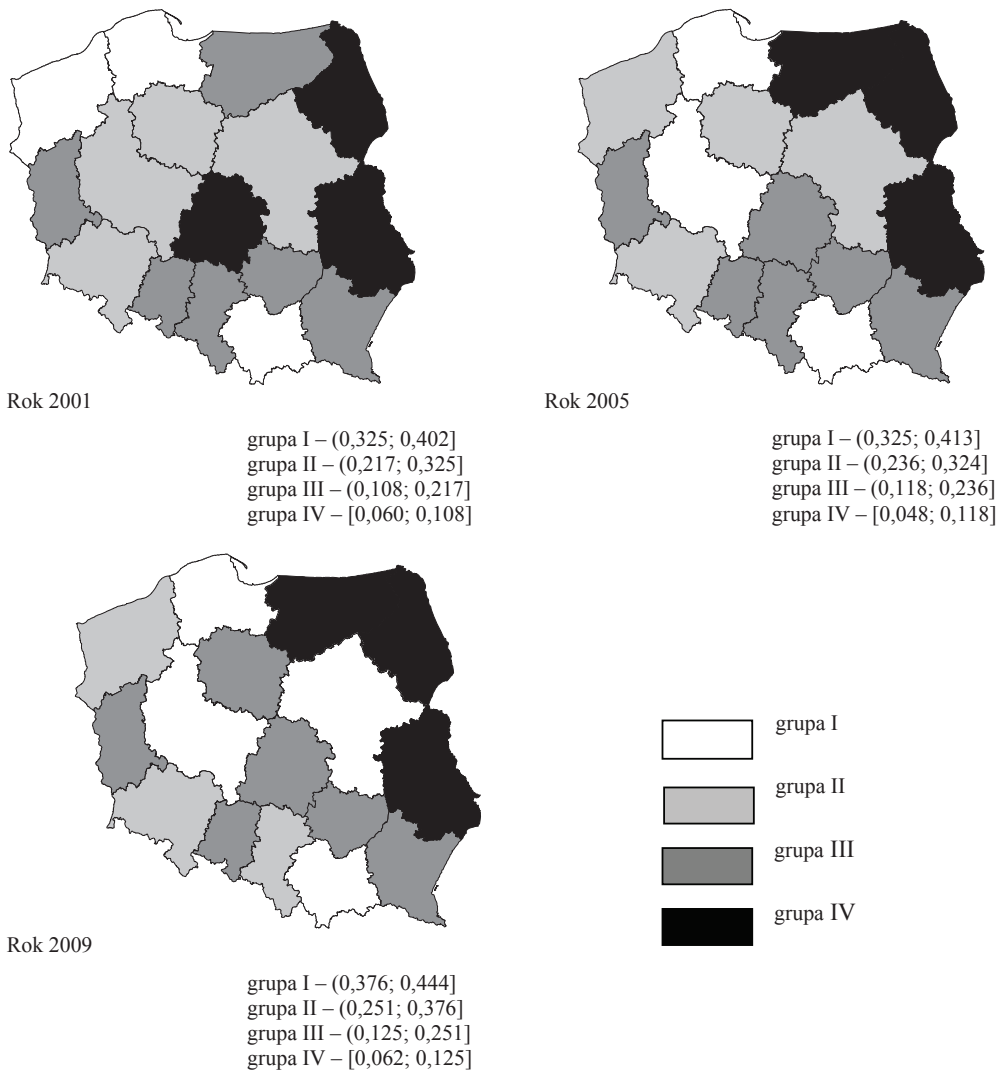
gdzie: \bar{m}^t , $S^t(M)$ oznaczają odpowiednio średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe miernika rozwoju w roku t :

$$\bar{m}^t = \frac{\sum_{i=1}^n m_i^t}{n}, S^t(M) = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (m_i^t - \bar{m}^t)^2}{n}}. \quad (11)$$

W latach 2001, 2005 oraz 2009 bardzo wysokim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego charakteryzowało się województwo pomorskie oraz małopolskie (por. rys. 1). Tak wysoką pozycję województwa te zawdzięczają ponad przeciętnym stanem infrastruktury technicznej na wsi, dobrze rozwiniętą i wykorzystaną bazą noclegową, dodatnim i jednym z wyższych przyrostów naturalnych. W obu tych województwach średnio z okresu na okres PKB na 1 mieszkańca wzrastało o nieznacznie ponad 33%. Województwo zachodniopomorskie w pierwszym badanym roku zostało także zaklasyfikowane do grupy o bardzo wysokim poziomie wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W kolejnych latach jego pozycja nieznacznie spadła (grupa II), wynika to m. in. ze spadku przyrostu naturalnego oraz znacznie niższego wzrostu takich wskaźników jak odsetek ludność na wsi korzystająca z oczyszczalni ścieków, czy PKB na 1 mieszkańca w stosunku do województwa małopolskiego czy też pomorskiego.

Województwo wielkopolskie, w roku 2005 dołączyło do grupy I, utrzymując pozycję w tej grupie także w roku 2009. Praktycznie wszystkie zmienne charakteryzował właściwy kierunek zmian w badanych latach – stymulanty wzrastały, a destymulanty spadały. W roku 2009 województwo to miało bardzo wysoki przyrost naturalny oraz jedną z niższych stóp bezrobocia. W ostatnim badanym roku do grupy najwyższej sklasyfikowanych województw weszło województwo mazowieckie. Przyrost naturalny był w tym roku dla tego województwa dodatni (w roku 2001, 2005 – był ujemny), a stopa bezrobocia najniższa – 9%. Województwo mazowieckie miało najwyższy średniookresowy przyrost PKB na 1 mieszkańca, a także we wszystkich badanych latach najwyższy wskaźnik wypożyczenia księgozbioru z bibliotek publicznych w woluminów na 1 tys. mieszkańców.

Województwo lubelskie oraz podlaskie we wszystkich analizowanych latach sklasyfikowano do grupy o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Oba te województwa charakteryzuje głównie dobry poziom wskaźników opisujących środowisko naturalne: czyste powietrze, mała ilość wytwarzanych odpadów. Pozostałe cechy, które brano pod uwagę w ocenie były znacznie poniżej przeciętnych. W 2005 roku dołączyło do grupy IV województwo warmińsko-mazurskie i pozostało w niej w roku 2009. Województwo to ma: najmniej zanieczyszczone powietrze z województw Polski (po podlaskim i lubuskim), najniższy wskaźnik dróg gminnych o nawierzchni twardej, dodatni wskaźnik przyrostu naturalnego, wysokie bezrobocie, jeden z najniższych wskaźników PKB na mieszkańca. Województwo łódzkie jedynie w roku 2001 należało do grupy ostatniej – niekorzystne wartości branych pod uwagę wskaźników nieznacznie poprawiały się.

Rysunek 1**Zróźnicowanie województw Polski według syntetycznego miernika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2001, 2005, 2009**

Źródło: opracowanie własne.

Pozostałe nie omówione dotychczas województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie w badanych latach sklasyfikowano do grupy drugiej lub trzeciej, czyli grupy o wysokim lub średnim poziomie rozwoju społeczno gospodarczego. Świadczy to o tym, iż zmiany branych pod uwagę wskaźników nie wpływały istotnie na ich ocenę.

Tabela 4

Minimalne i maksymalne wartości indywidualnych wskaźników natężenia zmian odległości między województwami Polski

Województwa	Minimalny wskaźnik ω_{ir}		Maksymalny wskaźnik ω_{ir}	
Dolnośląskie	Lubelskie	0,0057	Mazowieckie	0,0733
Kujawsko-pomorskie	Łódzkie	0,0162	Mazowieckie	0,0736
Lubelskie	Dolnośląskie	0,0057	Pomorskie	0,0562
Lubuskie	Dolnośląskie	0,0071	Pomorskie	0,0783
Łódzkie	Warmińsko-mazurskie	0,0075	Pomorskie	0,0668
Małopolskie	Wielkopolskie	0,0036	Zachodniopomorskie	0,0734
Mazowieckie	Małopolskie	0,0232	Wielkopolskie	0,0840
Opolskie	Podkarpackie	0,0045	Pomorskie	0,0804
Podkarpackie	Opolskie	0,0045	Pomorskie	0,0755
Podlaskie	Małopolskie	0,0100	Pomorskie	0,0704
Pomorskie	Zachodniopomorskie	0,0132	Śląskie	0,0853
Śląskie	Łódzkie	0,0082	Pomorskie	0,0853
Świętokrzyskie	Zachodniopomorskie	0,0091	Opolskie	0,0779
Warmińsko-mazurskie	Łódzkie	0,0075	Zachodniopomorskie	0,0772
Wielkopolskie	Małopolskie	0,0036	Pomorskie	0,0840
Zachodniopomorskie	Świętokrzyskie	0,0091	Warmińsko-mazurskie	0,0772

Źródło: jak w tabeli 1.

Siła zmian w czasie w poziomie odległości między wszystkimi województwami w latach 2001, 2005 i 2009 jest względnie stabilna. Świadczy o tym wartość integralnego wskaźnika natężenia zmian, który wyniósł 0,0362. Biorąc pod uwagę odległości między województwami (tabela 4), to najwyższym wahaniom podlegała odległość między województwem śląskim a pomorskim (0,0853), a najniższym między małopolskim a wielkopolskim (0,0036). Można też zauważyć, że największym wahaniom podlegała odległość od województwa pomorskiego. Oznacza to, że dystans między większością województw a województwem pomorskim utrzymuje się w całym analizowanym okresie na podobnym poziomie.

Podsumowanie

1. Województwa Polski są zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, o czym świadczą wartości zaproponowanej miary do oceny badanego zjawiska.

2. Podejście dynamiczne pozwoliło ocenić tempo i kierunek rozwoju województw pod względem zmian społeczno-gospodarczych.

3. Analiza opierała się na wybranych uwarunkowaniach, które mogą zadecydować o rozwoju społeczno-gospodarczym regionu.

4. Analiza dysproporcji, znajomość mocnych i słabych regionu może ukierunkowywać działania zmierzające do trwałego i zrównoważonego rozwoju regionalnego.

Bibliografia

- Hellwig Z. *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” 1968, z. 4.
- Nowak E., *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990.
- Rocznik Statystyczny Województw*, GUS, Warszawa 2002, 2006, 2010.

Socio-Economic Development of the Polish Voivodeships in Dynamic Expression

Summary

The paper presents classification of voivodeships (provinces) in Poland considering the level of socio-economic development in dynamic expression. It was used the taxonomic indicator of development to describe complex phenomena using a single number, the so-called value of synthetic variable. Within an arranged set of objects there were separated subsets of similar objects. To evaluate the intensity of the changes in the level of distance between provinces in the years 2001, 2005 and 2009, there were used individual indicators of intensity of distance changes. They allowed evaluating whether the distances between the tested objects are stable in time.

Key words: socio-economic development, taxonomic indicator of development, individual indicator of intensity of distance changes.

JEL codes: C19

Общественно-экономическое развитие воеводств Польши в динамичном выражении

Резюме

В разработке представили классификацию воеводств Польши с точки зрения уровня общественно-экономического развития в динамичном выражении. Для этого использовали таксономический показатель развития, который позволяет описать сложное явление с помощью одной цифры, так называемого значения синтетической переменной. В пределах упорядоченной совокупности объектов выделили субсовокупности сходных объектов. Для оценки интенсивности изменений в уровне расстояний между воеводствами в 2001, 2005, 2009 годах использовали индивидуальные показатели интенсивности изменений расстояний. Они позволили оценить, стабильны ли во времени расстояния между обследуемыми объектами.

Ключевые слова: общественно-экономическое развитие, таксономический показатель развития, индивидуальный показатель интенсивности изменений расстояний.

Коды JEL: C19

Olga Ławińska
Politechnika Częstochowska

STRATEGIA ROZWOJU GMINY JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA INWESTYCJAMI INFRASTRUKTURALNYMI

Streszczenie

Celem rozważań jest analiza i ocena strategii rozwoju wybranych gmin jako instrumentów zarządzania inwestycjami w obszarze infrastruktury technicznej. Obszar badawczy opracowania obejmuje 57 gmin należących przed reformą administracyjną z 1999 roku do województwa częstochowskiego. Dane empiryczne zostały zgromadzone metodą wywiadu standaryzowanego (przy użyciu kwestionariusza). Analiza danych wskazuje, iż realizacja poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych nie wynikała bezpośrednio z zapisów zawartych w strategiach rozwoju.

Słowa kluczowe: gmina, strategia rozwoju, inwestycje infrastrukturalne.

Kody JEL: H76

Wstęp

Do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w gminach zalicza się: strategie rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe oraz studia i plany zagospodarowania przestrzennego. We wszystkich rozważaniach nad problemem zarządzania istotne znaczenie przywiązuje się do procesu planowania jako jednej z funkcji zarządzania oraz strategii jako głównego instrumentu zarządzania. Strategie rozwoju gmin nie są obligatoryjne, ale budzą coraz większe zainteresowanie.

Administracja powinna działać celowo, w sposób uporządkowany, z zachowaniem zasady gospodarności. Dlatego podejmowanie jakichkolwiek działań inwestycyjnych powinno opierać się na szeroko rozumianym planowaniu. Punktem wyjścia do planowania może być ogólna strategia gminy. Jest to najczęściej dokument opracowywany na potrzeby całej jednostki przez jej służby wewnętrzne lub instytucje komercyjne. Powinien on zawierać plan rozwoju wszystkich dziedzin życia społecznego i gospodarczego gminy¹. Celem niniejszych rozważań jest analiza i ocena strategii rozwoju wybranych gmin jako instrumentów zarządzania inwestycjami w obszarze infrastruktury technicznej.

Strategia rozwoju gminy – rozważania teoretyczne

Strategia rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego to długookresowy (perspektywiczny) program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań.

¹ R. Suwała, *Inwestycje liniowe – procedury administracyjne*, „Wspólnota” 2006, nr 34/780, s. 2.

Strategia określa więc zasady i sposoby zintegrowanego zarządzania rozwojem w długim okresie. Posiadanie strategii rozwoju ułatwia podejmowanie decyzji bieżących w dostosowaniu do aktualnych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, a jednocześnie ze świadomością ich długookresowych skutków (pozytywnych i negatywnych). Ogólnie powinna ona odpowiadać na podstawowe pytanie: co należy zrobić, aby funkcjonować i rozwijać się w przyszłości w celu optymalnego zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców?, mając oczywiście na uwadze istniejące ramowe warunki działania, takie jak:

- obowiązujące przepisy ustrojowoprawne i finansowe (ustawy i rozporządzenia),
- sytuację społeczno-gospodarczą kraju i uwarunkowania międzynarodowe,
- zasobność finansową budżetu, określoną przez wielkość dochodów,
- aktywność, skuteczność i innowacyjność w działaniach władz i pracowników samorządowych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych,
- aktualny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, stan środowiska przyrodniczego i zagospodarowania przestrzennego,
- konieczność ochrony walorów i zasobów środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego, a także przeciwdziałanie ich degradacji².

Według J. Kota, „metodologia opracowywania i wdrażania strategii odzwierciedla współczesne trendy demokratyzacji procesu zarządzania i tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Zakłada bowiem włączenie w proces opracowywania strategii i zarządzania uczestników procesów rozwojowych jednostki terytorialnej”³.

Decyzja o opracowaniu strategii podejmowana jest przez radę gminy. Nie istnieje jednak ustawowy obowiązek jej opracowania. Można odwołać się do art. 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴ stanowiącego, że politykę rozwoju w skali lokalnej prowadzi samorząd gminy na podstawie strategii rozwoju. W praktyce polskich gmin strategia opracowywana jest przy wykorzystaniu różnych metod i udziale różnych zespołów wykonawczych⁵.

Częstym elementem planów strategicznych są różnego rodzaju deklaracje misji. Rola misji polega na syntetycznym przedstawianiu celu i sposobu jego realizacji. Misja może być tworzona na potrzeby wewnętrzne – ma prowadzić wykonawców do celu, ułatwiać współpracę różnych jednostek działających przy realizacji strategii, wprowadzać nowych uczestników, weryfikować trafność przyjmowanych rozwiązań. Misja może też odegrać dużą rolę w zewnętrznym odbiorze strategii jako syntetyczny komunikat o zamierzeniach związanych ze strategią. Misja staje się łącznikiem między planem a jego realizacją⁶.

Cele rozwoju gminy wyznacza jej strategia, czyli długofalowy plan rozwoju zbudowany na podstawie wizji i misji gminy. W praktyce pojęcia wizji i misji są często stosowane zamiennie, co nie jest poprawne z uwagi na ich odmienne znaczenie w procesie formułowania strategii. Trzeba je zdecydowanie rozróżniać: wizja jest opisem stanu idealnego gminy w przyszłości, misja – to deklaracja podstawowych działań gminy, które umożliwiają osiągnięcie tego pożądanego stanu⁷.

² M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (w:) A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 104-105.

³ J. Kot, *Zarządzanie i planowanie w jednostkach terytorialnych*, (w:) D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2004, s. 87.

⁴ Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

⁵ M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008, s. 27-28.

⁶ D. Bartkowska-Nowak, J. Nowak, J. Webb, *Zarządzanie w gminie. Podręcznik doskonalenia umiejętności kierowniczych*, Brytyjski Fundusz Know-How Fundusz Współpracy, Warszawa 1998, s. 81.

⁷ M. Szymanowicz (red.), *Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie. Opis metody PSR*, Municipium, Warszawa 2000, s. 12.

Cele strategiczne rozwoju gminy są podstawą formułowania tzw. celów niższego rzędu, czyli celów szczegółowych dotyczących określonych dziedzin funkcjonowania gminy. Na tym poziomie zarządzania strategicznego mówimy o tzw. strategiach dziedzinowych czy też sektorowych. Strategie te obejmują następujące dziedziny: infrastruktura techniczna, infrastruktura społeczna, ochrona środowiska i ład przestrzenny oraz rozwój gospodarczy⁸.

Proces tworzenia strategii rozwoju infrastruktury w gminie jest skomplikowany i wymaga podejmowania wielu decyzji. Efektem prowadzonych analiz i wyborów powinno być opracowanie dobrej strategii rozwoju infrastruktury w gminie. Najlepsze strategie rozwoju infrastruktury w gminie to takie, które:

- realistycznie oceniają, co można osiągnąć,
- obejmują wiele małych inwestycji, gdy brak funduszy na duże i kosztowne przedsięwzięcia,
- poszukują różnych sposobów realizacji drogich inwestycji priorytetowych,
- jasno określają dlaczego pewne projekty zostały ujęte w strategii, a inne – nie⁹.

Dysponując przemyślaną strategią i akceptując zawartą w niej hierarchię ważności, władze gminy mogą ułożyć możliwy do wykonania plan. Może on rok po roku przewidywać zakres inwestycji infrastrukturalnych, które mają być wykonane w kolejnych 5 lub 10 latach. Jasno ustalając, co można, a czego nie można zrealizować, nie rozbudza się nadmiernych oczekiwań społeczności lokalnej i nie powoduje rozczarowania niespełnieniem obietnic na wyrost.

Niemniej, aby opracowana na wiele lat strategia rozwoju infrastruktury mogła być realizowana, trzeba regularnie weryfikować jej aktualność. Różne zmiany zachodzące w czasie mogą bowiem spowodować konieczność korekty przyjętych planów i przystosowania ich do zmienionych warunków. Strategia musi być na tyle elastyczna, aby w chwili pojawienia się nowych możliwości (lepszyc technologii, nowych źródeł finansowania, zmian prawnych) można było wprowadzić do niej niezbędne zmiany nie naruszając podstawowej koncepcji. W innym przypadku potrzeba wprowadzenia zmian spowoduje konieczność opracowywanie strategii od nowa¹⁰.

Strategia rozwoju gminy jako instrument zarządzania inwestycjami – wyniki badań

Obszar badawczy niniejszego opracowania obejmuje 57 gmin należących przed reformą administracyjną z 1999 roku do województwa częstochowskiego. Z badań wyłączono Częstochowę – gminę będącą jednocześnie powiatem grodzkim. Wykluczenie Częstochowy spośród jednostek badawczych wynika z faktu, iż przez wiele lat miasto to było siedzibą władz wojewódzkich, a zatem pełniło odmienne funkcje od pozostałych badanych gmin. Ponadto liczba mieszkańców, terytorium, zagospodarowanie, wielkość dochodów i wydatków budżetowych (w tym wydatków inwestycyjnych) Częstochowy różnią się istotnie od innych gmin dawnego województwa częstochowskiego. W konsekwencji, włączenie tej jednostki do badań mogłoby spowodować błędne wnioskowanie dla całej zbiorowości.

⁸ Tamże, s. 12.

⁹ E. Bończak-Kucharczyk, L. Cousins, K. Herbst, M. Steward, *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Know-How Fundusz Współpracy, Warszawa 1996, s. 86.

¹⁰ Tamże, s. 86.

Analiza zgromadzonych danych empirycznych została przeprowadzona oddzielnie dla dwóch grup jednostek badawczych: I grupa badawcza – gminy miejskie i miejsko-wiejskie, II grupa badawcza – gminy wiejskie.

Badania empiryczne przeprowadzono metodą wywiadu przy użyciu kwestionariusza przeprowadzono i zakończono w 2006 roku. Kwestionariusz wywiadu skierowany był do władz badanych gmin i dotyczył zarządzania inwestycjami w zakresie infrastruktury technicznej w latach 1995-2005. Udział gmin, których władze wyraziły zgodę na przeprowadzenie badań wynosi 80,7% ogólnej liczby gmin położonych na obszarze byłego województwa częstochowskiego (przy czym: gmin miejskich i miejsko-wiejskich: 81,25%, a gmin wiejskich: 80,5%).

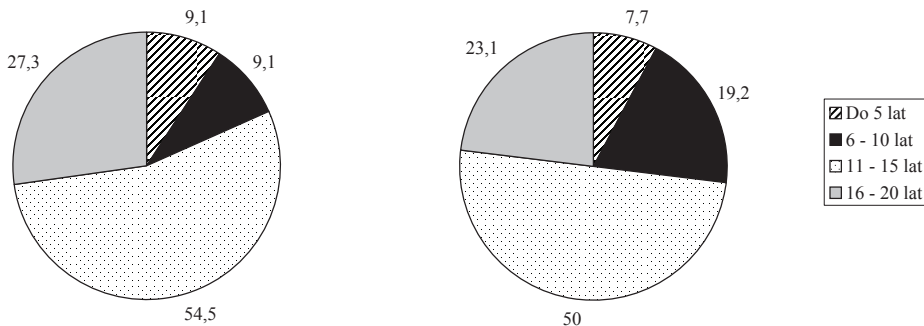
Podstawowe dokumenty umożliwiające planowanie rozwoju gminy w dłuższym okresie to strategia rozwoju lub plan rozwoju lokalnego. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, iż 84,6% gmin miejskich i miejsko-wiejskich oraz 78,8% gmin wiejskich w analizowanym okresie posiadało strategię rozwoju. Są to bardzo dobre wyniki, gdyż realizacja poszczególnych inwestycji na terenie gminy powinna wynikać bezpośrednio z odpowiednich zapisów zawartych w jej strategii rozwoju i harmonogramu przedstawionego w wieloletnim planie inwestycyjnym. W badanych gminach pozytywne jest, iż opracowuje się tego typu instrumenty, pod warunkiem jednak, że przyjęte strategie były dobrze przygotowane i konsekwentnie realizowane. Na wykresie 1 przedstawiono okresy obowiązywania strategii rozwoju w badanych gminach.

Wykres 1

Okres obowiązywania strategii rozwoju w badanych gminach (liczba odpowiedzi w %)

Gminy miejskie i miejsko-wiejskie

Gminy wiejskie

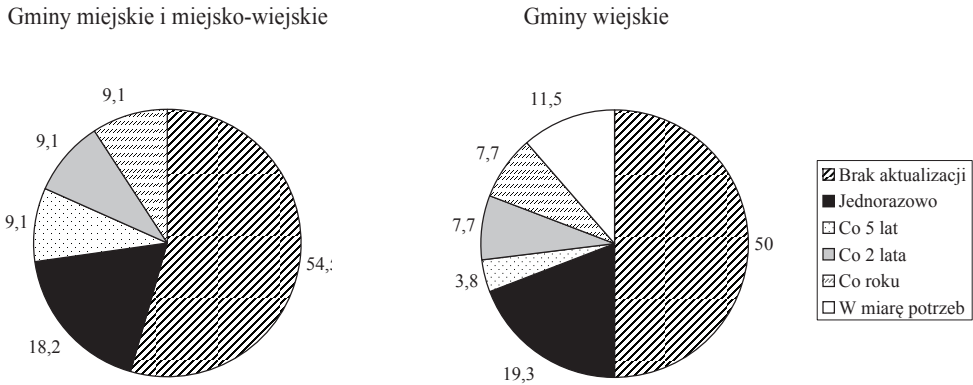


Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej jednostek w obydwu badanych grupach posiadało strategię rozwoju opracowaną na czas od 11 do 15 lat. Ponadto wśród gmin miejskich i miejsko-wiejskich okresy obowiązywania strategii zawierały się w przedziale: 5-17 lat, natomiast wśród gmin wiejskich: 4-22 lata. Strategia rozwoju danej jednostki powinna być planem długookresowym (najczęściej w literaturze przyjmuje się, iż długi okres to ponad 10 lat). Mimo iż brak jest jednolitej konwencji określającej optymalny okres obowiązywania strategii rozwoju gminy, to nie można uznać za poprawny okres kilkuletni.

Wykres 2

Aktualizacja strategii rozwoju w badanych gminach w latach 1995-2005 (liczba odpowiedzi w %)

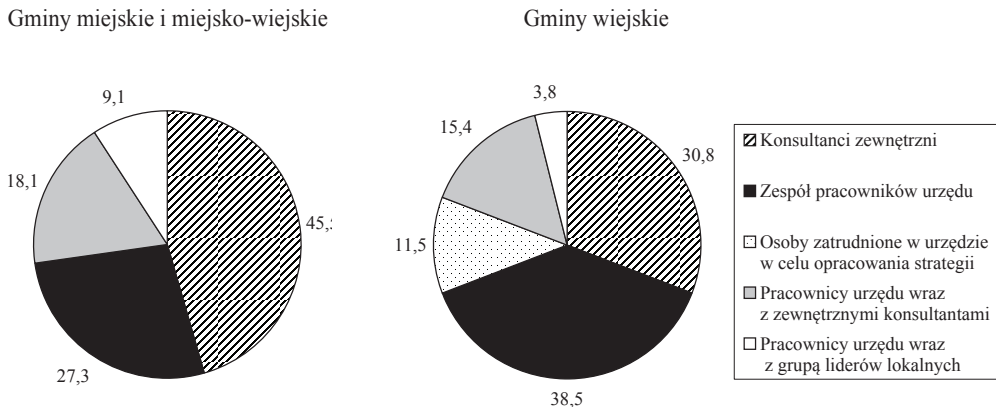


Źródło: jak w wykresie 1.

Przedstawione na rysunku 2 dane wskazują, iż we wszystkich badanych gminach ponad połowa przyjętych strategii rozwoju nie jest w ogóle aktualizowana. W gminach wiejskich posiadających strategię rozwoju 11,5% respondentów udzieliło odpowiedzi, iż dokumenty te aktualizowane były w badanym okresie w miarę potrzeb. Tego typu odpowiedzi nie udzielono w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Pozytywnie można ocenić sytuację w tych gminach, w których strategię rozwoju nie są zbyt często aktualizowane. Częsta aktualizacja może prowadzić do manipulowania strategią w zależności od potrzeb władz danej kadencji.

Wykres 3

Autorzy strategii rozwoju obowiązujących w badanych gminach w latach 1995-2005 (liczba odpowiedzi w %)



Źródło: jak w wykresie 1.

W większym stopniu strategię gmin miejskich i miejsko-wiejskich opracowywane były przez zewnętrznych konsultantów (por. wykres 3). W gminach wiejskich najczęściej strategii przygotowywano własnymi siłami (samodzielnie), powołując zespół pracowników. Proces opracowania strategii rozwoju gminy jest bardzo złożony, a poprawne jego przeprowadzenie wymaga obszernej wiedzy. Dlatego też za dobrze przygotowane uznac można strategię opracowane przez specjalistów (konsultantów). Z kolei podważyć można jakość strategii opracowanych przez pracowników urzędu wraz z grupą liderów lokalnych. W takim dokumencie mogą znajdować się zapisy o rozwoju wybranych obszarów lub dziedzin działalności samorządu gminnego ważnych z punktu widzenia jedynie autorów strategii (liderów, grup nacisku itp.), a nie całej społeczności lokalnej.

Tabela 1
Cele strategiczne obowiązujące w badanych gminach w latach 1995-2005

Cele strategiczne	Liczba odpowiedzi (w %)	
	Gminy miejskie i miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Ochrona dziedzictwa kulturowego	-	7,7
Ochrona środowiska i walorów naturalnych	36,4	26,9
Poprawa bezpieczeństwa	9,1	-
Poprawa estetyki miasta	9,1	-
Poprawa stanu zdrowia ludności	18,2	-
Promocja i wzrost konkurencyjności gminy	-	11,5
Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej	36,4	42,3
Rozwój rolnictwa	9,1	7,7
Rozwój społeczno-gospodarczy	-	19,2
Rozwój turystyki i sportu	18,2	23,1
Tworzenie miejsc pracy	9,1	-
Tworzenie warunków dla inwestycji	27,3	3,8
Wspieranie i rozwój msp	45,5	19,2
Współpraca międzynarodowa i partnerska	9,1	3,8
Wykorzystanie szans wynikających z sąsiedztwa Częstochowy	-	3,8
Wysoki poziom warunków bytowych	27,3	26,9
Wzrost poziomu kształcenia i rozwój intelektualny	36,4	11,5
Zahamowanie migracji	9,1	-

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tabeli 1 widoczne jest, iż w gminach miejskich i miejsko-wiejskich najczęściej jako cel strategiczny przyjmowano „wspieranie i rozwój sektora msp”. Z kolei w gminach wiejskich najczęściej wskazywano na „rozwój infrastruktury technicznej i społecznej”. Natomiast „tworzenie warunków dla inwestycji” przyjęto jako cel strategiczny w 27,3% gmin miejskich i miejsko-wiejskich i zaledwie w 3,8% gmin wiejskich.

Ponadto wyżej należy ocenić strategie, w których zapisane są konkretne cele, gdyż łatwiej można zweryfikować ich realizację. Cel typu „rozwój społeczno-gospodarczy” jest zbyt ogólny i praktycznie niemożliwy do zweryfikowania rezultatów. Strategia gminy powinna wskazywać kierunki rozwoju, czyli cele strategiczne powinny umożliwiać sformułowanie celów operacyjnych. Stąd cel „rozwój społeczno-gospodarczy” można uznać za błędny, gdyż określa tautologię, iż „rozwój jest celem rozwoju gminy”. Rozwój wynika już z samej istoty strategii rozwoju. Przyjęcie takiego celu nic nie daje, nic z niego nie wynika. Oczywiście jest, iż strategia rozwoju powinna być opracowana po to, aby gmina mogła się rozwijać w długim okresie. Zatem cel strategiczny powinien konkretyzować, jak i w jakich dziedzinach ten rozwój osiągnąć.

Tabela 2

Zapisy dotyczące infrastruktury zawarte w strategiach rozwoju obowiązujących w badanych gminach w latach 1995-2005 (liczba odpowiedzi w %)

Gminy miejskie i miejsko-wiejskie	%	Gminy wiejskie	%
▪ rozbudowa sieci kanalizacyjnej	28,6	▪ budowa/rozbudowa kanalizacji	20,9
▪ budowa/modernizacja dróg	21,4	▪ osiągnięcie wysokiego stopnia dostępności i jakości infrastruktury technicznej	15,4
▪ budowa/rozbudowa sieci gazowej	17,8	▪ budowa/modernizacja dróg	14,3
▪ rozbudowa sieci wodociągowej i ujęcia wody	10,7	▪ rozbudowa/modernizacja sieci wodociągowej	12,1
▪ budowa oczyszczalni ścieków	7,1	▪ budowa oczyszczalni ścieków	9,9
▪ rozbudowa wysypiska	3,6	▪ budowa sieci gazowej	4,5
▪ budowa zbiornika retencyjnego	3,6	▪ pełne wyposażenie w infrastrukturę	3,8
▪ rozwój bazy sportowej	3,6	▪ rozbudowa infrastruktury turystycznej	3,4
▪ dostępność teleinformatyczna	3,6	▪ budowa ścieżek pieszo-rowerowych)	2,3
		▪ selektywna zbiórka odpadów	2,3
		▪ poprawa stanu urządzeń melioracyjnych	1,2
		▪ oświetlenie ulic	1,2
		▪ adaptacja obiektów na cele mieszkalne	1,2

Źródło: jak w tabeli 1.

Cele zawarte w strategiach rozwoju w badanych gminach w dużym stopniu związane są rozwojem infrastruktury komunalnej, w tym w największym zakresie z budową lub rozbudową obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej. W grupie gmin miejskich i miejsko-wiejskich wszyscy respondenci wskazali, iż w przyjętych strategiach znajdują się zapisy dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej. Natomiast w gminach wiejskich odpowiedzi twierdzących w tym zakresie udzieliło 96,2% respondentów. Najwięcej respondentów w obydwu badanych grupach wskazało na sieć kanalizacyjną i infrastrukturę drogową. W strategiach rozwoju gmin wiejskich zawarte były ponadto bardziej ogólne określenia związane z rozwojem infrastruktury technicznej jako całego systemu. Taki sposób zapisu z jednej strony może wskazywać, iż władze gmin wiejskich dostrzegają mały stopień zainwestowania w tym zakresie, ale z drugiej strony nie wynikają z takich zapisów konkretne zadania do realizacji.

W 15,4% gmin miejskich i miejsko-wiejskich w analizowanym okresie nie opracowano strategii rozwoju, ale funkcjonowały plany rozwoju lokalnego:

- o okresie obowiązywania od 10 do 13 lat,
- aktualizowane: w 50% przypadków na bieżąco i w 50% jednorazowo,
- ich autorami byli konsultanci zewnętrzni,
- najważniejsze założenia: rozwój społeczno-kulturowy, promocja gminy, podniesienie jakości życia mieszkańców, rozwój infrastruktury technicznej.

Natomiast spośród badanych gmin wiejskich strategii rozwoju nie posiadało 21,2% jednostek. W grupie gmin wiejskich, w których nie przyjęto strategii, w 71,4% przypadków opracowano plany rozwoju lokalnego:

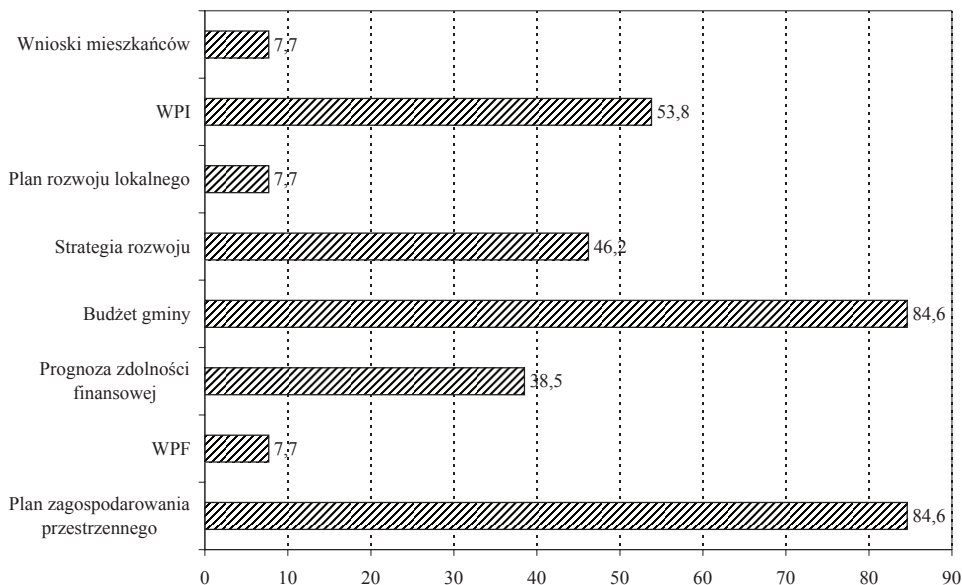
- o okresie obowiązywania od 3 do 10 lat,
- aktualizowane: w 60% przypadków jednorazowo, w 20% - co 2 lata oraz w 20% przypadków planu nie aktualizowano,
- autorami byli w 60% pracownicy urzędów gmin, a w 40% konsultanci zewnętrzni,
- najważniejsze założenia: zapewnienie trwałego rozwoju gospodarczego, poprawa jakości życia mieszkańców, budowa urządzeń infrastruktury technicznej.

W 6,1% ogólnej liczby badanych gmin wiejskich w latach 1995-2005 brak było zarówno strategii rozwoju, jak i planu rozwoju lokalnego.

Stopień, w jakim w badanych gminach uchwalane dokumenty uwzględniane były w badanym okresie przy opracowywaniu krótkookresowych planów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej, przedstawiono na wykresach 4 i 5.

Wykres 4

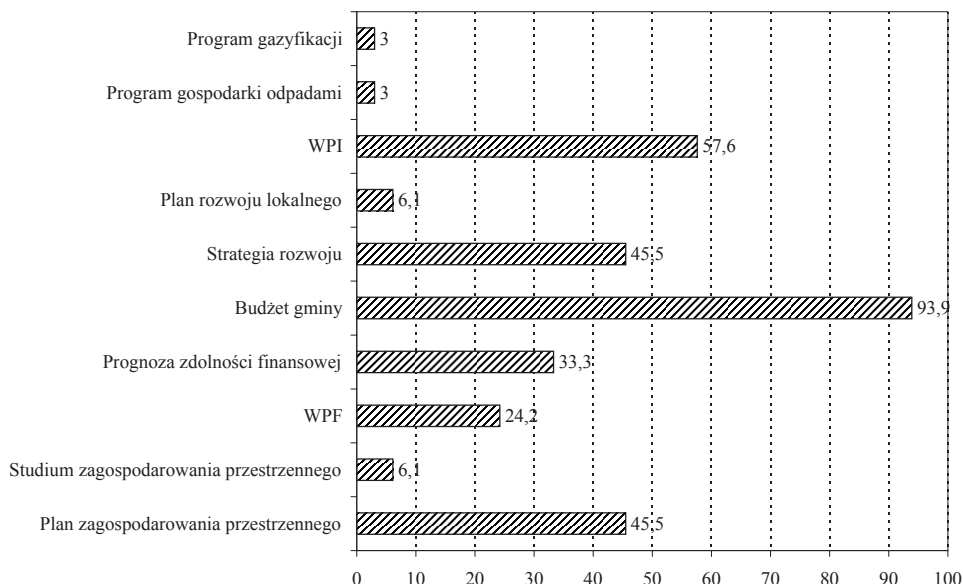
Dokumenty uwzględniane (istotne) przy tworzeniu krótkookresowych planów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej w badanych gminach miejskich i miejsko-wiejskich w latach 1995-2005 (liczba odpowiedzi w %)



Źródło: jak w wykresie 1.

Wykres 5

Dokumenty uwzględniane (istotne) przy tworzeniu krótkookresowych planów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej w badanych gminach wiejskich w latach 1995-2005 (liczba odpowiedzi w %)



Źródło: jak w wykresie 1.

W badanych gminach miejskich i miejsko-wiejskich w latach 1995-2005 największe znaczenie przy tworzeniu krótkookresowych planów inwestycyjnych miały budżet oraz plan zagospodarowania przestrzennego. Blisko w połowie badanych gmin w tej grupie nie brano pod uwagę strategii rozwoju (które powinny być punktem wyjścia jako dokumenty – narzędzia planowania długookresowego, strategicznego). Skoro nie były uwzględniane, może to oznaczać, że powstawały tylko po to, aby gminy mogły pochwalić się takimi dokumentami (a w rzeczywistości były one beзуżyteczne). Podobnie było z planami rozwoju lokalnego.

W badanych gminach wiejskich najważniejszym dokumentem przy tworzeniu krótkookresowych planów inwestycyjnych był budżet gminy. Na drugim miejscu wymieniano WPI, ale tylko w połowie jednostek. Mimo iż zdecydowana większość badanych jednostek (w obydwu grupach) w latach 1995-2005 posiadała opracowaną strategię, to w ponad połowie gmin w obydwu badanych grupach władze lokalne nie posługiwały się strategiami w procesie planowania w krótkim okresie (1-2 lata). Oznacza to, iż w ponad połowie badanych gmin strategia rozwoju traktowana była jako dokument, który „powinien być”, a nie jako instrument przydatny w procesie zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi.

Podsumowanie

We wszystkich badanych gminach miejskich i miejsko-wiejskich w analizowanym okresie opracowane były strategie rozwoju lub plany rozwoju lokalnego. Natomiast wśród

gmin wiejskich w 6,1% jednostek brak było zarówno strategii rozwoju, jak i planu rozwoju lokalnego. Jednak ponad połowa przyjętych strategii nie była poprawnie przygotowana. Stwierdzone uchybienia to przede wszystkim: zbyt ogólne cele strategiczne, za krótki okres obowiązywania, brak lub zbyt częsta aktualizacja.

Realizacja poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych nie wynikała bezpośrednio z zapisów zawartych w strategiach rozwoju. W badanych jednostkach największe znaczenie przy tworzeniu krótkookresowych planów inwestycyjnych miały budżety, a w gminach miejskich i miejsko-wiejskich także plany zagospodarowania przestrzennego. Blisko w połowie badanych jednostek nie brano pod uwagę strategii rozwoju lub planów rozwoju lokalnego.

Widoczny jest brak wypracowanych umiejętności i narzędzi planowania. Sytuacja ta może także wynikać z faktu, że w większości gmin strategii rozwoju nie są punktem wyjścia do planowania inwestycji infrastrukturalnych. Są tylko dokumentami przyjętymi z innych powodów, np. dla prestiżu, albo wymagań stawianych przez zewnętrzne instytucje przy udzielaniu finansowania. Planowanie mogło odbywać się na wyrost, a wiele przedsięwzięć ujmowano w planach w nadziei, że być może uda się je zrealizować. Ponadto konstruowanie „obfitego” planu inwestycyjnego może mieć cel polityczny (wyborczy). Powyższe argumenty pozwalają stwierdzić, iż w gminach występuje brak zgodności założeń strategii rozwoju z krótkookresowymi planami inwestycyjnymi.

Bibliografia

- Bartkowska-Nowak D., Nowak J., Webb J., *Zarządzanie w gminie. Podręcznik doskonalenia umiejętności kierowniczych*, Brytyjski Fundusz Know-How Fundusz Współpracy, Warszawa 1998.
- Bończak-Kucharczyk E., Cousins L., Herbst K., Steward M., *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, Brytyjski Fundusz Know-How Fundusz Współpracy, Warszawa 1996.
- Graczyk M., *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Zielona Góra 2008.
- Kot J., *Zarządzanie i planowanie w jednostkach terytorialnych*, (w:) Stawasz D. (red.): *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2004.
- Suwała R., *Inwestycje liniowe – procedury administracyjne*, „Wspólnota” 2006 nr 34/780.
- Szymanowicz M. (red.), *Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie. Opis metody PSR*, Municipium, Warszawa 2000.
- Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (w:) Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.

Municipality Development Strategy as an Infrastructure Investment Management Tool

Summary

This article aims to analyse and evaluate the development strategies of the selected municipalities as the instruments in investment management within the technical infrastructure. The research covered 57 municipalities of the former (prior to the 1999 administration reform) Czeszochowa Province. All the empirical data were collected by means of standardised interview method (with the use of questionnaire). The data analysis indicates that the implementation of individual investment projects did not result directly from the records included in the development strategies.

Key words: municipality, development strategy, infrastructure investments.

JEL codes: H76

Стратегия развития гмины как инструмент управления инфраструктурными инвестициями

Резюме

Цель рассуждений – анализ и оценка стратегии развития избранных гмин (муниципалитетов) в качестве инструментов управления инвестициями в области технической инфраструктуры. Исследовательская область разработки охватывает 57 гмин, входивших до реформы администрации 1999 года в состав Ченстоховского воеводства. Эмпирические данные были собраны по методу стандартизированного интервью (с применением вопросника). Анализ данных показывает, что осуществление отдельных инвестиционных проектов не вытекало непосредственно из положений, содержащихся в стратегиях развития.

Ключевые слова: гмина, стратегия развития, инфраструктурные инвестиции.

Коды JEL: H76

Adam Przybyłowski
Akademia Morska w Gdyni

RANKING STRATEGII POLSKICH REGIONÓW W ŚWIELE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU TRANSPORTU¹

Streszczenie

Dokumenty strategiczne tworzone w ostatnich latach na poziomie międzynarodowym, unijnym, krajowym oraz regionalnym w Polsce odwołują się do założeń zrównoważonego rozwoju. Ten kontekst determinuje kierunki obecnego i przyszłego rozwoju regionalnego, w tym decyzje o inwestycjach dotyczących transportu, co ma znaczny wpływ na efektywność wdrażania tego paradygmatu. W artykule, opierając się na dostępnych dokumentach źródłowych, zaprezentowano podstawowe cele i rangę elementów zrównoważonego rozwoju, w tym transportu, w założeniach koncepcyjnych i planistycznych strategii regionalnych poszczególnych polskich województw. Nieobecność założeń paradygmatu zrównoważonego rozwoju, brak uznania ich za obowiązujący kierunek działań lub enigmatyczne nawiązanie do nich w strategiach niektórych województw świadczy nie tylko o nieuwzględnianiu ważnych międzynarodowych umów ratyfikowanych przez Polskę, ale ukazuje też dystans, który trzeba jeszcze pokonać, by osiągnąć standardy światowe i europejskie.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój i transport, dokumenty strategiczne, polskie regiony.

Kody JEL: O43

Wstęp

Idea równoważenia rozwoju decyduje obecnie i będzie decydować w przyszłości o kierunkach rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, w tym między innymi o inwestycjach dotyczących transportu w Polsce. Koncepcja ta jest trudna do realizacji, zwłaszcza w świetle wieloletnich zaniedbań i obecnego kryzysu gospodarczego, jednocześnie nie można rezygnować z wprowadzenia tej szlachetnej idei w krąg myślenia o naszej współczesności, a także przyszłości. Polskie dokumenty strategiczne odwołują się do założeń poziomu międzynarodowego i unijnego w tym aspekcie, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Celem rozważań jest szczegółowa analiza głównych ustaleń strategii regionalnych poszczególnych polskich województw pod kątem uwzględniania tego paradygmatu ze szczególnym odniesieniem do sfery transportu.

Dokumenty strategiczne na poziomie krajowym dotyczące zrównoważonego rozwoju i transportu

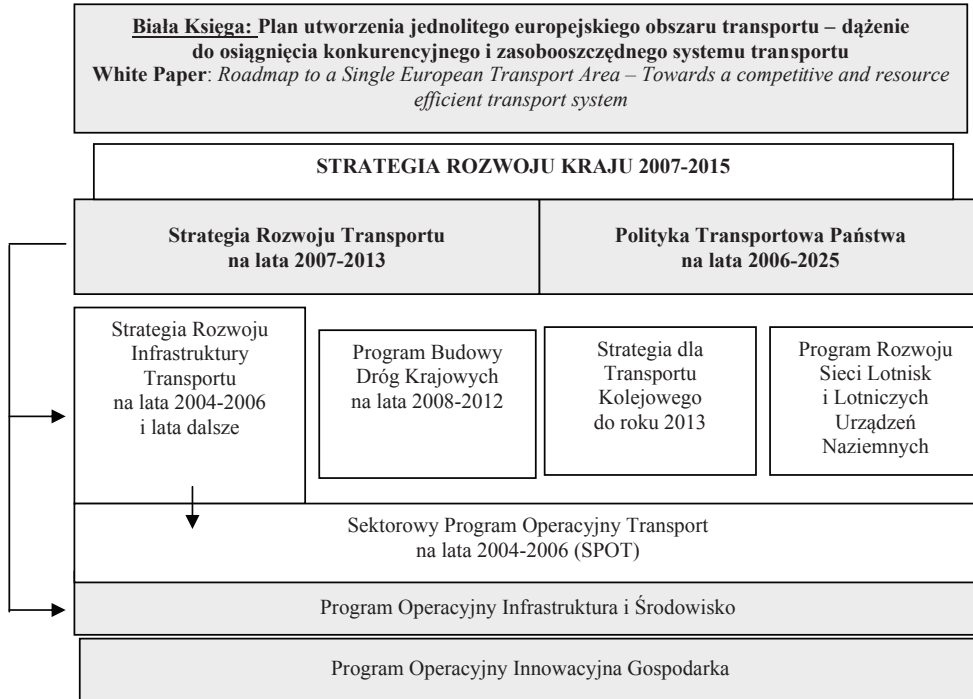
Dokumenty strategiczne na poziomie krajowym dotyczące zrównoważonego rozwoju i transportu nawiązują do wytycznych i priorytetów opracowanych na poziomie mię-

¹ Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy.

dzynarodowym i UE, m.in. *Deklaracji z Johannesburga ONZ (2002)*, *Strategii „Europa 2020”* oraz znowelizowanej w marcu 2011 transportowej *Białej Księgi UE*². Strukturę wybranych dokumentów planistycznych Polski związanych z transportem w tym kontekście przedstawiono na schemacie 1.

Schemat 1

Zrównoważony rozwój transportu – polityki, strategie i programy



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów strategicznych oraz T. Borys, *Analiza istniejących danych statystycznych pod kątem ich użyteczności dla określenia poziomu zrównoważonego transportu wraz z propozycją ich rozszerzenia*, Raport z realizacji pracy badawczej, Ministerstwo Infrastruktury, Jelenia Góra, Warszawa 2008.

Podstawowym dokumentem strategicznym jest *Strategia Rozwoju Kraju*, w której uwzględniono zasadę zrównoważonego rozwoju, a więc zachowanie równowagi pomiędzy celami gospodarczymi, społecznymi i wymogami środowiskowymi³. Określono w niej cele i priorytety polityki rozwoju oraz warunki, które powinny zostać spełnione, by ten rozwój zapewnić w najbliższej perspektywie. Strategia jest też nadrzędnym wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego, stanowiącym punkt odniesienia dla innych strategii i programów rządowych (w tym także dla sektora transpor-

² A. Przybyłowski, *Inwestycje transportowe w Polsce w kontekście strategii zrównoważonego rozwoju transportu UE*, (w:) D. Kielczewski (red.), *Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju*, WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 383-400.

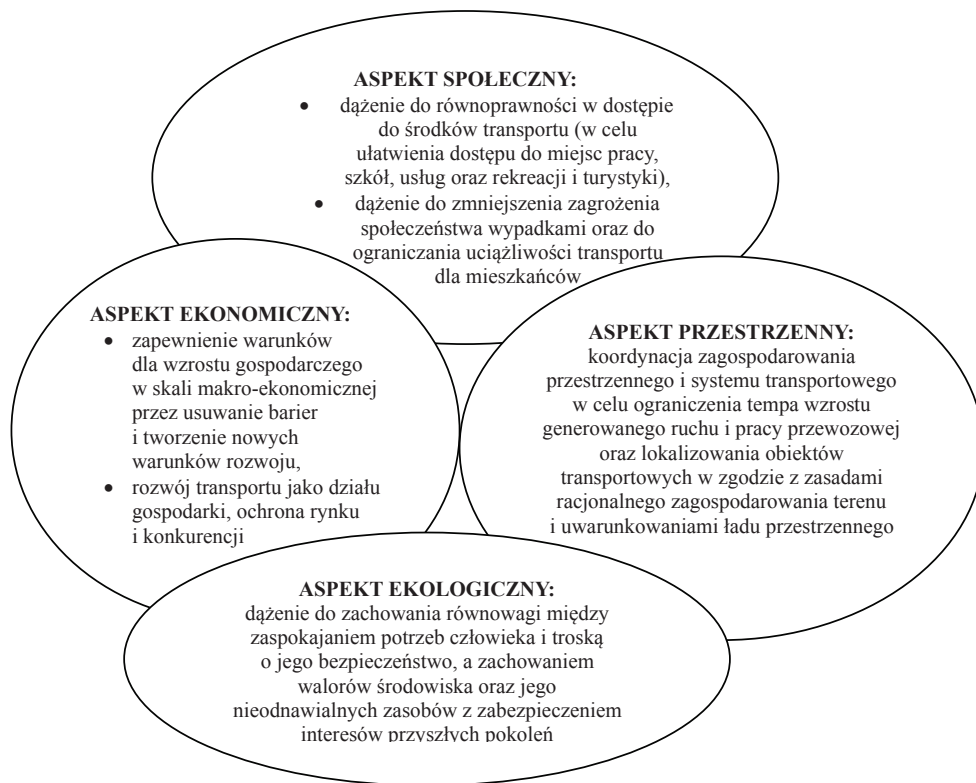
³ *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006, s. 7.

towego), jak i opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego⁴. Problematyka transportu poruszona jest głównie w priorytecie 2. Zapisy tego priorytetu nie koncentrują się na zasadach polityki transportowej, lecz na jej głównych celach⁵.

W *Polityce Transportowej Państwa na lata 2006-2025* jako podstawowy cel polityki transportowej przyjmuje się zdecydowaną poprawę jakości systemu transportowego i jego rozbudowę zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, albowiem jakość systemu transportowego jest jednym z kluczowych czynników, decydujących o warunkach życia mieszkańców i o rozwoju gospodarczym kraju i regionów. Stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju będzie zapewniało równowagę między aspektami społecznymi, gospodarczymi, przestrzennymi oraz ochrony środowiska w warunkach rozwijającej się gospodarki rynkowej (por. schemat 2).

Schemat 2

Aspekty zrównoważonego rozwoju w Polityce Transportowej Państwa na lata 2006-2025



Źródło: opracowanie własne.

⁴ *Ibidem*, s. 8.

⁵ *Ibidem*, s. 32-38.

Podstawowy cel polityki transportowej zostanie osiągnięty przez skoncentrowanie się na realizacji następujących sześciu celów szczegółowych⁶:

- Cel 1: Poprawa dostępności transportowej i jakości transportu jako czynnik poprawy warunków życia i usuwania barier rozwojowych gospodarki.
- Cel 2: Wspieranie konkurencyjności gospodarki polskiej jako kluczowy instrument rozwoju gospodarczego.
- Cel 3: Poprawa efektywności funkcjonowania systemu transportowego.
- Cel 4: Integracja systemu transportowego – w układzie gałęziowym i terytorialnym.
- Cel 5: Poprawa bezpieczeństwa prowadząca do radykalnej redukcji liczby wypadków i ograniczenia ich skutków (zabici, ranni) oraz – w rozumieniu społecznym – do poprawy bezpieczeństwa osobistego użytkowników transportu i ochrony ładunków.
- Cel 6: Ograniczenie **negatywnego wpływu** transportu na środowisko i warunki życia.

Uszczegółowienie celów następuje na poziomie priorytetów, których wyznaczono 10. Zasady zrównoważonego transportu sformułowane zostały w *Polityce Transportowej Państwa na lata 2006-2025*⁷.

W projekcie nowej polskiej *Strategii Rozwoju Transportu (SRT)* do 2020 r. (z perspektywą do 2030 roku), przygotowywanej przez obecny rząd w 2011 r., misję określono w sposób następujący: „Misją SRT jest tworzenie w Polsce, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, optymalnych warunków dla przewozu osób i rzeczy, sprzyjających podniesieniu konkurencyjności gospodarczej kraju i poprawie jakości życia obywateli”⁸. Polski system transportu będzie w przypadku konsekwentnej realizacji tak określonej misji sektorem nowoczesnym, na co składać się będą takiej jego cechy i elementy, jak:

- alternatywne środki napędu i korzystanie w znacznym stopniu z odnawialnych źródeł energii;
- infrastruktura nowej generacji wyposażona w węzły integrujące procesy;
- eksploatacja środków transportu szeroko oparta na nowych materiałach i technologiach;
- powszechne zastosowanie inteligentnych systemów sterowania i zarządzania;
- wysoka elastyczność i zdolność adaptacyjna operatorów transportu i logistyki;
- zmniejszona uciążliwość sektora dla środowiska.

Głównym celem SRT jest zwiększenie dostępności transportowej, poprawa bezpieczeństwa ruchu i efektywności sektora transportowego, poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym⁹. Dla jego osiągnięcia szczególnie istotne znaczenie będzie miało wdrożenie procesów wzmacniających potencjał infrastruktury transportowej kraju oraz podnoszących jakość i dostępność usług transportowych. Cele horyzontalne i operacyjne SRT wpisują się w cele średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, są także komplementarne z celami *Strategii Europa 2020*¹⁰, a zwłaszcza z takimi zamierzeniami, jak:

- dbałość o to, by sieci transportowe i logistyczne umożliwiały sektorowi przemysłu i usług w UE skuteczny dostęp do jednolitego rynku i do rynków międzynarodowych,
- zapewnienie wystarczającego finansowania podstawowej infrastruktury w obszarach takich, jak transport i energia, nie tylko na potrzeby rozwoju gospodarki poszczególnych krajów, ale również po to, aby móc w pełni uczestniczyć w wewnętrznym rynku UE,

⁶ *Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005, s. 9.

⁷ *Ibidem*, 10-12.

⁸ *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku* (z perspektywą do 2030 roku), Ministerstwo Infrastruktury, 30.03.2011 (projekt), s. 28, <http://www.transport.gov.pl/files/0/1793934/SRTdo2020rzperspektywdo2030projekt.pdf> [dostęp: 26.01.2012].

⁹ *Ibidem*, s. 29.

¹⁰ *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from The Commission, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020.

- modernizacja sektora transportu i zmniejszenia jego udziału w emisji związków węgla, co przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności.

Benchmarking strategii regionalnych polskich województw

W tabeli 1 przedstawiono analizę uwzględniania pojęć związanych ze zrównoważonym rozwojem i transportem w podstawowych celach rozwoju na poziomie regionalnym w Polsce¹¹. Jak widać, paradygmat zrównoważonego rozwoju znalazł się w treści celu podstawowego *expressis verbis* w strategiach sześciu województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, mazowieckiego, opolskiego oraz podlaskiego. W pozostałych regionach nie zawarto tego pojęcia w ramach wizji, misji, czy też celu nadrzędnego, przy czym jedno województwo (lubuskie) w ogóle nie określiło celu podstawowego w swej strategii rozwoju. Jedynie województwa: dolnośląskie, opolskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie odnoszą się pośrednio do pojęcia transportu (używając określeń typu: „region węzłowy”, „infrastruktura”, czy też „spójność przestrzenna”, itp.) w ramach celu podstawowego rozwoju. W żadnej ze strategii nie zawarto sformułowania „transport zrównoważony”.

Jeśli chodzi o rangę elementów zrównoważonego rozwoju i transportu w założeniach koncepcyjnych na poziomie regionalnym, biorąc także pod uwagę przywoływane dokumenty strategiczne wyższego rzędu, do liderów można zaliczyć cztery następujące regiony: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, zachodnio-pomorskie. Dobrze wypadają też województwa: mazowieckie, opolskie i pomorskie. Najsłabiej prezentują się w tym kontekście regiony: lubuskie, małopolskie i podlaskie. Jeśli chodzi zaś o przywoływane dokumenty strategiczne i akty prawne nawiązujące do zrównoważonego rozwoju i transportu, to zdecydowana większość województw w swych strategiach wymienia najważniejsze z nich, co świadczy o dużej spójności metodologicznej. Jednocześnie dwa regiony (małopolskie i podlaskie) nie odwołują się w swych dokumentach strategicznych do aktów wyższego rzędu.

W tabeli 2 przedstawiono ranking polskich województw pod kątem uwzględnienia paradygmatu zrównoważonego rozwoju i/lub sfery transportu w strategiach regionalnych.

Na bazie poprzednich ustaleń wyselekcjonowano pięć najlepszych województw, które w swych strategiach zawarły odwołania do licznych bądź kluczowych dokumentów strategicznych i aktów prawnych międzynarodowych i krajowych oraz w ramach zasad ideologicznych i na poziomie ustaleń głównych strategii w tym zakresie. Kolejną grupę stanowią regiony, które posiadają stosunkowo dużą liczbę przywoływanych dokumentów strategicznych i aktów prawnych oraz w ramach zasad ideologicznych i na poziomie ustaleń głównych strategii. Województwa: łódzkie, podkarpackie i wielkopolskie mają co prawda odwołania do dokumentów strategicznych i aktów prawnych oraz na poziomie zasad ideologicznych, jednocześnie występuje brak ustaleń głównych strategii uwzględniających analizowany paradygmat i sferę transportu. Najsłabiej wypada województwo małopolskie, nie posiadające odniesień w swej strategii do żadnych z analizowanych aspektów. Mankamenty widoczne są również w przypadku województw lubuskiego i podlaskiego. Być może znikną one w ramach opracowywanych obecnie aktualizacji strategii rozwoju województw.

¹¹ Analizę tego typu prowadzono np. w odniesieniu do ochrony środowiska. Patrz szerzej: M. Kistowski, *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*, UG, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk-Poznań 2003.

Tabela 1

Zrównoważony rozwój i transport w podstawowych celach rozwoju na poziomie regionalnym w Polsce

Lp.	Województwo	Nazwa celu podstawowego	Treść celu podstawowego	Zrównoważony rozwój	Transport
1	Dolnośląskie	Wizja Cel nadrzędny	Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym; Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju	+	+
2	Kujawsko-pomorskie	Cel nadrzędny	Poprawa konkurencyjności regionu i podniesienie poziomu życia mieszkańców przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju	+	-
3	Lubelskie	Misja Cel nadrzędny	Uruchomienie wielokierunkowych procesów rozwojowych w regionie umożliwiających trwałą i zrównoważony rozwój województwa, przyczyniających się do poprawy jakości życia i wzrostu dobrobytu mieszkańców Lubelszczyzny; Osiąganie trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Lubelszczyzny poprzez zwiększenie konkurencyjności województwa oraz optymalne wykorzystanie jego wewnętrznych potencjałów rozwojowych	+	-
4	Lubuskie	-	-	-	-
5	Łódzkie	Misja	Podniesienie atrakcyjności województwa łódzkiego w strukturze regionalnej Polski i Europy jako regionu sprzyjającego zamieszkaniu i gospodarce przy dążeniu do budowy wewnętrznej spójności i zachowaniu różnorodności jego miejsc.	-	-
6	Małopolskie	Wizja	Małopolska - regionem szans wszechstronnego rozwoju ludzi i nowoczesnej gospodarki, silnym aktywnością swych mieszkańców, czerpiącym z dziedzictwa przeszłości i zachowującym tożsamość w integrującej się Europie.	-	-
7	Mazowieckie	Wizja Misja	Mazowsze konkurencyjnym regionem w układzie europejskim i globalnym; Mazowsze jako najbardziej rozwinięty gospodarczo region w Polsce podejmuje uczestnictwo w rywalizacji z innymi rozwiniętymi regionami, poprzez eliminowanie dysproporcji rozwojowych, rozwój nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy oraz zapewnienie mieszkańcom Mazowsza optymalnych warunków do rozwoju jednostki, rodziny, jak i całej społeczności przy jednoczesnym zachowaniu spójnego i zrównoważonego rozwoju	+	-
8	Opolskie	Wizja Misja	Otwarty na świat, wielokulturowy region przyjaznego zamieszkania i konkurencyjnej gospodarki, uczestniczący we współpracy międzynarodowej, z dobrze wykształconym i aktywnym społeczeństwem. Podejmowanie i wspieranie działań, które zapewnią dynamiczny i zrównoważony rozwój, konkurencyjność, spójność społeczno-gospodarczą i przestrzenną regionu przy zachowaniu tożsamości, specyfiki dziedzictwa kulturowego oraz walorów przyrodniczych Śląska Opolskiego.	+	+

120 RANKING STRATEGII POLSKICH REGIONÓW...

Lp.	Województwo	Nazwa celu podstawowego	Treść celu podstawowego	Zrównoważony rozwój	Transport
9	Podkarpackie	Cel główny	Podniesienie krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki regionu poprzez wzrost jej innowacyjności, a tym samym efektywności, która stworzy warunki do zwiększenia zatrudnienia oraz wzrostu dochodów i poziomu życia ludności. (realizacja celu zapewni wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju).	+	-
10	Podlaskie	Cel główny	Województwo podlaskie regionem aktywnego i zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem walorów środowiska naturalnego, wielokulturowej tradycji i położenia przygranicznego	+	-
11	Pomorskie	Wizja	Województwo pomorskie 2020 roku to znaczący partner w Regionie Morza Bałtyckiego – region czystego środowiska; wysokiej jakości życia; rozwoju opartego na wiedzy, umiejętnościach, aktywności i otwartości mieszkańców; silnej i zróżnicowanej gospodarki; partnerskiej współpracy; atrakcyjnej i spójnej przestrzeni, a także kultywowania wielokulturowego dziedzictwa oraz tradycji morskich i solidarnościowych.	-	+
12	Śląskie	Wizja	Ugruntowany, pozytywny wizerunek; jedno z kilku centrów rozwoju cywilizacyjnego Polski stwarzające szanse rozwojowe mieszkańcom; ludność otwarta, przedsiębiorcza, kompetentna, ugruntowana tożsamość kulturowa; kreatywny region innowacyjny; dobrze rozwinięty system szkolnictwa i kształcenia ustawicznego; rozwijający nowe produkty; zdywersyfikowana struktura gospodarcza; rozbudowana i zmodernizowana infrastruktura; czyste we wszystkich wymiarach środowisko naturalne; duże walory przyrodnicze, kulturowe i krajobrazowe; otwarte na współpracę; organizujące procesy rozwojowe i współpracę społeczności lokalnych	-	+
13	Świętokrzyskie	Misja Cel generalny	Podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców województwa świętokrzyskiego Wzrost atrakcyjności województwa fundamentem zintegrowanego rozwoju w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej	-	+
14	Warmińsko-Mazurskie	Wizja Cel główny	Warmia i Mazury regionem, w którym warto żyć... Spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy	-	+
15	Wielkopolskie	Wizja Misja	Wielkopolska regionem: zintegrowanym, konkurencyjnym Skupienie wszystkich podmiotów publicznych działających na rzecz wzrostu konkurencyjności regionu i poprawy warunków życia mieszkańców; Uzyskanie efektu synergii poprzez stworzenie spójnej koncepcji wykorzystania środków publicznych	-	-
16	Zachodniopomorskie	Misja	Stworzenie warunków do stabilnego i zrównoważonego rozwoju województwa zachodniopomorskiego opartego na konkurencyjnej gospodarce i przedsiębiorczości mieszkańców oraz aktywności społecznej przy optymalnym wykorzystaniu istniejących zasobów	+	-

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Ranking polskich województw pod kątem uwzględnienia paradygmatu zrównoważonego rozwoju i/lub sfery transportu w strategiach regionalnych

Lokata	Województwo	Ocena uwzględnienia paradygmatu zrównoważonego rozwoju i/lub sfery transportu w strategiach regionalnych wraz z uzasadnieniem
1-5.	Dolnośląskie Kujawsko-pomorskie Lubelskie Pomorskie Warmińsko-mazurskie	6 – odwołania do licznych/kluczowych dokumentów strategicznych i aktów prawnych oraz w ramach zasad ideologicznych i na poziomie ustaleń głównych strategii
6-10.	Mazowieckie Opolskie Śląskie Świętokrzyskie Zachodniopomorskie	5 – stosunkowo duża liczba przywoływanych dokumentów strategicznych i aktów prawnych oraz w ramach zasad ideologicznych i na poziomie ustaleń głównych strategii
11-13.	Łódzkie Podkarpackie Wielkopolskie	4 – odwołania do dokumentów strategicznych i aktów prawnych oraz w ramach zasad ideologicznych, jednocześnie brak na poziomie ustaleń głównych strategii
14.	Podlaskie	3 – brak odwołań do dokumentów strategicznych i aktów prawnych, jednocześnie uwzględnienie w ramach zasad ideologicznych i ustaleń na poziomie głównych strategii
15.	Lubuskie	2 – odwołania do dokumentów strategicznych i aktów prawnych, jednocześnie brak w ramach zasad ideologicznych i na poziomie ustaleń głównych strategii
16.	Małopolskie	1 – brak odwołań do dokumentów strategicznych i aktów prawnych, a także w ramach zasad ideologicznych i na poziomie ustaleń głównych strategii

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii regionalnych polskich województw.

Podsumowanie

1. Polskie strategiczne dokumenty planistyczne, w których zarysowane są zasady i cele oraz zadania w zakresie transportu, nawiązują bezpośrednio do założeń szczebla międzynarodowego i UE, wykazując przy tym spójność koncepcyjną.
2. Na poziomie regionalnym (na przykładzie 16 polskich regionów) można zauważyć, iż podejście do uwzględniania paradygmatu zrównoważonego rozwoju i transportu jest bardzo zróżnicowane. Istnieje grupa województw, które traktują tę koncepcję priorytetowo, co widać na poziomie celów nadrzędnych ich strategii (np. zachodniopomorskie). Z drugiej strony są też w Polsce regiony, które w swych dokumentach strategicznych, albo w ogóle nie uwzględniają zrównoważonego rozwoju jako cel nadrzędny (lubuskie), albo też nie odwołują się w wystarczającym stopniu do kluczowych aktów poziomu międzynarodowego, UE i krajowego i w konsekwencji ich cele priorytetowe w małym stopniu odwołują się do paradygmatu rozwoju zrównoważonego.
3. Tylko w sześciu województwach na poziomie głównych ustaleń strategii nawiązuje się – i to pośrednio – do sfery transportu, a w żadnym z dokumentów strategicznych nie znaleziono odniesień do pojęcia zrównoważonego transportu. Interesujące będzie przeanalizowanie w przyszłości – w kontekście powstawania aktualizacji strategii

w polskich regionach – czy znowelizowane dokumenty strategiczne będą w większej mierze zawierały odniesienia do tego paradygmatu. Wydaje się, że rośnie świadomość tej potrzeby, ale nie jest ona jednakowo rozwinięta w polskich szesnastu regionach.

4. W świetle dostępnej dokumentacji najlepiej wypadły strategie województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, a najsłabiej małopolskiego. Ocena ta dotyczy sfery planistycznej. Zestawienie jej ze sferą realną – czyli rzeczywistymi inwestycjami transportowymi - stanowiłoby interesujący obraz polskich województw w zakresie implementacji założeń strategicznych, co może być przedmiotem dalszych, bardziej pogłębionych badań.
5. Nieobecność założeń paradygmatu zrównoważonego rozwoju, brak uznania ich za obowiązujący kierunek działań lub enigmatyczne nawiązanie do nich w strategiach niektórych województw nie tylko świadczy o nieuwzględnianiu ważnych międzynarodowych umów ratyfikowanych przez Polskę, ale ukazuje też dystans, jaki trzeba jeszcze pokonać, by osiągnąć standardy światowe i europejskie. Idea zrównoważonego rozwoju powinna być priorytetem, wymaga to zmian mentalnych u decydentów, tworzących strategię rozwoju w regionach, potrzebny jest też systematyczny patronat ze strony mediów, a także uwzględnienie tych założeń w edukacji dzieci i młodzieży. Należy konsekwentnie dążyć do osiągnięcia równowagi potrzeb społecznych, ekonomicznych oraz zachowania środowiska naturalnego. Obecne i planowane inwestycje transportowe będą decydowały przez wiele lat o jakości życia, dostępie do edukacji, pracy, rozrywek poszczególnych ludzi, a także o awansie cywilizacyjnym polskich regionów.

Bibliografia

- Borys T., *Analiza istniejących danych statystycznych pod kątem ich użyteczności dla określenia poziomu zrównoważonego transportu wraz z propozycją ich rozszerzenia*, Raport z realizacji pracy badawczej, Ministerstwo Infrastruktury, Jelenia Góra, Warszawa 2008.
- Kistowski M., *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*, UG, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Gdańsk-Poznań 2003.
- Przybyłowski A., *Inwestycje transportowe w Polsce w kontekście strategii zrównoważonego rozwoju transportu UE*, (w:) Kielczewski D. (red.), *Implementacyjne aspekty wdrażania zrównoważonego rozwoju*, WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006.
- Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005.
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Infrastruktury, 30.03.2011 (projekt), <http://www.transport.gov.pl/files>

Polish Regions Strategies Benchmarking in the Context of Transport Sustainable Development

Summary

The sustainable development paradigm has been promoted throughout various international, EU, Polish national and regional strategic documents. This concept should become a priority in the

transport development strategies in the Polish regions. Based on the available documents, the paper presents the aims and the priorities regarding sustainable development in the regional strategies in Poland with a special regard to the transport sector.

Key words: sustainable development and transport, strategic documents, Polish regions.

JEL codes: O43

Рэнкинг стратегий польских регионов в свете устойчивого развития транспорта

Резюме

Стратегические документы, создаваемые в последние годы на международном, союзном, национальном и региональном уровне в Польше, ссылаются на предпосылки устойчивого развития. Этот контекст предопределяет направления нынешнего и будущего регионального развития, в том числе решения об инвестициях, касающихся транспорта, что имеет значительное влияние на эффективность внедрения этой парадигмы. В статье, основываясь на доступных документах-первоисточниках, представили основные цели и ранг элементов устойчивого развития, в том числе транспорта, в концептуальных и планировочных предпосылках региональных стратегий отдельных польских воеводств. Отсутствие предпосылок парадигмы устойчивого развития, непризнание их в качестве обязывающего направления действий или неясная ссылка на них в стратегиях некоторых воеводств свидетельствуют не только о том, что не учитываются важные международные договоры, ратифицированные Польшей, но и указывают расстояние, которое следует еще преодолеть, чтобы достичь мировых и европейских стандартов.

Ключевые слова: устойчивое развитие и транспорт, стратегические документы, польские регионы.

Коды JEL: O43

Andrzej Radwan
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

FUNDUSZE EKOLOGICZNE W FINANSOWANIU PRZEDSIĘWZIĘĆ WSPIERAJĄCYCH ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ W POLSCE I REGIONIE MAŁOPOLSKI

Streszczenie

W systemie finansowania ochrony środowiska kluczowe znaczenie mają fundusze ekologiczne, które po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej stały się aktywnymi instytucjami kreującymi procesy inwestycyjne w ważnych dziedzinach środowiska. Mocną stroną funduszy – narodowego i wojewódzkich – jest ich zasobność finansowa pozwalająca na realizację poważnych przedsięwzięć oraz absorpcję środków unijnych. Fundusze sprzyjają realizacji zadań cechujących się wysokimi parametrami technicznymi i technologicznymi, przyczyniając się do poprawy efektywności w wykorzystaniu energii i zasobów środowiska. Ze strony funduszy (lata 2005-2010) zaznaczają się rosnące wydatki na realizację dużych przedsięwzięć inwestycyjnych – głównie w ochronie wód i gospodarce wodnej, ochronie powietrza i klimatu oraz ochronie ziemi i gospodarce odpadami. Fundusze wojewódzkie, mające charakter regionalny, wydatnie przyczyniają się do ożywienia rynku finansowego w zakresie ochrony środowiska i rozwoju infrastruktury na terenach wiejskich. Zakres realizowanych działań proekologicznych przez te instytucje jest bardzo szeroki.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, efekty ekologiczne, struktura finansowania, przychody i koszty.

Kody JEL: Q01

Wstęp

W Polsce w latach 2000-2010 wartość nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska uległa zmniejszeniu w stosunku do lat dziewięćdziesiątych. Najwyższe wydatki wystąpiły w 1998 r. i stanowiły wówczas ponad 10,8 mld zł, obejmując 1,9% wartości produktu krajowego brutto i ok. 10% ogólnych inwestycji¹. Potrzeby inwestycyjne na działania proekologiczne nakreślono w *Programie Wykonawczym do II Polityki Ekologicznej Państwa*, uchwalonej przez Sejm w 2001 r. Przyjęto je na ok. 140 mld zł w perspektywie do 2010 r., a średnioroczne wydatki stanowić powinny 16-17 mld złotych.

W finansowaniu przedsięwzięć w ochronie środowiska ważne znaczenie pełnią cele fundusze ekologiczne. Ich dobrej sytuacji ekonomicznej sprzyja rozbudowany system opłat za korzystanie ze środowiska, opłat produktowych na racjonalizowanie gospodarki odpadami oraz nakładanie kar ekologicznych za naruszanie obowiązujących standardów środowiskowych. Przykładowo w 2010 r. do funduszy ekologicznych z tytułu opłat i kar

¹ A. Radwan, *Fundusze ekologiczne w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce i regionie*, (w:) *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*, EkoPress, Białystok-Wrocław 2007, s. 276-285.

za korzystanie ze środowiska wpłynęło 3 431,5 mln zł, z czego na Narodowy 50,1%, wojewódzkie fundusze 21,7%, powiatowe 5,7 i 22,5%, gminne fundusze².

W opracowaniu przedstawiono funkcjonowanie funduszy ekologicznych w Polsce w odniesieniu do ponoszonych nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w poszczególnych dziedzinach. Analizę przeprowadzono na poziomie ogólnokrajowym i w regionie Małopolski obejmując badaniami lata 2000-2010. Podstawowe dane uzyskano z opracowań statystycznych zgromadzonych przez GUS, US w Krakowie oraz sprawozdań finansowych opracowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie i wojewódzkie fundusze. W szerokim zakresie wykorzystano dane zawarte w literaturze przedmiotu.

Nakłady i kierunki inwestowania w ochronę środowiska w Polsce

Po intensywnym okresie inwestowania w ochronę środowiska w latach 90., u progu 2000 r. nastąpiło jej znaczne ograniczenie. Pogarszająca się sytuacja gospodarcza kraju w latach 1999-2005 oraz trudności finansowe jednostek samorządowych spowodowały znaczne zmniejszenie nakładów na ochronę środowiska, w cenach stałych z 8,4 mld zł w 2000 r. do 6,6 mld w 2005 roku.³

Dane liczbowe zawarte w tabeli 1 pokazują rosnące po 2005 r. nakłady inwestycyjne (lata 2008-2010). Przeznaczone w tym okresie środki finansowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiły od 224 zł w 2008 r. do 287 zł w 2010 r. i w stosunku do 2005 r. były wyższe o 54,7%. Nakłady na środki trwałe w ochronie środowiska w ogólnych wydatkach inwestycyjnych w kraju wynosiły 5,0% dla 2010 r. przy 4,6% w 2005 roku⁴. Przeznaczone z kolei środki inwestycyjne na gospodarkę wodną w 2000 r. stanowiły 1 652,7 mln zł, i wykazywały systematyczny wzrost do 3 565,4 mln zł w 2010 r. (przyrost o 215,7%). W strukturze nakładów na te przedsięwzięcia najczęściej przeznaczono w 2010 r. na inwestycje związane z budową ujęć i doprowadzeniem wody (50,5%). Pozostałe działania stanowiły odpowiednio stacje uzdatniania wody, 19,4%, budowa zbiorników i stopni wodnych – 12,5% oraz przedsięwzięcia służące bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu, jak budowa obwałowań przeciwpowodziowych i stacji pomp 10,7% oraz prace służące regulacji i zabudowie potoków i rzek – 6,4%⁵.

Po 2000 r. w kierunkach inwestowania na ochronę środowiska nastąpiły istotne zmiany, które wyrażały się systematycznym zmniejszaniem nakładów na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu z 4,6 mld zł w 1998 r. do 2,4 mld. zł. w 2000 r. i następnie 2,2 mld w 2010 r. Udział wydatkowanych środków na tę dziedzinę zmniejszył się więc odpowiednio z 58% do 20,3% w 2010 r. w ogólnych nakładach. Analiza danych liczbowych pokazuje, że w ostatnich latach w strukturze wydatków na tę dziedzinę coraz większe znaczenie odgrywają inwestycje zapobiegające zanieczyszczeniom polegającym na wprowadzaniu nowych technik i technologii, modernizacji istniejących kotłowni i ciepłowni, przy jednocześnie zmniejszającym się udziale inwestycji tzw. „końca rury”, tj. redukujących wytworzone już zanieczyszczenia.

² *Ochrona Środowiska 2011, Informacje i opracowania statystyczne*, GUS. Warszawa 2011, s. 456.

³ *Ibidem*, s. 401.

⁴ *Ibidem*, s. 401.

⁵ *Ibidem*, s. 402.

Tabela 1

Poziom i struktura nakładów na ochronę środowiska w Polsce w latach 2000-2010

Wyszczególnienie	L a t a				
	2000	2005	2008	2009	2010
Nakłady w mln zł (ceny bieżące)	6.570,3	5.986,5	8.528,6	10.671,9	10.926,2
w tym na 1 mieszkańca	172	157	224	280	287
Struktura finansowania. Ogółem = 100,0					
Ochrona powietrza i klimatu	36,8	19,2	23,1	19,8	20,3
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	50,9	60,4	63,7	66,7	66,0
Gospodarka odpadami, ochrona gleb i wód	9,9	14,2	8,0	9,1	9,1
Pozostałe dziedziny	2,4	6,2	5,2	4,4	4,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Ochrona Środowiska 2011*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa

Podjęte w latach dziewięćdziesiątych inwestycje służące ochronie powietrza oraz postępująca restrukturyzacja przemysłu ciężkiego polegająca szczególnie w początkowym okresie na ograniczaniu wielkości produkcji, spowodowały znaczne zmniejszenie emisji gazów i pyłów do atmosfery. W latach 1990-2003 nastąpiła wyraźna redukcja emisji gazów: dwutlenku siarki o 60,3%, tlenków azotu o 47%, dwutlenku węgla o 17% i pyłów o 60%⁶. W kolejnych latach po 2003 r. aż do 2010 r. nastąpiła, ale już w mniejszym stopniu, redukcja pyłów i gazów, która wyniosła: dwutlenku siarki o 43%, tlenków azotu o 2,1%, dwutlenku węgla o 2,2% i pyłów o 15,1%⁷. Wyliczony wskaźnik emisji równoważnej wyrażony w ekwiwalencie dwutlenku siarki dla Polski w 2001 r. wynosił 181,6 kg na 1 mieszkańca i był wyższy niż w krajach UE, które miały 143,9 kg, Japonii – 63 kg, natomiast był on porównywalny z Republiką Czeską, 185,6 kg, ale z kolei wyższy na Węgrzech, 193,5 kg i niższy na Słowacji 163 kg⁸. Wskaźnik ten dla Polski (2009 r.) uległ zmniejszeniu w porównaniu z 2001 r. i wynosił 150,2 kg na 1 mieszkańca⁹. Według wyliczeń podanych przez Eurostat, w Polsce nastąpiło zmniejszenie energochłonności gospodarki, jednak jest ona nadal wysoka w porównaniu z krajami UE. W 2005 r. wynosiła 430,6 kg jednostek oleju ekwiwalentnego na 1000 euro wytworzonego produktu krajowego brutto, w 2009 r. – 363,7 kg, podczas gdy w krajach UE odpowiednio: 181,0 i 165,2¹⁰.

Lata 2000-2010 charakteryzuje systematyczny wzrost nakładów na gospodarkę wodno-ściekową i ochronę wód. Jeśli w 2000 r. nakłady na środki trwałe w tej dziedzinie stanowiły 3,3 mld zł, to w 2010 r. wielkość ta uległa wyraźnemu podwojeniu – do 7,2 mld zł, z czego 72,7% przypadło na budowę sieci kanalizacyjnej odprowadzającej ścieki i wody opadowe, 12,6% budowę i modernizację istniejących oczyszczalni ścieków komunalnych, systemy obiegowe zasilania w wodę 0,3% i 4,4% na pozostałe działania.

⁶ A. Radwan, *Fundusze...*, op. cit., s. 280.

⁷ *Ochrona Środowiska 2011*, op. cit., s. 225-226.

⁸ A. Radwan, *Fundusze...*, op. cit., s. 281.

⁹ Emisję równoważoną wyliczono mnożąc wartość tlenków azotu i pyłów przez liczbę 2,9, tlenków węgla przez 0,5, dodając poziom emisji dwutlenku siarki, otrzymaną wartość dla 2009 r. podzielono przez liczbę mieszkańców w kraju.

¹⁰ *Efektywność wykorzystania energii w latach 1999-2009*, GUS, Warszawa. 2011, s. 43.

W 2010 r. z wymagających oczyszczania ścieków wynoszących 2,3 mld m³, 92,4% poddano oczyszczaniu, w największym zakresie z wykorzystaniem metody biologicznej w tym głównie z podwyższonym usuwaniem biogenów. Tymi metodami oczyszczano 1,4 mld m³ ścieków głównie komunalnych, co stanowiło w 2010 r. 60,5% ścieków, podczas gdy w 1990 r. – 39,5%. Metody mechaniczne oczyszczania ścieków, które dominowały wcześniej (1990 r. – 52,6%) stosowano już w mniejszym zakresie i w 2010 r. objęto nimi 28,9% ścieków. Nieoczyszczone ścieki stanowią jednak w dalszym ciągu znaczny udział, tj. 175,5 mln m³ (7,6%) ogółu wytworzonych ścieków komunalnych i przemysłowych. Obecnie z oczyszczalni korzysta 88,6% ludności zamieszkującej miasta (w 2000 r. 80%), przy znacznie niższym odsetku ludności wiejskiej. Średnio w kraju z oczyszczalni korzysta 65,2% mieszkańców, zaś przykładowo w Austrii – 89%, Niemczech – 95%, Szwajcarii – 97%, Niderlandach – 99% i Republice Czeskiej – 73%¹¹. Nadmienić należy, że w latach 2000-2010 na terenach wiejskich dokonano się znaczny postęp w zrealizowanych inwestycjach w gospodarce wodno-ściekowej. W 2000 r. długość sieci kanalizacyjnej wynosiła 16,2 tys. km² i obejmowała wówczas 11,5% ludności w kraju to w 2010 r. odpowiednio 55,6 tys. km² i 24,8%, oraz przy korzystających z oczyszczalni ścieków 10,8 i 28,8%.

Dotychczasowe nakłady na gospodarkę odpadami i ochronę gleb oraz wód podziemnych są nadal niezadowalające. W latach 2000-2010 obejmowały one od 9,1% do 9,9% ogólnych wydatków inwestycyjnych na ochronę środowiska (tj. odpowiednio 650,6 mln zł do 989,4 mln zł). W kraju w 2010 r. wytworzono 137,7 mln ton odpadów w tym 8,9% z nich przypadało na odpady komunalne¹².

Z wytworzonych w 2010 r. przez zakłady 113,5 mln ton odpadów pochodzenia gospodarczego, 74,3% poddane zostało odzyskowi, 22,8% unieszkodliwieniu termicznemu, kompostowaniu oraz składowaniu, 2,8% magazynowaniu czasowemu. Nagromadzone przez lata odpady osiągnęły w 2010 r. 1,7 mld ton, a powierzchnia terenów składowania obejmuje 8,7 tys. ha. Rekułtywacja tych terenów postępuje jednak zbyt wolno, w 2010 r. objęto nią zaledwie 108 ha¹³. Najwięcej odpadów pochodzenia gospodarczego wytwarzane jest w dwóch województwach – śląskim i dolnośląskim (ponad 60% z ogółu wytworzonych w kraju).

Zebrane w 2010 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca, odpady komunalne osiągnęły średnio 263 kg i w stosunku do grupy krajów rozwiniętych gospodarczo są niższe o ok. 50%. W kraju obserwuje się duże zróżnicowanie przestrzenne zebranych odpadów na 1 mieszkańca – od ok. 157 kg w województwie lubelskim i świętokrzyskim do 345 kg w województwie dolnośląskim i 300 kg w województwie mazowieckim¹⁴. Odpady komunalne w 2010 r. zaledwie w 8,6% poddane zostały selekcjonowaniu na poszczególne asortymenty, takie jak: papier i tektura, szkło, tworzywa sztuczne, meble, tekstylia, materiały wielkogabarytowe i materiały biodegradowalne. Z tej grupy najwięcej wyselekcjonowano: szkła, papieru i tektury, odpadów biodegradowalnych oraz tworzyw sztucznych.

Fundusze ekologiczne w finansowaniu zadań proekologicznych w Polsce

Finansowanie przedsięwzięć ekologicznych opiera się na źródłach pochodzących od inwestorów prywatnych – przedsiębiorstw, ze środków publicznych (budżetowych

¹¹ *Ochrona Środowiska 2011, op. cit., s. 484.*

¹² Tamże, s. 341.

¹³ Tamże, s. 344.

¹⁴ Tamże, s. 358.

i funduszy celowych), kredytów bankowych, od mieszkańców oraz pomocy zagranicznej (ISPA, PHARE, SAPARD, Funduszu Spójności, Fundacji EkoFundusz, GEF i inne). Dominujące znaczenie na rynku finansowym zadań ochronnych stanowią środki własne inwestorów, które łącznie z zaciąganyymi pożyczkami bankowymi obejmują ponad połowę lokowanych nakładów na ochronę środowiska. Stan taki należy uznać za właściwy zgodnie z zasadą, że obowiązek finansowania inwestycji w ochronie środowiska ciąży na sprawcy zanieczyszczenia¹⁵. Wzrastające wymagania i zaostrzone rygory środowiskowe powodować będą rosnący udział tych podmiotów w finansowaniu ochrony środowiska.

W dalszej kolejności ważną rolę pełnią celowe fundusze ekologiczne angażujące ok. 1/5 inwestycji lokowanych w ochronie środowiska. Pomimo kierowanych krytycznych uwag pod ich adresem, nadal odgrywają one kluczowe znaczenie w ożywieniu inwestycji ochronnych¹⁶. Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze po wstąpieniu Polski do UE zaczęły ewoluować w kierunku instytucji aktywnych, kreujących w znaczącym zakresie procesy inwestycyjne w Polsce.

Należy się spodziewać, że w najbliższym okresie następować będzie zmniejszanie się udziału finansowania działań ochronnych ze źródeł publicznych na rzecz wzrostu środków własnych, instytucji finansowych, zwłaszcza banków, a także rosnącej pomocy zagranicznej. Pomoc ta w kolejnej dekadzie stanowić będzie ponad 20% zainwestowanych środków finansowych kierowanych na ochronę środowiska. Dzięki środkom zagranicznym w latach 2008-2009, pochodzącym z programów UE m.in. Funduszu Spójności zrealizowano 535 projekty na łączną kwotę ok. 2,4 mld euro. W większości przeznaczono je na zadania w ochronie wód i gospodarce wodnej 79,2%, następnie ochronie ziemi 7,9% i ochronie powietrza 7,7%. Znaczny zakres pomocy (97%) przeznaczono na budowę instalacji i urządzeń¹⁷. Także Fundacja EkoFundusz, założona w 1992 r. z ekokonwersji polskiego zadłużenia Klubu Paryskiego, na działania ochronne obejmujące pięć sektorów: ochronę powietrza, wody, klimatu, ochronę przyrody i zagospodarowanie odpadów, w latach 1993-2010 przeznaczyła 1 909,8 mln zł. Łącznie zrealizowano 1402 projekty, z czego największe wartościowo w ochronie klimatu 38,2% i ochronie wód 24,1%. Pozostałe dziedziny obejmują odpowiednio: ochrona przyrody 14,1%, zagospodarowanie odpadów 12,2% i 11,4% ochrona powietrza¹⁸.

Dane w tabeli 2 pokazują wielkość wydatków oraz ich strukturę w podziale na dziedziny ochrony środowiska finansowane przez celowe fundusze; Narodowy, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Wzrost wydatków ze strony funduszy na zadania proekologiczne świadczy o ich dobrej sytuacji ekonomicznej. Jeśli na początku 2005 r. wartość zgromadzonych środków finansowych przez te fundusze wynosiła prawie 9,4 mld zł., to w 2010 r. stanowiła już 15,0 mld zł.

Największe zasoby finansowe dla tego roku były w posiadaniu Narodowego Funduszu stanowiąc 55,4% ogólnych środków i następnie wojewódzkich funduszy 39,2%. Na pozostałe fundusze, powiatowe i gminne przypadało zaledwie 5,2%. Zwiększenie stanu funduszy w ciągu analizowanego roku wzrosło ogółem o 4,4 mld zł, w największym zakresie w Narodowym Funduszu 52,7%, 25,4% w wojewódzkich, następnie w gminnych 17,4% i 4,5% w funduszach powiatowych. Głównymi źródłami przychodów były opłaty za korzystanie ze środowiska, kary za usuwanie drzew i krzewów oraz naruszanie wy-

¹⁵ A. Radwan, *Fundusze...*, op. cit., s. 277.

¹⁶ M. Łuszczuk, *Kontrowersje wokół funkcjonowania celowych funduszy ochrony środowiska w Polsce*, „Ekonomia i Środowisko” 2006, nr 1(29), s. 136.

¹⁷ *Ochrona Środowiska 2011*, op. cit., s. 409-414.

¹⁸ *Raport z oceny programu ekokonwersji realizowanego przez Fundację EkoFunduszu*. Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2010, <http://www.ekofundusz.org.pl/pl/raportpol.pdf> [dostęp: 03.05.2012].

magań środowiskowych. Łącznie źródła te stanowiły ponad 3/4 ogólnych przychodów¹⁹. Znaczącym źródłem przychodów finansowych występującym w Narodowym Funduszu i funduszach wojewódzkich były dochody uzyskane z oprocentowania od udzielonych pożyczek i zainwestowania wolnych środków na rynkach kapitałowych.

Tabela 2
Fundusze ekologiczne w finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Wyszczególnienie	Wydatkowane środki (w mln PLN*)	Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w %)			
		Narodowy	wojewódzkie	powiatowe	gminne
2005	3717,8	39,3	44,5	3,9	12,3
2010	5306,9	42,7	36,8	3,7	16,8
Dziedziny finansowania w 2010 r. (ogółem = 100,0)					
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	2 781,1	44,0	41,1	1,3	13,6
Ochrona powietrza	781,5	23,0	54,5	9,1	13,4
Gospodarka odpadami	501,4	38,7	29,8	6,6	24,9
Pozostałe dziedziny	1 232,7	53,9	18,8	4,6	22,7

*Udzielone ogółem pożyczki i dotacje.
Źródło: jak w tabeli 1.

Dobra sytuacja finansowa sprawiła, że fundusze w 2010 r. na działania proekologiczne przeznaczyły ponad 5,3 mld zł. Prezentowane dane oraz analiza działalności funduszy z wcześniejszych okresów wskazują na rosnące znaczenie Narodowego Funduszu, a następnie funduszy wojewódzkich. Natomiast słaby potencjał finansowy przedstawiają powiatowe fundusze, które w analizowanych dziedzinach zanotowały niskie wydatki na ochronę środowiska. Obecnie fundusze w największym zakresie finansują zadania związane z gospodarką wodno-ściekową i ochroną wody, które w 2010 r. obejmowały 52,4% ogólnych wydatków, przy 14,7% na ochronę powietrza i klimatu, 9,4%, na ochronę ziemi i gospodarkę odpadami i 23,5 % stanowią pozostałe dziedziny, jak m.in. zakupy sprzętu na poprawę monitoringu środowiskowego, bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne, walka z hałasem, ochrona zasobów środowiska przyrodniczego itp. W 2005 r. struktura wydatków funduszy na wymienione dziedziny w analizowanej kolejności przedstawiała się następująco: 45,4%, 20,2%, 7,7%, i 26,7%²⁰, zaś łącznie w latach 2002-2004 – 42,9%, 24,7%, 8,4 i 24,0%²¹.

Przepisy prawne i specyfika działania funduszy sprawiają, że stosują one różne formy finansowania zadań. Fundusze powiatowe i gminne nieposiadające osobowości prawnej mogą jedynie udzielać wsparcia finansowego w formie dotacji, w przeciwieństwie do Narodowego Funduszu, który w 2010 r. udzielił pomocy finansowej w formie pożyczek i kredytów w wysokości 50,9%, pozostałe środki stanowiły dotacje z funduszy wojewódzkich odpowiednio: 56% i 44%. Ogółem finansowanie zwrotne dominujące było jedynie przy realizacji zadań związanych z gospodarką wodno-ściekową i ochroną wód, zaś pozo-

¹⁹ Ochrona Środowiska 2011, op. cit., s. 344.

²⁰ Ochrona środowiska 2006, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2006, s. 410-414.

²¹ A. Radwan, op. cit., s. 276-285.

stałe dziedziny w formie bezzwrotnej. W największym zakresie zadania te dotyczyły jednostek budżetowych państwa (dziedzina pozostałe w 94,7%), następnie dziedziny związane z ochroną ziemi i gospodarką odpadami (63,3 %) oraz ochroną powietrza i klimatu 50,2%²².

Przedsięwzięcia finansowane przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w regionie Małopolski

Ocena działalności Wojewódzkiego Funduszu obejmuje lata 2007-2010. Analizowane lata w regionie charakteryzują rosnące nakłady na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, które wynosiły od 600,7 mln zł w 2000 r. do 879,2 mln zł w 2005 r. i 1 036,2 mln zł w 2010 r. Wielkości te w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiły od 186,9 zł w 2000 r. do 313,6 zł w 2010 r., a w nakładach inwestycyjnych (w 2010 r.) 6,5% wytworzonego produktu krajowego brutto²³ województwa małopolskiego.

W finansowaniu zadań ochronnych po 2000 r. w województwie podobnie, jak w kraju zaznacza się wyraźny wzrost wydatków inwestycyjnych na gospodarkę wodno-ściekową, ochronę wód i gospodarkę wodną z 429,4 mln zł w 2000 r. do ok. 900 mln zł w 2010 r. Zrealizowane inwestycje w tej dziedzinie obejmowały od 71,5% w 2000 r. do 86,8% w 2010 r. ogólnych nakładów na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Szczególnie wysokie nakłady na gospodarkę wodną wystąpiły w regionie w 2010 r. osiągając 434,4 mln zł. Wiązało się to z prowadzeniem poważnych inwestycji, jak m.in. budowa zbiorników wodnych, regulacja i zabudowa rzek oraz potoków, zabezpieczenia przeciwpowodziowe, uzdatnianie wody i jej doprowadzenie dla mieszkańców. Rosnące wydatki na wymienione przedsięwzięcia sprawiły, że w analizowanym okresie obserwuje się wyraźne zmniejszenie nakładów inwestycyjnych na ochronę powietrza i klimatu z 101,8 mln zł w 2000 r. do 82,0 mln zł w 2010 r., podobnie w zakresie ochrony ziemi i gospodarcie odpadami z 59,8 mln zł do 36,3 mln zł.

Realizowanie wyżej wymienionych przedsięwzięć stało się możliwe dzięki środkom finansowym pozyskanym z Wojewódzkiego Funduszu, który na te cele w latach 2007-2010 przekazał 576,3 mln zł. Środki te w latach 1999-2002 stanowiły 351 mln zł, z czego na pożyczki przypadało 69,3%, dotacje i umorzenia pożyczek oraz dopłaty 30,7%²⁴.

Natomiast w 2010 r. większość środków skierowana do beneficjentów udzielona została w formie finansowania zwrotnego 448,5 mln zł (77,8%), przy 22,2% (127,8 mln zł) środków przeznaczonych na dotacje, dopłaty i umorzenia. Udział Wojewódzkiego Funduszu w nakładach na ochronę środowiska w latach wynosił, w 2000 r. 13,7%, 2005 r. 10,7%, 2009 r. 16,1% i 2010 r. 12,5%. Fundusz w latach 2007-2010 zawarł łącznie 597 umów dotacji oraz 534 umowy z pożyczkobiorcami, a Rada Nadzorcza w tym okresie na wnioski Zarządu Funduszu podjęła 105 uchwał o umorzenie pożyczek na łączną kwotę 13,6 mln zł.

²² *Ochrona Środowiska 2011*, op. cit., s. 464-465.

²³ *Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej (ceny bieżące) za lata 2000, 2005, 2009 i 2010*, US, Kraków 2011.

²⁴ A. Radwan, *Znaczenie funduszy ekologicznych w finansowaniu ochrony środowiska Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej w Krakowie*, (w:) J. Famielec (red.), *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005, s. 239.

W tabeli 3 przedstawiono wielkości wydatków i ich strukturę w podziale na ważniejsze dziedziny zadań finansowanych w okresie 2007-2010 r. przez Wojewódzki Fundusz.

Tabela 3
Wydatki WFOŚiGW w Krakowie na ochronę środowiska i gospodarkę wodną w latach 2007-2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
	Struktura wydatków (w %)			
Wydatki (w mln zł)	123,8	159,7	163,7	129,1
Gospodarka wodno-ściekowa i ochrona wód	62,7	48,3	69,1	60,7
Ochrona powietrza	4,2	24,9	1,8	1,5
Gospodarka odpadami	7,6	7,0	9,2	13,9
Pozostałe dziedziny	2,55	19,8	19,9	23,9

Źródło: opracowano na podstawie *Sprawozdań z działalności WFOŚiGW w Krakowie* za lata 2007-2010.

Zawarte dane liczbowe pokazują, że w strukturze wydatków znaczące udziały stanowiły nakłady na gospodarkę wodno-ściekową i ochronę wód oraz pozostałe dziedziny. W tej ostatniej grupie zadań o największych wydatkach znalazły się takie zadania, jak: doposażenie Wojewódzkiej Straży Pożarnej i Jednostek Ochotniczych Straży na łączną wartość ok. 20,8 mln zł, Małopolskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych na budowę, regulację oraz modernizację obwałowań i usuwanie szkód, w tym także gmin dotkniętych klęską (łączna pomoc wyniosła 17,1 mln zł), Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska za opracowanie raportów środowiskowych, zakupiony sprzęt, prowadzony monitoring (jakości gleb, powietrza, wody i hałasu) na wartość ok. 4,5 mln zł, w ochronie przyrody – konserwacja drzew w parkach, zadrzewienia na 925 tys. zł, budowa ścieżek rowerowych, głównie na terenie gminy Tarnów - dofinansowanie z Funduszu wyniosło ok. 1,9 mln zł, na edukację ekologiczną, jak m. in. Konkurs pt. *Propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju*, inwestycje w ramach *Programu Orlik*, Konkurs *Ekologiczna gmina województwa małopolskiego*, na łączną kwotę ok. 8,1 mln zł, profilaktyka zdrowotna oraz wypoczynek śródroczny dzieci z obszarów ekologicznie zagrożonych, na których występują przekroczenia norm zanieczyszczeń (pomoc dla 8-11 gmin położonych w części zachodniej województwa na kwotę ok. 980 tys. zł). Wymienione grupy zadań z różnych obszarów Fundusz finansował w formie dotacji²⁵. Z kolei w grupie zadań obejmujących ochronę powietrza i klimatu nastąpiło wyraźne zmniejszenie środków pomocowych ze strony Funduszu. Zaniepokojąco niską należy uznać także pomoc na działania dotyczące ochrony ziemi i gospodarkę odpadami. Przemysłowy charakter regionu, postępująca urbanizacja oraz wieloletnie zaniedbania na obszarach wiejskich wymagają znacznych środków finansowych na te działania, aby poprawić istniejący stan. W tabeli 4 przedstawiono osiągnięte ze zrealizowanych zadań efekty ekologiczne i rzeczowe uzyskane ze środków Wojewódzkiego Funduszu w Krakowie.

²⁵ *Sprawozdania z działalności Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Krakowie za lata 2007-2010.*, WFOŚiGW, Kraków, <http://www.wfos.krakow.pl> [dostęp: 03.05.2012].

Tabela 4

Uzyskane efekty rzeczowe i ekologiczne ze środków finansowych przez WFOŚiGW w Krakowie

Rodzaj przedsięwzięcia	L a t a			
	2007	2008	2009	2010
Sieć kanalizacyjna				
- zbudowana w km	293	192	243	202
- odprowadzone ścieki (w tys. m ³ /rok)	916	605	962	449
Budowa i modernizacja oczyszczalni				
- przepustowość (m ³ /dobę)	2 297	2 663	1 269	2 025
- redukcja BZT ₅ (tys. kg/rok)	230	186	200	214
Ochrona powietrza				
- emisja równoważna Mg/rok	466,9	8185,6	296,7	92,7
Termomodernizacja budynków				
- oszczędność energii [G/rok]	28 100	21 658	19 817	16 690
- powierzchnia ocieplona [m ²]	47 615	68 037	64 434	46 258

Źródło: jak w tabeli 3.

W zakresie gospodarki wodno-ściekowej, zbudowano na terenach wiejskich kolektory sanitarne o łącznej długości 930 km, odprowadzające z gospodarstw domowych, zakładów i instytucji 2 932 tys. m³ ścieków na rok. Zbudowano, rozbudowano i zmodernizowano 33 oczyszczalnie ścieków, głównie komunalnych dla samorządów gminnych o łącznej przepustowości 8254 m³ na dobę i redukcji BZT₅ wynoszącej 830 tys. kg/rok.

W ochronie powietrza atmosferycznego zlikwidowano 98 kotłowni węglowych, zastępując je bardziej przyjaznymi dla środowiska, na paliwa gazowe (58), olej opałowy (2), zastosowano metody wytwarzania energii cieplnej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł przez zainstalowanie 5 kotłowni na biomasę, 4 z wykorzystaniem pomp ciepła, 27 kolektorów słonecznych oraz 2 zadania przez podłączenie do Geotermii Podhalańskiej. Efektem ekologicznym jest redukcja zanieczyszczeń o łącznej wielkości wyrażonej w Mg: pyłów – 319, dwutlenku siarki - 4422, tlenków azotu - 52, i 705 Mg tlenku węgla na rok. Wyliczone wartości zredukowanych pyłów i gazów w formie emisji równoważnej wynoszą 9047 Mg²⁶.

W zakresie ograniczania emisji pyłów i gazów, zużycia wody oraz efektywnego wykorzystania paliw, Fundusz podpisał 18 umów z beneficjentami na współfinansowanie termomodernizacji. Uzyskanym efektem ekologicznym jest docieplona powierzchnia budynków, podmiotów prywatnych i użyteczności publicznej wynosząca 226,3 m² i oszczędność energii wynosząca 86267 gigadzuli na rok.

Fundusz współfinansował zadania związane z ochroną ziemi i gospodarką odpadami, 8 z nich dotyczyło usuwania azbestu z budynków i jego utylizację oraz zabezpieczenie azbestu występującego na drogach przez wykonanie nawierzchni asfaltowej. Na te cele przeznaczono łącznie ponad 4 mln zł. Budowa i rekultywacja oraz zamknięcie składowisk odpadów objęło 10 umów na kwotę prawie 10,9 mln zł, zaś utylizacja i rekultywacja osadów ściekowych 19 mln zł (5 umów) i rekultywację zbiornika Czchów – Rożnów ok. 2,4 mln zł.

²⁶ Sprawozdania z działalności Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie za lata 2007-2010, op. cit.

Podsumowanie

Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w skali kraju i lokalnej jest nieodłącznie związana z poprawą stanu środowiska naturalnego. Zadaniem infrastruktury w ochronie środowiska jest zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się negatywnych następstw ekonomicznych pozagospodarczej działalności człowieka.

Przeprowadzona analiza (za lata 2000-2010) pokazuje, że dotychczasowe nakłady inwestycyjne w ochronie środowiska są niewystarczające. Pomimo uzyskanych znacznych efektów rzeczowych i ekologicznych ze zrealizowanych inwestycji w ochronie środowiska, osiągnięcie standardów unijnych wymagać będzie w nadchodzących latach wielokrotnienia środków finansowych. Duże potrzeby inwestycyjne z uwagi na wieloletnie zaniedbania, dostrzega się w gospodarce wodno-ściekowej i ochronie wód oraz w gospodarce odpadami i ochronie ziemi.

W systemie finansowania ochrony środowiska, obok środków własnych inwestorów prywatnych i instytucjonalnych, ważną rolę pełnią środki z funduszy ekologicznych oraz pomoc zagraniczna. Szczególnie pomocne są środki funduszy ekologicznych dla samorządów podejmujących duży wysiłek inwestycyjny, w gospodarce wodno-ściekowej i ochronie wód oraz gospodarce odpadami. Zaletą funduszy ekologicznych jest ich zasobność finansowa sprzyjająca realizacji poważnych przedsięwzięć, promowanie zadań cechujących się wysokimi parametrami technicznymi i technologicznymi, służącymi procesom modernizacyjnym przez ograniczenie materiałochłonności, wodochłonności i energochłonności w gospodarce. W sytuacji absorpcji środków unijnych na ochronę środowiska, doraźnym działaniem funduszy jest zabezpieczenie współfinansowania ważnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Bibliografia

- Efektywność wykorzystania energii w latach 1999-2009*, GUS, Warszawa 2011.
- Luszczyk M., *Kontrowersje wokół funkcjonowania celowych funduszy ochrony środowiska w Polsce*, „Ekonomia i Środowisko” 2006, nr 1(29).
- Nakłady na środki trwale służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej (ceny bieżące) za lata 2000, 2005, 2009 i 2010*, US, Kraków 2011.
- Ochrona Środowiska 2006, Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2006.
- Ochrona Środowiska 2011, Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2011.
- Radwan A., *Fundusze ekologiczne w finansowaniu ochrony środowiska w Polsce i regionie*, (w:) *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*, EkoPress, Białystok-Wrocław 2007.
- Radwan A., *Znaczenie funduszy ekologicznych w finansowaniu ochrony środowiska Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej w Krakowie*, (w:) Famielec J. (red.), *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005.
- Raport z oceny programu ekokonwersji realizowanego przez Fundację EkoFundusz*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, <http://www.ekofundusz.org.pl/pl/raporty.polpdf>
- Sprawozdania z działalności Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Krakowie za lata 2007-2010*, WFOŚiGW, Kraków, <http://www.wfos.krakow.pl>

Ecological Fund in Financing Projects Supporting Sustainable Development in Poland and the Malopolska Region

Summary

Ecological funds play a crucial role in the system of financing protection of the natural environment, and after Poland's accession to the European Union became active institutions creating investment processes in the key areas of the environment. The strength of the National and Voivodeship Funds is their financial abundance allowing for the realisation of important projects and absorption of the EU money. The funds favour the realisation of tasks characterised by high technical and technological parameters, contributing to the greatly improved use of energy and environmental resources. On the part of the Funds (2005-2010), growing expenses on the realisation of investment outlays have been visible mainly in the area of protection of waters and water management, protection of air and climate and protection of earth and waste management. Voivodeship funds of a regional character greatly contribute to recovery of the financial market considering environmental protection and development of the rural infrastructure. The range of pro-ecological tasks realised by those institutions is very wide.

Key words: protection of the environment, ecological effects, financing structure, incomes and expenditure.

JEL codes: Q01

Экологические фонды в финансировании мероприятий, поддерживающих устойчивое развитие в Польше и в регионе Малой Польши

Резюме

В системе финансирования защиты окружающей среды основное значение имеют экологические фонды, которые после вступления Польши в Европейский Союз стали активными учреждениями, формирующими инвестиционные процессы в важных областях окружающей среды. Силой фондов – национального и воеводских – является их финансовое изобилие, позволяющее реализовать серьезные мероприятия и абсорбировать средства ЕС. Фонды способствуют выполнению задач, которым свойственны высокие технические и технологические параметры, содействуя повышению эффективности использования энергии и ресурсов окружающей среды. Со стороны фондов (2005-2010 гг.) проявляют себя растущие расходы на выполнение крупных инвестиционных мероприятий, в основном, в защите вод и в водном хозяйстве, защите воздуха и климата, а также защите земли и в управлении отходами. Воеводские фонды, имеющие региональный характер, значительно способствуют оживлению финансового рынка в сфере защиты окружающей среды и развития инфраструктуры в сельских районах. Диапазон осуществляемых этими учреждениями проэкологических действий весьма широк.

Ключевые слова: защита окружающей среды, экологические эффекты, структура финансирования, доходы и издержки.

Коды JEL: Q01

Dorota Sikora-Fernandez
Uniwersytet Łódzki

OCENA SYSTEMU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJU MIASTA

Streszczenie

Obszary zurbanizowane zajmują ogromną część przestrzeni, ingerując na dużą skalę w środowisko naturalne. Zrozumiałe jest zatem, iż ich wpływ na kształtowanie sposobu wykorzystania tej przestrzeni jest niebagatelny. Ponadto ciągła presja popytu na nowe tereny podmiejskie powoduje, że miasto rozrasta się do ogromnych rozmiarów, co w długim okresie skutkuje wzrostem kosztów społecznych związanych z użytkowaniem przestrzeni. Główną przesłankę niniejszego artykułu stanowi potrzeba zidentyfikowania mierników zarządzania przestrzenią miejską, prowadzących do jak najbardziej efektywnego wykorzystania terenów oraz ograniczenia zjawiska *urban sprawl*. Przestrzeń należy traktować jako dobro publiczne, w związku z tym liberalizacja i pełna demokratyzacja w tej dziedzinie nie jest wskazana. Muszą pojawić się regulacje ograniczające w jakimś stopniu wolność planistyczną. Łagodzenie negatywnych skutków rozwoju miasta nie jest działaniem wystarczającym, a zapobieganie efektom zewnętrznym występującym w wyniku funkcjonowania miasta coraz częściej wydaje się nieskuteczne. Niezbędna jest przebudowa struktur zagospodarowania miejskiego i jego powiązań funkcjonalnych z obszarem gospodarczym i społecznym miasta.

Słowa kluczowe: zagospodarowanie miasta, rozwój zrównoważony, miasto, rozlewanie się miast.

Kody JEL: O18, O21, R52

Wstęp

Jednym z niekorzystnych zjawisk wynikających z ciągłej urbanizacji jest *urban sprawl*. Oznacza on rozlewanie się zabudowy miejskiej na otwarte tereny otaczające miasto. Powoduje rozciągnięcie pasów zabudowy wzdłuż linii komunikacyjnych i tym samym wydłużenie czasu pokonania odległości z miejsca zamieszkania do miejsca pracy. Rozwój miasta (w wymiarze administracyjnym), inaczej zwany rozwojem lokalnym, jest oczywiście procesem nieuniknionym, zachodzącym w wyniku wykorzystywania miejscowych zasobów, służącym zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej oraz umiejętności zagospodarowania zewnętrznych zasobów, warunkujących rozwój funkcji dochodotwórczych. niemniej jednak istotne jest, aby proces ten odbywał się harmonijnie, w miarę równomiernie na trzech płaszczyznach – przestrzennej, gospodarczej i społecznej, zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego.

Łagodzenie negatywnych skutków rozwoju miasta nie jest działaniem wystarczającym, a zapobieganie efektom zewnętrznym występującym w wyniku funkcjonowania miasta coraz częściej wydaje się nieskuteczne. Przestrzeń należy traktować jako dobro publiczne. Oznacza to, że liberalizacja i pełna demokratyzacja w zakresie gospodarowania przestrzenią miejską nie może być dopuszczalna - muszą pojawić się regulacje ograniczające w jakimś stopniu wolność planistyczną. Niezbędna jest zatem przebudowa struktur

zagospodarowania miejskiego i jego powiązań funkcjonalnych z obszarem gospodarczym i społecznym miasta. Przekształcenia wewnętrznych struktur miast, a często całych układów osadniczych, są naturalną konsekwencją dokonujących się w przestrzeni procesów gospodarczych, przemian cywilizacyjnych oraz ewolucji modelu konsumpcji i związanej z nią oczekiwań i potrzeb ludzi. Przemiany o charakterze gospodarczym, społecznym, prawnym, czy organizacyjnym powodują, iż miasta napotykają na wiele problemów, trudnych do rozwiązania na bazie lokalnych zasobów. Niezbędne stało się zatem kształtowanie zagospodarowania miejskiego, które przede wszystkim odzwierciedlać będzie zasadę zrównoważonego rozwoju w każdym wymiarze rozwoju lokalnego.

Celem niniejszych rozważań jest omówienie wskaźników dotyczących zagospodarowania miasta zgodnie z koncepcją rozwoju zrównoważonego. Uwzględnianie tych mierników w procesie zarządzania miastem jest niezbędne dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, zarówno w aspekcie przestrzennym (środowiskowym), jak i ekonomiczno-społecznym.

System zagospodarowania przestrzeni miejskiej

Wielodyscyplinarność badań nad rozwojem miast powoduje, iż nie ma jednoznacznej definicji miasta, ani też wyczerpującej liczby cech i kryteriów składających się na tę definicję. W literaturze przedmiotu dominuje jednak pogląd, iż miasto jest społeczno-gospodarczym systemem otwartym, posiadającym odpowiednią strukturę demograficzną, zróżnicowaną strukturę funkcji, z przewagą funkcji pozarolniczych, odpowiednie zagospodarowanie i strukturę przestrzenną, posiada prawa miejskie nadane przez odpowiednie władze oraz wyróżnia się specyficznym trybem życia jego mieszkańców. Wszystkie te kryteria pozwalają spojrzeć na miasto w kontekście zarówno geograficznym, ekonomicznym, funkcjonalnym, jak i socjologicznym.

Podejście systemowe pozwala na postrzeganie miasta jako zbioru elementów, powiązanych ze sobą więzami o charakterze społecznym, ekonomicznym oraz przestrzennym. Duża liczba powiązań między tymi elementami powoduje wysoki stopień współzależności poszczególnych obiektów. W prawidłowo zorganizowanym systemie proporcje pomiędzy różnymi rodzajami poszczególnych elementów oraz ich funkcjami powinny być równoważone tak, aby nie powodować zakłóceń w funkcjonowaniu całego systemu. Głównym elementem sfery materialnej miasta jest jego zagospodarowanie. Jest ono powiązane także z systemem środowiska naturalnego, systemem gospodarczym i społecznym miasta.

Zachowanie równowagi w zagospodarowaniu miasta jest jednym z najtrudniejszych wyzwań stojących przed władzami lokalnymi. Nie ulega wątpliwości, że rozwój lokalny oraz sposób zagospodarowania przestrzeni wzajemnie na siebie wpływają. Odpowiedni sposób zagospodarowania przestrzeni jest jednym z czynników rozwoju miasta. Jednocześnie rozwój gospodarczy wpływa na formy, rodzaje i intensywność zagospodarowania. Często interesy władz lokalnych oraz podmiotów gospodarczych w zakresie modelu zagospodarowania przestrzeni wzajemnie się wykluczają. Nierzadko sprzeczne z zamierzeniami władz są także oczekiwania społeczności lokalnej, zainteresowanej odpowiednim poziomem warunków bytowych oraz jakością przestrzeni publicznej. Konflikty przestrzenne pojawiają się także na linii mieszkańcy – inwestorzy. Ich zainteresowanie tymi samymi atrakcyjnymi terenami będzie jednak związane z różnymi oczekiwaniami w stosunku do form zagospodarowania przestrzeni. Tereny przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wymagają nie tylko pełnego uzbrojenia technicznego, ale także łatwego dostępu do innych funkcji miejskich. Muszą zatem być dobrze skomunikowane z resztą przestrzeni miejskiej tak aby pokonanie oporu przestrzeni nie wymagało ponoszenia zbyt wysokich nakładów.

Rozwój zrównoważony miasta

Rozwój miasta dokonuje się pod wpływem wielu czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym, historycznym oraz przestrzennym. Nie mają one takiej samej wagi, a ich wpływ na rozwój lokalny zależy przede wszystkim od specyfiki danego miasta oraz jego pozycji w hierarchii systemu osadniczego kraju¹. Inaczej mówiąc, rozwój miejski jest procesem, który zachodzi na skutek wykorzystywania miejscowych zasobów, a jego rolą jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Przekształcenia zachodzące w strukturze przestrzennej i funkcjonalnej miasta, następują w sposób ewolucyjny, do tego nierzadko są trudne do dostrzeżenia w krótkim okresie². Dotyczą one przede wszystkim nieprzerwanie zmieniającej się liczby mieszkańców, zmian zachodzących w zagospodarowaniu, zmian funkcji miejskich, a także cech przestrzeni oraz procesów związanych z wykorzystywaniem zasobów lokalnych.

Istotne jest, aby proces ten odbywał się zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju wywodzi się z ekonomii ekologicznej, a jego główną przesłanką było ostrzeżenie przed coraz większą eksploatacją zasobów środowiska naturalnego, znajdującego się pod presją intensyfikacji procesów gospodarczych. Obecnie jednak przeważa pogląd, iż pojęcie „zrównoważony rozwój” ma szerszy wymiar i odnosi się nie tylko do aspektów środowiskowych, ale także ekonomicznych, społecznych i przestrzennych w kontekście funkcjonowania miasta. Można zatem przyjąć, iż zrównoważony rozwój miasta to proces zapewniający wysokie standardy ekologiczne, ekonomiczne, społeczne i przestrzenne wszystkim użytkownikom miasta oraz wszystkim przyszłym pokoleniom, zgodnie z zasadą sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej³. Podobną definicję formułuje Światowa Komisja do spraw Środowiska i Rozwoju powołana przez ONZ, uznając, iż rozwój zrównoważony to „rozwój zaspokajający potrzeby teraźniejszości bez ryzyka, że przyszłe pokolenia nie będą mogły zaspokoić swoich potrzeb”⁴. Jeśli zatem warunkiem trwałego, zrównoważonego rozwoju jest jego współzależność w granicach trzech podsystemów – przestrzennego (uwzględniającego aspekt środowiskowy), ekonomicznego i społecznego, to zarządzanie rozwojem musi mieć swój wyraz w odpowiednim planowaniu przestrzennym tworzącym warunki dla właściwego wykorzystania potencjału istniejącego w mieście⁵.

Gospodarowanie przestrzenią, która jest dobrem ograniczonym, musi brać pod uwagę zasadę efektywności ekonomicznej. Oznacza to maksymalizowanie efektów w przestrzeni, przy jednoczesnej minimalizacji nakładów. W przypadku nadmiernego, niekontrolowanego wzrostu miasta powstaje szereg kosztów, takich jak: koszty pokonania oporu przestrzeni, koszty kongestii, zanieczyszczenie środowiska, spadek jakości życia. Brak czynnika efektywności w decyzjach związanych z zagospodarowaniem przestrzeni ma swoje negatywne konsekwencje dla miasta. Są to przede wszystkim: brak racjonalności w wykorzystaniu terenów miejskich, zmniejszenie ilości terenów zielonych wokół miasta, wyższe koszty budowy infrastruktury technicznej i społecznej, wynikające z braku logiki w zagospodarowaniu przestrzeni, zwiększenie ruchu drogowego w miastach i w ob-

¹ A. Sobol, *Kategorie potrzeb i jakości życia w kontekście lokalnego rozwoju zrównoważonego*, (w:) M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2010, s. 215.

² R. Broł, *Ekonomia i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo AE im. O. Langeo, Wrocław 2001, s. 14-15.

³ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2010, s. 26.

⁴ *Tamże*, s. 41.

⁵ T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

szarach podmiejskich, niedorozwój usług komunalnych oraz brak miejsc parkingowych w centrach miast⁶.

Obecnie nie ma uniwersalnego wzorca zagospodarowania przestrzeni spójnej z susten-sywnym rozwojem miasta. W miastach obserwowane są przyspieszone procesy polaryzacji, kosztami zagospodarowania obciążane są poszczególne grupy społeczne, następuje coraz większe przemieszczanie się ludności. Obserwowane jest również powstawanie homogenicznych przestrzeni, obszarów „lepszych” i „gorszych” w obszarze miasta, na skutek braku lub błędnego funkcjonowania instrumentów planistycznych, pozwalających na utrzymanie ładu przestrzennego. Niemniej jednak możliwe jest zmniejszenie negatywnych zjawisk związanych z rozwojem miast, takich jak nadmierny, niekontrolowany *urban sprawl*, rozumiany, jako rozwój zabudowy na obszarach wcześniej niezabudowanych, którego efektem jest zmiana zagospodarowania przestrzeni oraz krajobrazu⁷. Jednym z takich instrumentów, zapobiegającym „wylewaniu się” miasta na otwarte tereny, jest strategia *smart growth*. Polega ona na takim planowaniu przestrzennym, aby skupiać wzrost miasta w jego centrum, przy jednoczesnym ograniczaniu niekorzyści wynikających z nadmiernej koncentracji zabudowy i ludzi. Głównym wyzwaniem dla władz miejskich staje się więc znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaka powinna być logika zagospodarowania przestrzeni zgodna z zasadą rozwoju zrównoważonego oraz jak wprowadzić w życie tę zasadę w odniesieniu do rozwoju lokalnego.

Nie ulega wątpliwości, iż jednym z celów zrównoważonego rozwoju jest ład przestrzenny w każdym z wymiarów tego rozwoju. Zatem system planowania i zagospodarowania przestrzeni powinien dostarczać takich instrumentów zarządzania przestrzenią miejską, aby przynajmniej w podstawowym zakresie zaspokajać podstawowe potrzeby wszystkich użytkowników miasta. W odniesieniu do jednostek gospodarczych brak ładu w zagospodarowaniu przestrzeni prowadzi do wzrostu kosztów funkcjonowania i rozwoju tych jednostek. W przypadku mieszkańców brak porządku w zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do pogorszenia jakości życia oraz spadku warunków bytowych. W obu przypadkach spadek walorów użytkowych terenu skutkuje poszukiwaniem nowej przestrzeni, możliwej do zaspokojenia oczekiwań jej użytkowników, powodując często konflikty przestrzenne oraz degradację terenów zielonych.

Równowaga w zagospodarowaniu miejskim

Funkcję regulatora w rozwoju i zarządzaniu miastem pełni polityka przestrzenna. Jej głównym celem jest zapewnienie ładu przestrzennego, rozumianego jako ukształtowanie przestrzeni, tworzące harmonijną całość, oraz uwzględniające w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne⁸. A zatem dążenie do zachowania ładu przestrzennego to inaczej stwarzanie warunków do racjonalnego gospodarowania przestrzenią oraz w przestrzeni, zapewnienie odpowiednich warunków do zamieszkania

⁶ M. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta :aspekty planistyczne*, (w:) J. Parysek, A. Tolle, *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i planistyczne*, „Biuletyn Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej”, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008, s. 63.

⁷ J.E. Hasse, R.G. Lathrop, *Land resource impact indicators of urban sprawl*, “Applied Geography” 2003, Volume 23, Issue 2-3, s. 159.

⁸ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

i obsługi ludności poprzez infrastrukturę oraz ochrona przed wszelką agresją w przestrzeni i środowisku naturalnym⁹.

Podmiotem polityki przestrzennej w mieście są władze lokalne, które odpowiadają za lokalne planowanie przestrzenne na mocy ustawy o samorządzie gminnym¹⁰, przedmiotem natomiast jest obszar miasta. Wśród zadań nałożonych przez ww. ustawę znajdują się między innymi sprawy związane z zapewnieniem ładu przestrzennego i lokalną gospodarkę przestrzenną. Oznacza to, że władze miasta zobowiązane są do takiego zarządzania przestrzenią, aby¹¹:

- zapewnić funkcjonalność w rozmieszczeniu elementów struktury miasta, czyli logikę przestrzenną,
- zapewnić przestrzenną czytelność struktury miasta,
- zachować walory środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- dostosować strukturę przestrzenną miasta do przyjętych społecznie wzorów zachowań przestrzennych,
- zapewnienie ładu estetyczno-krajobrazowego.

Władze miasta kształtują i prowadzą politykę przestrzenną za pomocą instrumentów planistycznych, do których należy m.in. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jego zadaniem jest optymalizacja przestrzeni, rozwiązywanie lub łagodzenie konfliktów społecznych w grze o przestrzeń, zmniejszanie kosztów rozwoju przestrzennego miasta oraz ochrona wartości środowiskowych i kulturowych. W krajach o gospodarce rynkowej plan przestrzenny reguluje sposób użytkowania terenów tak, aby nie naruszać interesów osób trzecich¹². Jednak jeśli planowanie przestrzenne ma być stymulatorem rozwoju miasta, musi być realizowane w powiązaniu z innymi planami rozwoju, planami ochrony środowiska oraz systemem opodatkowania nieruchomości. Procesy rozwojowe miasta odbywają się bowiem w określonej przestrzeni, ale są wypadkową rynkowych i nierynkowych procesów demograficznych, gospodarczych oraz innych, a także świadomych zamierzeń władz lokalnych, potwierdzanych prawem miejscowym¹³.

Oceniając równowagę w zagospodarowaniu miasta w obszarze ekonomicznym, społecznym i przestrzennym, można wskazać na szereg wskaźników związanych ze stopniem zrównoważenia, wśród których najprostszymi są te dotyczące warunków zamieszkiwania danego obszaru, czyli:

- zaludnienia mieszkań,
- powierzchni użytkowej przypadającej na jednego mieszkańca,
- ogólnej wielkości mieszkań istniejących i budowanych w mieście.

Wśród innych wskaźników pomocnych w ocenie zagospodarowania miasta powinny znaleźć się także:

- dostęp do placówek podstawowej opieki zdrowotnej,
- przyrost naturalny ludności,
- powierzchnia terenów zielonych w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- gęstość zabudowy,
- bilans terenów o różnych funkcjach,
- odległość poszczególnych form zagospodarowania od centrum aglomeracji,
- cena 1 m² terenów w miastach w podziale na funkcje.

⁹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 192-193.

¹⁰ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

¹¹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *op. cit.*, s. 193.

¹² T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 153.

¹³ P. Śleszyński, J. Solon, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, „PAN KPZK Studia”, tom CXXX, Warszawa 2010, s. 11.

Zaprezentowany zestaw wskaźników nie wyczerpuje oczywiście ich listy w odniesieniu do oceny zagospodarowania miejskiego. Niemniej jednak wskazują na podstawowe kierunki rozwoju systemu zagospodarowania miasta.

Podsumowanie

Zjawisko rozrastania się miast do coraz większych obszarów obserwowane jest na całym świecie. Stopień zaawansowania urbanizacji oraz sposoby zagospodarowania przestrzeni w miastach oraz wokół nich zależą oczywiście od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju¹⁴. W słabo rozwiniętych częściach świata procesy związane z rozwojem miasta mają odmienny charakter, a sposób zagospodarowania przestrzeni prowadzi do narastania negatywnych zjawisk, takich jak degradacja obszarów centralnych miast, polaryzacja społeczna, tworzenie obszarów biedy. Dlatego też w procesach zarządzania miastem istotne są instrumenty, którymi operują władze lokalne, aby utrzymać ład przestrzenny w środkowych obszarach aglomeracji oraz kontrolować procesy rozlewania się miasta i zawłaszczania nadmiernej ilości terenów otwartych.

Nasilające się zjawisko *urban sprawl* w miastach europejskich, powodowane rosnącym popytem na własny dom w obszarach podmiejskich, a także procesy związane z wyludnianiem się i degradacją centrów miast, widoczne szczególnie w miastach polskich, prowadzą do ogromnego chaosu w przestrzeni. System planowania przestrzennego jest ułomny, a procesy gospodarcze wywierają coraz większą presję na przestrzeń i środowisko. W krajach Europy Środkowej coraz większego znaczenia w procesach zagospodarowania miast nabiera także problem zróżnicowań regionalnych, z uwagi na to, iż powoduje on intensyfikację działań konkurencyjnych pomiędzy miastami.

Bibliografia

- Brol R., *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo AE im. O. Langego, Wrocław 2001.
- Castells M., *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982.
- Hasse J.E., Lathrop R.G., *Land resource impact indicators of urban sprawl*”, “Applied Geography”, 2003, Vol. 23, Issue 2-3.
- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:) Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2008.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Mierzejewska M., *Zrównoważony rozwój miasta :aspekty planistyczne*, (w:) Parysek J., Tolle A., *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i planistyczne*, Biuletyn Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2008.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju – teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010.
- Sobol A., *Kategorie potrzeb i jakości życia w kontekście lokalnego rozwoju zrównoważonego*, (w:) Burchard-Dziubińska M., Rzeńca A., *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2010.

¹⁴ Castells M., *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982, s. 72.

Śleszyński P., Solon J., *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, „PAN KPZK Studia”, tom CXXX, Warszawa 2010.

Evaluating Land Use Management System in Sustainable Development of the City

Summary

Urbanised areas take up large spaces, interfering to a large extent with the environment. It is therefore understandable that their influence on the way this space is used is substantial. Moreover, the constant pressure of demand for new suburban areas makes the cities grow to enormous sizes, which generates considerable social costs of using the space in the long run. The main premise of this paper is the need to identify indicators for managing the urban space, leading to the most effective land usage and limiting the urban sprawl. Space should be treated as a common good, which makes full liberalisation and democratisation in this regard unadvisable. There have to be certain regulations to curb the planning freedom to some extent. Mitigating the negative effects of urban development is insufficient, and counteracting the external results of the city's functioning seems less and less effective. The urban development structure as well as its functional connections to the economic and social aspects have to be rebuilt.

Key words: urban development, sustainable development, city, urban sprawl.

JEL codes: O18, O21, R52

Оценка системы зонирования в устойчивом развитии города

Резюме

Городские территории занимают огромную часть пространства, проникая в крупном масштабе в окружающую среду. Понятно, что их влияние на формирование способа использования этого пространства немаловажно. Кроме того, постоянное давление спроса на новые пригородные территории приводит к тому, что город разрастается до огромных размеров, что в длительной перспективе приводит к росту социальных издержек, связанных с использованием пространством. Основная предпосылка статьи – необходимость выявить показатели управления городским пространством, ведущие к наиболее эффективному использованию территории и к ограничению явления разрастания городов (англ. *urban sprawl*). Пространство следует считать общественным благом, в связи с этим либерализация и полная демократизация в этой области нежелательны. Должны появиться урегулирования, ограничивающие в некоторой степени планировочную свободу. Смягчение негативных последствий развития города не является достаточным действием, а предупреждение внешних эффектов, появляющихся в результате функционирования города, все чаще представляется неэффективным. Необходима перестройка структур развития города и его функциональных связей с экономической и социальной территорией города.

Ключевые слова: развитие города, устойчивое развитие, город, разрастание городов.

Коды JEL: O18, O21, R52

Jan Smutek
Uniwersytet Szczeciński

SUBURBANIZACJA, ROZWÓJ NIEZRÓWNOWAŻONY I JEGO KONSEKWENCJE DLA WYDATKÓW GMIN W POLSCE

Streszczenie

Suburbanizacja, jest jednym z ważniejszych czynników kształtujących współcześnie polską przestrzeń. Wraz z przenoszeniem się ludności na tereny gmin podmiejskich zmienia się oddziaływanie na środowisko przyrodnicze tych obszarów. Wzrastająca presja na środowisko jest związana z większym zużyciem wody, energii elektrycznej, gazu oraz większym wytwarzaniem ścieków, zanieczyszczeń powietrza czy odpadów. Zwiększona liczba ludności, bardziej przestrzennie rozproszona niż na obszarze miast, związana jest z większymi nakładami na infrastrukturę transportową i gospodarkę wodno-ściekową. Podstawowym problemem niezrównoważonego rozwoju polskich miast jest jednak rozwój transportu samochodowego. W pracy oceniony został wpływ rozlewania się miast (*urban sprawl*) na presję na środowisko przyrodnicze oraz na finanse gmin w części związanej z ochroną środowiska. Badanie przeprowadzono dla obszarów oddziaływania 18 miast siedzibami urzędów marszałkowskich i wojewódzkich. Za okres badawczy przyjęto lata 2000-2010.

Słowa kluczowe: suburbanizacja, wydatki gmin, rozwój zrównoważony.

Kody JEL: H76, Q56, R11

Wstęp

W rozwoju zrównoważonym elementy społeczne i gospodarcze są zharmonizowane z elementami przyrodniczymi. Dzięki temu istnieje stan równowagi, który zapewnia trwałość istnienia systemów, a zakłócenia w jednym przenoszą się także do pozostałych¹. Stan taki oznacza, że rozwój jednego z elementów nie powinien zakłócać funkcjonowania innych elementów. Niektóre zjawiska społeczne i gospodarcze przyczyniają się do degradacji środowiska przyrodniczego. Człowiek realizując cele gospodarcze i społeczne dąży czasami do degradacji środowiska przyrodniczego, a przez to do zmniejszenia dobrobytu np. utraty zdrowia². Przykładem zjawiska przyczyniającego się do realizacji celów społecznych, a negatywnie oddziałującego na środowisko przyrodnicze jest suburbanizacja.

Realizacja celu społecznego, którym jest zapewnienie oczekiwanej wysokiej jakości środowiska mieszkalnego migrującym mieszkańcom miast, może stać w sprzeczności z wymogami ochrony środowiska przyrodniczego. Obszary wiejskie, w tym w szczególności obszary podmiejskie, oceniane są jako rozwijające się w mniejszym stopniu w spo-

¹ Kryk B., *Ekorozwój jako przyjęta koncepcja rozwoju społeczno-ekonomicznego a inwestycje ekologiczne*, „Prace Katedry Mikroekonomii” 2003, nr 8, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2003, nr 367.

² Kusterka M., *Struktury przyczynowo-skutkowe jako podstawa opracowania systemów wskaźników zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2003, nr 1075, „Gospodarka a środowisko” nr 3.

sób zrównoważony, ze względu na ich mniejszą efektywność³ (Norman i inni 2006, Champion 2009).

Obecnie dostrzega się ekonomiczne przyczyny nasilania suburbanizacji, do których należy nierównomierne korzystanie z tego zjawiska⁴. Należy wskazać także na politykę jednostek samorządu terytorialnego, które przynajmniej w pierwszej fazie korzystają na rozwoju tego procesu. W polskim systemie ustrojowym dotyczy to np. podatku od nieruchomości oraz dochodów z podatku PIT⁵. Podobny wpływ suburbanizacja może mieć na budżety gmin w części dotyczącej ochrony środowiska. Celem rozważań jest próba oceny wpływu tego zjawiska na realizację kryteriów rozwoju zrównoważonego. Przyjętą hipotezą badawczą jest negatywny wpływ tego zjawiska na wypełnianie kryteriów rozwoju zrównoważonego. W artykule analizowana jest także hipoteza o negatywnym wpływie rozlewania się miast na budżety gmin w sferze związanej z gospodarką komunalną i ochroną środowiska, co przekłada się na wyższe wydatki z budżetów gmin.

Założenia przyjęte w analizie

Aby zweryfikować przyjęte w pracy hipotezy wybrano 18 miast będących siedzibami urzędów marszałkowskich i wojewódzkich po reformie administracyjnej z 1999 roku. Za okres badawczy przyjęto lata 2000-2010. Jako obszar oddziaływania wybrano powiaty graniczące z ośrodkami wojewódzkimi oraz gminy wchodzące w skład powiatów. Badanie oparto na danych publicznie dostępnych w Banku Danych Lokalnych GUS.

Ocena ilościowa realizowania polityki wspierania zrównoważonego nie należy do zadań łatwych i przykładowo dla polityki ekologicznej państwa nie zostało ono jeszcze w pełni osiągnięte⁶. Wśród bardziej znanych systemów oceny rozwoju zrównoważonego jest podział wskaźników na dotyczące presji, stanu środowiska i reakcji (*Pressure-State-Reaction* – P-S-R), który jest stosowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz w Polsce przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Europejska Agencja Środowiska natomiast proponuje dodanie wskaźników sił sprawczych (*driving forces*) oraz wpływu na środowisko przyrodnicze (*impact*), dzięki czemu powstaje bardziej rozbudowany system D-P-S-I-R. Główny Urząd Statystyczny opracował też zestaw wskaźników zrównoważonego rozwoju dla Polski⁷. Analiza wskaźnikowa w powyższych układach pozwala na określenie czynników sprawczych oraz ich wpływu na stan środowiska przyrodniczego. Chociaż występują problemy z jednoznaczny przypasowaniem wskaźników do poszczególnych grup, to nie powinny być one powodem do zaniechania korzystania z podziału na wskaźniki D-P-S-I-R czy P-S-R. W pracy podzielono wskaźniki według systemu D-P-S-I-R. Na podstawie danych z statystyki publicznej trudno jest stworzyć system, który umożliwiłby pełną ocenę w ramach określonego komponentu środowiska, np. hydrosfery czy biosfery.

³ Norman J., MacLean H.L., Kennedy Ch.A., *Comparing High and Low Residential Density: Life-Cycle Analysis of Energy Use and Greenhouse Gas Emissions*, „Journal of Urban Planning and Development” 2006, s. 161-183.

⁴ Bach S., Kloas J., Kuhfeld H., *Wem nutzt die Entfernungspauschale?*, „Informationen zur Raumentwicklung, Heft” 2007, No. 2/3, s. 201-209.

⁵ Smutek J., *Zmiany dystrybucji przestrzennej dochodów budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości w obszarach aglomeracji miast wojewódzkich w latach 1995-2009* (w:) Skotarczak T. (red), *Zmiany na rynku usług związanych z nieruchomościami*, „Studia Prawa i Gospodarki Nieruchomościami”, „Seria Monografia 2011.

⁶ Kryk B., *Ewolucja polskiej polityki ekologicznej w latach 2000-2010*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2011, No. 1(19), 71-83.

⁷ *Wskaźniki rozwoju zrównoważonego Polski*, GUS, Katowice 2011.

Tabela 1

Uwzględnione w analizie wskaźniki rozwoju zrównoważonego dostępne w układzie gmin (w nawiasach kwadratowych nr zmiennej)

Wskaźniki sił sprawczych	Nr zmiennej
– zmiana korzystających z wodociągów, kanalizacji i gazu (w % ogółu ludności)	[1] – dodociągi [2] – kanalizacje [3] – gaz
– wydatki budżetów gmin na drogi na mieszkańca w okresie 2001-2010 na mieszkańca	[4]
– wydatki budżetów gmin na transport i łączność na mieszkańca w okresie 2001-2010 na mieszkańca	[5]
– zmiana zużycia gazu z sieci w gospodarstwach domowych na korzystającego mieszkańca	[6]
– zmiana zużycia wody z wodociągów w gospodarstwach domowych na mieszkańca [7]	[7]
Wskaźniki presji na środowisko przyrodnicze	
– zmiana długości czynnej sieci kanalizacyjnej na mieszkańca	[8]
– zmian długości czynnej sieci wodociągowej na mieszkańca	[9]
– zmiana ilości ścieków odprowadzonych w m ³ na mieszkańca	[10]
– zmiana wydatków budżetów gmin na oświetlenie ulic, placów i dróg w przeliczeniu na mieszkańca	[11]
Wskaźniki wpływu na środowisko przyrodnicze	
– ładunki zanieczyszczeń w ściekach po oczyszczeniu mierzone za pomocą pięciu różnych wskaźników: zawiesina ogólna [14], azot ogólny [15], fosfor ogólny [16]	[12] – BZT5 [13] – ChZT5 [14] – zawiesina ogólna [15] – azot ogólny [16] – fosfor ogólny
Wskaźniki stanu środowiska przyrodniczego	
– lesistość	
– powierzchnia gruntów leśnych na mieszkańca	
Wskaźniki odpowiedzi	
– powierzchnia obszarów chronionych ogółem i wg typów	
– wydatki budżetów gmin na gospodarkę ściekowa i ochrona wód w latach 2002-2010 w przeliczeniu na mieszkańca,	[17]
– zmiana wydatków budżetów gmin na oczyszczanie miast i wsi w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2001-2010	[18]
– zmiana wydatków budżetów gmin na utrzymanie zieleni w miastach i ogrodach w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2001-2010	[19]
– wydatki majątkowe budżetów gmin na wydatki w ochronie środowiska i gospodarce komunalnej	[20]
Wskaźniki uwzględnione tylko w układzie powiatów	
Wskaźniki sił sprawczych	
– zmiana kubatury budynków ogrzewanych centralnie na mieszkańca	[21]
– zmiana liczby samochodów na 1000 mieszkańców	[22]
Wskaźniki presji na środowisko przyrodnicze	
– zmiana sprzedaży energii cieplnej w ciągu roku na mieszkańca	[23]
– zużycie energii elektrycznej na niskim napięciu na mieszkańca	[24]
Wskaźniki wpływu na środowisko przyrodnicze	
– zmiana ilości odpadów zebranych w tonach na mieszkańca	[25]

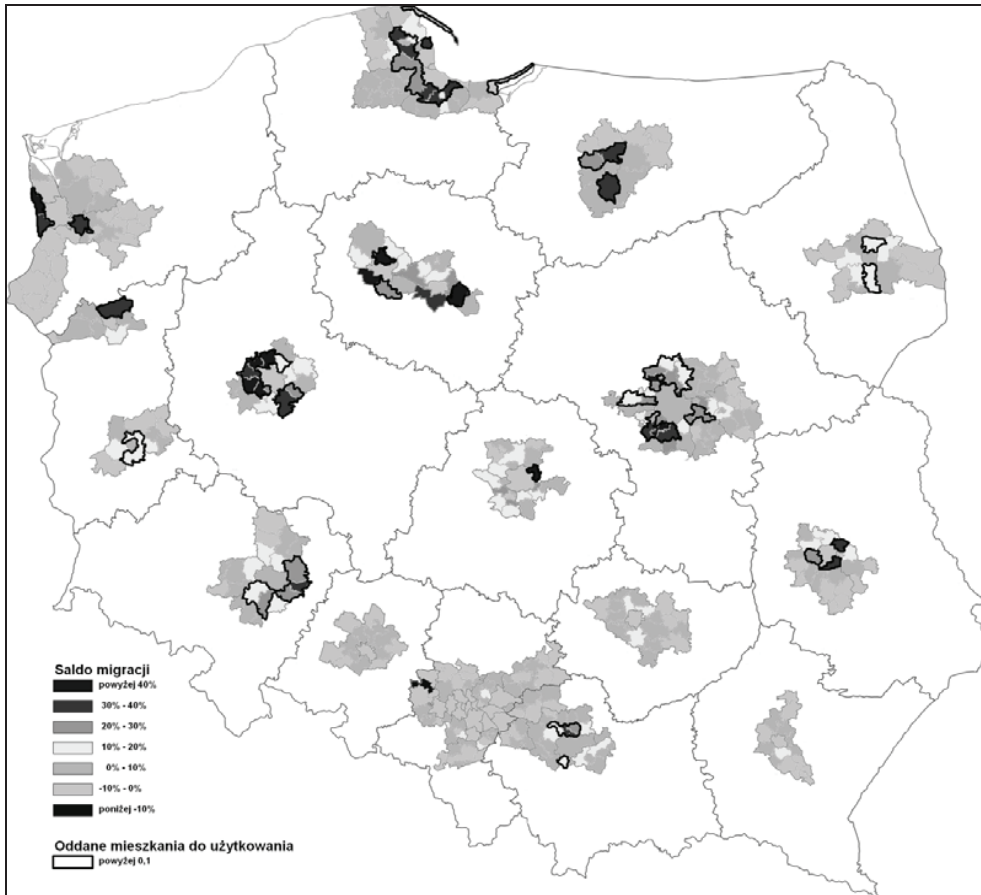
Źródło: opracowanie własne.

Przestrzenne zróżnicowanie procesu suburbanizacji wokół miast wojewódzkich

Zjawisko rozlewania się przestrzennego miast (*urban sprawl*) utożsamiane z suburbanizacją odbywa się z różną intensywnością, z tego względu do jego oceny można wykorzystać różne wskaźniki. W artykule jako wskaźniki suburbanizacji wybrano: saldo migracji w okresie 2000-2010 oraz liczbę mieszkań oddanych do użytkowania w okresie 2010 na mieszkańca. Wybrane wskaźniki będą traktowane jako wskaźniki sił sprawczych. W pierwszym etapie analizy będzie sprawdzona za pomocą testu t-studenta ich statystyczna zależność względem wszystkich wskaźników wymienionych w tabeli 1, oraz, w przypadku jej potwierdzenia podjęta zostanie próba zbudowania prostego modelu regres-

Rysunek 1

Saldo migracji oraz liczba oddanych do użytkowania mieszkań na mieszkańca w latach 2000-2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

sji liniowej. Jakość tak powstałych modeli została następnie oceniona za pomocą współczynnika determinacji R^2 . Wskaźniki dotyczące lesistości i obszarów chronionych zostały wyłączone z tego fragmentu analizy ze względu na ich niewielką zmienność.

Rozwój przestrzenny wokół miast koncentrował się w badanym okresie w pasie gmin sąsiadujących z miastem centralnym, w tym w szczególności w pojedynczych gminach usytuowanych wzdłuż dróg wyjazdowych z miasta. Największym tempem suburbanizacji charakteryzowały się: Poznań, Warszawa, Trójmiasto i Wrocław. Dynamiczny rozwój budownictwa w gminach nadmorskich aglomeracji trójmiejskiej jest związany z wysokimi walorami turystycznymi tego obszaru.

Zależność pomiędzy suburbanizacją a wskaźnikami rozwoju zrównoważonego

Poziom zależności między analizowanymi wskaźnikami nie okazał się duży. Odnośnie do 15 wskaźników, które przedstawiono w tabeli 2, uzyskano potwierdzenie statystycznej istotności na poziomie 5% względem suburbanizacji. Dla żadnego ze wskaźników nie udało się zbudować wiarygodnego prognostycznie modelu regresji. Warty zauważenia jest fakt, że wydatki wykazują większe powiązanie względem aktywności budowlanej. Ze względu na brak znaczących wyników analizy regresji przeprowadzono analizę zróżnicowania przestrzennego zmian w wybranych zagadnieniach.

Tabela 2
Zależność między saldem migracji oraz oddanymi mieszkaniami do użytkowania, a analizowanymi wskaźnikami

Nr	Skrócona nazwa	Saldo migracji			Mieszkania oddane do użytkowania		
		R^2	wyraz wolny	współczynnik kierunkowy	R^2	wyraz wolny	współczynnik kierunkowy
1	Korzystający wodociągi	2%	3,931	8,244	2%	3,629	16,398
2	Korzystający kanalizacja	6%	0,003	0,010	3%	9,054	34,536
3	Korzystający gaz	14%	0,444	23,43	14%	0,429	32,123
4	Wydatki drogi	23%	1327	4095	34%	1044	10428
5	Wydatki transport i łączność	21%	1633	4757	33%	1287	12417
6	Zużycie gazu	13%	-60,32	1113	9%	-87,75	1985,0
8	Długość sieci kanalizacyjnej	5%	0,003	0,010	3%	0,003	0,1623
10	Zmiana ilości ścieków				4%	-14,21	-70,00
11	Wydatki oświetlenie	4%	21,51	30,69	5%	19,73	72,176
17	Wydatki gosp. wodno-ściekowa	2%	783,5	1178,	12%	475,6	6888,9
19	Wydatki utrzymanie zieleni				2%	4,959	48,586
20	Wydatki majątkowe ochr. środ.	3%	1050	1639	14%	716,6	7941,6
21	Ogrzewanie kubatura	7%	0,012	0,071			
24	Energia ciepła	39%	0,178	0,929	16%	0,142	1,321
25	Zebrane odpady	9%	-0,082	0,604			

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Lasy i obszary chronione

Powierzchnia obszarów chronionych w badanym okresie nie ulegała większym zmianom. Całkowita powierzchnia chroniona wzrosła zaledwie o 0,8% (z 1954 tys. ha do 1607 tys. ha). Występowały przekształcenia istniejących obszarów ochronnych w inne ich typy. Niewiele terenów zostało objęte ochroną po raz pierwszy, jak też niewiele utraciło całkowicie objęcie ochroną. Małe zmiany zaobserwowano w zakresie lesistości. Zanotowano wzrost powierzchni leśnej na obszarach podmiejskich o 27 tys. ha. Większość tego wzrostu dotyczyła obszarów podmiejskich, które charakteryzowały się około 40% stopniem lesistości. Ważne podkreślenia jest, że większą dynamikę wzrostu lesistości zanotowano w miastach niż obszarach podmiejskich.

Tabela 3

Zmiany powierzchni poszczególnych obszarów chronionych w miastach i ich strefach podmiejskich

Wyszczególnienie	Zmiana 2000-2010	Uwagi
Wszystkie obszary chronione	0,8% (13 185 ha)	Pięć powiatów miejskich: Piekary Śląskie, Zabrze, Mysłowice, Ruda Śląska i Zielona Góra nie posiadało w 2010 roku na swoim obszarze obszarów chronionych (w 2000 było to 9 powiatów).
Parki narodowe	8,6% (3497 ha)	Znajdowały się na obszarze powiatów: warszawskiego zachodniego, poznańskiego, kieleckiego, białostockiego, gorzowskiego (od 2001 r.) i krakowskiego.
Rezerwy przyrody	14,1% (4075 ha)	Niewielkie obszary i duże rozproszenie. Największy wzrost zanotowano w powiatach białostockim i puckim.
Parki krajobrazowe	-0,4% (-1918 ha)	Do znaczniejszych zmian należy przekształcenie w parku krajobrazowego Ujście Warty w park narodowy o tej samej nazwie.
Obszary chronionego krajobrazu	0,4% (4383 ha)	Duże obszary, więc koncentracja w powiatach. W większości powiatów brak zmian, a jedynie w niektórych znaczący wzrost (kielecki, gorzowski) lub spadek (olsztyński).
Użytki ekologiczne	18,8% (1401 ha)	Dużo powszechność tej formy ochrony przyrody. Największy zanotowano w Poznaniu, a największy wzrost powiatach kartuskim i trzebnickim.
Stanowiska dokumentacyjne	27,5% (18 ha)	Ponad połowa powierzchni znajdują się w powiatach: wielicki oraz Gdyni (oprócz tego Kielce, powiat kielecki i krakowski).
Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	2,6% (799 ha)	Największa koncentracja w powiatach: kartuskim, gorzowskim, goleniowskim i olsztyńskim (70% powierzchni zespołów)

Źródło: jak w tabeli 2.

Gospodarka wodna – pobór wody oraz odprowadzania ścieków

W zakresie gospodarki wodnej można zaobserwować pewne symptomy świadczące zarówno o zrównoważonym, jak i niezrównoważonym rozwoju obszarów podmiejskich. Pobór wody na jednego mieszkańca jest generalnie wyższy w miastach niż na obszarach wiejskich. Częściowo może to być wytłumaczalne poborem wody ze studni, który nie jest uwzględniany w danych statystycznych. Należy zwrócić uwagę, że w gminach w których

występowała koncentracja procesów suburbanizacyjnych pobór wody jest często wyższy niż w pobliskim mieście. Zaobserwowano stałą tendencję do wzrostu liczby ludności korzystającej z kanalizacji i wodociągów. Niestety, wzrasta także udział osób korzystających z wodociągów, a nie mających kanalizacji. Należy zwrócić na przestrzenne skoncentrowanie znaczących zmian w gospodarce wodnej.

Rozwój transportu samochodowego

Czynnikiem wpływającym na nierównoważony rozwój obszarów podmiejskich jest wzrost znaczenia transportu samochodowego. W latach 2002-2010 obszary podmiejskie charakteryzował szybszy przyrost liczby samochodów niż w miastach, co zaobserwowano

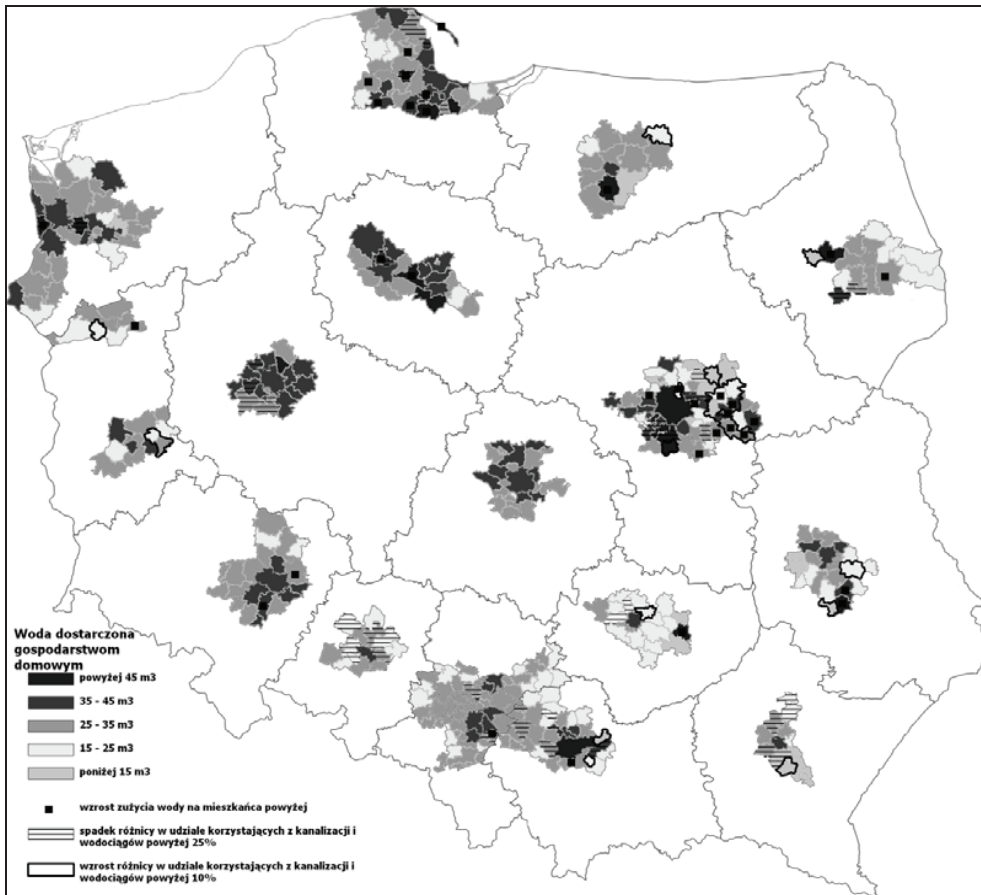
Tabela 4
Liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców oraz ich zmiana w miastach i powiatach podmiejskich miast wojewódzkich w latach 2002-2010

Miasto	Liczba samochodów na 1000 mieszkańca				Zmiana liczby samochodów na 1000 mieszkańców w latach 2002-2010		
	2002	2010		Różnica między miastem, a strefą podmiejską	Strefa podmiejska	Miasto	Różnica między miastem, a strefą podmiejską
	Różnica między miastem, a strefą podmiejską	Strefa podmiejska	Miasto				
Białystok	-93,7	404,7	325,8	-79,0	110,9	125,7	14,7
Bydgoszcz	50,0	476,3	472,8	-3,5	185,1	131,6	-53,5
Toruń	17,5	456,7	402,4	-54,3	188,2	116,4	-71,8
Warszawa	115,3	457,6	541,4	83,8	161,4	129,9	-31,5
Wrocław	37,5	509,6	496,2	-13,5	202,0	151,0	-51,0
Poznań	-1,3	512,8	517,4	4,6	146,3	152,2	5,9
Trójmiasto	63,3	449,1	479,4	30,3	182,5	149,5	-33,0
Szczecin	2,4	440,5	404,4	-36,0	183,2	144,8	-38,4
Łódź	-12,6	466,0	404,4	-61,5	170,4	121,5	-48,9
Lublin	-50,6	468,5	388,4	-80,2	173,0	143,5	-29,6
Górny Śląsk	1,5	442,4	418,6	-23,8	171,0	145,7	-25,2
Kraków	-31,0	518,9	467,5	-51,3	147,6	127,2	-20,4
Opole	-9,2	511,4	485,3	-26,1	177,8	160,9	-16,9
Rzeszów	21,2	402,9	402,5	-0,3	183,4	161,9	-21,5
Zielona Góra	13,3	483,2	442,0	-41,2	192,1	137,6	-54,5
Gorzów Wielkopolski	-19,9	488,8	416,4	-72,4	206,4	154,0	-52,5
Olsztyn	-3,7	432,3	396,7	-35,6	168,0	136,1	-31,9
Kielce	33,9	421,3	383,8	-37,5	202,6	131,2	-71,4
Polska	27,1	461,2	455,6	-5,6	172,0	139,4	-32,6

Źródło: jak w tabeli 2.

w 16 z 18 miast wojewódzkich. W 2002 roku liczba samochodów na 1000 mieszkańców w powiatach podmiejskich większości miast wojewódzkich była niższa niż w pobliskim mieście wojewódzkim. W 2010 roku sytuacja się odwróciła. Szybszy wzrost liczby samochodów w obszarach wiejskich związany jest z rozwojem dojazdów do pracy na większe odległości i stanowi zagrożenie dla rozwoju zrównoważonego⁸. Wzrost liczby pojazdów w obszarach podmiejskich, wynikający z migracji nowych mieszkańców na te tereny, wpływa na zwiększenie ruchu samochodowego w mieście, co przyczynia się to do pogarszania warunków życia w centrum zwiększając przy tym skłonność mieszkańców do migracji oraz powoduje naciski na wzrost wydatków na drogi, których realizacja ułatwia wzrost ruchu samochodowego. Całe zjawisko przyjmuje charakter dodatniego sprzężenia

Rysunek 2
Pobór wody na mieszkańca, zmiana odprowadzania ścieków



Źródło: jak na rysunku 1.

⁸ T. Champion, *Urban-Rural Differences in Commuting in England: A Challenge to the Rural Sustainability Agenda?*, "Planning Practice and Research" 2009, No. 24:2.

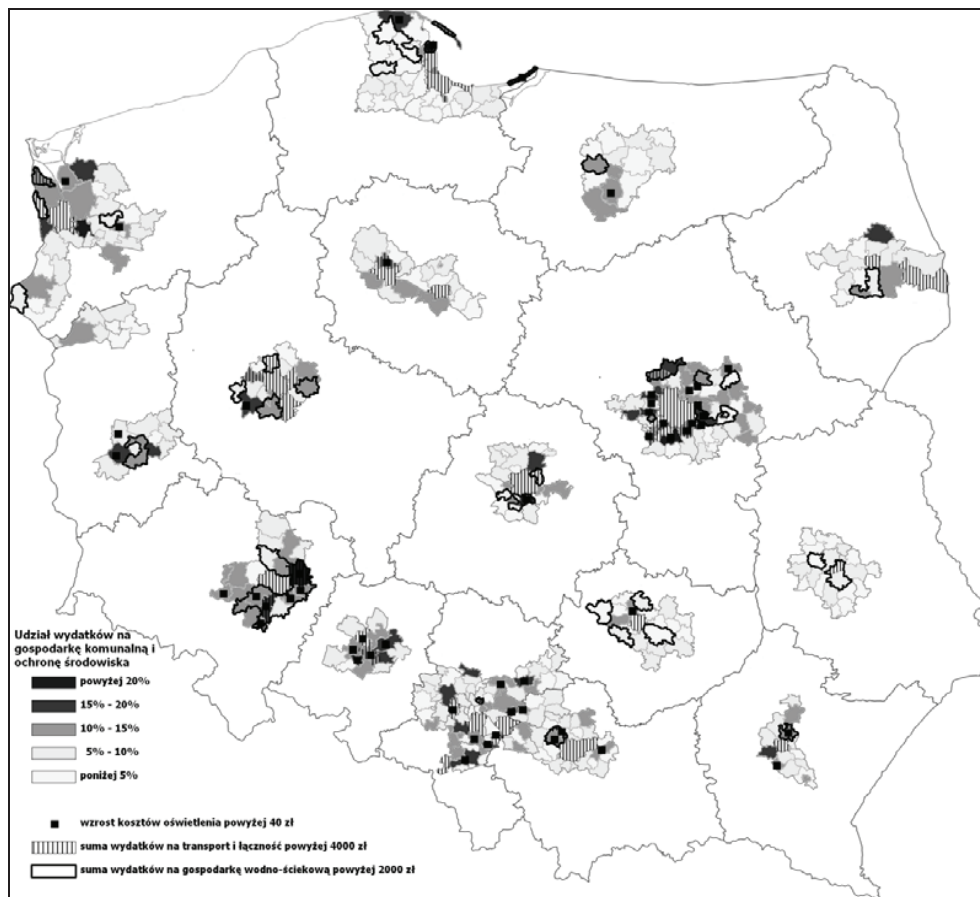
zwrotnego i „błędnego koła”⁹, a dalszy dynamiczny rozwój tego typu transportu rodzi pytania o przyszłość rozwoju polskich miast¹⁰.

Wydatki budżetów gmin na ochronę środowiska i gospodarkę komunalną oraz transport i łączność

Dla gmin konsekwencją migracji ludności jest konieczność zapewnienia usług publicznych oraz ochrony środowiska, co związane jest z koniecznością ponoszenia wydat-

Rysunek 3

Wydatki budżetów gmin na ochronę środowiska i gospodarkę komunalną oraz transport i łączność w latach 2001-2010



Źródło: jak na rysunku 1.

⁹ Plane D.A., Urban transportation: Policy alternatives, (w:) Hanson S.: The geography of Urban Transportation, The Guilford Press, New York-London, s. 386-414.

¹⁰ Beim M., Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2009.

ków. Ich realizacja bardzo mocno zależy od sytuacji gospodarczej gminy, z tego powodu nie udało się ustalić proporcjonalnych zależności między ich dynamiką suburbanizacji. Zaobserwować można jednak, że udział wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę komunalną w budżetach gmin podmiejskich był wyższy niż w miastach. Częściowo różnice te tłumaczyć można niższą gęstością zaludnienia i związaną z nim większą długością sieci kanalizacyjnej i wodociągowej na mieszkańca. Inną ważną grupą wydatków, na którą ma wpływ suburbanizacja są inwestycje w infrastrukturę drogową spowodowane. Skoncentrowane są one głównie w miastach oraz gminach położonych przy głównych drogach. Duża zależność pomiędzy tą grupą wydatków a suburbanizacją świadczy o potencjalnym zagrożeniu dla finansowej stabilności dalszego rozwoju gmin. Warty zauważenia jest także fakt, że wydatki na oświetlenie dróg rosły głównie w szybko urbanizujących się gminach podmiejskich.

Podsumowanie

Obszary podmiejskich miast w Polsce są terenem na którym rozwijają się zjawiska suburbanizacyjne mające negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze, w tym na realizację kryteriów zrównoważonego rozwoju. Zjawiska te mają także wpływ na budżety jednostek samorządu terytorialnego, a związek w tym zakresie został udowodniony. Powiązanie suburbanizacji ze wskaźnikami w podziale na D-P-I-S-R wykazały ściślejsze powiązania z innymi wskaźnikami sił sprawczych oraz wskaźnikami reakcji. Nie zaobserwowano powiązań ze wskaźnikami stanu środowiska i wpływu na środowisko. Powiązania z wydatkami na gospodarkę wodno-ściekową, których największą składową stanowią wydatki inwestycyjne pozwalają na przewidywania, że rozwój obszarów podmiejskich nie będzie w przyszłości zachodził w sposób niezrównoważony. Potrzeba jest jednak konsekwentnej realizacji polityk ochrony środowiska np. Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Największą obawę o przyszłość rozwoju polskich miast budzi dynamiczny wzrost transportu samochodowego.

Bibliografia

- Bach S., Kloas J., Kuhfeld H., *Wem nutzt die Entfernungspauschale?*, "Informationen zur Raumentwicklung, Heft" 2007, No. 2/3, s. 201-209.
- Beim M., *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*, Wydawnictwo Naukowe Bogucki, Poznań 2009.
- Champion T., *Urban-Rural Differences in Commuting in England: A Challenge to the Rural Sustainability Agenda?*, "Planning Practice and Research" 2009, No. 24:2.
- Kryk B., *Ekorozwój jako przyjęta koncepcja rozwoju społeczno-ekonomicznego a inwestycje ekologiczne*, „Prace Katedry Mikroekonomii” 2003, nr 8, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2003, nr 367.
- Kryk B., *Ewolucja polskiej polityki ekologicznej w latach 2000-2010*, "Journal of Agribusiness and Rural Development" 2011, No. 1(19).
- Kusterka M., *Struktury przyczynowo-skutkowe jako podstawa opracowania systemów wskaźników zrównoważonego rozwoju*. „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2003, nr 1075, „Gospodarka a środowisko” nr 3.

Norman J., MacLean H.L., Kennedy Ch.A., *Comparing High and Low Residential Density: Life-Cycle Analysis of Energy Use and Greenhouse Gas Emissions*, "Journal of Urban Planning and Development" 2006.

Plane D.A., *Urban transportation: Policy alternatives*, (w:) Hanson S., *The geography of Urban Transportation*, The Guilford Press, New York-London.

Smutek J., *Zmiany dystrybucji przestrzennej dochodów budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości w obszarach aglomeracji miast wojewódzkich w latach 1995-2009* (w:) Skotarczak T. (red), *Zmiany na rynku usług związanych z nieruchomościami*, „Studia Prawa i Gospodarki Nieruchomościami”, „Seria Monografia 2011.

Wskaźniki rozwoju zrównoważonego Polski, GUS, Katowice 2011.

Suburbanisation, Unsustainable Development and Its Consequences for Municipalities' Expenditure on the Example of Functional Urban Zones for Capitals of Voivodeships in Poland

Summary

Suburbanisation is one of the most important phenomena shaping contemporarily the space of Poland. With the population move into municipalities in suburban areas there changes the impact on the natural environment of these areas. The growing pressure on the environment is associated with higher consumption of water, electricity, gas and bigger production of wastewater, air pollution or waste. The increased population, more spatially dispersed than in urban areas, is associated with higher expenditures on the transport infrastructure and water and sewage treatment. The main problem of unsustainable development of Polish cities is, however, development of the road transport. The study assesses the impact of urban sprawl on the pressure on the environment and the municipal expenditures in the part related to environmental protection. The study was conducted for 18 urban areas that are capitals of Polish voivodeships. The years 2000-2010 were chosen as a research period.

Key words: suburbanisation, municipal expenditures, sustainable development.

JEL codes: H76, Q56, R11

Субурбанизация, неустойчивое развитие и его последствия для расходов гмин (муниципалитетов) на примере районов воздействия воеводских городов в Польше

Резюме

Субурбанизация – один из основных факторов, формирующих в настоящее время польское пространство. Наряду с перемещением населения на территории пригородных гмин изменяется воздействие на окружающую среду этих территорий. Возрастающее давление на среду связано с большим расходом воды, электроэнергии, газа и с большим производством сточных вод, воздухозагрязнителей или отходов. Повышенное число населения, более пространственно рассеянное, нежели на территории городов, связано с большими расходами

на транспортную инфраструктуру, водоснабжение и канализацию. Основная же проблема неустойчивого развития польских городов – развитие автомобильного транспорта. В работе оценили влияние разрастания городов (англ. *urban sprawl*) на давление на природную среду и на финансы гмин в части, связанной с защитой окружающей среды. Исследование провели для районов воздействия 18 городов с местонахождением управлений маршалов и воевод. В качестве исследовательского периода приняли 2000-2010 гг.

Ключевые слова: субурбанизация, расходы гмин, устойчивое развитие.

Коды JEL: H76, Q56, R11

Natalia Szubska-Włodarczyk
Uniwersytet Łódzki

UWARUNKOWANIA ZAKUPU ŻYWNOŚCI JAKO PRODUKTU FAIR TRADE NA PRZYKŁADZIE ŁÓDZKICH KONSUMENTÓW

Streszczenie

Wymogi ochrony środowiska stają się coraz bardziej odczuwalne w życiu codziennym. Działania te mają na celu wsparcie zrównoważonego rozwoju. Jedną z sił ograniczających proekologiczny rozwój społeczeństw jest nadmierny konsumpcjonizm. W artykule poruszono kwestie możliwości upowszechnienia konsumpcji produktów ekologicznych jako produktów *Fair Trade*. Analiza opiera się na budowie prostego modelu logitowego określającego zmienne wpływające na wzrost popytu na produkty *Fair Trade*.

Słowa kluczowe: ekonomia środowiska, produkty ekologiczne.

Kody JEL: Q57

Wstęp

Biorąc pod uwagę obraz współczesnego świata, tj. pogłębiające się konflikty państwowe, szerzące ubóstwo krajów trzeciego świata, kryzysy społeczne (również na starym kontynencie), katastrofy ekologiczne, można stwierdzić, że wydarzenia te wpływają niekorzystnie na postrzeganie koncepcji zrównoważonego rozwoju.

W nieniejszym opracowaniu poruszono problematykę jednego z zagrożeń współczesnego świata, a w tym zrównoważonego rozwoju – konsumpcjonizmu. Analizie poddano zachowania łódzkich konsumentów pod kątem możliwości zrównoważenia konsumpcji poprzez zakup żywności oznaczonej logo *Fair Trade*. Co więcej, analizując ową problematykę od strony pochodzenia produktu, można by się pokusić o stwierdzenie, że zakup produktów *Fair Trade* przez łódzkich konsumentów przyczynia się do ograniczania ubóstwa w krajach rozwijających. Do rozpoznania poglądów łódzkich konsumentów użyto wywiadu kwestionariuszowego przeprowadzonego w supermarketach Kaufland i Tesco przed Świętami Bożego Narodzenia w przedziale czasowym 18.12.2010-22.12.2010. Badanie przeprowadzono we współpracy z mgr Elżbietą Paszko. Natomiast poniższa analiza stanowi własny wkład autorki. Narzędziem wykorzystanym w opracowaniu jest model logitowy.

Nadkonsumpcjonizm jako siła ograniczająca zrównoważony rozwój

Rozwój rynku produktów ekologicznych uwarunkowany jest koniecznością ekologizacji sektora rolnego. Niezbędne jest uwzględnianie celów wspólnotowej polityki ochrony środowiska we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego. Już od lat 70. XX wieku problemy środowiskowe stały się czynnikiem wyznaczającym dalszy kierunek rozwoju

gospodarek krajów członkowskich Wspólnoty. Trendy przemian instytucjonalnych mają jak najbardziej charakter proekologiczny i obejmują także zrównoważony konsumpcjonizm. Dlatego też rynek produktów ekologicznych charakteryzuje się dużym potencjałem rozwojowym.

Legislacyjne wymogi na rynku produktów ekologicznych są bardzo restrykcyjne. Natomiast przestrzeganie rygorystycznych zasad produkcji wspomaga budowę zaufania wśród konsumentów. Zgodnie z *Krajowym Planem Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2011-2014*, należy wspierać rozwój rynku produktów ekologicznych poprzez działania mające na celu wzrost świadomości konsumentów, rozwój technologii produkcji, dostęp do informacji, usprawnienia systemu kontroli i certyfikacji, jak również współpracę pomiędzy podmiotami z branży¹.

Do głównych cech produktów ekologicznych należą:

- prowadzenie produkcji według rygorystycznych zasad rolnictwa ekologicznego ujętych w przepisach prawnych,
- poddawanie procesu produkcji żywności ekologicznej udokumentowanemu monitoringowi „od pola do lady sklepowej”,
- obarczanie odpowiedzialnością za jakość produktów producentów oraz jednostki kontrolujące².

W Polsce dynamika wzrostu popularności produktów ekologicznych nie jest znacząca. Konsumenty preferujący tego rodzaju produkty w dalszym ciągu pozostają w mniejszości. Pomimo tego, na przestrzeni ostatnich lat widoczny jest rozwój strony popytowej produktów. Obserwuje się stopniowy wzrost liczby producentów w tej branży, jak również powierzchni użytków rolnych przeznaczonych pod zasiew proekologicznych upraw.

Wydaje się jednak, że dynamika rozwoju branży rolnictwa ekologicznego w dużej mierze ograniczana jest przez potencjalnych konsumentów. W tym przypadku pogląd, że to popyt kreuje wzrost gospodarczy i to ona znajduje sobie nabywców traci sens. Wiek XXI to era wzmoczonego konsumpcjonizmu. Mikroekonomiczna analiza perspektyw rozwoju sektora żywności ekologicznej przekłada się na makroekonomiczną kreację kierunków rozwoju ludzkiej cywilizacji. I tak, będąc praktycznie dwadzieścia lat po pierwszym ekologicznym Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, w dalszym ciągu zastanawiamy się nad efektywnymi instrumentami umożliwiającymi rozwój zrównoważony. Zaplanowany na ten rok szczyt Rio+20 stanowi okazję do swobodnego rachunku sumienia i zastanowienia się nad osiągnięciami nowoczesnej cywilizacji oraz efektami realizacji celów postawionych w *Agendzie 21* i na *Szcycie Milenijnym*.

Do głównych zagrożeń ludzkiej cywilizacji należą: przeludnienie, konsumpcjonizm wraz z popularnymi stylami życia, ubóstwo oraz brak wyobraźni³. Przedstawione zagrożenia stanowią wyzwanie dla ludzkości na najbliższe dziesięciolecia. Jak narzędzia posłużą do stopniowego niwelowania przeciwności zrównoważonego rozwoju? Jak upowszechnić rozwiązania korzystne dla dalszego rozwoju? Odpowiedź na te pytania jest trudna i wymaga pogłębionej analizy naukowej.

¹ *Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2011-2014*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011, s. 16.

² A. Graczyk, K. Mazurek-Łopacińska, *Badanie rozwoju rynków produktów rolnictwa ekologicznego i żywności ekologicznej w Polsce*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 25.

³ S. Czaja, A. Becla, *Czterech jeźdźców ekologicznej zagłady we współczesnym świecie* (w:) B. Kryk (red.), *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju*, Uniwersytet Szczeciński, Katedra Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych, Szczecin 2011, s. 39.

Zrównoważenie konsumpcji społeczeństw stanowi nie lada wyzwanie dla świata. Wymiar materialny stanowi odzwierciedlenie poziomu życia jednostki oraz jej miejsca w łańdźcu społecznym. Zaspokajanie potrzeby konsumowania dóbr i usług stało się wyznacznikiem szczęścia egzystencji. „Nowoczesny” styl życia i amerykański model konsumowania charakteryzujący się nadkonsumpcjonizmem rzeczy nietrwałych rozpowszechnił się globalnie poprzez „spłaszczenie świata”. Życie człowieka zostało oparte na instrumentalizacji działań, degradując tym samym wartości moralne na rzecz wartości materialnych i możliwości dostępu do zasobów ekonomicznych. W tym momencie pojęcie dobrostanu równoznaczne jest z osiąganiem jak najwyższego poziomu posiadania. Upowszechnianie zasad zrównoważonej konsumpcji napotyka na wiele przeszkód, przyjmujących także formę swoistego gniewu i sprzeciwu. Nic w tym dziwnego, jeśli idee o zaniechaniu nadmiernej konsumpcji rozpowszechniane są przez jednostki odznaczające się wysokim stanem posiadania. Producenci globalni również nie wspierają kreacji nowych stylów konsumpcji podejmując działania zmierzające do wzrostu udziału sprzedaży swoich produktów na rynkach globalnych. Natomiast złoty środek stanowią zazwyczaj postęпки na granicy moralności. Uskuteczniane jest to poprzez oferowanie towarów charakteryzujących się krótkim cyklem życia⁴.

Zarys koncepcji *Fair Trade*

Pierwsze inicjatywy *Fair Trade* sięgają lat 50. XX wieku. Początkowo sprowadzono rękodzieła z okolic Puerto Rico do Stanów Zjednoczonych oraz Europy. W latach 70. zaczęto importować artykuły spożywcze. W 1997 roku powstała organizacja certyfikująca Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), która wyznaczyła standardy produkcji⁵.

Działania *Fair Trade* mają na celu zmniejszenie dysproporcji w zamożności ludności ze szczególnym uwzględnieniem producentów/rolników. Ruch jest próbą budowy sieci porozumień partnerskich opierających się na wspólnym dialogu, przejrzystych i sprawiedliwych zasadach, poszanowaniu partnerów biznesowych. Inicjatywa skupia się głównie na tworzeniu wielostronnych sieci powiązań i współpracy podmiotów poddawanych ciągłemu monitorowaniu. Misją *Fair Trade* jest organizacja lepszego świata zwłaszcza poprzez zapewnienie jednostkom wykazującym chęć pracy i dalszego rozwoju, godziwych warunków pracy i płacy na odpowiednim poziomie.

Ogólnymi założeniami nurtu są: zagwarantowanie ceny minimalnej, premia finansowa, stabilizacja uzyskiwanych dochodów przez realizowanie kontraktów długoterminowych, redukcja pośredników w łańcuchu dostaw, zrównoważenie produkcji, wysokie standardy pracy. Wśród zasad wyróżnić można również bardziej szczegółowe standardy odnoszące się do poszczególnych produktów tj.: bananów, cukru, herbaty, kakao, kawy, komosy ryżowej, miodu, owoców suszonych, owoców i warzyw świeżych, soków, orzechów/ziaren oleistych, przypraw, ryżu, wina, kwiatów ciętych, roślin ozdobnych, bawełny, piłek sportowych.

Fair Trade propaguje zrównoważony rozwój i wspiera standardy środowiskowe. Producenci zobowiązani są do oceny oddziaływania na środowisko swojego przedsięwzięcia oraz zaplanowania działań zmierzających do minimalizacji negatywnego wpływu na środowisko

⁴ Tamże, s. 41, 42.

⁵ <http://www.wfto.com>, <http://www.fairtrade.net>, Fairtrade Labelling Organisations International, *Growing stronger together. Annual Report 2009-2010*, s. 3-13, *Sprawiedliwy Handel w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa 2010, s. 1.

naturalne. W ujętych wymogach próśrodowiskowych wyróżnia się również zakaz stosowania GMO, konieczność stosowania zrównoważonej gospodarki odpadami, zapobieganie pożarom lasu. Narzędziem wspierającym minimalizację stosowania środków chemicznych w rolnictwie jest oferowanie wyższej ceny minimalnej dla produktów uprawianych bez ich wykorzystania⁶. Przedstawione zasady pozwalają rozważać produkty *Fair Trade* jako produkty ekologiczne. Podkreślić należy, że w analizie poddano produkty spożywcze.

W 2008 roku liczba pracujących oraz producentów *Fair Trade* kształtowała się na poziomie 970 tys. Natomiast pod koniec 2010 roku liczba ta wzrosła do 1,15 mln, a w 2011 roku osiągnęła poziom 1,2 mln. Największy udział osób zatrudnionych widoczny jest w segmencie/branży kawy (48%), herbaty (20%), kakao (11%), bawełny (5%), kwiatów i roślin (3%), warzyw/owoców (2%), cukru (2%), orzechów/ziaren oleistych (2%). Wartość sprzedaży produktów *Fair Trade* w latach 2009-2010 wynosiła ok. 550 bln euro⁷.

Rynek produktów *Fair Trade* na świecie rozwija się dynamicznie. Widoczny jest wzrost obrotów detalicznych. Państwa, które odnotowały w 2009 roku najwyższą wartość sprzedaży tych towarów to: Wielka Brytania (897,3 mln euro), USA (851,4 mln euro), Francja (287,7 mln euro), Niemcy (212,8 mln euro), Kanada (202 mln euro), Szwajcaria (180,2 mln euro) i Irlandia (118,6 mln euro). W 2009 roku po raz pierwszy wykazano sprzedaż w Republice Czeskiej (0,6 mln euro), na Litwie (0,3 mln euro) i Łotwie (0,1 mln euro)⁸. W zestawieniach nie ujęto Polski. Świadczy to o małej popularności idei w naszym kraju oraz konieczności uruchomienia systemu edukacji społeczeństwa oraz promocji.

Analiza wyników badania ankietowego

Grupę eksploracyjną stanowiło stu respondentów (86 kobiet oraz 14 mężczyzn) wybranych losowo. Badano co dziesiątego klienta odchodzącego od kasy. W przypadku braku wyrażenia zgody na udział w badaniu zapraszana była kolejna, dziesiąta osoba.

Konsument średnio miał 41 lat, wykształcenie średnie oraz dokonywał przeciętnie 2,86 razy w tygodniu zakupów spożywczych wydając przy tym jednorazowo 41,3 zł. Analizując powyższe dane konsument wydaje średnio w miesiącu 472,47 zł na artykuły spożywcze, kierując się przy wyborze przede wszystkim ceną, jakością, smakiem i zapotrzebowaniem. Średnio respondent przeznacza około 242,99 zł raz w miesiącu na zakup pozostałych produktów, tj.: artykułów chemicznych, odzieży itd. Statystyczne gospodarstwo domowe zamieszkuje 2,79 osób. Dochód netto całego domostwa wynosi 2647 zł.

Analiza statystyczna uzyskanych danych badawczych wykazała, że w grupie respondentów 10% osób nie wykazało chęci zakupu produktów *Fair Trade* w przypadku łatwiejszego ich dostępu na rynku. Zasady *Fair Trade* nie zostały poparte przez 13% badanych. Jedynie 20% respondentów (większość z nich posiadało wykształcenie wyższe) potwierdziło znajomość idei. 82% badanej grupy wykazało skłonność zakupu produktów oraz zgadzało się z koncepcją. Natomiast 54% respondentów wskazało cenę jako determinantę wyboru określonego artykułu spożywczego.

Podjęto próbę określenia czynników mających wpływ na skłonność do zakupu produktów *Fair Trade* przez łódzkie konsumentów. W tym celu zbudowano model ekonometryczny. Problematyka poruszona w pracy opiera się na analizie zmiennych jakościowych. Badanie ma

⁶ <http://fairtrade.org.pl>

⁷ *Monitoring the scope and benefits of Fairtrade*, Third Edition, FLO, 2011.

⁸ Jean-Marie Krier, *Fair trade 2007: new facts and figures from an ongoing success story. A report on Fair Trade in 33 consumer countries*, Netherlands; *Growing stronger together, Annual Report 2009-2010*, op. cit.

na celu określenie możliwości rozwoju rynku regionalnego produktów *Fair Trade*. Modele zmiennych jakościowych wpisują się w dział mikroekonometrii. Zgodnie z literaturą przedmiotu, wyniki badań ankietowych należą do mikro danych, tj. danych indywidualnych, w tym przypadku łódzkich konsumentów. Zmienna objaśniana w modelu ma postać niemierzalną odpowiadającą na pytanie: „Czy kupuje Pan/Pani produkty *Fair Trade*?”. W takich przypadkach klasyczny model regresji jest rzadko wykorzystywany do analiz problemu.

Wydaje się, że najodpowiedniejszym modelem opisującym zmienne jakościowe dla analizowanego przypadku jest model logitowy. Liniowy model prawdopodobieństwa (LMP) wydaje się mniej odpowiedni ponieważ:

- prawdopodobieństwo należy do przedziału (0,1), podczas gdy LMP tego nie zapewnia,
- występuje heteroskedastyczność składników losowych, co warunkuje skorzystanie raczej z uogólnionej, a nie klasycznej MNK.

Model logitowy wyjściowy można przedstawić w następująco:

$$Y_{FT} = \alpha_0 + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4 + E_t \quad (1)$$

gdzie:

Y_{FT} – dychotomiczna zmienna objaśniana mówiąca o szansie kupna produktów Fair Trade (TAK – 1, NIE – 0)

X_1 – zmienna objaśniająca, wskazująca płeć respondenta (kobieta – 1, mężczyzna – 0)

X_2 – zmienna objaśniająca, wskazująca dochód konsumenta (w wywiadzie kwestionariuszowym respondenci wskazywali jeden z zaproponowanych w wywiadzie kwestionariuszowym przedział osiąganego miesięcznego dochodu. W modelu przyjęto wartość środkową przedziałów.)

X_3 – zmienna objaśniająca, wskazująca wiek respondenta

X_4 – zmienna objaśniająca, wykazująca poziom wykształcenia respondenta (do analizy modelu przypisano następujące wartości: zawodowe – 1, średnie – 2, policealne – 3, wyższe – 4)

E_t – składnik losowy ukazujący wpływ czynników losowych lub nie włączonych do modelu

Estymacja parametrów za pomocą metody największej wiarygodności wykazała nieistotność zmiennych X_1 i X_2 przy poziomie istotności $\alpha = 0,1$ analizując statystykę testu t – Studenta. Dlatego też metodą eliminacji krokowej usunięto zmienne X_1 i X_2 . Zdecydowano ponowną estymację przy uwzględnieniu zmiennych istotnych tj.: X_3 i X_4 . Wyniki przedstawiono w tabeli 1.

W wyniku estymacji otrzymano następującą postać modelu:

$$\hat{Y}_{FT} = -10,8254 + 0,124326X_3 + 0,912801X_4 \quad (2)$$

Wartość logarytmu wiarygodności wynosi -21,1162. W celu wykonania testu ilorazu wiarygodności przyjęto następujące hipotezy:

$$H_0: \alpha_1 = 0$$

$$H_1: \alpha_1 \neq 0$$

Tabela 1**Wyniki estymacji modelu logitowego w programie Gretl z uwzględnieniem zmiennych X_3 , X_4**

Zbieżność osiągnięta po 7 iteracjach				
Model 10: Estymacja Logit z wykorzystaniem 100 obserwacji 1-100				
Zmienna zależna: Y				
Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	Stat t	Efekt krańcowy dla średnich
const	-10,8254	3,42942	-3,157	
X_3	0,124326	0,0552492	2,250	0,00450632
X_4	0,912801	0,438534	2,081	0,0330854
Średnia dla zmiennej Y = 0,070				
Liczba przypadków 'poprawnej predykcji' = 94 (94,0%)				
f(beta'x) do średnich niezależnych zmiennych = 0,036				
McFaddena pseudo-R-kwadrat = 0,16747				
Logarytm wiarygodności = -21,1162				
Test ilorazu wiarygodności: Chi-kwadrat(2) = 8,4954 (wartość p 0,014297)				
Kryterium informacyjne Akaike'a (AIC) = 48,2324				
Kryterium bayesowskie Schwarz'a (BIC) = 56,0479				
Kryterium infor. Hannana-Quinna (HQC) = 51,3955				
Przewidywane				
Empiryczne		0	1	
	0	93	0	
	1	6	1	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gretl.

Statystyka z próby testu ilorazu wiarygodności wynosi $IW = 8,4954$. Przy poziomie istotności $\alpha = 0,1$ oraz przy liczbie stopni swobody $df = 2$, wartość krytyczna statystyki odczytana z tablicy rozkładu chi-kwadrat wynosi 4,61. Ponieważ zachodzi relacja $IW \geq \chi^2(2)$, należy odrzucić hipotezę H_0 na rzecz hipotezy alternatywnej. Wnioskuje się, że zmienne objaśniające posiadają istotny wpływ na zmienną objaśnianą.

W rozpatrywanym modelu współczynnik R^2 McFaddena wynosi 0,16747. Niska wartość współczynnika jest typowa dla modeli dychotomicznych opartych na dużych zbiorach mikrodanych.

Rozpatrując efekty krańcowe średnich dla osób, które reprezentują średnie wartości zmiennych z każdym rokiem życia (*ceteris paribus*) prawdopodobieństwo kupna produktu Fair Trade zwiększa się o 0,004. Natomiast biorąc pod uwagę poziom wykształcenia, prawdopodobieństwo kupna zwiększa się o 0,03 wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. Prawdopodobieństwo możliwości kupna produktu *Fair Trade* dane jest wzorem:

$$\hat{p} = \frac{\exp(-10,8254 + 0,124326X_3 + 0,912801X_4)}{1 + \exp(-10,8254 + 0,124326X_3 + 0,912801X_4)} \quad (3)$$

Dla przykładu, biorąc pod uwagę respondenta mającego 20 lat oraz wykształcenie policealne, prawdopodobieństwo wyboru produktu *Fair Trade* wynosi 0,003682. Należy zauważyć, iż w miarę wzrostu wieku respondenta i poziomu wykształcenia, prawdopodobieństwo zakupu rośnie.

Po wyznaczeniu ilorazu szans dla analizowanych zmiennych stwierdza się, że każdy dodatkowy rok życia respondenta zwiększa szansę kupna produktów *Fair Trade* o 13% ($\exp(0,124326)=1,132385$). Natomiast każdy wzrost poziomu wykształcenia respondenta zwiększa szansę zakupu produktów *Fair Trade* o 149% ($\exp(0,912801)=2,4912909$).

Z tablicy trafności wynika, że trafność prognozy wynosi 94% (94/100). Liczba wartości „trafionych” przez prognozę wynosi 93. „Trafienia” te dotyczą liczby 0, natomiast 6 przypadków dotyczyło liczby 1.

Podsumowanie

Powyższa analiza wykazała, że produkty *Fair Trade* nie są popularne wśród łódzkich konsumentów. Należy zwrócić uwagę, iż respondenci wykazali cenę jako główny czynnik wpływający na wybór konkretnego artykułu spożywczego. Natomiast analiza modelu wykazała, iż poziom dochodu nie jest statystycznie istotny dla możliwości wzrostu popytu na produkty ekologiczne. Głównymi czynnikami wpływającymi na wzrost zakupu artykułów *Fair Trade* są poziom wykształcenia oraz wiek konsumentów. Zmienne te są dodatnio skorelowane z popytem. Dlatego też działania mające na celu zwiększenie świadomości wśród konsumentów są niezbędne z perspektywy upowszechniania zasad zrównoważonej konsumpcji.

Nadkonsumpcjonizm jako siła ograniczająca zrównoważony rozwój społeczeństw stanowi duże wyzwanie dla naukowców oraz władz. Zmniejszenie oddziaływania nie-zrównoważonego konsumowania wymaga wieloaspektowego podejścia oraz wzmożonej edukacji społeczności, której efekty widoczne mogą być dopiero po wielu latach.

Bibliografia

- Czaja S., Becla A., *Czterech jeźdźców ekologicznej zagłady we współczesnym świecie*, (w:) Kryk B. (red.), *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju*, Uniwersytet Szczeciński, Katedra Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych, Szczecin 2011.
- Fairtrade Labelling Organisations International, *Growing stronger together, Annual Report 2009-2010*.
- FLO, *Monitoring the scope and benefits of Fairtrade*, Third Edition, 2011.
- Graczyk A., Mazurek-Łopacińska K., *Badanie rozwoju rynków produktów rolnictwa ekologicznego i żywności ekologicznej w Polsce*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- <http://fairtrade.org.pl>
- <http://www.fairtrade.net>
- <http://www.wfto.com>
- Krier Jean-Marie, *Fair trade 2007: new facts and figures from an ongoing success story. A report on Fair Trade in 33 consumer countries*, Netherlands.
- Maddala G.S., *Ekonometria*, Gruszczyński M. [przeł.], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Osińska M. (red.), *Ekonometria współczesna*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2007.

Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2011-2014, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011.

Sprawiedliwy Handel w Polsce. Stan obecny i perspektywy, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Warszawa 2010.

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski, GUS, Katowice 2011.

Zdrojewska I. (red.), *Raport rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2009-2010*, IJHARS, Warszawa 2011.

Determinants of Purchase of Food as a Fair Trade Product on the Example of Łódź Province Consumers

Summary

Environmental protection requirements are becoming more noticeable in everyday life. The main aim of these activities is to support sustainable development. One of the limiting forces of environmentally friendly development of societies is excessive consumerism. The paper presents the possibility of spread of consumption of organic products as Fair Trade products. The analysis is based on building a logit model defining the variables affecting demand for Fair Trade products.

Key words: ecological economics, organic products.

JEL codes: Q57

Обусловленности покупки продуктов питания как продукта справедливой торговли на примере лодзинских потребителей

Резюме

Требования защиты окружающей среды становятся все более ощутимыми в повседневной жизни. Эти действия направлены на поддержку устойчивого развития. Одна из сил, ограничивающих проэкологическое развитие обществ – излишнее потребление. В статье затронуты вопросы распространения потребления экологических продуктов как продуктов справедливой торговли. Анализ основан на построении простой логитовой модели, определяющей переменные, влияющие на рост спроса на продукты справедливой торговли.

Ключевые слова: экономика окружающей среды, экологические продукты.

Коды JEL: Q57

Katarzyna Tarnawska
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

WSKAŹNIKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU A ROZWÓJ OBSZARÓW MIEJSKICH

Streszczenie

Rozwój obszarów miejskich przyczynił się do degradacji środowiska naturalnego, dlatego też miasta powinny stać się miejscem, w którym rozwiązuje się globalne problemy ekologiczne w postaci realizacji idei zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

W niniejszym artykule zawarto teoretyczną analizę wskaźników zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do obszarów miejskich oraz empiryczną analizę ich wykorzystania opierając się na metodzie pomiaru całkowitej użyteczności na przykładzie wybranych miast polskich. Wskaźniki stanowią użyteczne narzędzie diagnostyczne, prognostyczne, wspierają proces podejmowania decyzji i komunikację władz publicznych z interesariuszami.

Mimo swoich zalet analiza za pomocą wskaźników napotyka na szereg barier, a do najważniejszych należą problemy z pozyskaniem porównywalnych danych i długich szeregów czasowych. Analiza ta może być jednakże wstępem do opracowania bardziej złożonych modeli zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój obszarów miejskich, wskaźniki, użyteczność.

Kody JEL: O11, O16, O18

Wstęp

Według OECD koncepcja zrównoważonego rozwoju obejmuje trzy wymiary: społeczny, środowiskowy i gospodarczy oraz wzajemne powiązania pomiędzy nimi¹. Inne podejście łączy koncepcję zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego wzrostu. Zrównoważony wzrost oznacza utrzymanie stałej sumy zasobów kapitału produkcyjnego, naturalnego (zasoby naturalne, bioróżnorodność), ludzkiego i społecznego. W słabej wersji pojęcia zrównoważonego wzrostu możliwa jest substytucja między tymi zasobami, natomiast wersja mocna zakłada, że pewna krytyczna wielkość poszczególnych zasobów musi być utrzymana². Rozwój obszarów miejskich przyczynił się do degradacji środowiska naturalnego, dlatego też miasta powinny stać się miejscem, w którym rozwiązuje się globalne problemy ekologiczne stosownie do idei zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich³.

¹ C. Stevens, *Measuring Sustainable Development*, "OECD Statistics Brief" 2005, No. 10, s. 1.

² P. Hjerp, K. Medarova-Bergstrom, F. Cachia, D. Evers, M. Grubbe, P. Hausemer, P. Kalinka, M. Kettunen, J. Medhurst, G. Peterlongo, I. Skinner, P. ten Brink, *Cohesion Policy and Sustainable Development, A report for DG Regio*, October 2011.

³ M.R. Masnavi, *Measuring Urban Sustainability: Developing a Conceptual Framework for Bridging the Gap Between Theoretical Level and the Operational Levels*, "International Journal of Environmental Research" 2007, No. 1(2), s. 188-189.

Wdrażanie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich ma miejsce na poziomie lokalnym i osadzone jest w kontekście powiązań lokalnych, krajowych oraz globalnych. Wymaga zaangażowania władz oraz innych interesariuszy na różnych szczeblach rządzenia gospodarczego. Ogólny paradygmat zrównoważonego rozwoju musi zostać dostosowany do lokalnych warunków, a jego implementacja wymaga lokalnie stosowanych procedur i narzędzi⁴. Zrównoważony rozwój obszarów miejskich wymaga wypracowania celów, których realizacja powinna być monitorowana za pomocą odpowiednich wskaźników upraszczających, kwantyfikujących i komunikujących złożone zasoby informacji. Ich formułowanie jest skomplikowanym zadaniem, ponieważ zrównoważony rozwój wykracza poza prostą agregację czynników gospodarczych, społecznych i ekologicznych, dotyczy on również ich wzajemnych powiązań oraz zmian w czasie⁵.

Celem niniejszych rozważań jest teoretyczna analiza wskaźników zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do obszarów miejskich oraz empiryczna analiza ich wykorzystania na przykładzie wybranych miast polskich.

Funkcje wskaźników zrównoważonego rozwoju

W porównaniu ze wskaźnikami mierzącymi rozwój gospodarczy i społeczny, wskaźniki odnoszące się do ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju są opracowywane stosunkowo od niedawna. Punktem zwrotnym w tej kwestii była konferencja w Rio w 1992 roku podczas której uznano potrzebę uzyskania większej wiedzy i informacji na temat stanu środowiska naturalnego⁶.

Istnieje wiele wskaźników oraz zbiorów wskaźników, które mierzą stan rozwoju obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju⁷. Wskaźniki te można zdefiniować jako „syntetyczne miary wskazujące jak sprawnie mógłby funkcjonować cały system”⁸. Spełniają one różne funkcje, wśród których można wyróżnić następujące:

- właściwe zrozumienie istoty zrównoważonego rozwoju (wskaźniki wspomagają identyfikację problemów, analizę stanu faktycznego, przyszłych trendów, pełnią funkcje edukacyjne i informacyjne),
- wspieranie procesu decyzyjnego (umożliwiają właściwą identyfikację celów i koniecznych działań),
- kierowanie (wskaźniki wspomagają właściwe planowanie i podejmowanie decyzji, są pomocne zwłaszcza w sferze monitoringu i ewaluacji oraz formułowania zaleceń),
- zaangażowanie interesariuszy (wskaźniki pełnią funkcję komunikacyjną, mogą przyczynić się do inicjowania dyskusji i podnoszenia świadomości),
- rozwiązywanie konfliktów (wskaźniki mogą być przydatne w procesie mediacji)⁹.

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju wpisują się w cykl zarządzania, na który składa się faza definiowania celów i strategii, faza formułowania planów działania, faza wdro-

⁴ U. Weiland, *Sustainability Indicators and Sustainable Development*, (w:) W. Wuyi, T. Krafft, F. Kraas, *Global Change, Urbanization and Health*, China Meteorological Press, Beijing 2006, s. 241.

⁵ T. Yigitcaniar, F. Dur, *Developing a Sustainability Assessment Model: The Sustainable Infrastructure, Land-Use, Environment and Transport Model*, „Sustainability” 2010, No. 2, s. 322.

⁶ A. Fujiwara, J. Zhang, *Evaluating Sustainability of Urban Development on Developing Countries Incorporating Dynamic Cause-Effect Relationships over Time*, „Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies” 2005, Vol. 6, s. 4350.

⁷ A. Fujiwara, J. Zhang, *Evaluating...*, *op. cit.*, s. 4351-4353.

⁸ U. Weiland, *Sustainability...*, *op. cit.*, s. 242.

⁹ PASTILLE (Promoting Action for Sustainability Through Indicators at the Local Level in Europe) *Indicators Into Action. A Practitioner Guide for Improving their Use at the Local Level*, 2002, (w:) U. Weiland, *Sustainability...*, *op. cit.*, s. 243.

zenia i realizacji projektów, faza analizy i monitorowania oraz faza ewaluacji. Wskaźniki są użyteczne w fazie formułowania celów i strategii, analizowania i monitorowania oraz ewaluacji¹⁰.

Liczba wskaźników oraz stopień ich skomplikowania zależy od celu, w jakim są konstruowane¹¹. Wskaźniki, które mają służyć jako narzędzie komunikacji oraz podnoszenia świadomości adresowane do polityków oraz opinii publicznej powinny być złożone, ale jednocześnie intuicyjnie zrozumiałe. W związku z tym uważa się, że ich liczba powinna być nie większa niż dwadzieścia. Wskaźniki opracowywane na potrzeby zarządzania politycznego i kontroli, które wykorzystuje administracja oraz dobrze poinformowane grupy interesu mogą być bardziej szczegółowe i bardziej liczne. Z kolei wskaźniki konstruowane w celu monitorowania oraz na potrzeby badań naukowych powinny być zrozumiałe dla ekspertów i naukowców, a stopień ich agregacji i złożoności oraz liczba powinny zależeć od ich funkcji.

Jedną z najbardziej istotnych funkcji wskaźników zrównoważonego rozwoju jest monitorowanie założonych celów. Wskaźniki umożliwiają śledzenie kierunków rozwoju wskazując na odchylenie rzeczywistego stanu od przyjętego celu. Ponadto ilustrują, w jakim stopniu cel może zostać faktycznie zrealizowany.

Przy konstruowaniu wskaźników kluczową kwestią jest dostępność danych, które powinny być możliwe do replikowania w celu uzyskania dłuższych szeregów czasowych oraz istotne dla ilustrowanego problem.

Metodologia konstruowania wskaźników zrównoważonego rozwoju

Opracowywanie wskaźników zrównoważonego rozwoju bazuje na wykorzystaniu istniejących baz danych oraz rozwijaniu teoretycznie najlepszych wskaźników jako punktu wyjścia do pozyskiwania danych. Pierwsze podejście określane jest jako empiryczne (*data-driven approach*), gdzie podstawowym kryterium jest dostępność danych, natomiast drugie jako teoretyczne (*theory-driven approach*), gdzie dostępność danych jest tylko jednym z wielu kryteriów¹².

Jednym z najbardziej znanych podejść empirycznych jest metodologia DPSIR (*Driving forces, Pressure, State, Impact, Response*) zaproponowana przez OECD w 1999 roku. Zgodnie z tym podejściem, rozwój gospodarczy i społeczny wywołuje napięcia w środowisku naturalnym w postaci emisji substancji i wykorzystania zasobów (*pressure – P*). W rezultacie zmienia się stan środowiska naturalnego (*state – S*) opisywany przez wskaźniki fizyczne, biologiczne i chemiczne. Zmiana stanu środowiska naturalnego wpływa (*impact – I*) na zdrowie człowieka, ekosystem oraz zasoby, co może prowadzić do reakcji społecznej (*response – R*), która następnie oddziałuje na siły napędowe (*driving forces – D*) określane jako rozwój społeczny, demograficzny, gospodarczy społeczeństwa i odpowiadające mu zmiany w stylu życia, poziomie oraz wzorcach konsumpcji i produkcji¹³. Dla każdej z opisanych faz dobierane są odpowiednie wskaźniki.

W podejściu teoretycznym wyróżnia się podejście systemowe koncentrujące się na procesie podejmowania decyzji oraz modele równań strukturalnych, których rola polega na uchwyceniu zależności przyczynowo-skutkowych. Podejście systemowe zapropo-

¹⁰ U. Weiland, *Sustainability...*, *op. cit.*, s. 248.

¹¹ *Ibidem*, s. 244.

¹² A. Fujiwara, J. Zhang, *Evaluating...*, *op. cit.*, s. 4353.

¹³ *Ibidem*, s. 4353-4354.

wane przez Hartmuta Bossela zakłada, że zrównoważony rozwój to proces zmian ewolucyjnych w systemach podlegającym interakcjom. Funkcjonowanie każdego systemu oraz ich wzajemne oddziaływanie może być opisywane za pomocą wskaźników. Zgodnie z teorią orientacji (*orientation theory*) wskaźniki powinny dostarczać kompletnego opisu stanu satysfakcji podstawowych interesów każdego systemu (takim interesem może być np. efektywność, bezpieczeństwo, potrzeby psychologiczne)¹⁴.

Zrównoważony rozwój obszarów miejskich i jego pomiar

Aglomeracje i metropolie, a także miasta mają poważny wpływ na stan środowiska ze względu na wykorzystywanie ziemi, zanieczyszczenie powietrza czy zużywanie zapasów wody. Do aspektów środowiskowych dochodzą również aspekty społeczne. W Unii Europejskiej w miastach mieszka 68% ogółu ludności, powstaje tam 67% PKB, jednocześnie są to obszary, gdzie problemy związane z bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem społecznym są najbardziej dotkliwe¹⁵. Z tych powodów polityka zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich staje się coraz bardziej istotną częścią polityki publicznej prowadzonej przez miasta europejskie¹⁶. Teorie ekologicznej modernizacji, rządu nowego zarządzania publicznego dodatkowo uzasadniają takie podejście władz publicznych. Dostarczają one także uzasadnienia dla tworzenia narzędzi pomiaru. Ważną funkcją narzędzi pomiaru zrównoważonego rozwoju jest kwantyfikacja stanu środowiska naturalnego zgodnie z zasadą, że to co daje się mierzyć podlega zarządzaniu. Ponadto praktyka zarządzania publicznego ewoluje od regulacji w stronę współpracy władz publicznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w rozwiązywaniu bieżących problemów w formie tworzenia partnerstwa i dobrowolnych porozumień. Wymaga to wykorzystania narzędzi komunikacji w postaci wskaźników¹⁷.

Istnieje bardzo wiele wskaźników ilustrujących stan rozwoju systemów miejskich¹⁸. Wśród nich wyróżnia się wskaźniki opracowane zgodnie z wcześniej wspomnianą metodologią DPSIR opisujące funkcjonowanie obszarów miejskich (wzrost populacji, poziom dobrobytu), wskaźniki stanu (np. jakości powietrza, poziomu hałasu), wskaźniki presji na system (np. poziom emisji szkodliwych substancji), wskaźniki odpowiedzi systemu (np. liczba samochodów spełniających europejskie normy ekologiczne), wskaźniki dynamiczne (np. spadek jakości powietrza w czasie), wskaźniki celu (np. standardy jakości wody)¹⁹.

Zbiory wskaźników zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich zostały opracowane także w ramach projektów Komisji Europejskiej. W projekcie *Sustainable Urban Development Laboratory* wyróżniono kategorie wskaźników dotyczących jakości powietrza, środowiska, osadnictwa kulturowego, nierówności społecznych, jakości transportu, administracji oraz gospodarki odpadami. Z kolei w ramach programu TISSUE zaproponowano

¹⁴ H. Bossel, *Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications. A Report to the Balaton Group*, International Institute for Sustainable Development, 1999, s. 197-108.

¹⁵ *Integrated Sustainable Urban Development. Cohesion Policy 2014-2020*, European Commission Factsheet, 2011, s. 2.

¹⁶ Komisja Europejska proponuje aby zintegrowana polityka miejska była w latach 2014-2020 istotnie wzmocnienia poprzez politykę spójności UE oraz zwiększenie roli miast w kształtowaniu tej polityki.

¹⁷ S.A. Nielsen, J.O. Jensen, *Translating measures of sustainable development to urban districts in Copenhagen*, Paper for EASST 010: *Practicing science and technology, performing the social*. Trento 1-2. September 2010. Track 38: Towards Zero Emission Buildings, Settlements and Cities, SBNI/August 28, 2010, ss. 3-4.

¹⁸ Przegląd tychże wskaźników, patrz szerzej: G. A. Tanguay, J. Rajaonson, J.-F. Lefebvre, P. Lanoie, *Measuring the sustainability of cities: An analysis of the use of local indicators*, "Ecological Indicators" 2010, No. 10, s. 407-418.

¹⁹ A. Bănică, *Sustainable Urban Development Indicators Case Study: Tâgu Ocna Town*, "Present Environment and Sustainable Development" 2010, No. 4, s. 340.

cztery typy wskaźników: zrównoważonego zarządzania obszarami miejskimi, zrównoważonego transportu miejskiego, zrównoważonego budownictwa oraz zrównoważonego projektowania obszarów miejskich. Szersze kategorie wskaźników obejmują wskaźniki infrastruktury, gospodarki, administracji publicznej oraz lokalnej społeczności²⁰.

Empiryczna analiza wskaźników zrównoważonego rozwoju dla wybranych miast polskich

Jedną z empirycznych metod oceny zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich poprzez wykorzystanie odpowiednich wskaźników bazuje na obliczeniu użyteczności całkowitej badanych obiektów, w tym przypadku miast²¹. Użyteczność całkowita jest definiowana jako suma użyteczności cząstkowych, przy czym każda z nich ma tą samą wagę. Użyteczność cząstkowa jest względną wartością danego wskaźnika zrównoważonego rozwoju dla badanego miasta w porównaniu do analogicznych wartości dla innych miast. Użyteczność cząstkowa obliczana jest dla każdego wskaźnika zrównoważonego rozwoju według następującej formuły:

$$U_{ij} = \frac{C_{ij} - C_j^0}{C_j^1 - C_j^0} \quad (1)$$

gdzie

U_{ij} - użyteczność cząstkowa miasta i względem wskaźnika j ,

C_{ij} - wartość wskaźnika zrównoważonego rozwoju j dla miasta i ,

C_j^0 - najniższa (dla stymulanty zrównoważonego rozwoju) lub najwyższa (dla destymulanty zrównoważonego rozwoju) wartość wskaźnika zrównoważonego rozwoju j wśród badanych miast,

C_j^1 - najwyższa (dla stymulanty zrównoważonego rozwoju) lub najniższa (dla destymulanty zrównoważonego rozwoju) wartość wskaźnika zrównoważonego rozwoju j wśród badanych miast.

Wartość użyteczności cząstkowej należy do przedziału $\langle 0, 1 \rangle$, przy czym wartość równa 0 informuje, że dane miasto w badanym okresie osiągnęło najgorszy wynik wśród badanych miast jeżeli chodzi o konkretny wskaźnik, natomiast wartość użyteczności cząstkowej równa 1 oznacza, że miasto jest liderem, jeżeli chodzi o dany wskaźnik.

Całkowita użyteczność miasta i w badanym okresie obliczana jest zgodnie z formułą:

$$UG_i = \sum_{j=1}^n U_{ij} \quad (2)$$

²⁰ *Ibidem*, s. 346.

²¹ C. Alpopi, C. Manole, S. E. Colesca, *Assessment of the Sustainable Urban Development Level through the Use of Indicators of Sustainability*, "Theoretical and Empirical Researches In Urban Management" 2011, Vol. 6, Iss. 2, s. 79-87.

Wartość użyteczności całkowitej zależy nie tylko od wartości użyteczności cząstkowych, ale także od liczby analizowanych wskaźników, ponieważ najwyższa możliwa wartość użyteczności całkowitej jest równa sumie branych pod uwagę wskaźników.

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich dla czterech miast polskich zestawiono w tabeli 1. Do analizy wybrano lata, dla których dostępne były najbardziej kompletne dane statyczne. Do destymulnat zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich zaliczono gęstość zaludnienia, zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności, całkowitą emisję CO₂ oraz zużycie energii elektrycznej.

Tabela 1
Wskaźniki zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich dla wybranych polskich miast w latach 2006 i 2009

Wskaźnik zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich	Wrocław		Poznań		Kraków		Warszawa	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców	-1,47	-0,8	0,04	1,21	-0,38	0,94	-0,57	0,37
Gęstość zaludnienia	2165,97	2158,82	2156,3	2116,56	2312,74	2310,28	3292,34	3314,6
Liczba dzieci w przedszkolach 3-6 lat na 100 dzieci 3-6 lat	66,59	69,49	77,5	83,56	73,2	79,7	81,61	79,77
Wydatki na oświatę i wychowanie ogółem na 1 mieszkańca	824,55	1189,18	920,25	1180,63	877,67	1132,51	1030,17	1312,48
Liczba przychodni, ośrodków zdrowia i poradni na 10 000 mieszkańców	0,44	0,43	0,28	0,27	0,29	0,37	0,93	0,97
Wydatki na ochronę zdrowia na 1 mieszkańca	41,05	44,38	66,16	123,42	46,41	58,6	107,68	135,58
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę	23,6	25,2	25,2	27,2	22,2	24,1	25,5	27,6
Wydatki na zieleni w miastach i gminach na mieszkańca	17,68	30,07	27,17	34,21	32,59	21,8	8,33	35,78
Widzowie w kinach stałych na 1000 mieszkańców	2702,38	4041,27	4508,98	4586,32	3483,45	3848,89	3847,09	4262,27
Wydatki majątkowe inwestycyjne w stosunku do wydatków ogółem	22,39	34,61	14,49	28,37	18,07	20,39	15,15	17,81
Dochody podatkowe budżetu gminy na mieszkańca	546,86	3297,99	585,14	3123,64	537,8	2917,82	753,26	4941,33
Liczba pracujących na 1000 mieszkańców	321,41	365,98	397,81	408,17	341,78	371,56	446,17	470,41
Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ludności faktycznej	87,1	88,8	89,6	90,2	89,3	90,4	91,1	91,6
Powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych na 1000 mieszkańców	1,31	1,03	0,9	0,63	0,52	0,53	0,52	0,53
Wydatki na gospodarkę odpadami na 1 mieszkańca	7,64	23,93	0,19	19,12	7,84	28,67	13,94	14,84
Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności na 1000 mieszkańców	189,91	133,58	72,45	68,82	79,65	76,35	174,97	177,71
Ścieki oczyszczone z komunalnych oczyszczalni ścieków w % odprowadzanych	98,69	100	100	99,5	99,17	100	60,01	75,71
Całkowita emisja CO ₂ na km ²	5435,73	4307,49	7077,55	7073,14	20916,54	14910,84	12114,86	11802,64
Zużycie energii elektrycznej na mieszkańca	0,84	0,66	0,81	0,85	1,01	1,01	0,94	0,95

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Systemu Analiz Samorządowych, <http://www.sas24.org/> [dostęp: 15.04.2012].

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 przeprowadzono kalkulację użyteczności cząstkowych i całkowitych. W tabeli 2 zestawiono wartości użyteczności cząstkowych i całkowitych dla wybranych polskich miast w latach 2006 i 2009.

W powyższym zestawieniu znajduje się 19 wskaźników, a więc hipotetyczna najwyższa wartość całkowitej użyteczności wynosi 19. Żadne z badanych miast nie osiągnęło takiej wartości. Istnieją duże dysproporcje między analizowanymi miastami. Najlepiej pod względem zrównoważonego rozwoju na tle badanych miast zarówno w roku 2006 jak i 2009 wypada Poznań. Można także zaobserwować poprawę sytuacji Wrocławia, który zanotował wzrost całkowitej użyteczności z wartości równej 7,44 w roku 2006 do wartości równej 8,92 w roku 2009. Pogorszeniu uległa natomiast sytuacja Krakowa i Warszawy.

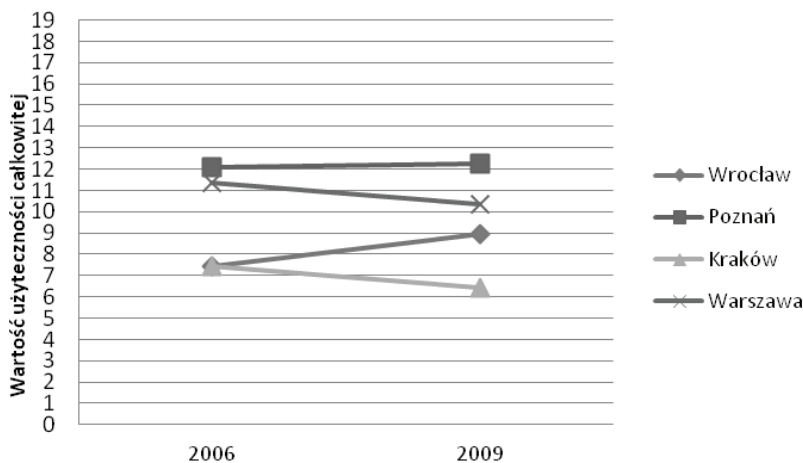
Zmiany wartości użyteczności całkowitej badanych miast ilustruje wykres 1.

Tabela 2
Użyteczność cząstkowa i całkowita dla wybranych miast polskich w latach 2006 i 2009

	2006				2009			
	Wrocław	Poznań	Kraków	Warszawa	Wrocław	Poznań	Kraków	Warszawa
	Wartość użyteczności cząstkowej				Wartość użyteczności cząstkowej			
Przyrost naturalny na 1000 mieszkańców	0	1	0,7218543	0,5960265	0	1	0,8656716	0,5820896
Gęstość zaludnienia	0,991488	1	0,8622936	0	0,9647257	1	0,8383026	0
Liczba dzieci w przedszkolach 3-6 lat na 100 dzieci 3-6 lat	0	0,7263648	0,4400799	1	0	1	0,7256574	0,7306326
Wydatki na oświatę i wychowanie ogółem na 1 mieszkańca	0	0,4654217	0,2583406	1	0,3148858	0,2673779	0	1
Liczba przychodni, ośrodków zdrowia i poradni na 10 000 mieszkańców	0,2461538	0	0,0153846	1	0,2285714	0	0,1428571	1
Wydatki na ochronę zdrowia na 1 mieszkańca	0	0,3768573	0,0804442	1	0	0,8666667	0,1559211	1
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę	0,4242424	0,9090909	0	1	0,3142857	0,8857143	0	1
Wydatki na zieleni w miastach i gminach na mieszkańca	0,3854081	0,776587	1	0	0,5915594	0,8876967	0	1
Widzowie w kinach stałych na 1000 mieszkańców	0	1	0,4323425	0,6336267	0,260879	1	0	0,5605685
Wydatki majątkowe inwestycyjne w stosunku do wydatków ogółem	1	0	0,4531646	0,0835443	1	0,6285714	0,1535714	0
Dochody podatkowe budżetu gminy na mieszkańca	0,0420496	0,219716	0	1	0,1878765	0,1017143	0	1
Liczba pracujących na 1000 mieszkańców	0	0,6123758	0,1632735	1	0	0,4040027	0,0534329	1
Udział ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ludności faktycznej	0	0,625	0,55	1	0	0,5	0,5714286	1
Powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych na 1000 mieszkańców	1	0,4810127	0	0	1	0,2	0	0
Wydatki na gospodarkę odpadami na 1 mieszkańca	0,5418182	0	0,5563636	1	0,6572668	0,3094722	1	0
Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności na 1000 mieszkańców	0	1	0,9387025	0,1271922	0,4052714	1	0,9308476	1
Ścieki oczyszczane z komunalnych oczyszczalni ścieków w % odprowadzanych	0,9672418	1	0,9792448	0	1	0,9794154	1	0
Całkowita emisja CO2 na km2	1	0,8939448	0	0,5685542	1	0,7391721	0	0,2931338
Zużycie energii elektrycznej na mieszkańca	0,85	1	0	0,35	1	0,4571429	0	0,1714286
Użyteczność całkowita	7,4484019	12,086371	7,4514888	11,358944	8,9253217	12,226946	6,4376904	10,337853

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. Alpopi, C. Manole, S.E. Colesca, *Assessment of the Sustainable Urban Development Level through the Use of Indicators of Sustainability*, "Theoretical and Empirical Researches In Urban Management" 2011, Vol. 6, Iss. 2, s. 79-87.

Wykres 1
Użyteczność całkowita wybranych miast polskich w latach 2006 i 2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 2.

Podsumowanie

Wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju staje się jednym z najważniejszych wyzwań, które stoją obecnie przed państwami UE. Wiąże się to ściśle z implementacją polityki przejścia do gospodarki niskoemisyjnej i rozwoju tzw. „zielonej ekonomii”, które należą do aktualnych priorytetów rozwojowych UE. Zgodnie z zasadą, aby idee dotyczyły poziomu globalnego, natomiast działanie odbywało się na szczeblu lokalnym, najbardziej odpowiednim poziomem realizacji idei zrównoważonego rozwoju wydają się obszary miejskie, tym bardziej, że w największym stopniu przyczyniają się do zaburzania równowagi między równomiernym rozwojem gospodarczym i społecznym z poszanowaniem ochrony środowiska naturalnego.

Sama realizacja idei zrównoważonego rozwoju powinna być monitorowana przez odpowiednie wskaźniki, które pełnią funkcje edukacyjne i komunikacyjne z otoczeniem, a zwłaszcza z interesariuszami społecznymi oraz wspierają proces podejmowania decyzji. Metodologia konstruowania wskaźników zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich jest złożona, a zbiory wskaźników bardzo liczne. Obliczanie użyteczności całkowitej na podstawie wskaźników pozwala na dokonanie agregacji wskaźników oraz porównanie stanu zrównoważonego rozwoju pomiędzy miastami. Może to być również punkt wyjścia dla dalszych badań, w szczególności opracowania modeli zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Pierwszym krokiem w tym kierunku może być przypisanie wag analizowanym wskaźnikom.

Analiza za pomocą wskaźników napotyka również na szereg ograniczeń. Po pierwsze, istnieją problemy z pozyskaniem danych, zwłaszcza odpowiednio długich szeregów czasowych. Po drugie, wiele zbiorów wskaźników dotyczy projektów, które zostały uznane jako „zrównoważone” i nie mogą być stosowane uniwersalnie ze względu na ich specyfikę oraz brak odpowiednich danych. Po trzecie, w przypadku obszarów miejskich wydaje się celowe, aby wskaźniki zostały dla nich indywidualnie dobrane. Powoduje to jednak problemy w prowadzeniu analizy porównawczej między miastami.

Bibliografia

- Alpovi C., Manole C., Colesca S. E., *Assessment of the Sustainable Urban Development Level through the Use of Indicators of Sustainability*, “Theoretical and Empirical Researches In Urban Management” 2011, Vol. 6, Iss. 2.
- Bănică A., *Sustainable Urban Development Indicators Case Study: Tăgu Ocna Town*, Present Environment and Sustainable Development 2010, No. 4.
- Bossel H., *Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications. A Report to the Balaton Group*, International Institute for Sustainable Development, 1999.
- Fujiwara A., Zhang J., *Evaluating Sustainability of Urban Development on Developing Countries Incorporating Dynamic Cause-Effect Relationships over Time*, “Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies” 2005, Vol. 6.
- Hjerp P., Medarova-Bergstrom K., Cachia F., Evers D., Grubbe M., Hausemer P., Kalinka P., Kettunen M., Medhurst J., Peterlongo G., Skinner I. and ten Brink P., *Cohesion Policy and Sustainable Development, A report for DG Regio*, October 2011.
- Integrated Sustainable Urban Development. Cohesion Policy 2014-2020*, European Commission Factsheet, 2011.

- Masnavi M. R., *Measuring Urban Sustainability: Developing a Conceptual Framework for Bridging the Gap Between Theoretical Level and the Operational Levels*, "International Journal of Environmental Research" 2007, No. 1(2).
- Nielsen S. A., Jensen J. O., *Translating measures of sustainable development to urban districts in Copenhagen*, Paper for EASST 010: Practicing science and technology, performing the social. Trento 1-2. September 2010. Track 38: Towards Zero Emission Buildings, Settlements and Cities, SBNi/August 28, 2010.
- Stevens C., *Measuring Sustainable Development*, "OECD Statistics Brief" 2005, No. 10.
- Tanguay G. A., Rajaonson J., Lefebvre J.-F., Lanoie P., *Measuring the sustainability of cities: An analysis of the use of local indicators*, "Ecological Indicators" 2010, No. 10.
- Weiland U., *Sustainability Indicators and Sustainable Development*, (w.) Wuyi W., Krafft T., Kraas T., *Global Change, Urbanization and Health*, China Meteorological Press, Beijing 2006.
- Yigitcaniar T., Dur F., *Developing a Sustainability Assessment Model: The Sustainable Infrastructure, Land-Use, Environment and Transport Model*, "Sustainability" 2010, No. 2.

Indicators of Sustainable Development and Urban Areas Development

Summary

Urban areas development has contributed to environmental degradation, and, therefore, the city should be a venue where global environmental problems should be solved and realisation of sustainable urban development should take place. The article contains a theoretical analysis of urban sustainable development indicators and an empirical analysis of their use for the selected Polish cities, based on the global utility methodology. Indicators are a useful diagnostic and prognostic tool and they support the decision-making process and public authorities in their communication with stakeholders. Despite its advantages, the analysis using indicators faces a number of barriers and the most important are the problems with obtaining comparable data and long time series. This analysis, however, may be a prelude to the development of more complex models for sustainable urban areas development.

Key words: urban areas sustainable development, indicators, utility.

JEL codes: O11, O16, O18

Показатели устойчивого развития и развитие городских районов

Резюме

Развитие городских районов привело к деградации окружающей среды, и потому города должны стать местом, где решаются глобальные экологические проблемы в форме осуществления идеи устойчивого развития городских районов. В статье содержится теоретический анализ показателей устойчивого развития по отношению к городским районам и эмпирический анализ их использования на основе метода измерения полной полезности на примере избранных польских городов. Показатели представляют собой полезный инструмент для разработки диагнозов и прогнозов, а также они поддерживают процесс принятия решений

и общение органов власти со стейкхолдерами. Несмотря на свои достоинства, анализ с помощью показателей сталкивается с рядом барьеров, а к числу основных относятся проблемы с получением сопоставительных данных и долгих временных рядов. Тем не менее, этот анализ может быть вступлением к разработке более сложных моделей устойчивого развития городских районов.

Ключевые слова: устойчивое развитие городских районов, показатели, полезность.

Коды JEL: O11, O16, O18



ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ NA OBSZARACH WIEJSKICH

Hanna Adamska
Uniwersytet Przyrodniczy

WYMIAR GOSPODARCZY JAKO ELEMENT ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Streszczenie

W dzisiejszej dobie gospodarka jest głównym motorem rozwoju. Ma ona bezpośredni wpływ na stan środowiska oraz wyznacza poziom i jakość życia społeczeństw.

Obszary wiejskie, ze względu na znaczny udział w powierzchni, mają ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarki narodowej. Przez wiele lat dominującym działem gospodarczym na obszarach wiejskich było rolnictwo i ono wyznaczało poziom rozwoju. Obecnie zmniejszanie udziału rolnictwa w tworzeniu dochodów ludności wyzwala powstawanie nowych koncepcji. Istotne jest, aby rozwój ten odbywał się na zasadzie zrównoważonego rozwoju, bez obciążania środowiska.

W pracy przedstawiono aspekty gospodarcze obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego w okresie 2000-2010. W tym celu wykorzystano wskaźniki zrównoważonego rozwoju dla ładu gospodarczego.

Słowa kluczowe: gospodarka, obszar wiejski, rolnictwo, zrównoważony rozwój.

Kody JEL: Q56

Wstęp

Podczas funkcjonowania człowiek zmienia bezpośrednio lub pośrednio wszystkie elementy otoczenia. Staje się zagrożeniem dla środowiska poprzez nieracjonalną gospodarkę wobec przyrody. Na bazie tego problemu powstała koncepcja zrównoważonego rozwoju. Wiąże ona nierozdzielnie zachowanie zasobów przyrody dla przyszłych pokoleń z ko-

niecznością wzrostu jakości życia społeczeństwa i rozwojem gospodarczym. Idea ta oparta jest na wzajemnym przenikaniu ładów: ekologicznego, społecznego, gospodarczego, przestrzennego i polityczno-instytucjonalnego. Rozwój zrównoważony realizowany jest przez spełnienie celów: społecznych, ekologicznych, ekonomicznych oraz ich wzajemne przenikanie i uzupełnianie.

Gospodarka jest tym elementem, który w decydującym stopniu uzależniony jest od zasobów środowiska czerpiąc z niego wiele dóbr. Prowadzona przez wiele lat nie uwzględniała równowagi ekosystemów ani ich zdolności do absorpcji zanieczyszczeń generując koszty dla współczesnych i przyszłych pokoleń¹. Prowadzenie jej w niewłaściwy sposób nie bacząc na skutki uboczne doprowadziło do znacznego zanieczyszczenia środowiska. Zmiany powstałe w środowisku z kolei ograniczają poziom i jakość życia społeczeństwa.

Cele ekonomiczne realizowane są poprzez zaspokojenie potrzeb materialnych, wyrównanie tempa wzrostu gospodarczego w poszczególnych regionach, dostosowanie technik i technologii wytwórczych do wymogów ochrony zasobów naturalnych². Obecnie idea zrównoważonego rozwoju przekładana jest na programy rozwojowe gospodarki narodowej i poszczególne jej sektory, które tworzą gałęzie i branże gospodarcze oraz regiony.

Jednym ze strategicznych regionów są obszary wiejskie. W Polsce użytki rolne stanowią 52,2%, a obszary chronione 32,5% i większość tych powierzchni znajduje się na obszarach wiejskich. Obszary te stanowią ponad 90% powierzchni naszego kraju, na której mieszka około 40% ludności. W związku z tym wieś polska i rolnictwo mają dużą rolę do odegrania w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju kraju.

Obszary te w swojej działalności gospodarczej wykorzystują środowisko przyrodnicze do działalności rolniczej i leśnej. Rolnictwo pełni najważniejszą funkcję produkcyjną związaną z wytwarzaniem surowców żywnościowych oraz dostarcza wielu komponentów dla przemysłu. Ziemia, będąca podstawowym kapitałem, służy nie tylko do wytwarzania dóbr materialnych, ale także jest największym agregatem absorbującym zanieczyszczenia i związki toksyczne. Wieś wytwarza nie tylko żywność, ale wiele produktów i usług publicznych, które mają ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarki narodowej. Niepokojącym zjawiskiem jest malejący udział zasobów użytków rolnych, co sprawia, iż na pozostałym obszarze prowadzona jest intensywniejsza produkcja. Sprzyja to skażeniu środowiska, a co za tym idzie pozyskiwaniu surowców o niższej jakości³.

Obszary wiejskie postrzegane przez pryzmat rolnictwa, które było głównym źródłem dochodów jego mieszkańców doprowadziło do dysproporcji rozwojowej między wsią a miastem. Obszary wiejskie stanęły w obliczu wielu problemów gospodarczych.

Zachodzące przemiany wyznaczają dla nich nowy kierunek rozwoju, gdzie rolnictwo przestaje pełnić podstawową funkcję rozwojową na rzecz pozarolniczych funkcji. Wyrównanie dysproporcji gospodarczych między wsią a miastem możliwe jest dzięki jej wielofunkcyjności, poprzez działalność turystyczną, przetwórstwo rolno-spożywcze i usługi.

¹ H. Kruk, *Ład ekologiczny, społeczny i ekonomiczny we współczesnej teorii rozwoju zrównoważonego*, (w:) D. Kielczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2009, s. 125.

² J. Jabłoński, *Programy zrównoważonego rozwoju regionu podkarpackiego w aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (w:) B. Poskrobko, S. Kozłowski (red.), *Studia nad zrównoważonym rozwojem*, tom 1, *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, PAN, Komitet „Człowiek i środowisko”, Warszawa 2005, s. 319.

³ F. Kapusta, *Wybrane determinanty strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, (w:) A. Graczyk (red.), *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo AE im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 124.

Istotne jest, aby wielofunkcyjny rozwój nie generował obciążających środowisko negatywnych efektów zewnętrznych. Służyć temu może rozwój oparty na paradygmacie zrównoważonego rozwoju.

Metodyka i źródła badań

Podstawowym celem pracy było określenie zmian wymiaru gospodarczego w okresie dziesięcioletnim.

Wymiar gospodarczy, jako jeden z trzech podstawowych elementów w koncepcji zrównoważonego rozwoju, pełni niezwykle istotną rolę. Dlatego podjęto próbę określenia jego rozwoju wykorzystując wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wskaźniki to podstawowe narzędzie monitoringu wielu procesów. Najważniejszą cechą wskaźnika jest porównywalność jego wartości, co daje możliwość określenia zjawisk gospodarczych w układzie czasowym i przestrzennym.

W pracy podjęto próbę określenia zmian wybranych elementów składających się na wymiar gospodarczy obszarów wiejskich, wykorzystując wskaźniki zrównoważonego rozwoju dla ładu gospodarczego.

W ramach analizy ładu gospodarczego uwzględnia się dziesięć obszarów (dziedzin), do których należą: zużycie energii i surowców, wpływ na środowisko, wpływ na społeczeństwo, struktura zatrudnienia, generowanie zysków, przedsiębiorczość i struktura gospodarki, dostępność produktów i usług, ekologiczność produktów i usług, rolnictwo, infrastruktura⁴.

Do analizy można dobrać wskaźniki do konkretnych celów strategicznych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym. W pracy uwzględniono 10 wskaźników w ramach 5 dziedzin (generowanie zysków, przedsiębiorczość i struktura gospodarki, dostępność produktów i usług, rolnictwo oraz infrastruktura) jako te, które najbardziej charakteryzują rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. W badaniach wykorzystano dwie proste metody teorii normalizacji unitaryzację zerową i odniesienie wartości zunitaryzowanej do średniej⁵.

Badaniami szczegółowymi objęto tereny wiejskie województwa dolnośląskiego, które ze względu na duże zróżnicowanie uwarunkowań ekonomicznych i przyrodniczych podzielone są na 5 regionów funkcjonalnych różniących się celami rozwojowymi: I – region intensywnego rolnictwa z dominującym sektorem rolnictwa, II – region rolniczo-rekreacyjny bazujący na rozwoju turystyki i rekreacji, III – region przemysłowo-rekreacyjno-turystyczny obejmujący w większości obszary podgórskie i górskie, IV – region rolniczo-przemysłowy będący w oddziaływaniu przemysłu miedziowego oraz V region rolniczo-przemysłowo-rekreacyjny będący pod wpływem trzech funkcji gospodarczych przemysłu, rolnictwa i turystyki. Okres badań dotyczył lat 2000-2010.

Wyniki badań

Przeprowadzone badania pozwoliły wykazać prawidłowości rozwojowe dotyczące aspektów gospodarczych w poszczególnych regionach funkcjonalnych obszarów wiejskich na obszarze województwa dolnośląskiego w zakresie paradygmatu zrównoważone-

⁴ T. Borys, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Warszawa – Białystok 2005, 347.

⁵ Tamże.

go rozwoju. W strategii rozwoju tych obszarów głównym celem jest podniesieniu poziomu życia ludności oraz wielofunkcyjny rozwój.

Syntetyczny wskaźnik ujmujący wszystkie analizowane wskaźniki ładu gospodarczego (dochody własne budżetu gmin zł/1000 mieszkańców, wydatki budżetu w zł/1000 mieszkańców, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, liczba podmiotów gospodarczych, liczba miejsc noclegowych/1000 mieszkańców, udział powierzchni UR w powierzchni ogółem, udział powierzchni GO w powierzchni ogółem, powierzchnia UR na 1 mieszkańca, długość czynnej wodociągowej sieci rozdzielczej na km², długość czynnej kanalizacyjnej sieci rozdzielczej na km²) w okresie 2000-2010 przyjmował w poszczególnych gmin zróżnicowane wartości, czego wyrazem są jego wartości minimalne i maksymalne od 0,143 pkt do 0,759 pkt. W obszarze badań były gminy o bardzo korzystnych uwarunkowaniach rozwoju gospodarczego osiągając ponad 700 pkt. Wyróżniającą się gminą były Kobierzyce należące do regionu I w bliskiej strefie dużej aglomeracji miejskiej Wrocławia. Gmina o najniższym wskaźniku uwarunkowań gospodarczych Marciszów należy do regionu III, a jego wartość wynosiła zaledwie 0,143 pkt. (2000 r.). Region III cechuje się niskim poziomem rozwoju gospodarczego ze względu na przeważający udział terenów podgórskich i górskich.

Tabela 1

Syntetyczny wskaźnik rozwoju gospodarczego (SW) obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego według jego regionów funkcjonalnych w latach 2000-2010 (punkty)

Wyszczególnienie	Lata					
	2000	2002	2004	2006	2008	2010
	Region I intensywnego rolnictwa					
Średnia	0,363	0,368	0,358	0,365	0,369	0,391
Minimum	0,260	0,241	0,245	0,268	0,259	0,267
Maksimum	0,490	0,599	0,684	0,661	0,759	0,695
	Region II rolniczo-rekreacyjny					
Średnia	0,278	0,298	0,268	0,298	0,304	0,325
Minimum	0,242	0,255	0,251	0,262	0,264	0,269
Maksimum	0,362	0,346	0,292	0,392	0,392	0,390
	Region III przemysłowo-rekreacyjno-turystyczny					
Średnia	0,235	0,264	0,240	0,242	0,248	0,286
Minimum	0,143	0,185	0,160	0,198	0,169	0,216
Maksimum	0,322	0,356	0,324	0,358	0,343	0,372
	Region IV rolniczo-przemysłowy					
Średnia	0,418	0,418	0,384	0,408	0,394	0,391
Minimum	0,274	0,261	0,293	0,264	0,296	0,276
Maksimum	0,573	0,562	0,470	0,563	0,488	0,541
	Region V rolniczo-przemysłowo-rekreacyjny					
Średnia	0,277	0,281	0,304	0,309	0,302	0,321
Minimum	0,156	0,177	0,162	0,245	0,187	0,241
Maksimum	0,387	0,367	0,399	0,362	0,373	0,401

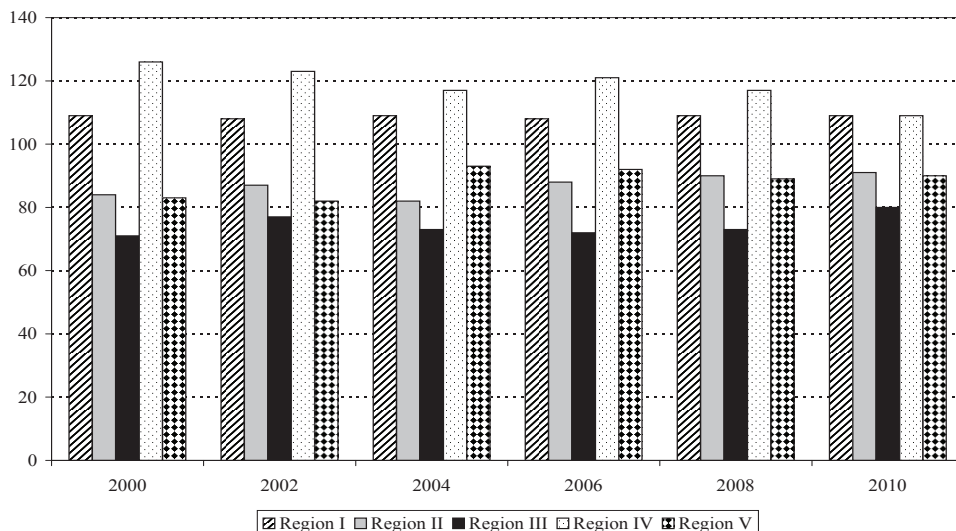
Źródło: obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Biorąc pod uwagę średnią wartość syntetycznego wskaźnika rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów funkcjonalnych nie obserwuje się tak dużych rozpiętości (por. tabela 1). Wśród 5 analizowanych regionów najkorzystniejszymi wynikami charakteryzował się region IV rolniczo-przemysłowy oraz region I intensywnego rolnictwa, zaś najniższymi region III przemysłowo-rekreacyjno-turystyczny. Rzeczywisty stan rozwoju gospodarczego w tych regionach przedstawia się odmiennie, gdy przeanalizujemy poszczególne dziedziny ładu gospodarczego. Ze względu na uwarunkowania rejonu badań (obszar wiejski) dziedzina rolnictwa jest tutaj dominującą gałęzią produkcyjną. Przedkłada się to na udział w powierzchni użytków rolnych i gruntów ornych oraz wysokie wartości syntetycznego wskaźnika charakteryzującego właśnie tę dziedzinę (por. wykres 3). Jednak rozpatrując inne dziedziny, a zwłaszcza dziedzinę generowania zysku (dochody własne budżetu gmin zł/1000 mieszkańców, wydatki budżetu w zł/1000 mieszkańców, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem), która może w sposób bezpośredni określać możliwości rozwoju gospodarczego obserwujemy odmiennie prawidłowości. Region I uplasował się tutaj na trzecim miejscu. Potwierdza się, iż gospodarka rolna nie jest tak dochodowa jak przemysł i budownictwo, usługi czy transport.

Z kolei region IV, dla którego alternatywą rozwoju jest przemysł zajmuje pierwsze miejsce. W całym kresie 2000-2010 wartość syntetycznego wskaźnika dla dziedziny generowanie zysków we wszystkich regionach wykazywała tendencje wzrostową. Załamanie obserwujemy jedynie w 2004 roku, kiedy Polska przystąpiła do UE. Wprowadzenie w tym roku wielu zmian spowodowało pewne zahamowanie, po którym nastąpił bardziej intensywny rozwój (por. wykres 2).

Wykres 1

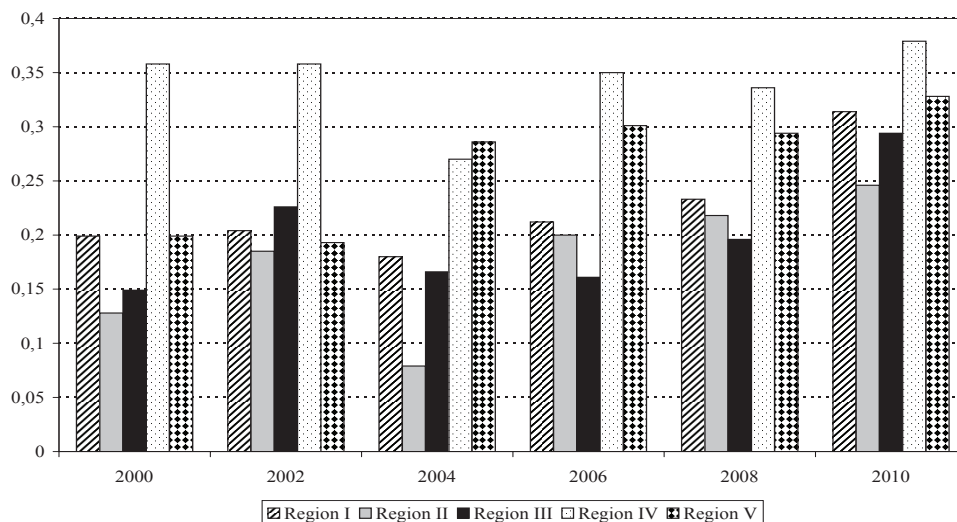
Syntetyczny wskaźnik rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów funkcjonalnych obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego w porównaniu do wartości średniej całego badanego obszaru w latach 2000-2010 (w %)



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2

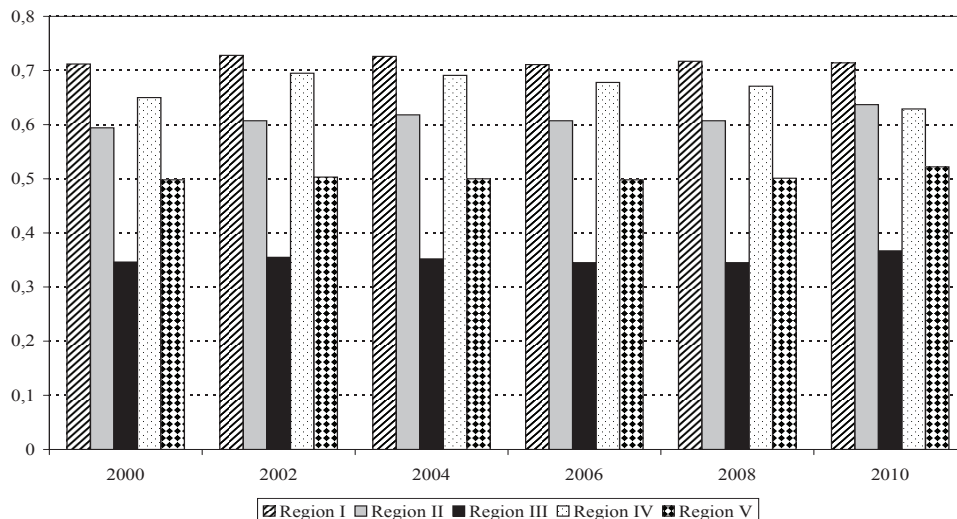
Wartość syntetycznego wskaźnika dla dziedziny generowanie zysków w poszczególnych regionach funkcjonalnych obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku w latach 2000-2010 (punkty)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Wykres 3

Wartość syntetycznego wskaźnika dla dziedziny rolnictwo w poszczególnych regionach funkcjonalnych obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku w latach 2000-2010 (punkty)



Źródło: jak w wykresie 2.

Na wykresie 1 przedstawiono, w jakim procencie syntetyczny wskaźnik rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów odnosi się do średniej wartości dla całego badanego obszaru. Dla regionu IV we wszystkich latach był on wyższy o ponad 20% (oprócz 2010 roku), a dla regionu I o około 10%. W pozostałych regionach wskaźnik SW był niższy od średniej dla całego regionu. W regionie III o ponad 30% oprócz 2010 roku (20%).

Przeprowadzone badania w okresie 2000-2010 wykazały również powolny wzrost średniej wartości SW (por. tabela 1). Zjawisko to dotyczy wszystkich regionów. Z punktu rozwojowego tych obszarów możemy stwierdzić, iż mamy do czynienia z powolną poprawą uwarunkowań gospodarczych. Pozytywnie zmieniające się uwarunkowania gospodarcze to poprawa warunków życia ludności i zmniejszanie dysproporcji pomiędzy wsią a miastem.

Podsumowanie

W okresie 2000-2010 na terenie obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego zauważalna jest powolna poprawa uwarunkowań gospodarczych, zwłaszcza związanych z działalnością finansową, co z punktu rozwojowego należy uznać za zjawisko korzystne. Ma to miejsce zarówno w przypadku gmin o korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych, jak niekorzystnych, którymi charakteryzuje się region III (obszary podgórskie i górskie).

Przeprowadzone badania wykazały, iż specyfika obszarów wiejskich wpływa na ich rozwój gospodarczy. Rolnictwo przestaje być dziedziną rozwojową. Należy poszukiwać

alternatywnych dróg rozwoju poprzez ich wielofunkcyjność, która ma przyczyniać się do wzrostu dochodów i podniesienia poziomu i jakości życia. Rozwój ten musi odbywać się zgodnie z paradygmatem zrównoważonego rozwoju.

Bibliografia

- Borys T., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Warszawa – Białystok 2005.
- Jabłoński J., *Programy zrównoważonego rozwoju regionu podkarpackiego w aspekcie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (w:) Poskrobko B., Kozłowski S. (red.), *Studia nad zrównoważonym rozwojem*, tom 1. *Zrównoważony rozwój. Wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej*, PAN, Komitet „Człowiek i środowisko”, Warszawa 2005.
- Kapusta F., *Wybrane determinanty strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, (w:) Graczyk A., *Teoria i praktyka zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo AE im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Kruk H., *Ład ekologiczny, społeczny i ekonomiczny we współczesnej teorii rozwoju zrównoważonego*, (w:) Kielczewski D. (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2009.
- Przygodzka R., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, (w:) Kielczewski D., *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*. Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2009.

The Economic Aspects as an Element of Sustainable Development of Rural Areas

Summary

In the today's era of development, economy is its main engine. It directly affects the natural environment and determines the level and quality of life of societies. Rural areas, because of their considerable share in the area of the country, are of a crucial importance for the national economy. For many years, a dominant field of economy in rural areas was farming and it was farming to determine the level of their development. Currently, the decreasing share of farming in generating people's income provides for the occurrence of new concepts. It is important to ensure that this development is based on the principle of sustainable development and does not become a threat to the environment.

In the work, there are presented the economic aspects of rural areas of Lower Silesian Voivodeship in the years 2000-2010. To this end, there were applied indices of sustainable development for economic order.

Key words: economy, rural area, agriculture, sustainable development.

JEL codes: Q56

Экономическое измерение как элемент устойчивого развития сельских районов

Резюме

В настоящее время экономика – главный двигатель развития. Она оказывает прямое влияние на состояние окружающей среды и определяет уровень и качество жизни обществ. Сельские районы, ввиду значительной доли в площади, имеют огромное значение для развития народного хозяйства. В течение многих лет доминирующей экономической отраслью в сельских районах было сельское хозяйство и оно определяло уровень развития. Сейчас снижение доли сельского хозяйства в формировании доходов населения вызывает возникновение новых концепций. Существенно, чтобы это развитие осуществлялось по принципу устойчивого развития, не обременяя окружающей среды. В работе представлены экономические аспекты сельских районов Нижнесилезского воеводства в период 2000-2010 гг. Для этого использовали показатели устойчивого развития для экономического порядка.

Ключевые слова: экономика, сельский район, сельское хозяйство, устойчивое развитие.

Коды JEL: Q56

Ewa Baran
Uniwersytet Rzeszowski

WIELOFUNKCYJNOŚĆ WSI ELEMENTEM STRATEGII ROZWOJU REGIONU

Streszczenie

Wyrównywanie istniejących dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami, w tym na terenach wiejskich, jest wiodącym celem polityki strukturalnej UE realizowanym poprzez stworzenie instrumentów finansowych wspierających przemiany strukturalne. Członkostwo Polski w strukturach UE i realizacja polityki rozwoju obszarów wiejskich sprzyja realizacji wielofunkcyjności wsi regionu wschodniego poprzez wykorzystanie potencjału endogenicznego. Podjęte badania koncentrują się na działaniach władz samorządowych w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, jako czynnika rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: wielofunkcyjność wsi, strategie rozwoju, inwestycje infrastrukturalne, wsparcie UE.

Kody JEL: R58

Wstęp

Współczesny rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich jest kategorią szeroką. Obejmuje nie tylko proces dywersyfikacji gospodarki wiejskiej, a więc równoległe funkcjonowanie wielu funkcji gospodarczych na wsi, czyli dążenie i osiągnięcie wielofunkcyjności obszarów wiejskich, ale i gospodarczą aktywizację społeczności wiejskich, wiążącą się z pobudzaniem lokalnej przedsiębiorczości przyciąganiem zewnętrznych inwestycji, a także poprawą warunków i lepszą jakością życia osiąganą w wyniku utrzymania walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego wsi¹.

Obszary wiejskie posiadają dużą przewagę pod względem atrakcyjności przyrodniczej jako elementu jakości życia w stosunku do miast. Okazuje się, że obecnie przy wyborze miejsca zamieszkania, a także przy wyborze lokalizacji przedsiębiorstw produkcyjnych duże znaczenie ma uwzględnienie wymagań ekologii, zgodnie z rosnącą świadomością ludności doceniającej znaczenie środowiska naturalnego. Dlatego też walory przyrodniczo-kulturowe są wartościami, które na obszarach wiejskich odgrywają istotną rolę w budowaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju i powinny być w sposób wyraźny wspierane².

Realizacja wielofunkcyjnego rozwoju łączy się koncepcją zrównoważonego rozwoju, a jak zauważa J. Wilkin – zapewnienie zrównoważonego rozwoju wsi jest nadal potrzebą,

¹ K. Heffner, *Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Uwarunkowania, czynniki, skutki* (w:) *Wież i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe obszarów wiejskich w przestrzeni europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008, s. 18.

² M. Zarychta-Zadrożniak *Przedsiębiorczość w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Naukowe UŁ, Łódź 2010, s. 211-212.

zadaniem i wyzwaniem³. Ustanowienie koncepcji zrównoważonego rozwoju, jako zasady działania państwa i podkreślenie jej rangi w akcie prawnym o najwyższej mocy prawnej, powoduje poważne konsekwencje w zakresie podmiotów i sposobów jej realizacji. Władza publiczna, wypełniając nałożony na nią obowiązek działa na dwóch płaszczyznach. Na szczeblu centralnym, poprzez tworzenie regulacji prawnych i założeń polityki państwa obejmujących teren całego kraju, władza publiczna kreuje zewnętrzne warunki realizowania założeń strategii. Natomiast wcielanie w życie postulatów ekorozwoju spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Zrównoważony rozwój wymaga więc planowania, przyjęcia strategii jego realizacji, a także koncepcji nadzoru i kontroli, przez co konieczne jest jego uwzględnianie w założeniach polityki tak krajowej, jak i lokalnej⁴.

Metodologia badań

Liczne utrudnienia w gospodarowaniu związane z położeniem geograficznym województw wschodnich, na które składają się: przygraniczne i peryferyjne położenie względem centrów gospodarczych, występowanie cennych zasobów środowiska przyrodniczego ograniczających formy aktywności gospodarczej oraz występowanie terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie – obszary ONW⁵, nasilają zagrożenie marginalizacją społeczno-gospodarczą regionów o niskich wskaźnikach rozwoju gospodarczego. Pojawia się tu potrzeba realizacji strategii rozwojowych służących przebudowie struktur gospodarczych – regionalnych i lokalnych, zachowujących walory wsi jako miejsca życia i aktywności gospodarczej.

Ważnym czynnikiem zewnętrznym dynamizowania procesów rozwojowych w ostatnich latach stała się możliwość pozyskania środków finansowych UE, które współfinansują inwestycje infrastrukturalne służące realizacji wielofunkcyjności wsi.

Wobec powyższego w pracy podjęto zagadnienie realizacji wielofunkcyjności wsi Regionu Wschodniego z uwagi na jego specyfikę wyrażającą się najwyższym w kraju wskaźnikiem udziału ludności wiejskiej, niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz znaczeniem rolnictwa w gospodarce regionu. Za główny cel niniejszego opracowania przyjęto próbę oceny wykorzystania wsparcia finansowego UE przez jednostki samorządowe oraz efektów realizowanych w nich inwestycji infrastrukturalnych, które są postrzegane jako podstawowy warunek realizacji procesów rozwojowych. Szczególną uwagę zwrócono na zapisy wojewódzkich strategii rozwoju pod kątem uwarunkowań realizacji wielofunkcyjności wsi Regionu Wschodniego Polski⁶. W opracowaniu postawiono hipotezę, że warunkiem rozwoju wielofunkcyjnego wsi jest spójność strategicznych celów na

³ J. Wilkin, *Skutki transformacji postsocjalistycznej i członkostwa Polski w UE dla wsi i rolnictwa*, Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 178.

⁴ Szczególna rola samorządu, zwłaszcza gminnego, który przez ustawodawcę został wyposażony w uprawnienia i narzędzia służące urzeczywistnianiu założeń opisywanej koncepcji, nie wyklucza udziału w tym procesie przedstawicieli lokalnego biznesu, lokalnych liderów, mieszkańców społeczności lokalnych oraz wszystkich podmiotów działających na terenie gminy; zob. A. Oleńczuk-Paszal, *Samodzielność finansowa gminy a realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, tom 13, z.1, s. 262.

⁵ Występowanie niekorzystnych uwarunkowań naturalnych dla produkcji rolniczej przesądza o słabym rozwoju samego rolnictwa, pomimo jego dużego znaczenia w regionie uznawanym za rolniczy.

⁶ W Polsce Region Wschodni jest jednym z sześciu regionów wyróżnionych w klasyfikacji statystycznych jednostek terytorialnych UE (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) poziomu NUTS1 i obejmuje 4 województwa (jednostki NUTS2): lubelskie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie, podzielone na 13 podregionów NUTS3.

poziomie regionalnym i krajowym, których realizacja zapewni trwałe efekty przemian społeczno-gospodarczych.

O podziale danego obszaru na mniejsze jednostki terytorialne decydują w dużej mierze uwarunkowania polityczno-administracyjne. Wyodrębnienie tego rodzaju jednostek jest konieczne do zarządzania państwem, redystrybucji środków finansowych, czy też potrzeb statystyczno-ewidencyjnych⁷.

W doborze obiektów – jednostek samorządowych – uwzględniono obszar wiejski regionu (tzn. pominięto jednostki, które są miastami i badano gminy wiejskie i miejsko-wiejskie). Podstawowym źródłem danych były informacje za okres 2006-2009⁸ gromadzone w Banku Danych Lokalnych GUS. Badaniem objęto poziom pozyskanych przez samorządy gmin środków UE, a dla oceny zaspokojenia potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej badano zmiany w dostępie do podstawowych jej elementów w skrajnych latach. Wykorzystanie tych danych pozwoliło na przeprowadzenie analizy porównawczej, wskazującej na występowanie zróżnicowania podregionów poziomu NUTS3 pod względem stanu i postępujących zmian w czasie w dostępie do infrastruktury technicznej obszarów wiejskich badanego regionu.

Uwarunkowania realizacji wielofunkcyjności wsi Regionu Wschodniego

Proces rozwoju obszarów wiejskich jest wypadkową wielu czynników, w szczególności czynników związanych z: ludnością i dziedzictwem kulturowym, przedsiębiorczością i atrakcyjnością inwestycyjną, zasobami naturalnymi i środowiskiem, rolnictwem i gospodarką żywnościową, szansami edukacyjnymi, jakością i dostępnością usług publicznych, dostępnością centrów rozwoju i głównych szlaków komunikacyjnych oraz dostępnością informacji i technik nowoczesnego komunikowania się⁹. Dlatego myśląc o rozwoju obszarów wiejskich w horyzoncie długookresowym należy widzieć je z całym bogactwem ich zasobów i form aktywności mieszkańców wsi i małych miast¹⁰.

Dokonujące się powszechnie procesy rozwojowe cechuje zróżnicowane tempo w skali regionalnej i pojawienie się obszarów zagrożonych marginalizacją społeczno-gospodarczą. Do takich regionów w Polsce należą województwa wschodnie posiadające najniższe wskaźniki rozwoju wyrażone poziomem produktu krajowego brutto na mieszkańca. Województwa: lubelskie, podkarpacki, podlaskie i świętokrzyskie lokują się zarówno na ostatnich miejscach w kraju, jak też wśród regionów Unii Europejskiej. Jednocześnie na ich terenie zauważa się występowanie znacznych dysproporcji pomiędzy tworzącymi je podregionami. Jak wynika z zestawienia tabeli 1, w 2009 r. skrajnie niekorzystna sytuacja wystąpiła w czterech podregionach, które osiągnęły poziom ok. 20 tys. zł na mieszkańca. Najwyższe wskaźniki – ok. 30 tys. zł na mieszkańca (tj. około 80% średniej krajowej) – osiągnęły tylko podregiony, w których znajdują się siedziby województw.

⁷ W. Kosiedowski, *Regiony Europy Środkowo-Wschodniej w procesie integracji ze szczególnym uwzględnieniem wschodniego pogranicza Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2008, s. 23-24.

⁸ Zakres czasowy analizy ograniczony został dostępnością danych statystycznych GUS dotyczących poziomu wsparcia środkami UE dla jednostek samorządowych.

⁹ *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020*, MRiRW, Warszawa, s. 30, <http://www.min.rol.gov.pl> [dostęp: 10.07.2011].

¹⁰ Tamże, s. 6.

Potrzeba zwrócenia uwagi na obszary wiejskie w regionalnych strategiach rozwoju Regionu Wschodniego wynika z przewagi ludności wiejskiej, co ujawnia się niskimi wskaźnikami urbanizacji zaliczanych do niego jednostek (tylko podregion białostocki i lubelski posiadał wskaźnik wyższy od średniej krajowej wynoszącej 60,7%).

Tabela 1
Wskaźniki dla podregionów poziomu NUTS3 tworzących region wschodni Polski

Wyszczególnienie	PKB/mieszkańca		Wskaźnik urbanizacji	Udział obszarów chronionych
	(w PLN)	Polska=100		
Białski	20 285	57,6	38,8	15,5
Chełmsko-Zamojski	20 062	57,0	37,3	22,7
Lubelski	30 950	87,9	63,1	21,6
Puławski	19 883	56,5	37,5	31,1
Krośniński	21 211	60,2	34,1	74,4
Przemyski	19 306	54,8	38,1	47,7
Rzeszowski	28 239	80,2	41,6	36,7
Tarnobrzeski	25 438	72,2	46,9	10,0
Białostocki	30 414	86,4	74,7	30,0
Łomżyński	22 435	63,7	45,5	21,7
Suwałski	23 020	65,4	54,2	48,1
Kielecki	29 537	83,9	55,9	83,7
Sandomiersko-jędrzejowski	23 880	67,8	28,2	50,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS.

Aby wykorzystać szanse rozwojowe regionu przy jednoczesnym niwelowaniu jego barier niezbędne jest opracowanie strategii rozwoju lokalnego i regionalnego, rozumianej jako „wieloletni plan zawierający deklarację wizji rozwoju, opis kluczowych problemów i konkretnych projektów działania”¹¹. Opracowanie strategii mające na celu znalezienie własnej drogi rozwoju, gdyż każdy region i każde miasto ma inne walory, cechy i problemy¹², w przypadku województw badanego regionu potwierdziło występowanie wielu wspólnych elementów w ich diagnozie sytuacji i wynikających stąd planowanych kierunków rozwoju.

Podkreślanym bogactwem Regionu Wschodniego są zasoby i walory środowiska przyrodniczego, co znajduje odbicie w wysokim udziale obszarów chronionych (por. tabela 1). W strategiach wojewódzkich¹³ Lubelszczyzny, Podkarpacia, Podlasia i Świętokrzyskiego środowisko przyrodnicze wraz z bogactwem kulturowym są postrzegane jako walor i czę-

¹¹ T. Domański, *Strategiczne planowanie*, ARK, Warszawa 2000, s. 49.

¹² E. Bończak-Kucharczyk, *Strategie rozwoju regionów i miast*, mimiGo książki, Kraków 2009, s. 3-4.

¹³ Zob.: *Strategia Rozwoju Woj. Lubelskiego na lata 2006-2020*, <http://www.lubelskie.pl> [dostęp: 04.05.2012]; *Strategia Rozwoju Woj. Świętokrzyskiego do 2020 roku*, <http://www.wrota-swietokrzyskie.pl> [dostęp: 04.05.2012]; *Strategia Rozwoju Woj. Podlaskiego do 2020 roku*, <http://www.wrotapodlasia.pl>, [dostęp: 04.05.2012]; *Strategia Rozwoju Woj. Podkarpackiego na lata 2007-2020*, <http://www.wrota.podkarpackie.pl/> [dostęp: 12.03.2010].

sto niewykorzystany potencjał, w którym upatrywane są szanse rozwoju. W kontekście rozwijania wielofunkcyjności wsi jest to szczególnie istotne uwarunkowanie dla możliwości rozwijania różnorodnych form turystyki i rekreacji. W zapisach strategii badanych województw zauważyć należy odwołania do potrzeby realizacji wielofunkcyjności wsi, ale jest to zagadnienie słabo rozwinięte w opracowaniach kierunków rozwoju i odpowiednich do ich realizacji działaniach. Niewątpliwie z realizacją wielofunkcyjności wiążą się zapisy wspierania przedsiębiorczości i modernizacji podstawowych struktur w sektorze rolnictwa oraz poprawy stanu infrastruktury technicznej określającej standard życia ludności. Jednak słabsze zwrócenie uwagi w strategiach wojewódzkich na modernizację lokalnej infrastruktury ogranicza tempo niezbędnych przemian rozwojowych określonych w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020.

Dostęp do infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich Regionu Wschodniego

Rozwój regionalny jest także procesem, któremu towarzyszy postęp technologiczny oraz rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej. Działania w tym zakresie przyczyniają się do pełniejszego i efektywniejszego wykorzystania czynników produkcji, a co za tym idzie do wzrostu konkurencyjności regionu¹⁴. Nie należy pominąć również faktu, iż rozwój regionalny jest nierozzerwalnie związany z środowiskiem przyrodniczym. Niezależnie od innych aspektów środowisko będzie, bowiem zawsze stanowiło podstawę działalności społeczno-gospodarczej.

Pomimo tego, że rozwój infrastruktury technicznej jest kosztowny, a efekty gospodarcze i społeczne są odroczone w czasie, to jednak społeczna ranga tego typu potrzeb jest wysoka i należy udzielać pomocy budżetowej w zakresie realizacji inwestycji poprawiających i rozwijających infrastrukturę lokalną, bez względu na trudności i ograniczone możliwości finansowe Państwa i samorządów gminnych. Niezbędne jest, więc zapewnienie odpowiedniej wielkości środków finansowych, pochodzących zarówno z funduszy wspólnotowych, jak i ze źródeł krajowych, służących realizacji wyznaczonych kierunków rozwoju obszarów wiejskich, a w szczególności poprawie i rozwojowi lokalnej infrastruktury¹⁵.

Możliwość pozyskania wsparcia finansowego funduszami UE stała się obecnie dla samorządów ważnym bodźcem podejmowania inwestycji infrastrukturalnych. Realizowane projekty w zakresie infrastruktury technicznej obejmują kilkuletnie działania, stąd zestawienia roczne w pozyskiwaniu środków UE nie w pełni pokazują aktywność poszczególnych jednostek samorządowych. Dlatego analizując sytuacje podregionów NUTS3 Regionu Wschodniego zestawiono w tabeli 2 łączne kwoty pomocy UE, które pozyskano w latach 2006-2009.

Liderem w pozyskiwaniu pomocy przez samorzady gmin były jednostki podregionu sandomiersko-jędrzejowskiego, tarnobrzeskiego, kieleckiego i krośnieńskiego, zaś pozyskane przez nie kwoty stanowiły ponad 46% ogółu środków, jakie trafiły na obszary wiejskie badanego regionu. W przeważającej części były to środki przeznaczane na cele inwestycyjne, które średnio stanowiły 83% kwot otrzymanych przez jednostki samorządowe. Szczegółowa analiza zestawień rocznych badanego okresu wykazała jednak spadek ich udziału w ogólnych kwotach nawet o 45% – w podregionie lubelskimi oraz ponad 30%

¹⁴ W. Kosiedowski, *Regiony Europy Środkowo-Wschodniej...*, op. cit., s. 40-41.

¹⁵ *Informacje o stanie infrastruktury technicznej wsi – raport roczny 2009*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010, <http://www.min.rol.gov.pl> [dostęp: 12.08.2010].

– w podregionach puławskim i rzeszowskim, co wiąże się z realizacją w kolejnych latach tzw. projektów miękkich związanych z rozwojem lokalnych społeczności.

Tabela 2
Środki z budżetu UE pozyskane przez samorządy w podregionach poziomu NUTS3 regionu wschodniego Polski

Wyszczególnienie	Łączna kwota pozyskanych środków w latach 2006-2009 (w PLN)	W tym środki na inwestycje (w %)		
		2006	2009	Łącznie w latach 2006-2009
Bialski	60 724 447,16	96,3	79,1	82,0
Chełmsko-Zamojski	114 105 649,00	95,0	80,3	85,0
Lubelski	70 733 017,47	96,9	51,1	77,6
Puławski	110 124 925,70	96,9	60,7	72,6
Krośnieński	138 519 912,20	88,5	88,7	87,2
Przemyski	64 036 391,24	93,0	85,3	82,4
Rzeszowski	104 103 989,30	97,1	65,3	76,3
Tarnobrzeski	176 664 811,90	97,7	81,6	87,2
Białostocki	54 382 136,07	93,6	78,6	82,6
Łomżyński	110 775 428,50	97,5	81,5	87,6
Suwalski	79 566 411,71	96,0	85,3	87,3
Kielecki	156 031 816,70	95,5	75,4	82,2
Sandomiersko-Jędrzejowski	186 875 002,60	98,0	87,5	91,4

Źródło: jak w tabeli 1.

Od lat do priorytetów działalności inwestycyjnej samorządów należą inwestycje drogowe poprawiające sieć komunikacyjną lokalnych jednostek terytorialnych. Szczegółowe badania gęstości dróg ujawniły brak wyraźnych zmian zwiększających gęstość sieci drogowej, ale przyczyniały się zasadniczo do poprawy jej jakości, co poza licznymi pracami remontowymi także wiązało się ze spadkiem udziału dróg gruntowych i wzrostem udziału dróg gminnych i powiatowych o nawierzchni utwardzonej (por. tabela 3).

Okazuje się jednak, że olbrzymie potrzeby w tym zakresie występowały w 2009 r. w podregionach województwa podlaskiego i lubelskiego – zarówno w przypadku dróg gminnych, jak i powiatowych. W efekcie realizowanych inwestycji największą poprawę odnotowano w podregionie przemyskim - spadek udziału gminnych dróg gruntowych o 13%. Ogólnie zauważa się najkorzystniejszą sytuację w tym zakresie w podregionach województwa podkarpackiego – tj. krośnieńskim, rzeszowskim, tarnobrzeskim i przemyskim. Niestety, w przypadku tych podregionów stwierdza się także przeciętnie najniższą gęstość lokalnych dróg – łącznie gminnych i powiatowych, co wymaga podjęcia odpowiednich działań planistycznych w lokalnym zagospodarowaniu przestrzennym dla zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Zauważyć także należy, że przy ogólnie niższych wskaźnikach gęstości lokalnych dróg w regionie (średnia 101 km/100km²) względem średniej krajowej (107 km/100 km²), występowały znaczne dysproporcje pomiędzy skrajnymi wskaźnikami dla podregionów krośnieńskiego i sandomierski-jędrzejowskiego.

Tabela 3

Stan dróg podregionów poziomu NUTS3 tworzących region wschodni Polski na tle kraju

Wyszczególnienie	Drogi gruntowe w ogóle dróg gminnych (w %)		Drogi gruntowe w ogóle dróg powiatowych (w %)		Łączna gęstość dróg gminnych i powiatowych (km/100km ²)
	2006	2009	2006	2009	
Bialski	79,2	74,5	19,0	17,4	111,0
Chełmsko-Zamojski	56,6	51,6	11,9	11,6	96,8
Lubelski	60,0	53,4	18,2	17,8	134,0
Puławski	53,4	46,2	12,6	11,8	104,1
Krośnieński	41,1	32,3	4,9	4,4	63,5
Przemyski	51,9	38,7	7,5	6,9	83,4
Rzeszowski	38,4	33,1	5,8	5,1	109,2
Tarnobrzesci	39,1	33,6	6,2	5,7	106,9
Białostocki	70,2	65,3	19,8	19,4	83,5
Łomżyński	71,8	66,0	15,5	13,1	90,2
Suwalski	83,2	75,9	21,7	17,9	88,1
Kielecki	48,3	41,7	10,3	9,0	111,8
Sandomiersko-Jędrzejowski	43,4	36,2	8,7	7,3	140,3

Źródło: jak w tabeli 1.

Od 4 lat sukcesywnie rośnie liczba ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich, przy czym współczynnik przyrostu naturalnego jest zdecydowanie większy na wsi niż w miastach¹⁶, wobec czego koniecznością staje się wyrównywanie dysproporcji w zakresie podstawowych warunków życia na wsi względem ośrodków miejskich. Zestawione w tabeli 4 wskaźniki dostępności do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej w Regionie Wschodnim dla skrajnych lat badanego okresu wskazują na poprawę sytuacji we wszystkich podregionach, ale jednocześnie zauważa się występowanie dużych dysproporcji pomiędzy badanymi jednostkami.

Uwagę zwracają skrajnie niska dostępność do wodociągów w podregionie krośnieńskim, gdzie tym samym stwierdza się zarówno najwyższą w regionie dostępność do sieci kanalizacyjnej, jak i poprawę stanu w badanym okresie. Przy ogólnie najwyższych w regionie dysproporcjach do sieci gazowej, podregiony województwa rzeszowskiego charakteryzują najwyższe wskaźniki dostępu gospodarstw domowych do tej sieci, co ma szczególne znaczenie dla różnicowania źródeł energii w szerokim kontekście realizacji rozwoju zrównoważonego.

Pamiętać należy, że mieszkańcy wsi zarówno przebywający tam od dawna, jak i nowi przybysze, oczekują zwiększonej oferty produktów i usług, będących przejawem wielofunkcyjności rolnictwa i wsi. Pojawiają się nowe potrzeby i oczekiwania, kierowane pod adresem obszarów wiejskich, traktowanych jako wspólne dobro szerokiego grona interesariuszy (*stakeholders*), zarówno tych, którzy mieszkają na tych terenach, jak i tych,

¹⁶ Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym, Stan na 31.12.2009, GUS, Warszawa 2010, s. 11.

którzy korzystają z nich sporadycznie, np. turyści¹⁷. Wyposażenie wsi w różnego typu infrastrukturę techniczną, a głównie wodociągi i kanalizację stanowi jeden z najistotniejszych warunków zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Tabela 4

Wskaźniki dostępu do infrastruktury technicznej podregionów poziomu NUTS3 tworzących Region Wschodni Polski (% mieszkańców korzystających z sieci)

Wyszczególnienie	Wodociągi		Kanalizacja		Gaz	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Bialski	64,5	66,9	15,0	16,9	0,8	0,9
Chełmsko-Zamojski	60,4	63,1	11,8	13,2	9,2	9,7
Lubelski	72,9	75,0	8,6	11,0	17,7	20,4
Puławski	71,6	74,7	8,8	10,2	17,2	18,5
Krośnieński	29,6	31,3	26,5	33,7	70,6	72,1
Przemyski	72,6	73,5	37,9	42,8	49,0	50,8
Rzeszowski	71,0	72,2	33,4	37,0	58,7	60,7
Tarnobrzeski	78,1	80,0	21,3	25,9	49,7	53,2
Białostocki	71,3	73,4	25,0	25,8	9,0	10,5
Łomżyński	77,3	78,3	11,2	12,0	0,3	0,5
Suwalski	68,6	69,6	13,2	14,4	0,0	0,0
Kielecki	77,9	80,1	19,2	21,1	6,3	8,2
Sandomiersko-Jędrzejowski	66,4	68,3	9,1	11,2	9,6	11,0

Źródło: jak w tabeli 1.

Podsumowanie

Zarówno w przypadku krajowej, a także unijnej polityki rolnej, nieodwracalny jest trend w kierunku redefinicji roli i funkcji pełnionych przez wieś i rolnictwo. Dążenie do coraz większej wielofunkcyjności wsi i rolnictwa i lepszego wykorzystania kapitału społecznego tam zlokalizowanego wymaga jednak uruchomienia znacznie silniejszych impulsów rozwojowych¹⁸. Dlatego wydaje się, że uznanie znaczenia pozaprodukcyjnych funkcji obszarów wiejskich jest podstawą przyjęcia właściwych kierunków przemian, tak w interesie lokalnych społeczności, jak i dla rzeczywistej realizacji wiodących zarówno celów polityki regionalnej, jak i WPR Unii Europejskiej wobec tych terenów realizowanej w poszczególnych regionach.

Ważnym czynnikiem dynamizowania procesów inwestycyjnych w ostatnich latach stała się możliwość pozyskania środków finansowych UE, stąd biorąc pod uwagę znaczne możliwości wsparcia inwestycji infrastrukturalnych środkami UE na lata 2007-2013

¹⁷ J. Wilkin., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, (w:) M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN, Warszawa, 2008, s. 18.

¹⁸ M. Drygas, *Ocena przydatności wybranych instrumentów WPR po 2013 roku*, (w:) M. Kłodziński (red.), *op. cit.*, s. 123.

konieczną jest wysoka aktywności ich pozyskiwania przez samorzady gmin Regionu Wschodniego, by wyższe tempo inwestycji nie tylko wyrównywało powstałe dysproporcje, ale także stało się silniejszym bodźcem rozwoju lokalnego w realizacji wielofunkcyjności wsi.

Bibliografia

- Drygas M., *Ocena przydatności wybranych instrumentów WPR po 2013 roku, Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, Kłodziński M. (red.), IRWiR PAN, Warszawa 2008.
- Heffner K., *Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Uwarunkowania, czynniki, skutki*, (w:) *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe obszarów wiejskich w przestrzeni europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2008.
- Kosiedowski W., *Regiony Europy Środkowo-Wschodniej w procesie integracji ze szczególnym uwzględnieniem wschodniego pogranicza Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2008.
- Informacje o stanie infrastruktury technicznej wsi – raport roczny 2009*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.
- Lipińska D., *Infrastruktura jako czynnik rozwoju zrównoważonego wsi*, (w:) *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Naukowe UŁ, Łódź 2010.
- Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym*. Stan na 31.12.2009, GUS, Warszawa, 2010.
- Oleńczuk-Paszal A., *Samodzielność finansowa gminy a realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, tom 13, z.1, 2011.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020*, 2010, MRiRW, Warszawa, <http://www.min.rol.gov.pl>
- Wilkin., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, (w:) Kłodziński M. (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN Warszawa, 2008.
- Wilkin J., *Skutki transformacji postsocjalistycznej i członkostwa Polski w UE dla wsi i rolnictwa*, (w:) *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Zakrzewska-Półtorak A., *Współczesne uwarunkowania rozwoju gospodarki regionalnej i lokalnej w Polsce*, „Prace naukowe UE we Wrocławiu” 2010, nr 109, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*.
- Zarychta-Zadrozniak M., *Przedsiębiorczość w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Naukowe UŁ, Łódź, 2010.

Multifunctionality of Rural Areas as an Element of Region Development Strategies

Summary

Settling the existing developmental discrepancies between regions, including rural areas, is one of the major objectives of the EU structural policy to be accomplished by means of financial instruments supporting structural transformations. Polish membership in the European Union and

adoption of the rural development policy creates favourable conditions for implementation of multifunctionality of rural areas in the east region of unlocking its endogenic potential. The research deals with activities undertaken by municipal governments with regard to infrastructural investments as an important factor of local development.

Key words: multifunctionality of rural areas, development strategies, infrastructural investment, EU financial support.

JEL codes: R58

Многофункциональный характер села как элемент стратегий развития региона

Резюме

Сглаживание существующих неравенств в развитии регионов, в том числе в сельских районах, является главной целью структурной политики ЕС, осуществляемой путем создания финансовых инструментов, поддерживающих структурные перемены. Членство Польши в структурах ЕС и осуществление политики развития сельских районов способствуют осуществлению многофункционального характера села восточного региона путем использования эндогенного потенциала. Предпринятые исследования сосредоточены на действиях органов самоуправления в области инфраструктурных инвестиций как фактора местного развития.

Ключевые слова: многофункциональный характер села, стратегии развития, инфраструктурные инвестиции, поддержка со стороны ЕС.

Коды JEL: R58

Bogumiła Grzebyk
Uniwersytet Rzeszowski

POZAROLNICZA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA NA OBSZARACH WIEJSKICH O WYSOKICH WALORACH PRZYRODNICZYCH

Streszczenie

Realizacja polityki rozwoju zrównoważonego wymaga podejmowania działań mających na celu takie gospodarowanie obszarem, które zapewni przyszły jego rozwój z możliwością korzystania z zasobów środowiska naturalnego. Wyniki badań wykazały, że zarówno powiat bieszczadzki, jak i leski zdominowane zostały obszarami prawnie chronionymi, w tym również Naturą 2000, która postrzegana jest jako bariera rozwoju przedsiębiorczości, czynnik hamujący wzrost gospodarczy i ograniczający inwestycje. W latach 2006-2011 nie doszło jednak do drastycznego spadku liczby podmiotów gospodarczych. Mimo to niepokoi mała liczba podmiotów gospodarczych zajmujących się usługami, w tym związanymi z zakwaterowaniem i wyżywieniem. Niedobór w tym zakresie mogą próbować wypełnić gospodarstwa agroturystyczne, których w 2012 roku odnotowano 235, co stanowiło blisko 38% ogólnej ich liczby w województwie podkarpackim.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, obszary prawnie chronione, rozwój zrównoważony.

Kody JEL: Q01, R11

Wstęp

Rozwój terenów wiejskich, w tym również tych o wysokich walorach przyrodniczych najczęściej objętych różnymi formami ochrony przyrody¹ nie jest możliwy bez rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej związanej z sektorem małej i średniej przedsiębiorczości. Jest to teza powszechnie akceptowana, nawiązująca do potrzeby wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich oraz konieczności zwiększania dynamiki tak niezbędnych zmian strukturalnych w tych obszarach, a zwłaszcza w rolnictwie.

Pozarolnicza działalność gospodarcza wpływa na gospodarkę gminy nie tylko poprzez nowe miejsca pracy, ale także wpływy do budżetu gminy, rosnące wymagania w zakresie infrastruktury technicznej i instytucjonalnej, w stosunku do sposobu funkcjonowania władz lokalnych i wreszcie popyt, stwarzany na lokalnym rynku, przez relatywnie wysokie zarobki w firmach, a pośrednio możliwość funkcjonowania firm zaspokajających ów popyt. Wreszcie wymienić trzeba pojawiającą się tendencję do powstawania podmiotów

¹ W myśl art. 6 ustawy o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r., formy te stanowią: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Zmianę w dotychczasowej klasyfikacji terenów przyrodniczo cennych przyniosła wypracowana zgodnie z prawodawstwem UE, nowa forma; obszary Natura 2000. Ma ona służyć ochronie dziedzictwa przyrodniczego i być mechanizmem zahamowania spadku różnorodności biologicznej w Europie. Sieć obszarów Natura 2000 obejmuje obszary specjalnej ochrony ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk.

gospodarczych współpracujących z tymi firmami, zwłaszcza firm produkcyjnych (koope- rantów) i transportowych².

Przedsiębiorstwa małej skali³ odgrywają bardzo ważną rolę w harmonijnym rozwoju regionalnym oraz lokalnym. To one w głównej mierze dostarczają mieszkańcom wsi pozarolniczych miejsc pracy i źródeł zarobkowania. Pełnią również ważną rolę w kreowaniu lokalnego rynku pracy, pobudzaniu innych segmentów rynku oraz procesach modernizacji rolnictwa. Jednocześnie są najbardziej elastyczne pod względem dostosowania się do warunków rynkowych. Sektor mikro, i małych przedsiębiorstw odgrywa również znaczącą rolę w podnoszeniu konkurencyjności regionów oraz rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych. W odniesieniu do obszarów wiejskich dodatkowo cechujących się wysokimi walorami przyrodniczymi, wiejska przedsiębiorczość stanowi istotny element praktycznej realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Celem głównym opracowania jest ocena stanu i kierunków rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach dwóch powiatów: bieszczadzkiego i leskiego, które ze względu na wysokie walory przyrodnicze cechują się największą powierzchnią obszarów prawnie chronionych w skali województwa podkarpackiego. Formułując cel główny założono, że występowanie obszarowych form ochrony przyrody, w tym Natury 2000, na terenach wiejskich nie stanowi bariery w rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, wręcz przeciwnie sprzyja rozwojowi sektora usług, w szczególności turystycznych i agroturystycznych.

W pracy poddano analizie powierzchnię obszarów przyrodniczo cennych, liczbę podmiotów gospodarczych, rodzaj działalności gospodarczej oraz ograniczenia prawne wynikające z funkcjonowania obszarów chronionych. Jako metodę badawczą przyjęto metodę analizy materiałów wtórny: danych Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych) i Podkarpackiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Boguchwale. Uzyskane wyniki zaprezentowano w formie tabelarycznej. Zakres czasowy objął lata 2006-2011.

Obszary przyrodniczo cenne a możliwości rozwoju działalności pozarolniczej

Powiaty będące przedmiotem badań, tj., bieszczadzki i leski zajmują powierzchnię ok. 1 974 km², co stanowi ponad 11% powierzchni województwa podkarpackiego i obejmują swoim zasięgiem najdalej wysunięty na południowy wschód skrawek Polski. Od wschodu i południa granica badanego obszaru pokrywa się z granicą państwową z Ukrainą, będącą równocześnie wschodnią granicą UE.

Badany obszar objęty jest różnymi formami ochrony przyrody. W przypadku parków krajobrazowych zarówno w powiecie bieszczadzkim, jak i leskim stanowią one ponad połowę ich ogólnej powierzchni (por. tabela 1). Porównywalny jest również udział rezerwatów przyrody. Różnice dotyczą powierzchni parku narodowego i obszarów chronionego krajobrazu. W 2011 roku udział Bieszczadzkiego Parku Narodowego w powierzchni ogólnej powiatów bieszczadzkiego i leskiego stanowił odpowiednio: 20% i 7%. Natomiast obszary chronionego krajobrazu większy swój udział odnotowały w odniesieniu do powiatu leskiego (o blisko 10%).

² M. Kłodziński, A. Rosner, *Małe średnie firmy a rozwój gospodarczy obszarów wiejskich*, (w:) M. Kłodziński, Rosner A. (red.), *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich wschodniego i zachodniego pogranicza*, PAN, IRWiR, Warszawa 2000, s. 146-147.

³ Termin mała skala dotyczy mikro i małych przedsiębiorstw zatrudniających odpowiednio do: 10 i 50 osób.

Wszystkie formy ochrony przyrody występujące na badanym obszarze przewyższają zarówno średnie wskaźniki dla województwa, jak i dla kraju, co dobitnie świadczy o wysokich walorach przyrodniczych tego regionu.

Tabela 1
Obszary prawnie chronione w badanych powiatach na tle województwa podkarpackiego i kraju w 2010 roku

Wyszczególnienie	Parki narodowe		Rezerwy przyrody		Parki krajobrazowe		Obszary chronionego krajobrazu	
	powierzchnia							
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Polska	314 474,5	1,01	164 202,1	0,53	2 607 478,2	8,34	7 075 463,9	22,63
<i>Woj. podkarpackie</i>	<i>46 734,1</i>	<i>2,62</i>	<i>10 989,5</i>	<i>0,62</i>	<i>279 652,7</i>	<i>15,67</i>	<i>466 411,0</i>	<i>26,14</i>
<i>Powiat bieszczadzki</i>	<i>23 106,7</i>	<i>20,29</i>	<i>1 703,0</i>	<i>1,50</i>	<i>60 492,0</i>	<i>53,11</i>	<i>30 214,0</i>	<i>26,53</i>
Czarna	147,3	0,8	324,4	1,76	5 324,0	28,81	12 990,0	70,30
Lutowiska	22 959,1	48,27	391,5	0,82	22 323,0	46,93	2 299,0	4,83
Ustrzyki Dolne	0,3	0,0	987,1	2,06	32 845,0	68,62	14 925,0	31,18
<i>Powiat leski</i>	<i>6 088,4</i>	<i>7,29</i>	<i>1 121,3</i>	<i>1,34</i>	<i>45 723,5</i>	<i>54,76</i>	<i>30 163,0</i>	<i>36,13</i>
Baligród	0,0	0,0	33,5	0,21	9 200,0	58,14	6 612,0	41,79
Cisna	6 088,4	21,19	373,9	1,30	22 598,5	78,67	0,0	0,0
Lesko	0,0	0,0	215,7	1,94	3 087,0	27,71	6 562,0	58,91
Olszanica	0,0	0,0	132,6	1,42	6 467,0	69,14	2 935,0	31,38
Solina	0,0	0,0	365,6	1,98	4 371,0	23,69	14 054,0	76,17

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Występowanie obszarów przyrodniczo cennych związane jest z dużymi ograniczeniami w korzystaniu ze środowiska przyrodniczego. Dodatkowo członkostwo w UE wymusiło na Polsce przyjęcie do systemu prawnego ochrony przyrody i środowiska nowych rozwiązań. Polska została zobowiązana między innymi do wyznaczenia obszarów Natura 2000 na swoim terytorium.

W badanych powiatach obszary Natura 2000 stanowią zarówno istotny element sieci obszarów chronionych, jak i czynnik rozwoju. Obszary specjalnej ochrony siedlisk ptaków w powiecie bieszczadzkim obejmują powierzchnię 83 735,7 ha (w tym: Czarna 6 002,2 ha, Lutowiska 45 197,9 ha i Ustrzyki Dolne 32 535,6 ha), a w leskim 52021,2 ha (w tym: Lesko 2 989,1 ha, Olszanica 5 934,0 ha, Baligród 8 983,0 ha, Cisna 28 729,4 ha i Solina 5 385,4 ha). Natomiast specjalne obszary ochrony siedlisk zdominowały gminy: Czarna, Lutowiska, Baligród, Cisna oraz Solina. Na szczególną uwagę zasługuje gmina Cisna, gdzie całą gminę objęto obszarami Natura 2000 nie wyłączając nawet zasiedlonych miejscowości.

Obszary Natura 2000 postrzegane są na dwa sposoby. Przyrodniczy uznają powołanie ich za niezbędne i korzystne. Dla ekonomistów, władz samorządowych, a często także dla społeczności zamieszkujących te tereny bądź ich sąsiedztwo, wyznaczenie tych obszarów łączy się z dużym zagrożeniem dla rozwoju gospodarczego. Nasuwa się zatem pytanie, jakie rodzaje działalności gospodarczej rozwijane są na badanym obszarze.

Stan i rodzaje pozarolniczej działalności gospodarczej na badanym obszarze

Jeszcze kilkadziesiąt lat temu główną funkcją obszarów wiejskich było wytwarzanie żywności i surowców rolniczych. Uzupełniającą funkcją produkcyjną było wytwarzanie towarów i usług niezbędnych do produkcji rolnej (rzemiosło wiejskie) i na potrzeby wiejskich gospodarstw domowych⁴. Obecnie produkcja rolna zmniejsza swój udział w zestawie funkcji, które spełniają obszary wiejskie na rzecz funkcji konsumpcyjnych i pozarolniczych. Dodatkowo uwarunkowania przyrodnicze, obok uwarunkowań ekonomicznych i społecznych, stają się coraz ważniejszym czynnikiem decydującym o możliwościach rozwojowych poszczególnych regionów kraju.

W 2011 roku na badanym obszarze funkcjonowało ponad 3 tys. podmiotów gospodarczych, z czego 96% w sektorze prywatnym (por. tabela 2). Stanowiło to 2% podmiotów gospodarczych funkcjonujących w województwie podkarpackim. W latach 2006-2011 odnotowano wzrost liczby podmiotów gospodarczych w obu badanych powiatach, jednak w powiecie leskim był to wzrost o ponad 5% wyższy aniżeli w bieszczadzkiem. Stanowi to potwierdzenie tezy, że występowanie obszarowych form ochrony przyrody nie jest czynnikiem ograniczającym rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na tym terenie. Wśród gmin, w których na przestrzeni pięciu lat odnotowano największy wzrost liczby podmiotów gospodarczych, znalazła się gmina Solina (ponad 25%). Dla porównania w tym samym czasie w województwie podkarpackim ten wzrost kształtował się na poziomie 7%. W obu badanych powiatach zaobserwowano również zjawisko spadku liczby podmiotów gospodarczych, były to gminy: Lutowiska i Baligród.

Tabela 2

Liczba podmiotów gospodarki narodowej w badanych powiatach wpisane do rejestru Regon w latach 2006-2011

Wyszczególnienie	Podmioty gospodarcze								Dynamika 2006=100	
	ogółem				sektor prywatny				ogółem	sektor prywatny
	2006	2008	2010	2011	2006	2008	2010	2011		
<i>Woj. podkarpackie</i>	140 656	144 263	152 618	151 091	134 557	138 223	146 532	145 023	107,42	107,78
<i>Powiat bieszczadzki</i>	1 015	1 049	1 095	1 064	975	1 008	1 054	1 022	104,83	104,82
Czarna	156	160	185	182	146	150	175	172	116,67	117,81
Lutowiska	348	362	353	334	334	347	338	318	95,98	95,21
Ustrzyki Dolne	511	527	557	548	495	511	541	532	107,24	107,47
<i>Powiat leski</i>	1 775	1 764	1 916	1 955	1 697	1 692	1 843	1 883	110,14	110,96
Baligród	319	295	307	301	306	284	296	290	94,36	94,77
Cisna	253	258	276	273	242	247	264	261	107,90	107,85
Lesko	387	364	386	395	377	354	376	385	102,07	102,12
Olszanica	332	347	380	377	312	331	364	361	113,55	115,70
Solina	484	500	567	609	460	476	543	586	125,83	127,39

Źródło: jak w tabeli 1.

⁴ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, (w:) M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 17-18.

Obszary prawnie chronione, w tym szczególnie Natura 2000 ze względu na pełnione funkcje, wykluczają górnictwo, przemysł ciężki i inne formy działalności gospodarczej uciążliwej dla środowiska. Również gospodarka leśna i rolnictwo podlegają prawnym unormowaniom. Bezwzględny jest zakaz lokalizacji przemysłu negatywnie oddziaływującego na środowisko oraz innych form gospodarowania uciążliwych dla otoczenia, np. nadmierny rozwój komunikacji, osadnictwa i zagęszczenia ciągów infrastruktury technicznej.

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że dominującym rodzajem działalności w badanych powiatach w 2011 roku były usługi. Zarówno w powiecie leskim, jak i bieszczadzkim ten rodzaj działalności dominował. Zaznaczyć jednak należy, że w porównaniu ze średnią dla województwa był to wskaźnik zasadniczo niższy. Na uwagę zasługuje fakt wysokiego wskaźnika dla działalności gospodarczej związanej z rolnictwem i leśnictwem w gminie Lutowiska i Czarna w powiecie bieszczadzkim i Baligród w powiecie leskim. Są to najczęściej jednostki gospodarcze związane z usługami leśnymi, pozyskiwaniem i przetwórstwem drewna, co ma ścisły związek badanego obszaru z głównym bogactwem naturalnym tego terenu, jakim jest las. Ten element środowiska przyrodniczego stanowi jedno z podstawowych źródeł utrzymania miejscowej ludności, a jednocześnie decyduje o wzroście aktywności gospodarczej ludności tego regionu.

Tabela 3
Struktura podmiotów gospodarczych ze względu na rodzaj działalności

Wyszczególnienie	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo			Przemysł i budownictwo			Usługi		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<i>Woj. podkarpackie</i>	2,31	2,24	2,25	21,88	22,54	22,73	75,81	75,22	75,02
<i>Powiat bieszczadzki</i>	32,73	31,60	30,17	16,79	16,99	17,76	50,48	51,41	52,07
Czarna	34,97	32,97	30,77	15,34	12,97	15,38	49,69	54,06	53,85
Lutowiska	45,89	45,89	44,01	12,18	11,90	12,28	41,93	42,21	43,71
Ustrzyki Dolne	23,31	22,08	21,53	20,30	21,54	21,90	56,39	56,38	56,57
<i>Powiat leski</i>	16,03	15,61	14,99	17,47	18,16	17,95	66,50	66,23	67,06
Baligród	30,42	29,97	30,90	24,13	24,75	24,58	45,45	45,28	44,52
Cisna	28,14	26,09	27,11	11,03	12,68	12,09	60,84	61,23	60,80
Lesko	11,23	10,62	9,62	24,33	25,39	25,06	64,44	63,99	65,32
Olszanica	7,56	7,89	7,43	19,61	20,26	22,01	72,83	71,85	70,56
Solina	11,28	11,29	9,85	10,71	10,93	10,18	78,01	77,78	79,97

Źródło: jak w tabeli 1.

Rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej w kontekście funkcji, które pełnią obszary o wysokich walorach przyrodniczych odnosi się w szczególności do wzrastającej liczby podmiotów gospodarczych związanych z obsługą ruchu turystycznego, który jest uzależniony od występowania wysokich walorów krajobrazowych. Te z kolei w dużym stopniu zależą od gospodarowania człowiekiem w rolnictwie i leśnictwie. Potwierdzają to doświadczenia austriackie⁵. Dlatego też wysoki poziom przedsiębiorczości może w przyszłości

⁵ A. Czudec, *Specyficzne uwarunkowania rozwoju regionów górskich*, (w:) A. Czudec (red.), *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionu górskiego (na przykładzie polskich Karpat)*, UR, Rzeszów 2010, s. 18.

wywołać potrzebę rozwoju rolnictwa jako warunek dalszego rozwoju turystyki. Gminy, których przedsiębiorczość oparta jest właśnie na turystyce zaczynają dostrzegać potrzebę finansowego wsparcia działalność rolno-środowiskowej w szczególności w aspekcie utrzymywania walorów i bioróżnorodności środowiska przyrodniczego.

Również w przypadku powiatu bieszczadzkiego i leskiego cenne walory przyrodnicze predestynują je szczególnie do rozwoju szeroko pojętych form turystyki oraz towarzyszącej jej gastronomii i hotelarstwa. Z analizy struktury jednostek gospodarczych wynika, że w 2011 roku tego rodzaju usługi świadczyło w powiatach: bieszczadzkim i leskim odpowiednio: 80 i 290 firm⁶, co stanowiło blisko 13% ogółu podmiotów gospodarczych funkcjonujących na tym terenie. Gminą w której ten rodzaj usług dominował była Solina (wskaźnik wyniósł blisko 32%). Potwierdza to tezę, iż występowanie obszarów przyrodniczo cennych, w tym Natury 2000 szczególnie predestynują ten region do rozwoju turystyki i wszelkiego rodzaju usług z nią związanych. Zaznaczyć jednak należy, że średnie wskaźniki udziału podmiotów gospodarczych działających w sektorze turystyki dla powiatu leskiego mogą wskazywać, że funkcja turystyczna nie jest w pełni rozwinięta. Lukę tę jednak wypełnia agroturystyka, która dla wielu gospodarstw rolnych jest ważnym źródłem zasilania niskich dochodów z rolnictwa. W 2012 roku w powiatach: bieszczadzkim i leskim funkcjonowało odpowiednio: 67 i 168 gospodarstw agroturystycznych, co stanowiło blisko 38% ogólnej ich liczby w województwie podkarpackim (por. tabela 4). Dodatkowo w latach 2004-2012 odnotowano wzrost liczby gospodarstw na terenie powiatu bieszczadzkiego (o ponad 26%).

Tabela 4

Liczba gospodarstwa agroturystycznych w badanych powiatach w latach 2004-2012* na tle województwa podkarpackiego

Wyszczególnienie	Liczba gospodarstw agroturystycznych w latach			Liczba pokoi w latach			Liczba miejsc noclegowych w latach		
	2004	2008	2012	2004	2008	2012	2004	2008	2012
<i>Woj. podkarpackie</i>	577	630	623	2 026	2 320	2 333	5 175	5 931	6 005
<i>Powiat bieszczadzki</i>	53	64	67	189	238	273	532	697	813
Czarna	11	12	13	39	41	49	124	128	163
Lutowiska	11	12	12	44	49	49	115	127	127
Ustrzyki Dolne	31	40	42	106	148	175	293	442	523
<i>Powiat leski</i>	167	167	168	747	745	754	1 848	1 852	1 870
Baligród	17	18	18	59	60	60	154	162	162
Cisna	19	18	19	96	91	100	250	233	251
Lesko	26	26	26	83	85	85	203	216	216
Olszanica	20	20	20	77	77	77	196	196	196
Solina	85	85	85	432	432	432	1 045	1 045	1 045

* Dane na koniec marca 2012 r.

Źródło: PODR Boguchwała.

⁶ Dane uzyskane z banku danych lokalnych, <http://www.stat.gov.pl>.

Rozwój agroturystyki i turystyki wiejskiej daje możliwości właścicielom gospodarstw rolnych na pozyskanie dodatkowych źródeł dochodu, a w przypadku badanych powiatów mających charakter typowo rolniczy jest to szczególnie ważne.

Reasumując należy stwierdzić, że obszary przyrodniczo cenne odgrywają podwójną rolę w realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. Z jednej strony ich funkcjonowanie bezpośrednio wiąże się z przepisami prawa w zakresie ochrony przyrody i środowiska (m.in. poprzez utrzymywanie dobrego stanu ekologicznego wód i gleb, bogactwa siedlisk i różnorodności biologicznej oraz odtwarzanie walorów krajobrazowych). Z drugiej natomiast stanowią nieodłączny element krajobrazu wiejskiego, dzięki czemu może rozwijać się pozarolnicza działalność gospodarcza, która stanowi podstawę funkcjonowania społeczności wiejskiej tych terenów.

Podsumowanie

Najcenniejsze zasoby i walory środowiska przyrodniczego, w tym szczególnie zlokalizowane na obszarach chronionych, muszą podlegać szczególnej ochronie, ale w miarę możliwości powinny również stwarzać szansę rozwoju przedsiębiorczości, która stanowi podstawę rozwoju społeczno-gospodarczego. W przeciwnym razie Polska popełni błąd Niemiec, które, chcąc chronić środowisko w Bawarii, wprowadziły takie przepisy, iż ostatecznie teren ten znacznie się wyludnił⁷.

Duże ograniczenia w gospodarczym wykorzystaniu terenów w obu analizowanych powiatach nie powinny hamować rozwoju społeczno-gospodarczego, ale stanowić szansę-główny czynnik napędzający a nie hamujący rozwój społeczno-gospodarczy. Dlatego też należy poszukiwać takich rozwiązań, które z jednej strony zapewniłyby ochronę przyrody a z drugiej dały możliwość rozwijania pozarolniczej działalności gospodarczej.

Bibliografia

- Czudec A., *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionu górskiego* (na przykładzie polskich Karpat), Wydawnictwo UR, Rzeszów 2010.
- Ferber A., *Jak przygotować inwestycję komunalną na obszarze Natura 2000*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 60.
- Kłodziński M., Rosner A., *Małe średnie firmy a rozwój gospodarczy obszarów wiejskich*, (w:) Kłodziński M., Rosner A. (red.), *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich wschodniego i zachodniego pogranicza*, PAN, IRWiR, Warszawa 2000.
- Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, (w:) Kłodziński M. (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

Non-agricultural Economic Activity in Rural Areas of High Natural Values

Summary

The realisation of the sustainable development policy requires undertaking activities aimed at such managing the area, which will ensure its future development with possible accessibility to na-

⁷ A. Ferber, *Jak przygotować inwestycję komunalną na obszarze Natura 2000*, „Gazeta Prawna” 26.03.2008.

ture resources. Results of the research have proved that both the districts of Bieszczady and Lesko have been dominated by forms of nature protection as well as by Nature 2000, which is perceived as a barrier to development of entrepreneurship, as a factor inhibiting economic development and restricting investments. However, in the years 2006-2011, there was no dramatic decline in the number of economic units. Nevertheless, the small number of economic units, which deal with services connected with accommodation and catering, is disturbing. The shortage in this respect may try to fill up guest houses, which reached the number of 235 in 2012. It constituted nearly 38% of their total number in the Podkarpackie Province.

Key words: enterprise, areas with legal forms of protection, sustainable development.

JEL codes: Q01, R11

Несельскохозяйственная экономическая деятельность в сельских районах с высокой природной ценностью

Резюме

Осуществление политики устойчивого развития требует предприятия действий, направленных на такое управление территорией, которое обеспечит ее будущее развитие с возможностью пользования природными ресурсами. Результаты исследований показали, что как в Бещадском, так и Леском повятах (районах) преобладают территории, защищаемые по закону, в том числе и программой Natura 2000, которая воспринимается в качестве барьера для развития предпринимательства, фактор, тормозящий экономический рост и ограничивающий инвестиции. В 2006-2011 гг., однако, не наступило резкое снижение числа экономических субъектов. Несмотря на это, беспокоит небольшое число экономических субъектов, занимающихся услугами, в том числе связанными с жильем и питанием. Дефицит в этом отношении могут попытаться восполнить агротуристские хозяйства, число которых в 2012 году составило 235 единиц, что составляло почти 38% их общей численности в Подкарпатском воеводстве.

Ключевые слова: предпринимательство; территории, защищаемые по закону; устойчивое развитие.

Коды JEL: Q01, R11

Katarzyna Kokoszka
 Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

WYMIARY SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI ROLNICTWA W ŚWIETLE KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU ROLNICTWA I TERENÓW WIEJSKICH

Streszczenie

W artykule podjęto próbę przedstawienia wielowymiarowości koncepcji rolnictwa odpowiedzialnego społecznie, która zaczerpnięta z nauk o przedsiębiorstwie może być sposobem interpretacji wybranych aspektów idei zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Przedstawiając wybrane elementy składowe pojęcia odpowiedzialności społecznej rolnictwa w opracowaniu zaprezentowano relacje, które zachodzą między rolnikami-producentami a:

- konsumentami (w wymiarze bezpieczeństwa żywności),
- biosferą (w aspekcie zapewnienia odpowiedniej jakości środowiska),
- przyszłymi pokoleniami (w sensie realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa).

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój terenów wiejskich, odpowiedzialność społeczna rolnictwa, rolnictwo zrównoważone.

Kody JEL: Q01

Wstęp

Rozwój zrównoważony obszarów wiejskich powinien być podporządkowany osiągnięciu dwóch najważniejszych celów kierunkowych, a mianowicie tworzeniu warunków do zapewnienia pracy i satysfakcjonującego poziomu życia ludności wiejskiej bardzo szeroko pojętego, bo obejmującego również aspekty kulturowe¹ oraz zachowaniu pożądanej jakości środowiska naturalnego, którego to rolnictwo jest jednym z głównych „beneficjentów”. Panujące dotychczas przekonanie, że rolą i obowiązkiem rolnictwa jest produkowanie żywności w ilościach pokrywających potrzeby wyżywieniowe i po akceptowalnych społecznie kosztach, należy wyraźnie skorygować o postulat pogodzenia wolumenu produkcji z wymaganiami zdrowotnymi. Będąc integralnym składnikiem ekosystemu, rolnictwo ma niezbywalny obowiązek zachowania środowiska naturalnego, w jakim istnieje i rozwija się. Agrosystemy, pojmowane jako zespół cech ekologicznych istotnych dla trwania i rozwoju rolnictwa, muszą zachować zdolność do samoodnawiania się, co stanowi nie tylko warunek zachowania ciągłości procesu produkcji żywności, ale także zachowania życia².

¹ Dla licznych socjologów wsi społeczność i kultura chłopska to „cząstkowa społeczność” i „cząstkowa kultura” stanowiąca element złożonego społeczeństwa i decydująca o jego kondycji jako całości. Szerzej na ten temat: R. Redfield, *Peasant Society and Culture*, Chicago 1956, cyt. za K. Romaniszyn, *Antropologiczny wizerunek społeczności i gospodarki chłopskiej: przegląd i krytyka stanowisk*, „Wieś i Rolnictwo” 1997, nr 2(95), s. 91.

² A. Woś, *Cele ekonomiczne i ekologiczne w strategii rozwoju rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 1996, nr 1(90), s. 10.

Pogodzenie osiągnięcia dwóch głównych celów rolnictwa (ekonomicznego i środowiskowego) może okazać się w praktyce niezwykle trudne, zważywszy na to, że postrzegamy rolnictwo, czy też szerszej tereny wiejskie, holistycznie – nie tylko jako odrębną gałąź gospodarki, ale również jako immanentną część składową systemu społeczno-kulturowego. Dodawszy długoterminową optykę rozwoju zrównoważonego, otrzymujemy ambitne zadanie połączenia efektywności ekonomicznej z wymogami ekologicznymi przy uwzględnieniu aspektów społecznych. Tradycyjny punkt widzenia, ujmujący problemy rolnictwa jedynie w aspekcie ilościowego wzrostu produkcji żywności czy innych surowców, pomija pozaekonomiczne aspekty rolnictwa, a przecież oczywiste jest spełnianie przez przestrzeń wiejską i rolniczą wielu funkcji o charakterze wypoczynkowym, wyrównawczym ekologicznie, społeczno-kulturowym³. Warto zaznaczyć, że spełnianie tych funkcji może stać się także elementem systemu ekonomicznego, o tyle, o ile będą postrzegane jako źródła czerpania zysków przez ludność rolniczą oraz systemu społecznego jeśli służyć będą poprawie jakości życia.

Celem opracowania jest rozwiązanie problemu zrównoważonego rolnictwa terenów wiejskich i rolnictwa z perspektywy odpowiedzialności rolnika jako producenta żywności i użytkownika zasobów naturalnych na terenach wiejskich wobec obecnego konsumenta i przyszłych pokoleń. W pracy przyjęto, że odpowiedzialność ta jest wieloaspektowa i różnicowana – zarówno gdy chodzi o podmioty, których funkcjonowanie zależy od produkcji rolniczej (dostarczanie żywności, wpływ rolnictwa na środowisko przyrodnicze), jak i perspektywę czasową (szczególnie ważną z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju).

Koncepcja odpowiedzialności społecznej rolnictwa

Teoretycznych podstaw odpowiedzialności społecznej w rolnictwie można szukać w dobrze znanej koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, dzięki której przedsiębiorstwa na etapie budowania strategii dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne i ochronę środowiska, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy. Bycie odpowiedzialnym nie oznacza tylko spełnienia wszystkich wymogów formalnych i prawnych, ale oprócz tego zwiększone inwestycje w zasoby ludzkie, w ochronę środowiska i relacje z otoczeniem firmy, czyli dobrowolne zaangażowanie. Społeczna odpowiedzialność jest procesem, w ramach którego przedsiębiorstwa zarządzają swoimi relacjami z różnorodnymi podmiotami; jest to więc efektywna strategia zarządzania, która poprzez prowadzenie dialogu społecznego na poziomie lokalnym przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw na poziomie globalnym i jednocześnie kształtuje warunki dla zrównoważonego rozwoju społecznego i ekonomicznego. Odpowiedzialny biznes to podejście strategiczne, długofalowe, oparte na zasadach dialogu społecznego i poszukiwaniu rozwiązań korzystnych tak dla przedsiębiorstwa, jak i jego całego otoczenia, pracowników i społeczności, w której działa firma. Odpowiedzialność firmy oznacza zwiększone inwestycje w zasoby ludzkie, ochronę środowiska i relacje z otoczeniem firmy⁴.

Na zasadzie inkorporacji powyższego pojęcia z dziedziny zarządzania w literaturze przedmiotu pojawiło się określenie „rolnictwo odpowiedzialne”. W jakimś stopniu uwzględnia ono postulaty rolnictwa zintegrowanego, sugerującego ograniczenie chemicz-

³ E. Kośmicki, *Kryzys ekologiczny rolnictwa europejskiego a sytuacja rolnictwa polskiego*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1(21), s. 140-141.

⁴ Departament Pożytku Publicznego <http://www.pozytek.gov.pl/Spoleczna,odpowiedzialnosc,biznesu,464.html> [dostęp: 20.04.2012].

nych środków wspomagających uprawę i hodowlę. Inicjatywa wprowadzenia tego terminu do nauk rolniczych, z którą wyszła firma produkująca środki ochrony roślin Syngenta, zdaje się przekraczać ramy akcji li tylko wizerunkowej i staje się wyrazem odpowiedzialności, do której poczuwa się firma, zarówno wobec swoich klientów, jak i konsumentów.

Można uznać, że odpowiedzialność społeczna rolnictwa i gospodarowania na terenach wiejskich wychodzi naprzeciw oczekiwaniom zarówno rynkowym, jak i społecznym. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z antropopresją konwencjonalnego modelu rolnictwa, które generując negatywne efekty środowiskowe i będąc nastawione na intensyfikację staje się coraz bardziej kosztowne. Rolnictwo odpowiedzialne społecznie, mając na uwadze rachunek ekonomiczny uwzględniający koszty alternatywne oraz koszty społeczne (choćby wpływ na zdrowie człowieka) choć wymaga znacznych nakładów, prowadzić może *per saldo* do obniżenia kosztów. Z drugiej zaś strony, rosnąca świadomość konsumentcka i powszechny dostęp do informacji odnośnie uciążliwości produkcji rolniczej i jej wpływu na otoczenie, wymusza niejako zmiany w sposobie rolniczego gospodarowania na terenach wiejskich.

Patrząc jednak holistycznie na pojęcie odpowiedzialności społecznej rolnictwa, gospodarowania na terenach wiejskich należałoby rozumieć ją wielorako, jako system złożony z następujących elementów:

1. odpowiedzialność względem konsumentów, jako zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego;
2. odpowiedzialność względem biosfery, rozumiana jako minimalizacja zanieczyszczeń, optymalizacja wykorzystania nawozów, środków zwalczania chwastów czy szkodników, ograniczenie wpływu na zmiany klimatu; tutaj pojęcie „odpowiedzialność społeczna” odnosić się będzie bezpośrednio do samych rolników, podmiotów bezpośrednio korzystających z zasobów naturalnych;
3. odpowiedzialność względem przyszłych pokoleń w sensie wdrażania idei zrównoważonego rolnictwa⁵.

Bezpieczeństwo żywnościowe, jako warunek podstawowy odpowiedzialnego rolnictwa

Pojęcie bezpieczeństwa żywności ma generalnie dwa wymiary – zdrowotny i środowiskowy. Należy podkreślić, że aspekt zdrowotny dotyczy nie tylko unikania toksyczności produktów żywnościowych, lecz coraz częściej dotyczy jej jakości i naturalnego pochodzenia⁶. Można zauważyć, że w ostatnich latach wyraźnie wzrosło zainteresowanie konsumentów tym aspektem produkcji i dystrybucji żywności. Należy przy tym zaznaczyć, że w problematyce bezpieczeństwa żywnościowego w krajach wysoko rozwiniętych znacząco przesunięte zostały akcenty z bezpieczeństwa żywnościowego (w sensie dostępności) na bezpieczeństwo żywności (aspekty jakości).

⁵ W ostatniej publikacji Światowej Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) pojawia się koncepcja nazwana *climate smart agriculture*, którą organizacja promuje jako sposób na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i poprawy warunków życia na świecie.

⁶ Wskazuje się, że Unia Europejska ma jeden z najlepszych systemów bezpieczeństwa żywności na świecie. Niektóre z kluczowych elementów europejskiego systemu bezpieczeństwa żywności to: Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Agency – EFSA), Wspólnotowe Laboratoria Odniesienia (European Reference Laboratories – EURLs) czy szeroka paleta specyficznych regulacji dotyczących m.in. zanieczyszczeń chorób odzwierzęcych czy odpadów. Por.: K. Maruszewski, *Dostęp do bezpiecznej żywności – podstawowe prawo człowieka – jak długo?*, „Blіższe Brukseli” 2011, nr 8, s. 14.

Wiodącą zasadą polityki bezpieczeństwa żywności powinno być kompleksowe podejście, obejmujące wszystkie elementy łańcucha żywnościowego, w tym produkcję żywności, zdrowie roślin i zwierząt, dobrostan zwierząt, produkcję pierwotną, przetwarzanie żywności, jej składowanie, transport, sprzedaż detaliczną, import oraz eksport. To wielostronne, zintegrowane podejście, z jasno określonym zakresem odpowiedzialności podmiotów oraz właściwych organów działających w sektorze żywności i pasz, zapewnia większą spójność, skuteczność i dynamikę polityki w dziedzinie bezpieczeństwa.

Na straży normalizacji, określającej jakość żywności i służącej przede wszystkim ochronie zdrowia konsumenta, stoi Kodeks Żywnościowy FAO /WHO (*Codex Alimentarius*). Obok norm jakościowych Kodeks zestawia główne rodzaje żywności, zarówno przetworzonej, jak i półprzetworzonej, oraz surowce trafiające do konsumenta. Zalecenia Kodeksu dotyczą higieny i jakości żywnościowej, a w szczególności skażeń mikrobiologicznych, chemicznych, zaleceń dotyczących dodatków do żywności, zasad deklaracji dotyczących znakowania żywności (*labelling*), metody badań oraz pobierania próbek do badań.

Problemowi bezpieczeństwa żywnościowego można nadać zarówno optykę krajową, jak i międzynarodową, stosując jednocześnie instrumentarium wewnętrznej polityki ochrony środowiska oraz włączając się w inicjatywy ogólnoświatowe. Wśród znaczących inicjatyw dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego należy wymienić Raport Unijnej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, który zwracał szczególną uwagę na niebezpieczne tendencje zmian cen na rynku artykułów żywnościowych⁷. Raport wskazał również, że Unia Europejska powinna podjąć inicjatywę utworzenia wymogu inwentaryzacji żywności światowej oraz wprowadzenia obowiązkowych programów tworzenia zapasów żywności na skalę światową. Programy takie zapewniłyby dostępność pożywienia oraz lepszy system magazynowania kluczowych składników produkcyjnych (protein, nawozów, ziaren, pestycydów) w krajach rozwijających się, zwłaszcza przez zaangażowanie do współpracy podmiotów sektora prywatnego, w tym rolników.

Bezpośrednio z kwestią bezpieczeństwa żywnościowego wiąże się także dokument *European Union 2020 Resource Efficiency Flagship*, wskazujący strategiczne ramy dotyczące bardziej zrównoważonego i efektywnego użycia zasobów naturalnych. Znaczną część dokumentu poświęcono środowiskowemu zrównoważeniu łańcucha żywnościowego, a także minimalizacji zjawiska marnowania żywności⁸.

W szczególnym przypadku bezpieczeństwo żywności może dotyczyć problemu znakowania żywności wyjątkowej jakości – ecolabellingu, mając na uwadze, że zawsze będzie pewna grupa konsumentów, którym zależeć będzie na możliwości rozpoznania produktów szczególnie wysokiej jakości, certyfikowanych⁹.

Odpowiedzialność społeczną rolnictwa w tej sferze można postrzegać jako wielowymiarową, bo dotyczyć będzie zarówno dobrych praktyk rolniczych w uprawie i hodowli, odpowiedniego gospodarowania zasobami naturalnymi; będzie także pochodną prowadzonej polityki ochrony środowiska czy też presji ze strony organizacji ekologicznych.

⁷ Zgodnie z szacunkami Banku Światowego, ponad 860 mln ludzi na świecie dotkniętych jest głodem, a w perspektywie obecnego kryzysu liczba ta może wzrosnąć o kolejnych 100 mln. Ceny produktów zmniejszyły się do poziomu z 2006 r., ale Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa – FAO oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD obawiają się, że ceny mogą ulec jeszcze większym wahaniom oraz, że zapotrzebowanie na żywność do 2050 r. może się podwoić.

⁸ Problem ten związany ze współczesnym modelem konsumpcji (konsumeryzmem) jest szeroko dyskutowany na forum międzynarodowym, np. *Preparatory study on food waste across EU 27*, October 2010, *Global food losses and food waste*, FAO, May 2011.

⁹ Według pilotażowego projektu Parlamentu Europejskiego, badającego możliwość wprowadzenia wspólnego europejskiego znaku jakości, w Europie jest ponad 450 znaków jakości, które stosowane są przez poszczególne kraje.

Odpowiedzialność rolnictwa względem biosfery

Poprzez „rolnictwo odpowiedzialne” rozumie się integrowanie wiedzy i doświadczenia oraz wysiłków różnych środowisk, w tym naukowych, zmierzających do podnoszenia świadomości użytkowników i pomocy we wdrażaniu dobrej praktyki rolniczej na przykład w zakresie stosowania środków ochrony roślin. W tym kontekście obejmuje to zagadnienia ochrony osobistej wykonawców zabiegów, prawidłowego użytkowania sprzętu, w tym doboru odpowiednich dawek cieczy, rozpylaczy i parametrów pracy opryskiwaczy, bezpiecznego napełniania i mycia sprzętu oraz zagospodarowania pozostałości, w tym opakowań po środkach ochrony roślin. Stosowanie dobrej praktyki, wymagające przede wszystkim wiedzy, staranności, świadomego działania i wysiłku organizacyjnego rolnika przekłada się na liczne korzyści. Chodzi tu nade wszystko o zdrowie ludzi oraz zapewnienie skuteczności zabiegów, a tym samym o podniesienie efektywności ochrony roślin¹⁰.

Rolnictwo odpowiedzialne w takiej formie stanowi jedynie wycinek holistycznego pojęcia, którym jest odpowiedzialność społeczna rolnictwa, tak jak sfera ekologiczna jest częścią koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jest to bowiem projekt promujący racjonalne i bezpieczne stosowanie środków ochrony roślin, który jednocześnie udowadnia możliwość współistnienia wydajnego i konkurencyjnego rolnictwa z równoczesnym przestrzeganiem zasad zarówno środowiska, jak i zdrowia człowieka. *De facto* koncepcja ta stanowi inną formę dobrej praktyki rolniczej, która stara się szukać swego uzasadnienia w szerszej perspektywie – odpowiedzialności wobec klientów i producentów.

Postulat uwzględnienia wpływu rolnictwa na zmiany klimatu światowego oraz warunków funkcjonowania rolnictwa przy wyraźnych i turbulentnych zmianach klimatu został podniesiony w Raporcie *Międzynarodowa ocena wpływu nauk i technologii rolniczych na rozwój (International Assessment on Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD)*¹¹. Podkreśla się w nim, że aby stawić czoła skutkom spodziewanych zmian klimatycznych, główne znaczenie należy nadać wiedzy, nauce i technologii rolniczej, które przyczynią się do zwiększenia możliwości adaptacyjnych i poprawę elastyczności poprzez ukierunkowanie zarządzania różnorodnością biologiczną. Proponowane działania obejmują: zarządzanie irygacją, technologie uprawy i konserwacji obszarów wodnych, dywersyfikację systemów rolnych, ochronę rolnej różnorodności biologicznej oraz kontrolę plazmy zarodkowej pod względem tolerancji na zmiany klimatu.

Należy również pamiętać, że w dużym stopniu to właśnie rolnictwo przyczynia się do zwiększenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Obniżając emisję gazów oraz stosując techniki uprawy zwiększające zawartość glebowego dwutlenku węgla rolnictwo może przyczynić się do łagodzenia zmian klimatycznych. W rzeczywistości, poprzez jednoczesne zwiększanie zawartości glebowego dwutlenku węgla i stosowania odpornych systemów uprawnych, wiele zróżnicowanych systemów rolnych realizuje w praktyce zarówno strategię łagodzenia, jak i przystosowywania się do zmian klimatu.

Kwestie odpowiedzialności rolnictwa można odnieść również do problemu dobrostanu zwierząt. Wraz z traktatem lizbońskim zwierzęta uznano za istoty zdolne do odczuwania, a Komisja Europejska przyjęła nową strategię na rzecz poprawy warunków dobrostanu zwierząt w odniesieniu do zwierząt hodowanych w gospodarstwach, żyjących w ogrodach zoologicznych i wykorzystywanych do doświadczeń. Strategia Unii Europejskiej, nale-

¹⁰ <http://www.ppr.pl/artykul-rolnictwo-odpowiedzialne-wedlug-syngenta-168525.php> [dostęp: 20.04.2012].

¹¹ J. Cotter, R. Tirrado, *Problem: bezpieczeństwo żywnościowe a zmiany klimatu, rozwiązanie: różnorodność biologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Exeter, Exeter 2008, s. 4.

żąca do jednych z najbardziej restrykcyjnych na świecie, w zakresie dobrostanu zwierząt zakłada wielopoziomowe podejście obejmujące¹²:

- zajęcie się ogólnoeuropejskimi problemami przy wykorzystaniu kilku ogólnych zasad, które pozwolą na uproszczenie przepisów i ich lepsze egzekwowanie;
- poprawę jakości szkoleń dla posiadaczy zwierząt i lekarzy weterynarii, którzy przeprowadzają kontrolę gospodarstw rolnych;
- wspieranie państw Unii Europejskiej w ich dążeniach do zgodności z unijnymi przepisami;
- rozwój międzynarodowej współpracy na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt;
- lepsze przekazywanie informacji konsumentom oraz ułatwienie podejmowania decyzji dotyczących zakupów z uwzględnieniem czynników związanych z dobrotanem zwierząt.

Reasumując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że odpowiedzialność społeczna rolnictwa, widziana przez pryzmat zachowania odpowiedniej jakości biosfery, może być postrzegana jako praktyczna realizacja postulatów wynikających z urzeczywistnienia ekologicznego wymiaru zrównoważonego rozwoju rolnictwa i terenów wiejskich.

Spoleczna odpowiedzialność rolnictwa dotycząca perspektywy międzypokoleniowej

Wydaje się kwestią bezdyskusyjną, że tradycyjny paradygmat rozwoju i modernizacji oparty na industrializacji i urbanizacji jest niewłaściwy, bowiem nie uwzględnia optyki zrównoważonego rozwoju. Obszary wiejskie w wielu regionach świata przyciągają zasoby i zyskują na atrakcyjności i konkurencyjności, ponieważ wiejskość może być atutem rozwojowym i pozytywną wartością cywilizacyjną¹³. Dotychczasowe, sektorowe podejście do rozwoju było niewystarczające, czy to ze względu na zbyt wąskie pojmowanie rozwoju (tylko przez pryzmat efektywności ekonomicznej czy wielkości produkcji), czy też ze względu na fakt, że działalność rolnicza rodzi skutki, które dotyczą całą społeczność (zarówno gdy chodzi o uciążliwość środowiskową, jak i w przypadku publicznego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i samego rolnictwa). A zatem należałoby odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób połączyć funkcje rolnictwa sensu stricto z polityką wobec terenów wiejskich, która kojarzyć powinna cele gospodarcze i społeczne z ekologicznymi. To wydaje się być najważniejszym postulatem do wypełnienia, zważywszy, iż rozwój jest tym, co czynią jednostki i grupy społeczne, a nie tym co jest robione dla nich. W koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich dominuje podejście terytorialne i kompleksowe, uwzględniające produkcyjne, społeczne, kulturalne i przyrodnicze aspekty rozwoju. Jednocześnie łączy w sobie działania na różnych szczeblach: globalnym, międzynarodowym (np. w obrębie Unii Europejskiej), krajowym, regionalnym i lokalnym, co gwarantuje z jednej strony odpowiednie umocowanie prawne i finansowe, a z drugiej strony przekłada się na działania praktyczne.

Rozwinięcie idei rolnictwa zrównoważonego znajduje swój wyraz chociażby w dobrach publicznych, które wytwarza rolnictwo, a związanych z krajobrazem, zachowaniem bioróżnorodności, pozytywnym oddziaływaniem na środowisko naturalne. Wiąże się to także z koncepcją zmian w obrębie Wspólnej Polityki Rolnej, a mianowicie z wyodrębnie-

¹² *Strategia UE w zakresie dobrostanu zwierząt – 2012-2015*, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów, Bruksela 2012, s. 11.

¹³ E. Saraceno, *Recent Trends in Rural Development and Their Conceptualisation*, "Journal of Rural Studies" 2002, No. 4, Vol. 10.

niem obszarów wiejskich o wysokich walorach przyrodniczych HNV (*High Nature Value*) i odpłatności za usługi środowiskowe świadczone w zakresie prowadzenia rolniczej działalności produkcyjnej na takich terenach.

To, w jakim stopniu będzie możliwa realizacja koncepcji rolnictwa zrównoważonego, a zatem zachowującego zasoby naturalne w stanie nieograniczającym przyszłym pokoleniom korzystania z nich zależy od wielu czynników. Z perspektywy europejskiej będzie to pochodną realizowanego scenariusza *Wspólnej Polityki Rolnej*¹⁴:

- jeśli wybrany zostanie wariant wprowadzający dalsze stopniowe zmiany do obecnych ram polityki, rozwijający jej dobrze funkcjonujące aspekty, a ulepszający najbardziej krytykowane obszary WPR, to należy przypuszczać, że obecna WPR zostanie względnie ustabilizowana, z przesunięciem punktu ciężkości na rolnictwo, jako główny jej element, z obocznymi jedynie funkcjami regionalnymi, dotyczącymi obszarów wiejskich;
- wprowadzenie wariantu w którym dokonuje się restrukturyzacja polityki w kierunku większej przejrzystości stosowanych instrumentów, większej wydajności wydatków publicznych oraz koncentrację na wartości dodanej, dałoby szansę na sprostanie środowiskowym, gospodarczym i społecznym wyzwaniom przed jakimi stoi rolnictwo i tereny wiejskie;
- najmniej prawdopodobne rozwiązanie, zakładające głęboką reformę WPR, skoncentrowane na celach w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałaniu zmianom klimatu, ograniczające wsparcie dochodów a przeznaczenie większych środków na rozwój obszarów wiejskich, pozwoliłoby na tworzenie regionalnych strategii rozwoju.

Podsumowanie

Koncepcja odpowiedzialności społecznej rolnictwa może być postrzegana jako odpowiedź na współczesne zmiany zachodzące w relacji konsument-producent, producent-społeczność lokalna. Rosnące zainteresowanie sprawami ekologii, efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych, uciążliwości konkretnych modeli gospodarowania na terenach wiejskich sprawia, że odpowiedzialność względem społeczeństwa, odnosząca się do efektów tego gospodarowania, nie jest tylko zabiegiem marketingowym lecz przekłada się na decyzje rynkowe konsumentów.

Społeczna odpowiedzialność rolnictwa jest pojęciem złożonym w sensie podmiotowym – dotyczy bowiem zarówno producentów, konsumentów, instytucji odpowiedzialnych za kreację warunków rozwoju sektora rolniczego, instrumentów ochrony środowiska czy będących odpowiedzialnymi za kontrolę oraz w sensie przedmiotowym – odnosi się do wszystkich elementów biosfery, będącej podstawą produkcji rolniczej czy też produkowanej żywności.

Wielowymiarowość społecznej odpowiedzialności rolnictwa, w tym wysokie wymagania, które stawia się producentom żywności, czynią zeń raczej zbiór zaleceń, które w obliczu realizacji mogą okazać się zbyt kosztowne, gdy spojrzeć na nie tylko i wyłącznie z perspektywy pojedynczego producenta.

Odpowiedzialność społeczna rolnictwa powinna być efektem pewnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy świadomym konsumentem, który jest gotowy zapłacić za towar wysokiej, szczególnej jakości oraz odpowiedzialnym producentem, który jest gwarantem jakości zarówno dóbr jakie oferuje na rynku, jak i biosfery, z której zasobów korzysta.

¹⁴ *WPR do 2020 – sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*. KOM (2010) 672.

Ewentualne uwzględnianie kosztów odpowiedzialności społecznej rolnictwa w cenach dóbr może zostać utrudnione przez czynniki natury zewnętrznej – np. konkurencję międzynarodową, która produkując „nieodpowiedzialnie” może oferować konsumentom niższe ceny.

Bibliografia

- Cotter J., Tirrado R., *Problem: bezpieczeństwo żywnościowe a zmiany klimatu, rozwiązanie: różnorodność biologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Exeter 2008.
- Kośmicki E. *Kryzys ekologiczny rolnictwa europejskiego a sytuacja rolnictwa polskiego*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1(21).
- Maruszewski K., *Dostęp do bezpiecznej żywności – podstawowe prawo człowieka – jak długo?* „Blżej Brukseli” 2011, nr 8.
- Redfield R., *Peasant Society and Culture*, Chicago 1956, cyt. za: Romaniszyn K. *Antropologiczny wizerunek społeczności i gospodarki chłopskiej: przegląd i krytyka stanowisk*, „Wieś i Rolnictwo” 1997, nr 2(95).
- Saraceno E., *Recent Trends in Rural Development and Their Conceptualisation*, „Journal of Rural Studies” 2002, Vol. 10, No. 4.
- Strategia UE w zakresie dobrostanu zwierząt – 2012-2015*, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów, Bruksela 2012.
- Woś A., *Cele ekonomiczne i ekologiczne w strategii rozwoju rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 1996, Nr 1(90).
- WPR do 2020 – sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, KOM (2010) 672.
- <http://www.pozYTEK.gov.pl/Spoleczna,odpowiedzialnosc,biznesu,464.html>
- <http://www.ppr.pl/artykul-rolnictwo-odpowiedzialne-wedlug-syngenta-168525.php>

Dimensions of Social Responsibility of Agriculture in the Light of the Concept of Sustainable Development of Agriculture and Rural Areas

Summary

The article presents the multidimensional idea of socially responsible agriculture, which stems from the management concept and could be a way of interpretation of chosen aspects of sustainable development of agriculture. Presenting the selected components of social responsibility in agriculture, article shows relations between farmers-producers and:

- consumers (in terms of food safety),
- biosphere (in the aspect of ensuring environment adequate quality),
- future generations (in the sense of implementation of the concept of agriculture sustainable development).

Key words: sustainable development of rural areas, social responsibility of agriculture, sustainable agriculture.

JEL codes: Q01

Меры социальной ответственности сельского хозяйства в свете концепции устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов

Резюме

В статье предприняли попытку представить многомерность концепции социально ответственного сельского хозяйства, которая, взятая из наук о предприятии, может быть способом толкования избранных аспектов идеи устойчивого развития сельского хозяйства. Представляя избранные составные части понятия социальной ответственности сельского хозяйства, в разработке указали отношения между фермерами-производителями и:

- потребителями (с точки зрения безопасности пищевых продуктов),
- биосферой (в аспекте обеспечения соответствующего качества окружающей среды),
- будущими поколениями (в смысле осуществления концепции устойчивого развития сельского хозяйства).

Ключевые слова: устойчивое развитие сельских районов, социальная ответственность сельского хозяйства, устойчивое сельское хозяйство.

Коды JEL: Q01

Anna Kuczuk
Politechnika Opolska

ZARZĄDZANIE ŚRODOWISKOWE NA POZIOMIE GOSPODARSTWA ROLNEGO

Streszczenie

Zarządzanie środowiskowe na poziomie gospodarstwa rolnego sprowadza się do przestrzegania zasad dobrej praktyki rolniczej. Podstawowymi wskaźnikami, pozwalającymi ocenić poprawność zarządzania gospodarstwem rolnym z punktu widzenia uwzględniania zasad dobrej praktyki rolniczej, są m.in.: struktura zasiewów i poprawny płodozmian, bilans glebowej materii organicznej, zastosowane nawożenie mineralne i naturalne, czy też bilans składników pokarmowych. W prezentowanym artykule przedstawiono wyniki i analizę wybranych wskaźników organizacji produkcji rolniczej, określających jakość gospodarowania środowiskiem przyrodniczym w gospodarstwach rolnych. Wyniki dotyczą przykładu 21 gospodarstw rolnych województwa opolskiego.

Słowa kluczowe: rolnictwo zrównoważone, bilans substancji organicznej, bilans NPK, zbilansowanie produkcji.

Kody JEL: Q15

Wstęp

Zarządzanie środowiskowe na poziomie gospodarstwa rolnego sprowadza się do przestrzegania co najmniej zasad dobrej praktyki rolniczej. Od tego bowiem zależy możliwość pozyskania dopłat rolno-środowiskowych. Niemniej jednak, już na poziomie wsparć bezpośrednich, zachodzi konieczność przestrzegania zasad wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), co oznacza powiązanie uzyskiwanych płatności ze spełnianiem określonych wymogów, wśród których są te natury środowiskowej.

Jednymi z podstawowych wskaźników pozwalających ocenić poprawność zarządzania gospodarstwem rolnym z punktu widzenia uwzględniania zasad dobrej praktyki rolniczej są m.in.: struktura zasiewów i poprawny płodozmian, bilans glebowej materii organicznej (SO), zastosowane nawożenie mineralne i naturalne, czy też bilans składników pokarmowych (NPK).

W prezentowanym artykule przedstawiono wyniki i analizę wybranych wskaźników organizacji produkcji rolniczej, określających jakość gospodarowania środowiskiem przyrodniczym. Wyniki dotyczą przykładu 21 gospodarstw województwa opolskiego i mogą posłużyć podejmowaniu decyzji odnośnie kierunku zmian w zarządzaniu jakością produkcji na poziomie gospodarstwa rolnego.

Cel i metody badań

Bezpośrednim celem badań było przedstawienie faktycznego stanu organizacji produkcji w gospodarstwach rolnych i tym samym dokonanie oceny zarządzania gospodar-

stwem z punktu widzenia wdrażania zasad ochrony środowiska przyrodniczego. Szczególną uwagę zwrócono na charakterystyczne, najbardziej istotne wskaźniki, pozwalające ocenić jakość gospodarowania środowiskiem w toku produkcji.

Analiza dotyczyła przykładu 21 konwencjonalnych gospodarstw położonych w województwie opolskim. Nie daje to oczywiście podstaw do oceny jakości całej produkcji rolniczej regionu, niemniej wyniki mogą przyczynić się – w przypadku tych gospodarstw, które charakteryzuje środowiskowo szkodliwa organizacja produkcji – do podjęcia decyzji o zmianie sposobu produkcji lub nawet systemu produkcji rolniczej. Dane do analizy zgromadzone zostały poprzez bezpośrednie wywiady z właścicielami gospodarstw rolnych, przeprowadzone przez OODR w Łosiowie. Dotyczą one jednego roku. Wskaźniki organizacji produkcji poddane analizie to:

- a) struktura zasiewów,
- b) bilans glebowej substancji organicznej – (obliczono z wykorzystaniem wskaźników reprodukcji i degradacji gleby wg Eicha i Kundlera^{1,2},
- c) udział zielonych pól,
- d) bilans NPK (obliczono z wykorzystaniem programu MacroBil),
- e) zbilansowanie produkcji roślinnej ze zwierzęcą.

Analiza wybranych elementów zarządzania produkcją rolniczą w gospodarstwach rolnych w aspekcie ochrony środowiska przyrodniczego

Rolnictwo od wieków użytkując środowisko naturalne przekształcało je, posługując się różnymi dostępnymi technikami. Problem zagrożeń, jakie wiążą z rolniczym wykorzystaniem zasobów naturalnych, nie jest bynajmniej nowy i jest wyraźnie postrzegany zarówno przez konsumentów jak i samych rolników. Nadmierne stosowanie nawozów mineralnych, naturalnych, chemicznych środków ochrony roślin, a także wadliwie stosowane zabiegi agrotechniczne, każdorazowo naruszają w trwały sposób równowagę środowiska naturalnego³.

Zarządzanie produkcją w gospodarstwie rolnym, uwzględniające potrzeby ochrony środowiska naturalnego, winno brać pod uwagę jego integralność z otaczającym ekosystemem, a stopień oddziaływania produkcji rolnej na jego jakość nie powinien być większy, niż jest to nieuniknione. Tym samym rolnicy zobowiązani są chronić środowisko, a prawidłowo urządzone i zarządzane gospodarstwo powinno spełniać trzy podstawowe cele pozostające w równowadze: produkcyjno-ekonomiczny, środowiskowy i społeczny⁴.

W realizacji celu środowiskowego niezmiernie ważna jest potrzeba ochrony gleby, jako podstawowego czynnika wytwórczego w rolnictwie. Prawidłowa agrotechnika, uwzględniająca poprawną strukturę zasiewów i płodozmian, stosowanie dozwolonych prawem ilości nawozów mineralnych i naturalnych oraz środków ochrony roślin, pozwala zachować

¹ P. Kundler, D. Eich, J. Liste, *Mehr tun als nur ersetzen: Verstärkte Zufuhr organischer Substanz zum Boden – Wesentliche Voraussetzungen für einen hohen Leistungsanstieg in der Pflanzenproduktion*, "Neue Deutsche Bauernzeitung" 1981, No. 22(36), s. 8-9.

² *Skrócone normatywy produkcji rolnej*, CDR Radom, Radom 2010.

³ M. Halamska, *Rolnicy a środowisko naturalne*, (w): I. Bukraba-Rylska, J. Stacewicz, M. Wieruszewska (red.), *Wież i rolnictwo na rozdrożu*, PAN, IRWiR, Warszawa 1993, s. 24-37.

⁴ *Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej*, MRiRW, MŚ, Warszawa 2002.

glebę w dobrej kulturze rolnej, także długookresową równowagę środowiska wodnego, bioróżnorodności oraz zdrowia konsumentów, poprzez ograniczenie chemicznych środków produkcji rolniczej.

W poniższych podrozdziałach artykułu dokonano analizy i charakterystyki wybranych działań zarządzania produkcją rolniczą w wybranych gospodarstwach województwa opolskiego. Szczególną uwagę poświęcono kwestiom postępowania z glebą, poprzez stosowanie (lub brak) zabiegów ochronnych, wnoszenia nawozów naturalnych i mineralnych oraz prowadzenia zbilansowanej produkcji. Gospodarstwa przyjęte do analizy charakteryzowała mieszana produkcja roślinno-zwierzęca.

Organizacja produkcji roślinnej – użytkowanie gruntów, struktura zasiewów, bilans glebowej substancji organicznej, udział zielonych pól

Organizacja produkcji roślinnej odbywa się w ramach poprawnie ułożonego płodozmianu, który powinien uwzględniać obecność roślin chroniących glebę. Na gruntach ornych (GO), które narażone są na intensywniejszą eksploatację w porównaniu z użytkami zielonymi (TUZ), należy wprowadzać urozmaiconą strukturę zasiewów, międzyplony, wsiewki roślin strączkowych, motylkowatych, traw, stosować nawozy naturalne i organiczne. Sprzyja to regeneracji gleby oraz reprodukcji glebowej substancji organicznej, której w wyniku mineralizacji ubywa rocznie od 2% do 4%⁵. Substancja organiczna i jej przemiany w związki próchniczne odgrywają zasadniczą rolę w tworzeniu i utrzymywaniu na wysokim poziomie żyzność gleby, czyli korzystnych dla wzrostu i plonowania roślin właściwości fizycznych, chemicznych i biologicznych.

Analizowane gospodarstwa rolne charakteryzowała mieszana produkcja roślinno-zwierzęca. Ogólna powierzchnia użytków rolnych (UR) wszystkich gospodarstw wyniosła 1 917,26 ha, w tym powierzchnia GO – 1701,82 ha, TUZ – 201,62 ha i sadów – 4,82 ha.

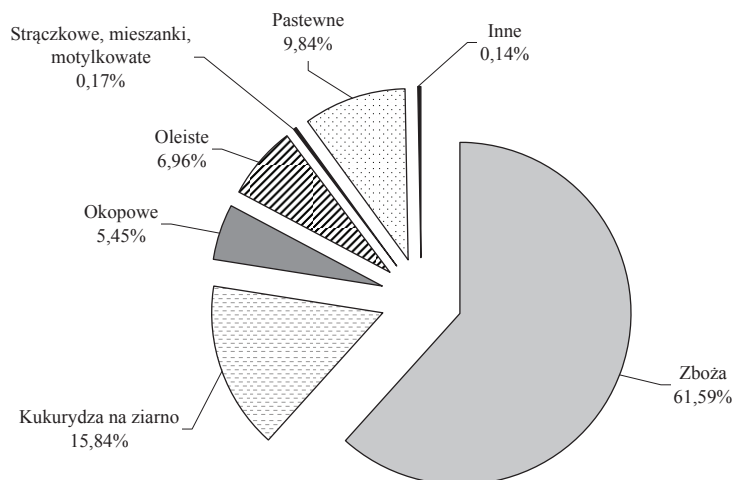
W strukturze zasiewów, dominowały zboża oraz inne rośliny intensywnie wyczerpujące substancję organiczną z gleby. Największy udział w zasiewach przypadł na zboża (ok. 62%) oraz kukurydzę na ziarno (ok. 16%). Nieznaczny był udział roślin wzbogacających glebę w substancję organiczną. Struktura zasiewów przedstawiona na wykresie 1 charakterystyczna jest także dla większości gospodarstw rolnych Polski oraz województwa opolskiego. Niepokojący jest fakt dużego udziału zbóż, roślin okopowych, oleistych i kukurydzy, czyli roślin przyczyniających się do degradacji gleby, jeśli będą uprawiane co roku, przy braku poplonów, przyoranej słomy czy wniesionych nawozów naturalnych, równoważących ubytki substancji organicznej.

Analizowana struktura zasiewów wskazuje na potrzebę jej zmiany w kolejnym roku uprawy. Wśród badanych gospodarstw maksymalny udział zbóż w powierzchni zasiewów wyniósł 90%, najmniejszy – ok. 38%. Osiemnaście gospodarstw wykazywało w strukturze zasiewów ponad 70% udział roślin degradujących glebę⁶.

⁵ S. Gosek, *Substancje organiczne tak samo ważne jak składniki pokarmowe* (cz. I), IUNG-PIB, „Wiadomości Rolnicze – Polska” 2008, nr 09(49), s. 7.

⁶ Dopuszcza się stosowanie uproszczonego płodozmianu, uwzględniający tylko zboża, pod warunkiem wprowadzania poplonów, przyorania słomy czy zastosowania nawozów naturalnych.

Wykres 1
Struktura zasiewów (średnio) w analizowanych gospodarstwach rolnych



Źródło: opracowanie własne.

Struktura zasiewów na GO ma bezpośredni wpływ na bilans SO, który dla każdego gospodarstwa obliczono wykorzystując współczynniki reprodukcji i degradacji wg Eich i Kundlera⁷. Jest on ważnym wskaźnikiem środowiskowym oraz istotnym elementem oceny organizacji produkcji roślinnej, określającym poprawność gospodarowania glebą.

Poza strukturą zasiewów, a w następstwie przyjętym płodozmianem, o dodatnim bilansie SO decyduje obecność poplonów, przyorana słoma, zielona masa oraz nawozy naturalne i organiczne. W każdym z gospodarstw nawozy naturalne wprowadzono w różnych ilościach, w nielicznych wystąpił brak zasiewów poplonów. Średnio bilans SO dla był dodatni i wyniósł 0,15 ton SO/ha GO, niemniej zaobserwowano gospodarstwa o znacznie ujemnym saldzie bilansu (por. wykres 2), w których powinny być podjęte działania sprzyjające utrzymaniu gleby w dobrej kulturze rolnej.

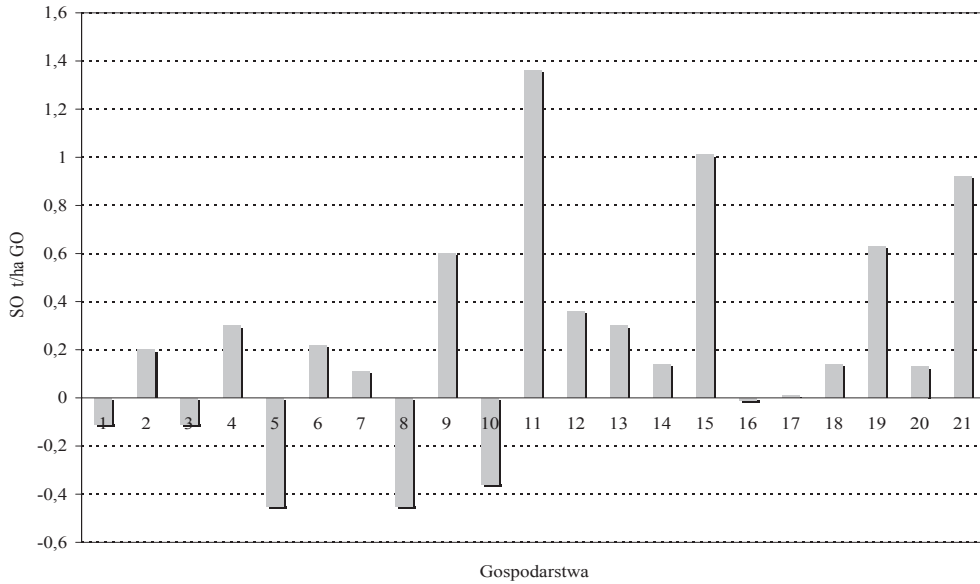
Ochrona gleby, zwłaszcza na GO, polega także na zwiększeniu w zmianowaniu udziału zielonych pól, czyli roślin ozimych, roślin wieloletnich, poplonów, które sprzyjają zmniejszeniu ilości mineralnych form azotu w glebie i jego przemieszczaniu do wód gruntowych. Według zaleceń Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej od 60% do 75% GO powinno pozostawać przez cały rok pod okrywą roślinną⁹. Poplony mają szczególnie duże znaczenie jako rośliny okrywowe, a ich przyorywanie (najlepiej wiosną) dodatkowo sprzyja gromadzeniu materii organicznej w glebie. W badanych gospodarstwach udział zielonych pól w okresie zimy wyniósł od 20% do 100% (por. wykres 3). W gospodarstwach o niskim udziale okrywy roślinnej wskazana jest zmiana struktury zasiewów oraz wprowadzenie poplonów.

⁷ P. Kundler, D. Eich, J. Liste, *op. cit.*

⁸ *Skrócone normatywy produkcji rolnej, op. cit.*

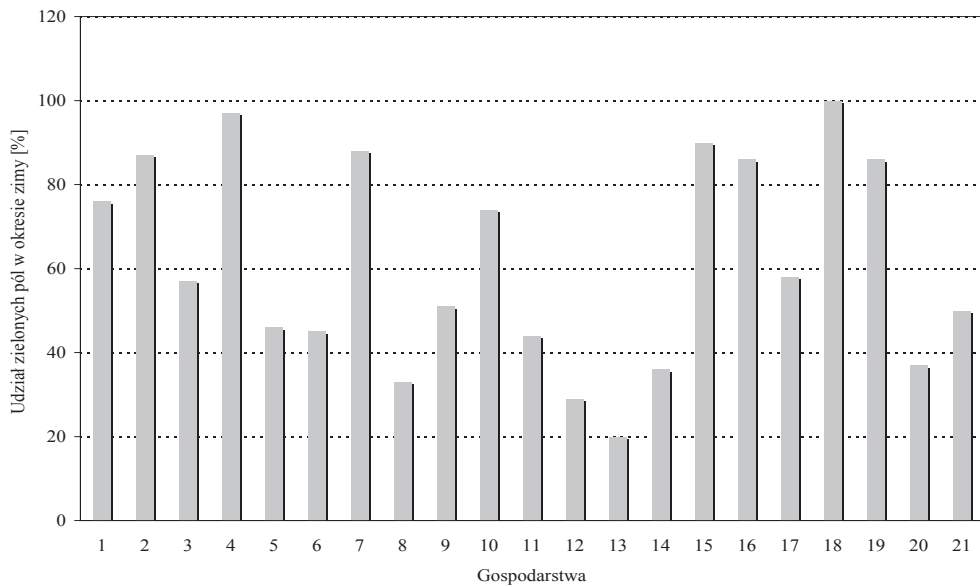
⁹ *Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, op. cit.*

Wykres 2
Bilans SO [t/ha GO]



Źródło: jak w wykresie 1.

Wykres 3
Indeks zielonych pól w okresie zimy (w %)



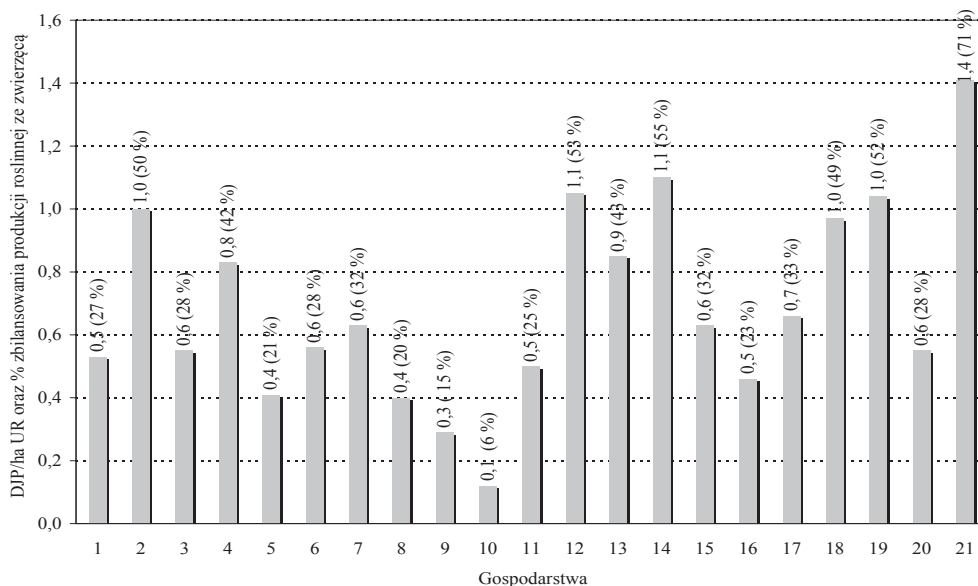
Źródło: jak w wykresie 1.

Organizacja produkcji zwierzęcej – obsada zwierząt, zbilansowanie produkcji roślinnej ze zwierzęcą

Najkorzystniejszą sytuację dla gospodarstwa rolnego stwarza jednoczesna produkcja roślinna i zwierzęca. Nawozy naturalne są najtańszymi nawozami i zarazem korzystnymi z punktu widzenia wpływu na strukturę gleby. Z drugiej strony uprawiane rośliny mają stwarzać bazę paszową dla utrzymywanych zwierząt. Powinno się zatem zwracać uwagę na potrzebę bilansowania produkcji roślinnej ze zwierzęcą¹⁰. Z punktu widzenia potrzeb ochrony środowiska maksymalna obsada zwierząt nie powinna przekraczać 2 dużych jednostek przeliczeniowych (DJP) na 1 ha UR. Liczba ta odpowiada 170 kg azotu/ha UR/rok¹¹ i stwarza możliwości racjonalnego wykorzystania produkowanych nawozów naturalnych w sposób nie zagrażający środowisku gleby oraz wód¹². Zatem poprawne zarządzanie produkcją zwierzęcą w gospodarstwie rolnym, uwzględniające wymogi ochrony środowiska, winno być powiązane z racjonalnie zaplanowanym obrotem stadą obrazującym ilościowe zmiany zachodzące w stadzie, w określonym przedziale czasu¹³. Pozwala on na określenie skali samowystarczalności paszowo-nawozowej w gospodarstwie oraz dopuszczalnej ilości DJP/1 ha UR.

Wykres 4

Obsada zwierząt na 1 ha UR oraz zbilansowanie produkcji roślinnej ze zwierzęcą (w %)



Źródło: jak w wykresie 1.

¹⁰ Obie produkcje uznaje się za zbilansowane jeśli obsada zwierząt, wyrażona w dużych jednostkach przeliczeniowych (DJP), wynosi co najmniej 30% maksymalnej obsady zwierząt na ha UR.

¹¹ Jest to ilość równoważna ok. 40 tonom obornika/ha UR/rok.

¹² *Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, op. cit.*

¹³ M. Gębska, T. Filipiak, *Podstawy ekonomiki i organizacji gospodarstw rolniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006.

Zbilansowanie obu produkcji odnotowano w jedenastu gospodarstwach. Jednocześnie w żadnym nie stwierdzono przekroczenia maksymalnej obsady DJP/1 ha UR. Wręcz występowały duże możliwości dla poszerzenia produkcji zwierzęcej (por. wykres 4). Niska obsada zwierząt skutkuje w efekcie niedoborem nawozów naturalnych i najczęściej koniecznością stosowania chemicznych środków produkcji rolniczej, co może wpłynąć negatywnie na środowisko naturalne.

Nawożenie i bilans NPK/ha UR

Według zaleceń Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej, roczna dawka nawozu naturalnego nie może przekraczać jego ilości zawierającej 170 kg azotu całkowitego na 1 ha UR. Nie wolno go także stosować w okresie od grudnia do końca lutego. Nawozy mineralne z kolei należy stosować w okresach bezpośrednio poprzedzających maksymalne zapotrzebowanie roślin na składniki pokarmowe i dawki zgodne z potrzebami nawozowymi roślin. W poprawnie zarządzanym gospodarstwie rolnym koniecznością powinno być wykonanie badania gleby w kierunku ustalenia zasobności w składniki pokarmowe. Daje ono informację o potrzebie zastosowania określonych dawek nawozów naturalnych i mineralnych. Szczególne obostrzenia, co do ilości azotu wprowadzanego wraz z nawozami, występują np. w gospodarstwach realizujących pakiet rolnictwa zrównoważonego, w Programie Rolnośrodowiskowym. Nie wolno w nich przekroczyć maksymalnej dawki azotu pochodzącego z nawozów naturalnych, organicznych i mineralnych, wynoszącej 150 kg N/ha GO i na TUZ - 120 kg/ha. Powszechną jednak ciągle praktyką jest stosowanie zbyt dużych ilości nawozów mineralnych, co prowadzi do nagromadzenia azotanów w glebie i ich wymywania do wód gruntowych lub strat azotu do atmosfery. Zbyt duże ilości zastosowanych nawozów to zagrożenie nie tylko dla środowiska, ale także znaczne koszty pośrednie produkcji rolniczej.

Nawozy naturalne i mineralne należy stosować w dawkach umożliwiających bilansowanie składników pokarmowych (NPK). Do grupy wskaźników służących ocenie poziomu zrównoważenia gospodarstw rolnych zalicza się saldo bilansu azotu, fosforu i potasu¹⁴. Za bezpieczne dla środowiska przyjmuje się dodatnie saldo bilansu azotu brutto znajdujące się w przedziale 30-70 kg/1 ha UR^{15,16}. Saldo fosforu i potasu (przy średniej zasobności gleb w te składniki) powinno kształtować się na poziomie zbliżonym do zera¹⁷.

Odnosząc powyższe do analizy gospodarstw (por. tabela 1), zauważa się, że występowała przewaga nawożenia chemicznego. Jednocześnie w niektórych gospodarstwach odnotowano ilości wprowadzanego wraz z nawozami azotu, przekraczające wytyczne dla gospodarstw zrównoważonych środowiskowo. Uwagę zwraca także zachwiany bilans składników pokarmowych. Zaobserwowano zarówno istotne nadmiary – prowadzące do strat ekonomicznych oraz zanieczyszczenia środowiska – jak i w niektórych gospodarstwach niedobór składników, co może skutkować w dłuższym okresie obniżeniem żyzności gleby, a nawet jej degradacji.

¹⁴ J. Kopiński, *Bilans azotu (N) brutto w rolnictwie Polski na tle krajów należących do OECD*, „Nawozy i Nawożenie” 2006, nr 1, s. 53.

¹⁵ J. Kopiński, *Określenie kryteriów do obliczenia sald głównych składników nawozowych w ujęciu wojewódzkim, ekspertyza*, IUNG-PIB, Puławy 2008, s. 3.

¹⁶ W. Wrzaszcz, *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (7) – Bilans nawozowy oraz bilans substancji organicznej w indywidualnych gospodarstwach rolnych*, „Zeszyt IERiGŻ – PIB” 2009, nr 129.

¹⁷ J. Kopiński, *Bilans składników nawozowych w gospodarstwach rolnych jako kryterium zrównoważonego gospodarowania*, (w:) J. St. Zegar, (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (2)*, „Zeszyt IERiGŻ – PIB” 2006, nr 30, s. 83.

Tabela 1**Ilość N [kg] wniesionego na 1 ha UR oraz bilans NPK (w kg czystego składnika)**

l.p. gospodarstwa	Kg N/ha UR z nawozów mineralnych	Kg N/ha UR z nawozów naturalnych	Bilans N kg/ha UR	Bilans P kg/ha UR	Bilans K kg/ha UR
1	103	27	29	26	5
2	137	70	62	43	0,8
3	147	28	66	26	11
4	57	45	-30	8	-50
5	109	19	16	-8	-16
6	106	39	38	77	33
7	112	38	46	19	3
8	146	23	84	64	63
9	101	23	41	20	18
10	145	12	66	27	6
11	174	127	192	139	193
12	102	64	110	74	60
13	57	51	48	21	3
14	101	41	31	71	15
15	115	63	76	20	47
16	60	24	0,6	19	-25
17	125	44	60	6	-45
18	135	57	60	35	-49
19	76	76	60	6	57
20	104	43	54	34	-4
21	149	51	72	22	-57

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza wybranych i zarazem bardzo istotnych aspektów organizacji produkcji rolniczej pokazuje, że zagadnienia zarządzania produkcją rolniczą, zgodną z zasadami ochrony środowiska, należą ciągle do mało rozpoznanych, zwłaszcza w zakresie gospodarowania składnikami pokarmowymi i substancją organiczną gleby. W niektórych gospodarstwach struktura zasiewów przyczyniła się do ubytku substancji organicznej gleby, wskutek zasiewów roślin, głównie zubożających glebę wskutek czego bilans SO w kilku gospodarstwach miał wartość ujemną. Należy podkreślić, że rolnicy nie obliczają bilansu SO, nie mają też takiego obowiązku, a warto zaznaczyć, że sporządzenie prostych wyliczeń, na bazie informacji zawartych w *Kodeksie Dobrej Praktyki Rolniczej*, może być bardzo przydatne w zakresie zarządzania w sposób zrównoważony produkcją roślinno-zwierzęcą.

Problem dotyczył również ilości stosowanych nawozów, a zwłaszcza azotu na 1 ha UR. O ile jego ilość wniesiona wraz z nawozami naturalnymi kształtowała się w normie, to ilości wniesione w nawozach chemicznych, w niektórych gospodarstwach wskazywały na nieefektywną gospodarkę nawozową. W związku z tym w części gospodarstw zaobserwowano ponadnormatywną wartość bilansu azotu na 1 ha UR.

Pozytywne było zjawisko nieprzekraczania dopuszczalnej obsady DJP/1 ha UR oraz stosowania zabiegów chroniących glebę, pod postacią występowania zielonych pól.

W wielu gospodarstwach warto zwiększyć produkcję zwierzęcą, celem pozyskania własnych nawozów naturalnych, co mogłoby zmniejszyć ilość zużywanych chemicznych środków nawozowych¹⁸.

Zaprezentowana analiza może być bardzo przydatna z punktu widzenia doradztwa rolniczego oraz podejmowania przez rolników decyzji w zakresie zmian w sposobie zarządzania produkcją rolniczą.

Bibliografia

- Gębska M., Filipiak T., *Podstawy ekonomiki i organizacji gospodarstw rolniczych*, Wydawnictwo SGGW Warszawa 2006.
- Gosek S., *Substancje organiczne tak samo ważne jak składniki pokarmowe* (cz. I), „Wiadomości Rolnicze – Polska” 2008, nr 09(49).
- Halamska M., *Rolnicy a środowisko naturalne*, (w): Bukraba-Rylska I., Stacewicz J., Wieruszewska M. (red.), *Wieś i rolnictwo na rozdrożu*, PAN, IRWiR, Warszawa 1993.
- Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej*, MRiRW, MŚ, Warszawa 2002.
- Kopiński J., *Bilans azotu (N) brutto w rolnictwie Polski na tle krajów należących do OECD*, „Nawozy i Nawożenie” 2006, nr 1.
- Kopiński J., *Bilans składników nawozowych w gospodarstwach rolnych jako kryterium zrównoważonego gospodarowania*, (w:) Zegara J. (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (2), „Zeszyt IERiGŻ-PIB” 2006, nr 30.
- Kopiński J., *Określenie kryteriów do obliczenia sald głównych składników nawozowych w ujęciu wojewódzkim*, ekspertyza, IUNG-PIB, Puławy 2008.
- Kundler P., Eich D., Liste J., *Mehr tun als nur ersetzen: Verstärkte Zufuhr organischer Substanz zum Boden – Wesentliche Voraussetzungen für einen hohen Leistungsanstieg in der Pflanzenproduktion*. „Neue Deutsche Bauernzeitung” 1981, No. 22(36).
- Wrzaszcz W., *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (7) – Bilans nawozowy oraz bilans substancji organicznej w indywidualnych gospodarstwach rolnych*, „Zeszyt IERiGŻ – PIB” 2009, nr 129.

Environmental Management at the Farm Level

Summary

The environmental management at the farm level is associated with good agricultural rules observing. The most important factors that can help to assess the correctness of farm management

¹⁸ Zbilansowanie produkcji roślinnej i zwierzęcej podlegało kilka lat temu premiowaniu, jeśli rolnik uczestniczył w Programie Rolnośrodowiskowym. Obecnie zwraca się uwagę na potrzebę powrotu do takich działań.

in relation to use good agricultural practices are: crop structure and proper crop-rotation, organic matter balance, chemical and natural fertilization, and NPK balance. The article presents results and analysis of the chosen factors of agricultural production organisation describing quality of environmental management in farms. Results of researches concern the example of 21 farms of Opole Voivodeship.

Key words: sustainable agriculture, organic matter balance, NPK balance, production balance.

JEL codes: Q15

Управление окружающей средой на уровне фермы

Резюме

Управление окружающей средой на уровне фермы сводится к соблюдению принципов хорошей сельскохозяйственной практики. Основными показателями, позволяющими оценить четкость управления фермой с точки зрения учета принципов хорошей сельскохозяйственной практики, являются, в частности: структура посевов и правильный плодосмен, баланс почвенной органической материи, применение минеральных и естественных удобрений или же баланс питательных компонентов. В представляемой статье указали результаты и анализ избранных показателей организации сельскохозяйственного производства, определяющих качество управления природной средой на фермах. Результаты касаются примера 21 фермы Опольского воеводства.

Ключевые слова: устойчивое сельское хозяйство, баланс органической субстанции, баланс NPK, сбалансирование производства.

Коды JEL: Q15

Bartosz Mickiewicz
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Dagmara K. Zuzek
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

PROBLEMATYKA BEZROBOCIA JAKO WAŻNE WYZWANIE DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono problemy bezrobocia na obszarach wiejskich w ostatnich 20 latach. W latach 2002-2010 stopa bezrobocia na wsi, liczona metodą BASEL, wzrosła z 14,1% do 17,4%. Bezrobocie na wsi nie występuje w jednakowym natężeniu we wszystkich województwach. Rejony o największym stopniu bezrobocia pokrywają się z występowaniem w przeszłości sektora państwowego w rolnictwie.

Agencja Nieruchomości Rolnej (AWRSP) została zobowiązana do aktywnego zwalczania bezrobocia oraz do zapewnienia pomocy socjalnej rodzinom nie radzącym sobie w nowej rzeczywistości gospodarczej. Środki wsparcia finansowego WPR, znajdujące się w gestii Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, były konstruowane z myślą o rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Słowa kluczowe: bezrobotny, bierny zawodowo, Agencja Nieruchomości Rolnej, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Kody JEL: Q15

Wstęp

Praca¹ jest najwyższą wartością, którą się ceni zwłaszcza w sytuacji niepewności na rynku pracy. W warunkach polskiego rynku pracy zjawisko dużego i trwałego bezrobocia, postrzegane jest jako problem społeczny dużej rangi. Analiza sytuacji bezrobotnych w zakresie możliwości włączenia tej zbiorowości w proces pracy, wymaga zaangażowania wielu czynników nie tylko rządowych i samorządowych, ale także organizacji społecznych. Nadal istnieje wyraźne oczekiwanie społeczne na ocenę i diagnozę rynku pracy, pozwalającą na znalezienie źródła bezrobocia i ustalenie społeczno-demograficznej struktury tej grupy zawodowej.

W Polsce przed 1989 r. bezrobocie na wsi nie było badane, ponieważ uważano, że takie zjawisko nie występuje. Dopiero wprowadzenie zasad wolności gospodarczej i przejście na tory gospodarki rynkowej, ujawniło skalę zjawiska. Wielkie zakłady przemysłowe, stały przed potrzebą dokonania głębokiej restrukturyzacji, polegającej przede wszystkim

¹ Projekt badawczy został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, *Badania społeczno-ekonomicznych i gospodarczych uwarunkowań funkcjonowania gospodarstw rolnych i ich restrukturyzacji po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, N N310 111240.

na zwalnianiu zbędnej siły roboczej. W stosunkowo krótkim czasie nastąpiło przejście od niedoboru siły roboczej do masowego bezrobocia, która była i jest najistotniejszym problemem rynku pracy. W pierwszej kolejności pracę tracili tzw. chłoporobotnicy, którzy dysponowali małymi gospodarstwami rolnymi i według oceny decydentów, mieli określone źródło dochodów. Te fałszywe tezy spowodowały, że na wsi znalazł się niewspółmiernie duży odsetek bezrobotnych osób w stosunku do pojemności obszarów wiejskich². Według W. Michny, wśród wszystkich bezrobotnych w 1995 r. co najmniej połowa bezrobocia znajdowała się na wsi³. Bezrobocie na obszarach wiejskich było ceną, którą wieś musiała zapłacić za transformację systemową, tę ogólnopolską i tę w sektorze rolnictwa państwowego i obsługi rolnictwa. Na te negatywne zjawiska nałożył się spadek dochodów ludności, a jednocześnie spadek popytu na żywność ze strony ubożającego społeczeństwa⁴.

Cel i metody badań

Głównym celem pracy było przedstawienie skali bezrobocia na wsi po około 20 latach transformacji systemowej i podejmowanych krokach, zmierzających do jego ograniczenia. Wychodząc z założenia badawczego, że bezrobotni są zaliczani do aktywnych zawodowo, w opracowaniu starano się poszukiwać sposobów wspierania bezrobotnych na terenach wiejskich. Przyjęto ogólną tezę mówiącą o tym, że wieś sama w sobie nie generowała bezrobocia, poza miejscowościami, w których zlokalizowane były przedsiębiorstwa państwowych gospodarstw rolnych.

Ustawowy obowiązek wspierania bezrobotnych nałożono na wiele instytucji i organizacji funkcjonujących na obszarach wiejskich. Kierunki przewycięzania bezrobocia zobrazowano na przykładzie dwóch instytucji, a mianowicie Agencji Nieruchomości Rolnej (AWRSP) i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Regulacje prawne związane z obowiązkiem tworzenia dodatkowych miejsc pracy nałożono na AWRSP, który zniesiono w 2003 r., pozostawiając pomoc socjalną dla środowiska rodzin z terenów popegeerowskich. Natomiast ARiMR nie była ustawowo zobligowana do stwarzania miejsc pracy na obszarach wiejskich, ale cała wymowa programów (planów) rozwoju obszarów wiejskich nakierowana była na wspierania źródeł pozarolniczego zatrudnienia i poszukiwania alternatywnych miejsc pracy.

Charakterystyka bezrobocia na obszarach wiejskich

Rynek pracy na obszarach wiejskich jest niezwykle ważnym, ale i trudnym do jednoznacznego określenia segmentem polskiego rynku pracy. Rynek ten odnosi się zarówno do ludności pracującej w rolnictwie bezpośrednio w gospodarstwach rolnych, ludności pracującej w obsłudze rolnictwa, do osób niebędących użytkownikami gospodarstw rolnych, jak i ludności zamieszkującej obszary wiejskie, ale nie związanej z rolnictwem.

Na dynamikę bezrobocia na wsi wpłynęło wiele czynników, w tym przede wszystkim procesy związane z restrukturyzacją i prywatyzacją sektora państwowego czy też pojawienie się nowych obszarów dla działalności indywidualnej.

² A. Malarska, *Bezrobocie w Polsce w ujęciu regionalnym*, Studium Statystyczne, UJ, Łódź, 2002, s. 45.

³ W. Michna, *Bezrobocie na wsi*, IERiGŻ, Warszawa 1996, s. 34.

⁴ L. Pałasz, *Rozmiary bezrobocia w Polsce i jego negatywne następstwa*, „Acta Oeconomia” 2002, nr 1-2, s. 13-21.

W wymiarze przestrzennym problem sprowadza się do postawienia tezy, że migracja z miasta na wieś miała większy zakres w regionach, które w przeszłości wykazywały największe zapotrzebowanie na siłę roboczą. Problem dotyczył zwłaszcza dużych zakładów przemysłowych, które funkcjonowały bez zaplecza mieszkaniowego, licząc na dojeżdżającą siłę roboczą. W ujęciu strukturalnym bezrobocie dotykało z jednej strony gospodarstw rolnych dysponujących małymi arealami ziemi, z drugiej strony gospodarstw rolnych większych obszarowo, ale mających tzw. bezrobocie utajnione, czyli nadmiar siły roboczej w stosunku do posiadanej ziemi.

Według W. Michny, w świetle badań przeprowadzonych przez IERiGŻ w 1995 r. bezrobocie na wsi wynosiło 1,1 mln osób, co stanowiło 42,8% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych w Polsce. Z badań tych wynikało, że duża część bezrobotnych pozostawała bezczynna zawodowo, w tym liczni nie pracowali od roku do dwóch lat. Bezrobotna ludność wiejska charakteryzowała się niską mobilnością i małą skłonnością do zmiany swojej orientacji zawodowej⁵.

Zapewne te czynniki spowodowały, że dane spisu rolnego z 1996 r. wykazały tylko 148,0 tys. bezrobotnych wywodzących się z gospodarstw indywidualnych oraz 2,8 mln biernych zawodowo. Bezrobotnego, aby uznać go za aktywnego zawodowo obowiązują określone procedury, polegające na okresowym rejestrowaniu się jako poszukujący pracy, a z tego tytułu może liczyć na zasiłek czy ubezpieczenie społeczne⁶. Niska liczba bezrobotnych wykazanych w 1996 r. jest rezultatem braku wiedzy ze strony zainteresowanych osób o konieczności rejestrowania się w urzędach pracy i koniecznością podtrzymywania tej aktywności przez kolejne miesiące. Dopiero w świetle kolejnego spisu powszechnego z 2002 r. ta świadomość rejestracji w urzędach pracy wzrosła.

Według danych Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r., liczba bezrobotnych wzrosła do 698,0 tys. osób, a stopa bezrobocia ludności związanej z rolnictwem osiągnęła poziom 14,1%. Mężczyźni stanowili większość populacji bezrobotnych (54,6%). Na ryzyko znalezienia się w grupie osób bezrobotnych najbardziej narażeni byli ludzie młodzi. Prawie 67% populacji bezrobotnych nie przekroczyło 35. roku życia. Z kolei liczba biernych zawodowo osiągnęła poziom 3,3 mln osób. W zbiorowości biernych zawodowo dominowały kobiety (1,9 mln), a ich przewaga liczebna była szczególnie widoczna w starszych grupach wiekowych, co jest wynikiem zmian demograficznych charakteryzujących się nadumieralnością mężczyzn.

W 2004 r. ukazała się ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa określała zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Zadania były realizowane na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów *Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia*, zawierającego zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia, zwanego dalej *Krajowym Planem Działań*, oraz na podstawie inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych⁷.

W latach 2002-2009 liczba bezrobotnych na wsi wzrosła z 698,0 tys. osób do 832,9 tys. osób (o 16,1%). Stanowiło to 44,0% ogółu bezrobotnych w kraju. Stopień bezrobocia był zróżnicowany terytorialnie. Licząc liczbę bezrobotnych na wsi w stosunku do ogólnego bezrobocia w skali całego kraju, największe bezrobocie występowało w województwach podkarpackim (62,5%), małopolskim (55,1%), lubelskim (54,1%) i świętokrzyskim (54,1%).

⁵ W. Michna, *op. cit.*, s. 56.

⁶ L. Frenkiel, *Bezrobocie w rolnictwie indywidualnym*, (w:) *Wieś i rolnictwo na przełomie wieków*, PAN, Warszawa 2001 s. 41.

⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001).

Tabela 1
Bezrobotni na wsi zarejestrowani według miejsca zamieszkania i wieku w 2009 roku (w tys.)

Województwo	Ogółem	W tym na wsi	%	Mieszkający na wsi w wieku				
				24 lata i mniej	25-34	35-44	45-54	55 lat i więcej
Dolnośląskie	146,3	51,5	35,2	11,7	14,0	9,0	11,4	5,3
Kujawsko-pomorskie	134,1	59,9	44,7	15,5	17,6	11,9	11,1	3,8
Lubelskie	117,2	63,4	54,1	19,2	20,2	10,4	9,9	3,6
Lubuskie	61,1	25,3	41,4	5,8	7,0	4,6	5,6	2,3
Łódzkie	128,1	43,7	34,1	11,7	12,4	7,7	8,3	3,6
Małopolskie	130,0	71,6	55,1	23,9	19,5	12,6	11,7	3,8
Mazowieckie	224,5	101,1	45,0	26,1	29,3	18,5	19,2	8,0
Opolskie	47,1	20,8	44,1	5,4	5,4	3,6	4,4	2,1
Podkarpackie	141,9	88,7	62,5	24,6	26,2	18,3	15,1	4,4
Podlaskie	61,2	20,4	33,3	6,3	5,6	3,3	3,6	1,6
Pomorskie	100,3	45,1	44,9	12,5	12,1	8,3	9,0	3,3
Śląskie	168,4	35,0	20,8	8,9	9,8	6,3	7,2	2,8
Świętokrzyskie	83,8	45,3	54,1	11,6	14,0	8,4	8,2	3,1
Warmińsko-mazurskie	109,2	53,9	49,3	13,1	14,9	10,6	11,6	3,7
Wielkopolskie	133,6	62,6	46,8	19,5	17,8	10,7	10,8	3,7
Zachodniopomorskie	105,9	44,7	42,2	10,2	12,2	8,5	10,0	3,9
Polska	1 892,7	832,9	44,0	226,1	238,1	152,8	157	58,9

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, GUS, Warszawa 2010, s. 108.

Interesujące wyniki otrzymujemy, analizując liczbę bezrobotnych według wieku. Nadal najwięcej bezrobotnych można zaliczyć do kategorii ludzi młodych, pozostających w wieku do 34 lat, którzy stanowią 55,7% całej populacji. Analiza danych statystycznych dotyczących bezrobocia na wsi, niezależnie od źródeł jego pochodzenia, potwierdza niekorzystną sytuację na rynku pracy ludności zamieszkałej na terenach wiejskich. Wynika to z faktu, iż bezrobocie na wsi ma inny charakter niż w mieście. Jest ono bardziej trwałe, a rynek pracy jest mniej elastyczny. Analiza danych wskazuje również na wyraźny podział ludności zamieszkałej na wsi na związaną z gospodarstwami rolnymi oraz na ludność bezrolną i jednocześnie na trudniejszą sytuację tej drugiej grupy. W 2010 r. stopa bezrobocia na wsi liczona według metody BAEL wynosiła 17,4%.

Działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (ANR) na rzecz bezrobotnych

Ustawa z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nałożyła na Agencję dwa zadania związane z bezrobociem: tworzenie miejsc pracy w zwią-

ku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej oraz wspieranie działań mających na celu udzielenie pomocy byłym pracownikom PGR i członkom ich rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych⁸. W wyniku restrukturyzacji i prywatyzacji mienia państwowego większość pracowników PGR utraciło dotychczasowe miejsca pracy i jako byli pracownicy zostali postawieni przed problemem bezrobocia. W momencie rozpoczęcia restrukturyzacji PGR zatrudnionych było 470 tys., pracowników, co wraz z rodzinami stanowiło około 2 mln osób. W nowych realiach gospodarczych faktyczne potrzeby na siłę roboczą w jednostkach produkcyjnych, określono na poziomie 10% pierwotnego zatrudnienia.

W latach 1996-1999 Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa uzyskała i rozdyponowała na tworzenie nowych miejsc pracy znaczące środki z pomocy bezzwrotnej Unii Europejskiej. Utworzony z tych środków Fundusz Aktywizacji Bezrobotnych – FAB (ponad 3,8 mln euro), pozwolił wykreować blisko 3600 nowych miejsc pracy i 165 samodzielnych przedsięwzięć gospodarczych. Kontynuacją FAB był tzw. Fundusz Uzupełniający w kwocie ok. 1,7 mln zł (0,37 mln euro), którego wykorzystanie umożliwiło utworzyć dodatkowo 420 nowych miejsc pracy.

W 2003 r. zatrudnienie w gospodarstwach zorganizowanych na gruntach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP) wynosiło 61,7 tys. osób, w tym w gospodarstwach pozostających w administracji – 2,4 tys. (3,9%) osób, w jednoosobowych spółkach Agencji – 6,1 tys. (9,9%) oraz u dzierżawców – 53,2 tys. (86,2%) osób. Analiza powyższa nie obejmuje nieruchomości rolnych trwale zbytych, które przeszły w ręce spółek lub osób fizycznych.

Ustawa z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego zdejła z Agencji obowiązek tworzenia nowych miejsc pracy, natomiast pozostawiła obowiązek wspierania działań mających na celu udzielenia pomocy byłym pracownikom PGR i członkom ich rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, a w szczególności przez przyznawanie stypendiów dzieciom uczącym się w szkołach ponadgimnazjalnych oraz kształcących się w szkołach wyższych⁹.

Tworzenie miejsc pracy w ramach programów (planów) rozwoju obszarów wiejskich

Środowisko wiejskie, ze względu na swoją specyfikę, małą mobilność ludności i względne przeludnienie agrarne, było brane pod uwagę przy konstruowaniu planów i programów w ramach *Wspólnej Polityki Rolnej*. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich było przewidziane w programach przedakcesyjnych (SAPARD), jak i we właściwych programach rozwoju obszarów wiejskich. Krajowe działania były wspierane poprzez realizację działania 4 Programu SAPARD *Różnicowanie działalności rolniczej na obszarach wiejskich*, które zostało wdrożone w 2003 roku. Celem tego działania było zachęcanie rolników i mieszkańców wsi do rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej oraz tworzenia warunków dla rozwoju turystyki na obszarach wiejskich.

Wśród działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013, które szczególną uwagę przywiązują do dbania o wzrost liczby miejsc pracy można wymienić działanie związane ze szkoleniem zawodowym dla osób zatrudnionych w rolnictwie i le-

⁸ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464).

⁹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592).

śnictwie. Postawiono tezę, że podnoszenie kwalifikacji jest warunkiem wzrostu konkurencyjności rolnictwa oraz dostosowania procesów produkcyjnych do rosnących wymagań technologicznych, jakości i bezpieczeństwa produkcji. W polskich warunkach, z uwagi na niski poziom wykształcenia ludności rolniczej, szkolenia prowadzą do podniesienia ogólnego poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych, które z kolei umożliwią podjęcie pracy pozarolniczej. Według danych ARiMR w okresie lat 2007-2010 doskonalenie zawodowe dotyczyło 346 rodzajów szkoleń, które zrealizowano za kwotę 298,8 tys. zł, (dane udostępnione przez ARiMR, Oddział Terenowy w Szczecinie, 2011).

Ważnym działaniem PROW było różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, poprzez które dążono do rozwijania przez rolników i domowników działalności nierolniczej lub związanej z rolnictwem w zakresie produkcji lub usług. Oczekiwano, że działanie to wpłynie na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów, uruchomi promocję zatrudnienia poza rolnictwem, ale na obszarach wiejskich. Podobny charakter miało działanie związane z tworzeniem i rozwojem mikroprzedsiębiorstw. Realizacja tego działania miała stworzyć warunki dla dywersyfikacji działalności gospodarczej i poprawy możliwości zatrudnienia, oczekiwano wzrostu konkurencyjności gospodarczej, rozwoju przedsiębiorczości i rynku pracy, a w konsekwencji wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich.

Tabela 3
Wybrane działania PROW w latach 2007-2010 w wymiarze liczebnym
(stan na koniec 2010 r.)

Województwo	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	Odnowa i rozwój wsi
Dolnośląskie	603	647	1 061	270
Kujawsko-pomorskie	930	753	749	221
Lubelskie	1 729	975	2 011	353
Lubuskie	336	380	787	163
Łódzkie	1 491	779	661	151
Małopolskie	1 019	1 376	1 728	311
Mazowieckie	2 503	1 777	2 236	454
Opolskie	464	400	735	157
Podkarpackie	940	785	1 236	323
Podlaskie	1 141	534	841	206
Pomorskie	651	835	1 307	234
Śląskie	545	1 124	1 153	228
Świętokrzyskie	888	613	1 185	182
Warmińsko-mazurskie	745	767	1 010	197
Wielkopolskie	2 650	2 767	1 740	393
Zachodniopomorskie	405	565	814	209
Polska	17 040	15 077	19 254	4 052

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez ARiMR, Oddział Terenowy w Szczecinie, 2011.

W ramach IV osi tematycznej Leader PROW 2007-2013 realizowane były trzy bardzo ważne działania związane: z wdrażaniem lokalnych strategii rozwoju, wdrażaniem projektów współpracy i funkcjonowaniem lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja. Działania miały na celu umożliwienie mieszkańcom obszaru objętego lokalną strategią rozwoju (LSR) realizacji projektów w ramach tej strategii. Realizacja strategii miała przyczynić się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich m.in. poprzez wzrost aktywność lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy.

W ramach realizacji LSR, lokalne grupy działania (LGD) wybierały projekty do realizacji w ramach środków przyznawanych na realizację strategii. Warunkiem pobudzenia zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój obszaru oraz lepszego wykorzystania zasobów obszaru było budowanie kapitału społecznego na wsi. Z uwagi na ogólnie niski poziom aktywności i zaangażowania społeczności wiejskich na polskiej wsi w struktury lokalne oraz niechęć do współpracy, działania aktywizujące, promocyjne czy szkoleniowe, jakie prowadzone były przez lokalne grupy działania miały szczególnie istotne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

Podsumowanie

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej polski rynek pracy przechodził wiele zmian strukturalnych i instytucjonalnych. Jednocześnie stał się on częścią ponadnarodowego systemu związanego ze swobodnym przepływem pracowników. Polska – jako kraj członkowski – została zobowiązana do realizacji celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia, to jest pełnego zatrudnienia, polepszenia jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienia spójności i integracji społecznej. Aktywne programy zatrudnienia w Polsce przechodziły ciągłą ewolucję. Poprawa sytuacji na rynku pracy po akcesji do Unii Europejskiej umożliwiła znaczne zwiększenie zakresu aktywizacji zawodowej bezrobotnych. W 2008 r. została uchwalona przez Sejm nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wprowadzone zmiany dotyczące polityki rynku pracy zmierzały przede wszystkim do zwiększenia aktywizacji zawodowej osób znajdujących się w trudnej sytuacji, rozszerzenia dostępu do usług rynku pracy, promocji programów kształcenia ustawicznego i zmodyfikowały system zasiłków dla bezrobotnych w kierunku zwiększenia motywacji do poszukiwania pracy¹⁰.

Na tle obserwowanego w ostatnich latach wyraźnego spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, nastąpiły istotne zmiany na rynku pracy. Zaobserwowano z jednej strony zjawisko spadku liczby pracujących, z drugiej zaś strony nastąpił wzrost stopy bezrobocia, przy czym dynamika spadku liczby pracujących zamieszkałych na wsi była większa, aniżeli w mieście. Analizowane kierunki przewyżczenia bezrobocia na obszarach wiejskich realizowane przez Agencję Nieruchomości Rolnej (AWRSP) wskazują, że skuteczność oddziaływania tej instytucji była ograniczona. W 2003 r. Agencja odstąpiła od tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach po byłych PGR, utrzymując natomiast działalność o charakterze socjalnym. Funkcje socjalne nie powinny być integralną częścią działalności Agencji, ponieważ od tego są specjalnie tworzone przez państwo instytucje, jak ośrodki pomocy społecznej czy urzędy pracy.

¹⁰ Z. Wiśniewski, K. Zawadzki, *Aktywna polityka na rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, UMK, Toruń 2010, s. 78.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa poprzez programy (plany) rozwoju obszarów wiejskich, proponowała aktywne formy rozpoczęcia działalności gospodarczej, tworzenia mikroprzedsiębiorstw lub zachęcanie do rozwijanie działalności nierolniczej. Obszary wiejskie stoją w obliczu kurczenia się miejsc pracy bezpośrednio w rolnictwie, na rzecz otoczenia rolniczego. Wynika to z ogromnego postępu technicznego, gdzie żywa siła robocza zastępowana jest przez uprzedmiotowione środki pracy.

Bibliografia

- Frenkiel L., *Bezrobocie w rolnictwie indywidualnym*, (w:) *Wieś i rolnictwo na przełomie wieków*, PAN, Warszawa 2001.
- Malarska A., *Bezrobocie w Polsce w ujęciu regionalnym, Studium Statystyczne*, UJ, Łódź 2002.
- Michna W., *Bezrobocie na wsi*, IERiGŻ, Warszawa 1996.
- Pałasz L., *Rozmiary bezrobocia w Polsce i jego negatywne następstwa*, „Acta Oeconomia” 2002, nr 1-2.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 99 poz. 1001).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464).
- Wiśniewski Z., Zawadzki K., *Aktywna polityka na rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, UMK, Toruń 2010.

The Issue of Unemployment as a Major Challenge for Sustainable Development of Rural Areas

Summary

The paper presents problems of unemployment in rural areas in the past 20 years. In the years 2002-2010, the rate of unemployment in rural areas, counted with use of the BAEL method, increased from 14.1% to 17.4%. Unemployment in rural areas is not the same in all provinces. The regions with the highest rate are those with the state farming sector in the past. The Agricultural Property Agency (the Agricultural Property Agency of the State Treasury) was obliged to active combating unemployment and social care for families having difficulties in the new economic reality. The means of financial support from the CAP belonging to the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture were raised for development of enterprise in rural areas.

Key words: unemployment, economically inactive, Agricultural Property Agency, Agency of Restructuring and Modernisation of Agriculture.

JEL codes: Q15

Проблематика безработицы – важный вызов для устойчивого развития сельских районов

Резюме

В разработке представили проблемы безработицы в сельских районах в течение последних 20 лет. В 2002-2010 гг. уровень безработицы на селе, рассчитываемый по методу BASEL, повысился с 14,1% до 17,4%. Безработица на селе не выступает с одинаковой интенсивностью во всех воеводствах. Районы с самой высокой безработицей сходны с существованием в них в прошлом государственного сектора в сельском хозяйстве. Агентство сельскохозяйственной недвижимости (AWRSP) было обязано к активной борьбе с безработицей и к обеспечению социальной помощи семьям, которые не справляются с новой экономической действительностью. Средства финансовой поддержки в рамках ЕСХП, которыми распоряжается Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства, создавались для развития предпринимательства в сельских районах.

Ключевые слова: безработный, экономически пассивный, Агентство сельскохозяйственной недвижимости, Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства.

Коды JEL: Q15

Teresa Miś
Uniwersytet Rzeszowski

USŁUGI DORADCZE I EDUKACYJNE DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Streszczenie

Celem opracowania jest próba oceny znaczenia usług edukacyjnych i doradczych dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Dla pełniejszego zobrazowania podjętej problematyki w 2009 roku przeprowadzono badania ankietowe wśród 160 doradców oraz 304 właścicieli gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie województw małopolskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego. Z badań wynika, że najbardziej aktywni w podejmowaniu alternatywnej działalności zapewniającej dodatkowe dochody są rolnicy z regionu podkarpackiego, w którym występuje największe rozdrobnienie gospodarstw. Podkarpaccy rolnicy zrealizowali również najwięcej działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w wyniku skorzystania z usług doradczych i deklarują dalsze ich wprowadzanie w najbliższej przyszłości, co zdaje się potwierdzać istotne znaczenie doradztwa w tym zakresie.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, usługi doradcze, usługi edukacyjne, obszary wiejskie.

Kody JEL: D02

Wstęp

Wśród zasadniczych grup instrumentów kształtujących warunki rozwoju obszarów wiejskich wyróżnia się: politykę rozwoju gospodarki żywnościowej (w tym rolną), politykę strukturalną wobec wsi i rolnictwa, politykę regionalną, politykę zrównoważonego (ekologiczna i społeczna) rozwoju obszarów wiejskich¹. Wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ma na celu zapewnienie alternatywnych źródeł dochodów, kształtowanie produkcji rolnej zgodnie z wymogami środowiska i przy zachowaniu walorów krajobrazowych. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wiąże się z koncepcją ich wielofunkcyjności, kształtowaniem warunków dla różnorodnej działalności ekonomicznej prowadzonej z poszanowaniem aspektów środowiskowych, rozwoju funkcji społecznych i kulturalnych oraz dbałością o zapewnienie mieszkańcom dobrych warunków życia².

Ważne jest ograniczanie niewiedzy na temat związków gospodarki i środowiska poprzez edukację i badania, a to już rola instytucji doradczych. Zrównoważony rozwój wymaga więc edukacji i angażowania się społeczeństwa w zakresie zarządzania zasobami,

¹ G. Spychalski, *Instrumentalne i instytucjonalne aspekty wspierania rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, tom IX, z. 2, s. 354.

² J. Jasiński, *Aktualne i perspektywiczne cele i priorytety rozwoju obszarów wiejskich oraz źródła ich finansowania*, (w:) M. Jezierska (red.), *Nowe tendencje w teorii i praktyka zarządzania obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005, s. 35.

rozwiązywania konfliktów na styku gospodarki, społeczeństwa i środowiska³. Losy wdrażania i programowania zrównoważonego rozwoju zależą od prawidłowego określenia celów i wiodących polityk sektorowych. Sukces w tej sferze zależy od zaangażowania poszczególnych podmiotów: rządu, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych i całego społeczeństwa. W tej kwestii kluczową sprawą wydaje się nadal edukacja i kampanie na rzecz zrównoważonego rozwoju, gdyż świadomość rangi tych zagadnień nadal jest niewystarczająca⁴. W tym kontekście celem badań była ocena znaczenia usług edukacyjnych i doradczych dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionów: małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Dla pełniejszego zobrazowania podjętej problematyki w 2009 roku wysłano ankiety do 360 doradców zatrudnionych w Wojewódzkich Ośrodkach Doradztwa Rolniczego w Karniowicach (woj. małopolskie), Boguchwale (woj. podkarpackie) i Modliszewicach (woj. świętokrzyskie). Ponadto przeprowadzono wywiady z kwestionariuszem wśród 101 właścicieli gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie województwa małopolskiego, 102 rolników z regionu podkarpackiego oraz 101 z województwa świętokrzyskiego. Podmioty do badań zostały dobrane według założeń przyjętych w metodyce projektu badawczego finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyzszego pt. *Znaczenie instytucji doradczych w rozwoju obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do UE*⁵.

Rola instytucji w rozwoju zrównoważonym poprzez świadczenie usług edukacyjnych i doradczych

Proces rozwoju obszarów wiejskich jest wypadkową wielu czynników, a w szczególności czynników związanych z ludnością i dziedzictwem kulturowym, przedsiębiorczością i atrakcyjnością inwestycyjną, zasobami naturalnymi i środowiskiem, rolnictwem i gospodarką żywnościową, szansami edukacyjnymi, jakością i dostępnością usług publicznych, dostępnością centrów rozwoju i głównych szlaków komunikacyjnych oraz dostępnością informacji i technik nowoczesnego komunikowania się. Określenie pożądanego kierunku rozwoju obszarów wiejskich zawiera dokument MRiRW pt. *Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich*. Wynika z niego, że warunkiem zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności obszarów wiejskich jest równoległe dążenie do unowocześnienia rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz rozwijania przedsiębiorczości poza rolnictwem. Ponadto mieszkańcy obszarów wiejskich muszą uzyskać szeroki dostęp do edukacji, zatrudnienia, służby zdrowia, dóbr kultury i nauki, narzędzi społeczeństwa informacyjnego i niezbędnej infrastruktury technicznej w odpowiednim standardzie. Rozwijany powinien być kapitał ludzki, społeczny i instytucjonalny⁶.

Rozwój zrównoważony obszarów wiejskich jest możliwy w ramach wsparcia instytucjonalnego. Harmonijna realizacja poszczególnych celów istotnych dla rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich wymaga zaangażowania wielu instytucji i organizacji, przede wszystkim są to: władze administracji gminnej i powiatowej, ośrodki doradztwa rolniczego, szkoły i ośrodki kształcenia oraz inne instytucje i organizacje wspierające

³ J. Kronenberg, T. Bergier, *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Fundacja Sendzimira, Kraków 2010, s. 27.

⁴ D. Kielczewski, *Programowanie i wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, (w:) B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, WSE, Białystok 2011, s. 77.

⁵ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009-2011 jako projekt badawczy nr N N114056036, finansowany przez MNiSW, kierownik – dr inż. Teresa Miś.

⁶ *Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich*, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Departament Programowania i Analiz, MRiRW, Warszawa 2009, s. 3, 6, 7.

aktywność obywatelską lokalnych społeczności⁷. Bogactwo instytucjonalne to jakość i sprawność funkcjonowania instytucji pobudzających i organizujących działalność gospodarczą i pozagospodarczą aktywność społeczeństwa⁸.

Społeczeństwo na obszarach wiejskich zaczyna interesować się ekonomicznymi i gospodarczymi skutkami postępu naukowego i technologicznego, jak również sposobem podejmowania decyzji dotyczących tego obszaru działalności. Jeżeli społeczność wiejska ma odgrywać znaczącą rolę w absorpcji wiedzy, co jest niezbędne dla osiągnięcia przyszłego dobrobytu, kwestie te należy rozważyć w kontekście budowy przyjaznego i skutecznego systemu edukacji, w tym również praktycznej nauki zawodu. Sprawą o zasadniczym znaczeniu jest, aby instytucje odpowiedzialne za edukację i naukę jednoznacznie wzięły na siebie odpowiedzialność i podjęły zdecydowane działania na właściwym dla siebie szczeblu na rzecz osiągnięcia kluczowych celów, w tym m.in. odbudowy systemu edukacji zawodowej i systemu kształcenia praktycznego, zapewnienia najbardziej korzystnych warunków dla badań i rozwoju (B+R), mobilizacji środków na rzecz innowacji i zrównoważonego rozwoju⁹. Bariery w rozwoju, poprzez edukację kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich, jest niesprawny system edukacji, w tym zwłaszcza edukacji zawodowej. Błędy reformy z końca lat 90. doprowadziły do zaniku umiejętności praktycznych u absolwentów szkolnictwa zawodowego. Wpłynęły na znaczne osłabienie i obniżenie poziomu wiedzy merytorycznej, a tym samym umiejętności wykorzystywania rozwiązań innowacyjnych w praktyce. Bez zwiększenia umiejętności i wiedzy zawodowej oraz bez ukształtowania odpowiednich postaw i nawyków mieszkańców wsi, a także bez zmiany systemu kształcenia na potrzeby wsi nie będzie można przełamać barier rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego rolnictwa i obszarów wiejskich. Pokonanie bariery edukacyjnej na obszarach wiejskich jest kluczem do przyspieszonego rozwoju wsi i rolnictwa¹⁰.

W odniesieniu do zasobów ludzkich na obszarach wiejskich w Polsce istnieje potrzeba szerokiego wsparcia w zakresie zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji. Podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji będzie realizowane przez kształcenie zawodowe, działania informacyjne i szkoleniowe oraz umożliwienie korzystania z usług doradczych¹¹. Badania kapitału ludzkiego w Polsce wskazują na bardzo wysoki wskaźnik dotyczący aspiracji edukacyjnych młodzieży oraz powszechności i postrzegania łatwej dostępności studiów wyższych - aż 87% uczniów planuje dalszą edukację. Dużym problemem jest niezwykle niski udział w kształceniu ustawicznym dorosłych Polaków. W 2010 r. jedynie 13% uczestniczyło w kursach, szkoleniach i innych formach doksztalcenia¹². Należy więc zwrócić uwagę na ten aspekt i zainteresować uczniów tak ważną problematyką zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ze zwróceniem szczególnej uwagi na możliwości podejmowania i realizowania pozarolniczej działalności gospodarczej.

⁷ B. Kutkowska, *Działania instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie powiatu kłodzkiego*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, tom IX, z. 2, s. 183-187.

⁸ B. Poskrobko, *Metodologiczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, (w:) B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, WSE Białystok 2011, s. 26.

⁹ E.K. Chylek, *Znaczenie wiedzy we wroście innowacyjności na obszarach wiejskich*, *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego* 2009, nr 1, s. 17.

¹⁰ Tamże, s. 11, 12.

¹¹ Z. Makiela, *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w woj. podkarpackim* (w:) W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, „Studia”, tom CXXXIII, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011, s. 184.

¹² Sz. Czarnik, M. Dobrzyńska, J. Górniak, M. Jelonek, K. Keler, M. Kocór, A. Strzebońska, A. Szczucka, K. Turek, B. Worek, *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce. Raport podsumowujący pierwszą edycję badań realizowaną w 2010 roku*, PARP Warszawa 2011, s. 8.

Według Boniego¹³, usługi edukacyjne dla dorosłych w Polsce świadczą różnorodne podmioty: szkoły, centra kształcenia ustawicznego (124 w 2002 r.) i centra kształcenia praktycznego (125 w 2002 r.), za które odpowiadają samorządy powiatowe, a także placówki naukowe i naukowo-badawcze, ośrodki szkoleniowe, ośrodki dokształcania i doskonalenia kadr. Wszystkie wymienione są jednostkami publicznymi i stanowią ok. 25% usługodawców. W sektorze prywatnym działa ok. 75% podmiotów, stowarzyszeń, fundacji, spółek czy osób prowadzących działalność gospodarczą. Trudno oszacować ich liczbę, gdyż tylko część z nich się akredytuje.

Upowszechnianiu koncepcji zrównoważonego rozwoju powinny towarzyszyć, oprócz wsparcia ze strony lokalnych samorządów i zewnętrznych wzmocnień w postaci funduszy strukturalnych, działania edukacyjne nie tylko na poziomie szkoleń organizowanych przez instytucje doradcze, ale także na poziomie szkolnictwa rolniczego w szkołach średnich i wyższych¹⁴. Ważną kwestią jest zainteresowanie ludzi młodych problematyką zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ponieważ, jak wskazują wcześniej przytaczane wyniki badań, osoby młode są bardzo otwarte, podatne na zmiany, biorą udział w różnych akcjach i konkursach ekologicznych oraz posiadają duże aspiracje edukacyjne.

Znaczenie Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego w realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego w opinii doradców i rolników

Ważnym elementem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich są działania alternatywne podejmowane przez jej mieszkańców, głównie rolników, ponieważ przyczyniają się do podniesienia poziomu dochodów rolniczych. Najbardziej aktywni w podejmowaniu działalności dodatkowej i zarazem najwyższe przychody w 2008 roku uzyskali rolnicy z Podkarpacia (por. tabela 1), gdzie występuje największe rozdrobnienie gospodarstw. Największe przychody podkarpaccy rolnicy uzyskiwali za świadczenie usług, typu naprawa samochodów, sprzętu AGD i RTV (średnio 25 907,8 zł) oraz za usługi agroturystyczne (średnio 16 623,5 zł), a także za wykonywanie usług sprzętem rolniczym (średnio 10 347,0 zł). Potwierdzają to również wyniki badań Bieńkowskiego, Jankowiaka i Sadowskiego¹⁵, dotyczące oceny regionalnego zróżnicowania poziomu zrównoważonego rozwoju rolnictwa w Polsce za pomocą indeksu syntetycznego, z których wynika, że w grupie województw realizujących w bardzo wysokim stopniu zasadę zrównoważonego rozwoju znalazły się: zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie, opolskie, mazowieckie i podkarpackie. Najniższe wskaźniki uzyskały regiony: pomorski, świętokrzyski, małopolski i lubelski.

Podstawowym źródłem informacji o funduszach i programach UE, szczególnie dla świętokrzyskich rolników, były ośrodki doradztwa rolniczego (por. tabela 2). Mało aktywne w tym względzie były izby rolnicze, które jako samorząd rolniczy powinny wspierać rolników w tak ważnej kwestii, jak informowanie o możliwościach dofinansowania działalności rolniczej z programów UE. Rolnicy nie płacili instytucjom prywatnym za infor-

¹³ M. Boni, *Instytucje edukacji pozaszkolnej*, (w:) *Edukacja dla pracy – Raport o Rozwoju Społecznym*, UNDP (znak Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju), Warszawa 2007, s. 46.

¹⁴ T. Marcysiak, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w opinii doradców rolniczych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2004, nr 1(37), s. 53.

¹⁵ J. Bieńkowski, J. Jankowiak, A. Sadowski, *Regionalne zróżnicowanie poziomu zrównoważonego rozwoju rolnictwa (na podstawie analizy modelowej i wskaźnika syntetycznego)*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2008, tom X, z. 2, s. 25.

macje o programach UE, ale czerpali je ze źródeł bezpłatnych. Do instytucji prywatnych udawali się w późniejszym okresie w celu przygotowania wniosków aplikacyjnych i odpowiednich dokumentów z tym związanych. Według B. Kryk, realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju wymaga ograniczenia negatywnych skutków antropopresji na środowisko przyrodnicze oraz racjonalizacji wykorzystania jego zasobów na wszystkich poziomach gospodarowania i we wszystkich rodzajach działalności gospodarczej. Dążenie to wymaga wiedzy i podejmowania właściwych decyzji przede wszystkim przez rolników i przedsiębiorców gospodarujących zasobami na szczeblu lokalnym¹⁶.

Tabela 1
Przychody z działalności dodatkowej (alternatywnej) gospodarstwa w 2008 roku

Wyszczególnienie	Regiony		
	Małopolska	Podkarpacie	Świętokrzyskie
Odsetek gospodarstw	25,7	40,2	15,8
Średnia wartość (w PLN)	6 453,8	12 373,4	11 286,3
Średnia wartość na 1 gospodarstwo (w PLN)	1 661,4	4 973,6	1 787,9

Źródło: badania własne.

Tabela 2
Najważniejsze źródła informacji o programach UE

Źródła informacji o programach UE	Regiony*		
	Małopolska	Podkarpacie	Świętokrzyskie
ODR	34,7	31,4	65,3
Internet	24,8	30,4	29,7
Prasa ogólna, telewizja	18,8	16,7	40,6
Sąsiedzi, znajomi	14,9	12,7	12,9
ARiMR	13,9	30,4	26,7
Prasa fachowa	6,9	4,9	4,9
Izba Rolnicza	6,9	6,9	6,9
Urząd Gminy	4,0	-	8,9
Instytucja prywatna	2,0	1,0	-

* Respondenci mogli zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: jak w tabeli 1.

Możliwość wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju ściśle związana jest z otoczeniem instytucjonalnym. Do instytucji, które powinny realizować edukację w zakresie

¹⁶ B. Kryk, *Polityka w zakresie odnawialnych źródeł energii i wybrane narzędzia jej wspomagania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 111, *Polityka ekonomiczna*, 2010, s. 314.

zrównoważonego rozwoju należy zaliczyć ośrodki doradztwa rolniczego i szkoły, czego potwierdzeniem są badania ankietowe przeprowadzone na Podkarpaciu¹⁷.

W myśl ustawy, jednym podstawowych zadań Wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego, oprócz prowadzenia doradztwa obejmującego działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych mającego na celu poprawę poziomu dochodów rolniczych, jest wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich¹⁸. Jednostki doradcze w Polsce służą osiągnięciu w rolnictwie i na obszarach wiejskich celów związanych z: pomocą rolnikom i mieszkańcom wsi w staraniach o przyznanie pomocy finansowej w ramach instrumentów WPR i polityki strukturalnej UE, poprawą jakości produktów rolno-spożywczych, wzmocnieniem pozycji gospodarstw na rynku, promocją produktów regionalnych i lokalnych, analizą rynków artykułów rolno-spożywczych i środków produkcji, ochroną środowiska i produkcją zdrowej żywności, działaniami na rzecz rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich.

Dotychczasowe działania, prowadzone przez doradztwo na rzecz rolników i mieszkańców wsi, skupione były głównie na przygotowaniu rolników do integracji z UE oraz umożliwieniu korzystania z pomocy ze środków wspólnotowych. W związku z nowymi wyzwaniami istnieje potrzeba zwiększenia zaangażowania doradztwa do podnoszenia kwalifikacji i wiedzy w zakresie nowoczesnego gospodarowania, zarządzania gospodarstwem jako przedsiębiorstwem, stosowania zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), norm produkcji, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, jakości żywności, stosowania dobrej praktyki rolniczej i leśnej zgodnej z ochroną środowiska oraz czynnej ochrony zasobów przyrody¹⁹. W nowym okresie programowania WODR-y zwracają uwagę na konieczność gromadzenia i przekazywania aktualnych informacji związanych z wymogami wzajemnej zgodności *cross compliance*, które wiążą się z zagadnieniami PROW na lata 2007–2013. Zmiany we *Wspólnej Polityce Rolnej* oznaczają powiązanie płatności obszarowych z wymogami w zakresie ochrony roślin, zachowania dobrej kultury rolnej, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt, zdrowotności roślin, których spełnienie jest obowiązkowe dla rolników otrzymujących płatności. Wymaga to jednak wsparcia ze strony instytucji doradczych zatrudniających kompetentnych, posiadających bieżącą wiedzę z tej dziedziny, a przede wszystkim umiejętności praktyczne doradców²⁰.

Według doradców zatrudnionych w 13 Wojewódzkich Ośrodkach Doradztwa Rolniczego, w Polsce w celu zrównoważenia rozwoju warunków życia mieszkańców obszarów wiejskich należy inwestować w regionach opóźnionych, dysponujących słabo rozwiniętą infrastrukturą społeczną i gospodarczą w ścisłym powiązaniu z lokalną aktywizacją kapitału społecznego. Ceną rozwoju w systemie wolnego rynku i konkurencji może być jednak jeszcze większe rozwarstwienie społeczne. Takiej tendencji ma się właśnie przeciwstawić działanie w oparciu o postulat zrównoważonego rozwoju²¹.

Z opinii doradców z regionów Małopolski, Podkarpacia i Świętokrzyskiego wynika, że w kolejnych etapach ich zatrudnienia w latach 2006–2008 szczególną uwagę w pracy ODR zwracano na usługi doradcze związane z podejmowaniem i realizacją programów

¹⁷ E. Baran, B. Grzebyk, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Podkarpacia. Stan i perspektywy*, „Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Monografie i Opracowania, nr 13, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2011, s. 149.

¹⁸ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 92, poz. 753, art. 23).

¹⁹ Z. Makiela, *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich...*, *op. cit.*, s. 184.

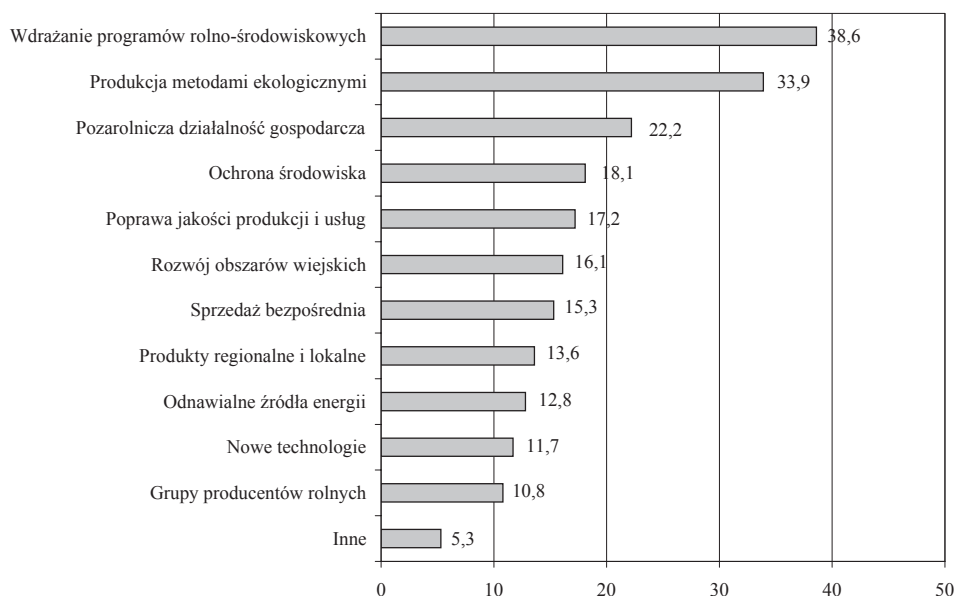
²⁰ T. Miś, *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, „Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Monografie i Opracowania, nr 12, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2011, s. 134.

²¹ T. Marcysiak, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich...*, *op. cit.*, s. 53.

rolno-środowiskowych, ekologią i ochroną środowiska oraz tworzeniem nowych miejsc pracy poprzez podejmowanie przez rolników działalności pozarolniczej, a także poprawę jakości produktów i usług, związanej z bezpieczeństwem żywności (por. wykres 1). Dużym zainteresowaniem mieszkańców wsi cieszyła się również tematyka produkcji wyrobów regionalnych i lokalnych. Świadczone doradztwo oraz pomoc w wypełnianiu wniosków o wpis na Listę Produktów Tradycyjnych w MRiRW. Większy nacisk w przyszłości należy położyć na zainteresowanie rolników współpracą w ramach grup producenckich, nowymi technologiami oraz odnawialnymi źródłami energii.

Wykres 1

Usługi doradcze na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich zrealizowane przez pracowników WODR w latach 2006-2008 (w %)



Źródło: badania własne.

Ważna jest aktywność działania ODR na rzecz trwałego rozwoju, ponieważ z opinii rolników wynika, że zdecydowana większość realizowała i nadal zamierza realizować działania na rzecz zrównoważonego rozwoju w wyniku wcześniejszego skorzystania z usług doradczych (por. tabela 3). Korzystnym zjawiskiem jest fakt, że w najbliższej przyszłości zdecydowanie więcej rolników w każdym z badanych regionów deklaruje podjęcie działań związanych z poprawą stanu środowiska naturalnego oraz podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej (co jest szczególnie widoczne w przypadku świętokrzyskich rolników). Pozytywne jest również to, że blisko 6% małopolskich rolników chce przystąpić do grupy producenckiej, mimo że wcześniej tego nie zrobili oraz w przypadku rolników z pozostałych województw drugie tyle osób, które przystąpiły do grupy chce to zrobić w najbliższej przyszłości. Stanowi to duże wyzwanie dla instytucji zajmujących się świadczeniem usług doradczych i edukacyjnych na obszarach wiejskich.

Tabela 3

Zrealizowane i planowane działania w zakresie zrównoważonego rozwoju podejmowane przez rolników w wyniku korzystania z usług doradczych

Wyszczególnienie	Regiony								
	Małopolska			Podkarpacie			Świętokrzyskie		
	A*	B	Dyna- mika**	A	B	Dyna- mika	A	B	Dyna- mika
- skorzystanie z pomocy finansowej UE	49,5	60,4	122,0	71,6	52,0	72,6	68,4	68,4	-
- poprawa warunków i bezpieczeństwa pracy	22,8	39,6	173,7	34,3	41,2	120,1	29,7	37,6	126,6
- inwestycje w gospodarstwach	19,8	19,8	-	18,6	29,4	158,1	20,8	35,6	171,2
- poprawa stanu zagospodarowania majątku	15,8	16,8	106,3	20,6	24,5	118,9	7,9	16,8	212,7
- przestawienie gospodarstwa na ekologiczne	13,9	9,9	71,2	19,6	17,7	90,3	16,8	14,9	88,7
- poprawa stanu środowiska naturalnego	9,9	11,9	120,2	10,8	31,4	290,7	21,8	28,7	131,7
- poprawa jakości produkcji i usług	8,9	16,8	188,8	15,7	26,5	168,8	11,9	28,7	241,2
- promocja gospodarstwa (produktów)	8,9	19,8	222,5	22,5	13,7	60,9	4,0	9,9	247,5
- wprowadzenie nowej technologii	7,9	7,9	-	4,9	3,9	79,6	2,0	3,0	150,0
- podjęcie działalności pozarolniczej w gosp.	4,0	11,9	297,5	17,7	23,5	132,8	1,0	10,9	1 090,0
- pozyskanie nowych rynków zbytu	3,0	10,9	363,3	11,8	9,8	83,1	3,0	25,7	856,7
- przystąpienie do grupy produkcyjnej	-	5,9	-	2,9	6,9	237,9	5,0	8,9	178,0

* A – działania zrealizowane, B – działania planowane.

** Działania zrealizowane = 100%.

Źródło: jak w tabeli 1.

Potwierdza to analiza statystyczna – stwierdzono istotne zależności korelacyjne pomiędzy wskaźnikiem relacji rolnika z instytucjami²² a wskaźnikiem skłonności do zmian²³ ($r = 0,340$, przy założonym poziomie istotności $p = 0,05$), co oznacza, że rolnicy częściej korzystający z usług doradczych chętniej wprowadzają zmiany.

²² Wskaźnik relacji rolnika z instytucjami doradczymi został wyliczony ze wzoru: suma częstotliwości współpracy z instytucjami doradczymi dla pojedynczego kwestionariusza wywiadu / maksymalna wartość sumy częstotliwości współpracy z instytucjami doradczymi z wszystkich wywiadów.

²³ Wskaźnik skłonności do zmian wyliczony ze wzoru: suma zamierzeń dotyczących działalności gospodarczej do 2013 r., dla których udzielono odpowiedzi na „tak” dla pojedynczego kwestionariusza wywiadu / maksymalna wartość sumy zamierzeń dotyczących działalności gospodarczej do 2013 r. z wszystkich wywiadów.

Ważne jest aby każda instytucja, czy jest to agencja płatnicza, jednostka doradztwa rolniczego, czy organizacja badawczo-rozwojowa dostosowała swoje zasoby i funkcje do realizacji działań w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Konieczne jest – nie tworzenie nowych, ale przekształcanie już istniejących instytucji w przyjazne, kompetentne i chętne do współpracy jednostki, które z dobrą praktyką zapewnią pomoc doradczą, konsultingową, finansową, prawną wszystkim uczestnikom systemu społeczno-ekonomicznego wsi²⁴. Brakuje wyspecjalizowanych instytucji doradczych oferujących fachowe doradztwo, począwszy od aplikowania po fundusze unijne, po aspekty administracyjno-prawne, związane z rozliczeniem, sprawozdawczością i zamknięciem projektów. Nowoczesne instytucje doradcze stanowią podstawowy element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich²⁵.

Podsumowanie

Z badań własnych wynika, że najbardziej aktywni w podejmowaniu działalności alternatywnej, a zarazem osiągającej najwyższe przychody z tej działalności w 2008 roku uzyskali rolnicy w specyficznym regionie podkarpackim, w którym występuje największe rozdrobnienie gospodarstw i najniższe dochody rolnicze. Dodatkowa działalność polegała głównie na świadczeniu usług naprawczych, agroturystycznych oraz usług wykonywanych sprzętem rolniczym. Podejmując działania związane z rozwojem zrównoważonym jako efekt skorzystania z usług doradczych niewielu rolników w badanych regionach (poza Podkarpaciem) podejmowało i realizowało pozarolniczą działalność gospodarczą, ale deklaruje, że zrobi to w najbliższej przyszłości. Powinno to zwrócić uwagę decydentów poszczególnych instytucji doradczych, a także szkół wyższych i średnich, które powinny większy nacisk położyć na edukację młodzieży wiejskiej w zakresie podejmowania i realizowania pozarolniczej działalności gospodarczej. Jest to szczególnie ważne w regionie świętokrzyskim, gdzie zaledwie 1% rolników skorzystało ze szkoleń oraz doradztwa i założyło własną firmę a w najbliższej przyszłości chce to zrobić około 11% rolników.

Bibliografia

- Baran E., Grzebyk B., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Podkarpacia. Stan i perspektywy*, „Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Monografie i Opracowania, nr 13, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2011.
- Bieńkowski J., Jankowiak J., Sadowski A., *Regionalne zróżnicowanie poziomu zrównoważonego rozwoju rolnictwa (na podstawie analizy modelowej i wskaźnika syntetycznego)*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2008, tom X, z. 2 .
- Boni M., *Instytucje edukacji pozaszkolnej (w:) Edukacja dla pracy – Raport o Rozwoju Społecznym*, UNDP, Warszawa 2007.
- Chyłek E.K., *Znaczenie wiedzy we wdrożeniu innowacyjności na obszarach wiejskich*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2009, nr 1.

²⁴ T. Miś, *Znaczenie instytucji w rozwoju rolnictwa ekologicznego i bezpieczeństwa żywności w regionie rozdrobnionego rolnictwa w świetle badań empirycznych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2009, nr 1(56), s. 103.

²⁵ T. Miś, *Instytucje doradcze w rozwoju ...*, *op. cit.*, s. 409.

- Czarnik Sz., Dobrzyńska M., Górniak J., Jelonek M., Keler K., Kocór M., Strzebońska A., Szczuczka A., Turek K., Worek B., *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce. Raport podsumowujący pierwszą edycję badań realizowaną w 2010 roku*, PARP, Warszawa 2011.
- Jasiński J., *Aktualne i perspektywiczne cele i priorytety rozwoju obszarów wiejskich oraz źródeł ich finansowania*, (w:) M. Jezierska (red.), *Nowe tendencje w teorii i praktyka zarządzania obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005.
- Kiełczewski D., *Programowanie i wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, (w:) B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, WSE, Białystok 2011.
- Kronenberg J., Bergier T., *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Fundacja Sendzimira, Kraków 2010.
- Kryk B., *Polityka w zakresie odnawialnych źródeł energii i wybrane narzędzia jej wspomagania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 111, *Polityka ekonomiczna*.
- Kutkowska B., *Działania instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie powiatu kłodzkiego*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, tom IX, z. 2, s. 183-187.
- Makiela Z., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w woj. podkarpackim*, (w:) Kamińska W., Heffner K. (red.), *Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, Studia, tom CXXXIII, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011.
- Marcysiak T., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w opinii doradców rolniczych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2004, nr 1(37).
- Miś T., *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, „Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Monografie i Opracowania, nr 12, Wydawnictwo UR, Rzeszów 2011.
- Miś T., *Znaczenie instytucji w rozwoju rolnictwa ekologicznego i bezpieczeństwa żywności w regionie rozdrobnionego rolnictwa w świetle badań empirycznych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2009, nr 1(56).
- Poskrobko B., *Metodologiczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, (w:) Poskrobko B. (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, WSE, Białystok 2011.
- Spychalski G., *Instrumentalne i instytucjonalne aspekty wspierania rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, tom IX, z. 2.
- Zarys kierunków rozwoju obszarów wiejskich*, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Departament Programowania i Analiz, MRiRW, Warszawa 2009.

Advisory and Educational Services for Sustainable Development of Rural Areas

Summary

The purpose of the study was to evaluate the importance of educational and advisory services for sustainable development of rural areas. To fully illustrate the undertaken problem a survey was conducted among 160 advisers and 304 farm owners operating in the provinces of Małopolskie, Podkarpackie and Świętokrzyskie in 2009. The research shows that the most active in alternative business providing additional income were farmers from the Podkarpackie region, where there is the biggest fragmentation of farms. Farmers from Podkarpackie also carried out most activities for

sustainable development as a consequence of usage of advisory services and declared their further implementation in the near future, which seems to confirm the importance of counselling in this respect.

Key words: sustainable development, advisory services, educational services, rural areas.

JEL codes: D02

Консультативные и образовательные услуги для устойчивого развития сельских районов

Резюме

Цель разработки – попытка оценить значение образовательных и консультативных услуг для устойчивого развития сельских районов. Для полного представления предпринятой проблематики в 2009 году провели анкетные опросы среди 160 консультантов и 304 владельцев сельских хозяйств из Малопольского, Подкарпатского и Свентокшиского воеводств. Из обследований вытекает, что наиболее активными в приступлении к альтернативной деятельности, обеспечивающей дополнительные доходы, являются земледельцы из подкарпатского региона, в котором выступает самая высокая раздробленность хозяйств. Подкарпатские фермеры осуществили тоже наиболее мероприятий для устойчивого развития в результате использования консультативных услуг и они заявляют о дальнейшем их внедрении в ближайшем будущем, что, как представляется, подтверждает существенное значение консультации в этом отношении.

Ключевые слова: устойчивое развитие, консультативные услуги, образовательные услуги, сельские районы.

Коды JEL: D02

Hanna Ponder
 Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WSPÓLPRACA SAMORZĄDU I SPOŁECZNOŚCI GMIN WIEJSKICH W DZIAŁANIACH NA RZECZ ŚRODOWISKA NATURALNEGO

Streszczenie

Celem rozważań jest prezentacja opinii jednostek samorządu gmin wiejskich na temat aktywności społeczeństwa w rozwiązywaniu problemów dotyczących środowiska przyrodniczego, działań samorządu służących poprawie tej aktywności, a także prezentacja oceny współpracy samorządu i społeczności gmin wiejskich. Wyniki pochodzą z badań ankietowych przeprowadzonych w 2010 r. w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego. Na podstawie badań można stwierdzić, iż współpraca w zakresie kształtowania i ochrony środowiska między różnymi podmiotami funkcjonującymi na obszarach wiejskich istnieje, jednak dotyczy ona tylko niektórych jednostek samorządowych i przybiera różny charakter, siłę oraz zakres. Największym wyzwaniem jest zatem wypracowanie odpowiednich postaw i zachowań wszystkich uczestników działań prośrodowiskowych.

Słowa kluczowe: samorząd gmin wiejskich, społeczność wiejska, współpraca, środowisko przyrodnicze.

Kody JEL: R11

Wstęp

W ostatnich latach coraz częściej dyskutuje się o problemach dotyczących stanu środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich. Trend przejawiający się wyborem wsi jako miejsca zamieszkania przez znaczną część społeczeństwa skutkuje generowaniem wielowymiarowych skutków środowiskowych. Wyposażenie techniczne wielu gospodarstw rolnych wzbudza niepokój w przypadku analizy zagrożeń środowiskowych związanych z tym sektorem gospodarki, ale kwestia ochrony środowiska terenów wiejskich nabiera szczególnego znaczenia w świetle wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju tych obszarów.

W procesie kształtowania i ochrony środowiska przyrodniczego niezwykle rolę odgrywają mieszkańcy wsi, którzy są w stanie określić główne problemy występujące w najbliższym otoczeniu, zidentyfikować ich negatywne skutki oraz wskazać działania, które mogą służyć poprawie jakości życia na danym obszarze. Wiadomo, iż społeczeństwo bardziej identyfikuje się z działaniami i projektami, w tworzeniu których samo uczestniczy, często największym problemem jest zatem tylko i aż wypracowanie odpowiednich postaw i zachowań¹. W związku z powyższym nasuwają się m.in. następujące pytania: Czy spo-

¹ Z.T. Klimaszewski zauważa, że „zaangażowani w rozwój lokalny mieszkańcy czują się współodpowiedzialni za byt i rozwój swojego środowiska. Chcą też realnie współdecydować o tym wszystkim, co dotyczy ich lokalnej społeczności i znajduje się w kompetencjach władz gminy” Z.T. Klimaszewski, *Wpływ inicjatyw obywatelskich na strategię rozwoju i ochronę środowisk lokalnych*, (w:) K. Michałowski (red.), *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, tom 2, WSE, Białystok 2009, s. 88.

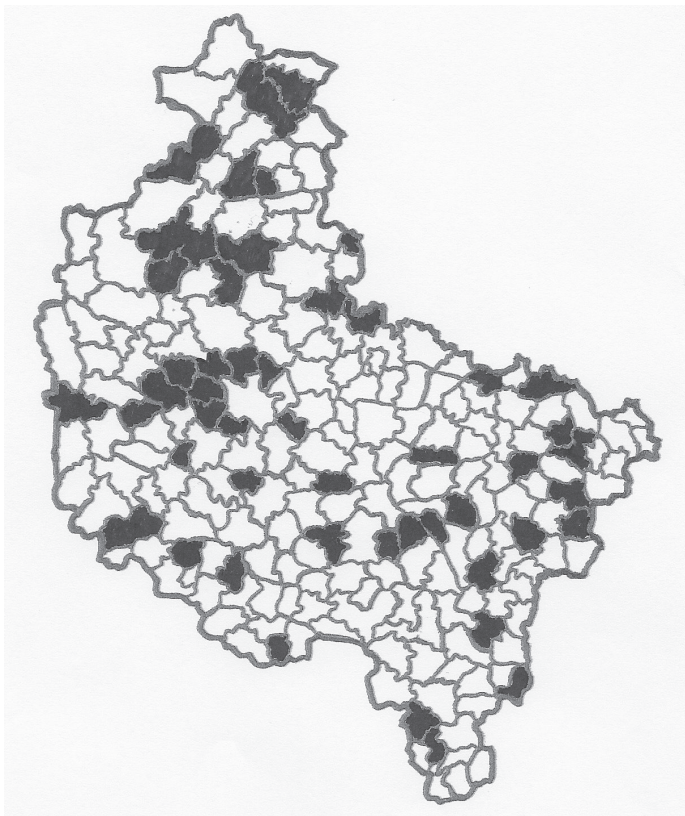
łeczność wiejska jest aktywna w rozwiązywaniu podstawowych problemów wsi, w tym związanych ze środowiskiem przyrodniczym? Czy działania samorządu gminnego mobilizują do wykorzystania lub lepszego wykorzystania posiadanej przez mieszkańców wiedzy? Czy współpraca samorządu i społeczności gmin wiejskich jest wystarczająca? Celem niniejszych rozważań jest przybliżenie odpowiedzi na postawione pytania, na podstawie wyników badań ankietowych.

Metoda badań

W opracowaniu zaprezentowano część wyników badań ankietowych przeprowadzonych w 2010 r. w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego. Do badań wybrano metodę pomiaru pośredniego – ankietę pocztową. Kwestionariusz rozesłano do 117 respondentów (badanie wyczerpujące), a zwrotność wyniosła 42%, tzn. odesłało go 49 respondentów. Gminy, które wzięły udział w badaniu zaznaczono na rysunku 1.

Rysunek 1

Gminy wiejskie województwa wielkopolskiego uczestniczące w badaniu ankietowym



Źródło: opracowanie własne.

Dwa spośród 49 otrzymanych kwestionariuszy odrzucono – jeden z przyczyn formalnych (brak odpowiedzi na blisko połowę pytań), drugi ze względów formalnych i merytorycznych (brak odpowiedzi na 1/3 pytań, w przypadku kolejnej 1/3 pytań, odpowiedzi niekompletne lub nieadekwatne).

Podmioty współpracujące przy działaniach prośrodowiskowych w badanych gminach

Blisko połowa ankietowanych gmin (22, tj. 47%) zadeklarowała współpracę z mieszkańcami w zakresie działań na rzecz środowiska, 20 gmin (42,5%) wskazało, iż samodzielnie decyduje o kierunkach takich działań starając się pozyskać dla nich poparcie mieszkańców, 1/4 respondentów (12) zauważyła, iż samodzielnie decyduje o podejmowaniu działań prośrodowiskowych, a po 4 ankietowanych wskazało, iż współpracuje z organizacjami pozarządowymi opierając się na wiedzy ekspertów z danej dziedziny oraz wykorzystuje publiczną debatę z udziałem organizacji pozarządowych i lokalnej społeczności.

Na podstawie informacji uzyskanych w badanych gminach wiejskich można określić, jakie występują w nich warunki dla rozwoju zrównoważonego w wymiarze środowiskowym, poprzez ocenę przyjętych modeli rozwoju zrównoważonego, odpowiednich dla różnych typów lokalnego społeczeństwa obywatelskiego². Im większy jest udział różnych partnerów społecznych w systemie sprawowania władzy lokalnej, tym większe szanse na rozwój zrównoważony – idea współzrządzenia pozwala na lepszą identyfikację problemów występujących na danym obszarze i umożliwia szybsze ich przezwyciężenie.

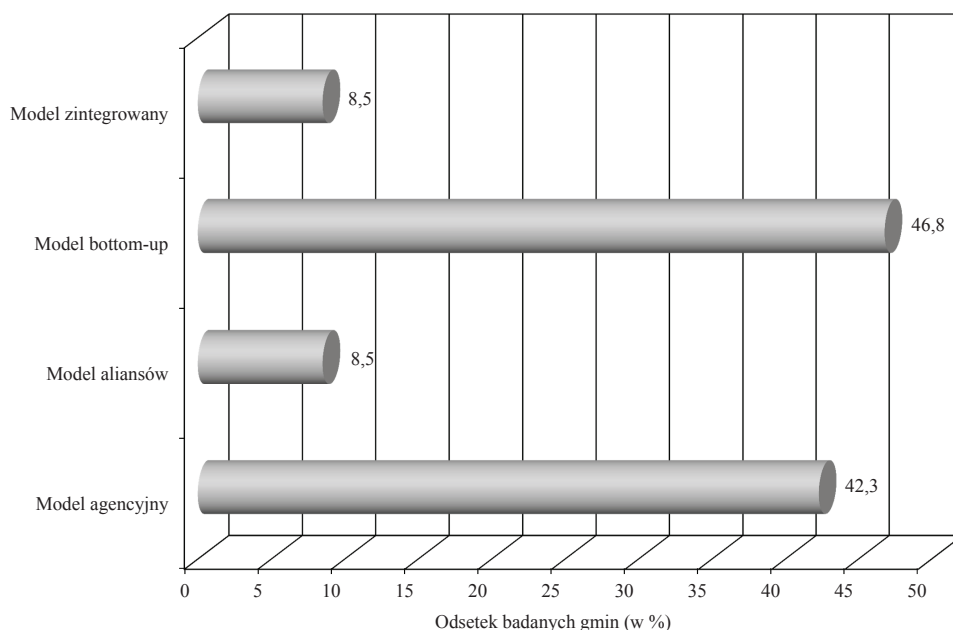
Jak wynika z badań, w blisko połowie gmin system sprawowania władzy stwarzał warunki dla modelu *bottom-up* rozwoju zrównoważonego – tzn. samorząd lokalny zadeklarował współpracę z mieszkańcami przy ustalaniu celów środowiskowych i ich realizacji (por. wykres 1). Należy jednak pamiętać, iż dominująca w tym modelu wiedza lokalna, może być zarówno motorem, jak i hamulcem rozwoju (może ona pozostawać w sprzeczności z ideą zrównoważonego rozwoju).

Znaczny odsetek badanych gmin wiejskich wskazał na samodzielnie decydowanie o kierunkach działań prośrodowiskowych i szukanie poparcia mieszkańców, przejawiał zatem cechy charakterystyczne dla modelu agencyjnego. W nieznacznym zakresie wykorzystywana była w ankietowanych gminach współpraca przy podejmowaniu decyzji z zakresu ochrony środowiska z organizacjami pozarządowymi (model aliansów – 4 gminy) oraz publiczna debata z udziałem organizacji pozarządowych i lokalnej ludności (model zintegrowany – 4 gminy).

² M. Klekotko wyróżnia cztery takie modele: agencyjny – który charakteryzuje się wyborem samorządu lokalnego przez mieszkańców i powierzeniem mu interesów społeczności (decyzje samorządu lokalnego dotyczące kierunków przemian są samodzielne, ale odbywają się zwykle z wykorzystaniem wiedzy eksperckiej), model aliansów – kiedy to samorząd lokalny podejmuje współpracę z organizacjami pozarządowymi (tzw. „nowoczesnymi”, głęboko zaangażowanymi w rozwój gmin), opierając się na wiedzy eksperckiej i menadżerskiej, model *bottom-up* – polegający na współpracy samorządu lokalnego z mieszkańcami, z wykorzystaniem pomysłów wyrastających ze społeczności (wiedza lokalna odgrywa tu zatem najważniejszą rolę) oraz model zintegrowany – który charakteryzuje się uczestnictwem różnych grup tworzących społeczność lokalną i współpracujących z nią w procesie podejmowania decyzji dotyczących przyszłych kierunków rozwoju gminy (samorządu lokalnego, organizacji pozarządowych, lokalnej ludności) oraz integracją wszystkich typów wiedzy. M. Klekotko, *Spółczesność obywatelska a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze*, (w:) H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.), *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 28-34.

Najlepszym z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich jest model zintegrowany, w którym dochodzi do konfrontacji różnych rodzajów wiedzy. Najgorszym z wariantów sprawowania władzy jest natomiast samodzielne podejmowanie decyzji i brak współdziałania z innymi uczestnikami społeczności lokalnej – niestety, w przypadku aż 12 badanych gmin wariant taki wystąpił. Niewątpliwie otwarcie władz lokalnych na mieszkańców i inne podmioty funkcjonujące na terenie gminy zwiększyłyby jej szanse na włączenie (bądź szersze włączenie) w proces zrównoważonego rozwoju.

Wykres 1
Struktura gmin w zależności od modelu rozwoju zrównoważonego
(w wymiarze środowiskowym)



Uwaga: w niektórych gminach wystąpiły elementy charakterystyczne dla więcej niż jednego modelu.

Zródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych oraz M. Klekotko, *Społeczeństwo obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze*, (w:) H. Podedworna, P. Ruszkowski (red.), *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 28-34.

Wszystkie badane jednostki samorządowe wskazały, iż mieszkańcy gminy informowani są o planach i inwestycjach służących ochronie środowiska bądź utrzymaniu określonych jego parametrów jakościowych. W gminach wykorzystywane są jednak różne kanały przekazywania informacji społeczeństwu, zaprezentowane na wykresie 2.

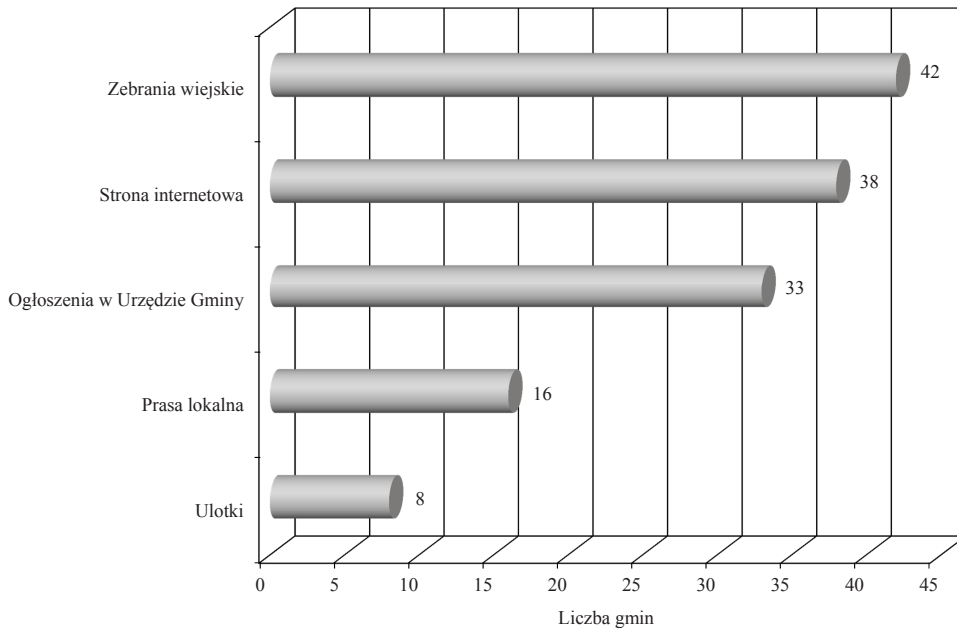
Najczęściej gminy komunikowały się z mieszkańcami poprzez zebrania wiejskie (ok. 90%), ale często wykorzystywały w tym celu także stronę internetową (80%). Typowe było natomiast dla badanych gmin stosowanie różnych kanałów informacyjnych

równolegle. Wszystkie ankietowane gminy wiejskie do 5 tys. mieszkańców przekazywały informacje społeczeństwu w trakcie zebrań wiejskich, a 3/4 za pomocą ogłoszeń w Urzędzie Gminy – w przypadku jednostek samorządu gminnego o liczbie ludności powyżej 10 tys., te ostatnie miały znaczenie już tylko dla 43% z nich. W gminach dużych (ponad 10 tys. ludności), istotną formą komunikacji były prasa lokalna oraz ulotki – korzystało z nich odpowiednio 85,7% oraz 28,6% respondentów należących do tej kategorii gmin. W odniesieniu do respondentów z grupy do 5 tys. mieszkańców, wielkości te wyniosły 18,2% i 9,1%³.

Badania przeprowadzone w gminach wiejskich wykazały, iż ich społeczność nie wykazuje szczególnej aktywności w zakresie inicjowania działań sprzyjających środowisku – 27 spośród 47 respondentów (57,4%) wskazało na bierność ludności w tym obszarze. Zjawisko inicjowania działań prośrodowiskowych przez mieszkańców częściej wskazywały gminy o większej liczbie ludności – 63,6% respondentów z przedziału 7 501-10 000 oraz 57,1% z przedziału powyżej 10 000 mieszkańców. Dla gmin zamieszkiwanych przez 5 000 i mniej osób, odsetek ten wyniósł 27,3%. W małych wspólnotach aktywność ludności wiejskiej, przejawiająca się zarówno zachowaniami indywidualnymi, jak i działaniem

Wykres 2

Sposoby informowania mieszkańców gminy o działaniach dotyczących środowiska naturalnego*



* Pojęcia „środowisko naturalne” i „środowisko przyrodnicze” w artykule traktowane są jako synonimy. Coraz częściej jednak dostrzega się różnice w tych określeniach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

³ H. Ponder, *Środowisko naturalne w działalności gmin wiejskich województwa wielkopolskiego*, (w:) K. Michałowski (red.), *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, WSE, Białystok 2011, s. 117.

w różnych grupach społecznych (mniej lub bardziej sformalizowanych) jest szczególnie trudna, ponieważ, jak zauważa J. Kurczewski, „w terenie wiejskim (...) istnienie organizacji w ogóle jest sprawą dodatkowo trudną do ustalenia ze względu na brak granicy między kontaktem towarzysko-sąsiedzkiem a działalnością organizacyjną”⁴.

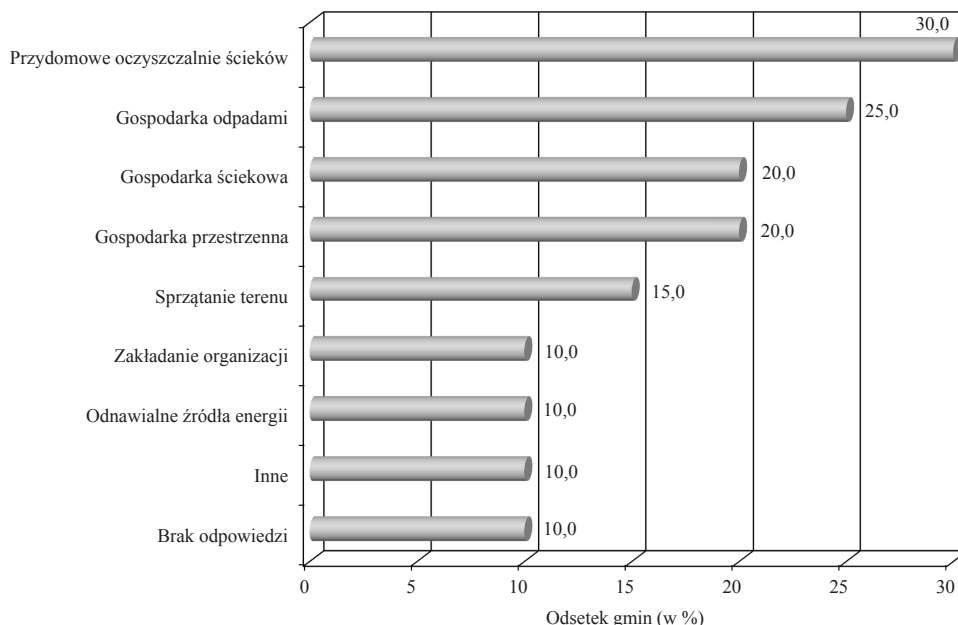
Przedsięwzięcia realizowane w gminach przy udziale społeczeństwa

Wśród działań wpływających pozytywnie na środowisko, a podejmowanych w ankietowanych gminach, znalazły się przede wszystkim te związane z gospodarką ściekową oraz odpadami (por. wykres 3). Duże zainteresowanie ludności wiejskiej wzbudzały przydomowe oczyszczalnie ścieków, stąd zostały one wyeksponowane na wykresie 3, mimo iż stanowią element gospodarki ściekowej. Trend ten wynikał w ostatnich latach m. in. z możliwości uzyskania wsparcia finansowego na budowę takich obiektów.

Mieszkańcy co piątej gminy, w której stwierdzono ich aktywność w rozwiązywaniu problemów środowiskowych, zwracali uwagę na konieczność prowadzenia selektywnej

Wykres 3

Rodzaje działań prośrodowiskowych inicjowanych przez mieszkańców gmin wiejskich



Uwaga: Gminy, w których mieszkańcy inicjują działania sprzyjające środowisku = 100% (20 gmin).
Inne działania: informowanie o problemach dotyczących środowiska na obszarze gminy, usuwanie azbestu z budynków.
Źródło: jak w wykresie 2.

⁴ R. Kamiński, *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 24.

zbiórki odpadów oraz ich recykling. W podobnej liczbie gmin ludność zainteresowana była problemami zagospodarowania przestrzennego – zgłaszała propozycje m. in. zmian w planach miejscowych, czy zagospodarowania terenów zielonych.

W dwóch gminach mieszkańcy zainicjowali powstanie organizacji działających na rzecz środowiska naturalnego (koła wędkarskiego oraz stowarzyszenia).

Udział społeczeństwa w realizacji przedsięwzięć na rzecz środowiska najczęściej wyrażany jest poprzez akceptację, przy czym są i takie działania, w których społeczeństwo wnosi pracę własną, bądź wkład finansowy. W tabeli 1 przedstawiono udział mieszkańców badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w określonych inwestycjach i projektach z zakresu ochrony środowiska naturalnego.

Tabela 1
Przedsięwzięcia zrealizowane w gminach przy udziale społeczeństwa

Rodzaj przedsięwzięcia	Akceptacja		Udział finansowy		Praca własna	
	Liczba gmin	Odsetek (w %)	Liczba gmin	Odsetek (w %)	Liczba gmin	Odsetek (w %)
Budowa/rozbudowa oczyszczalni ścieków	27	57,5	5	10,64	1	2,13
Budowa/rozbudowa sieci kanalizacyjnej	32	68,1	14	29,8	2	4,3
Sortowanie śmieci	13	27,7	2	4,3	6	12,8
Budowa/rozbudowa składowiska odpadów	4	8,5	-	-	-	-
Recykling odpadów	10	21,3	1	2,1	-	-
Zalesianie terenu	6	12,8	3	6,4	10	21,3
Organizacja terenów zielonych	15	31,9	1	2,1	11	23,4
Edukacja mieszkańców	22	46,8	1	2,1	7	14,9
Inne	2	4,3	2	4,3	3	6,4

Inne: rekultywacja składowiska odpadów, nasadzenia.

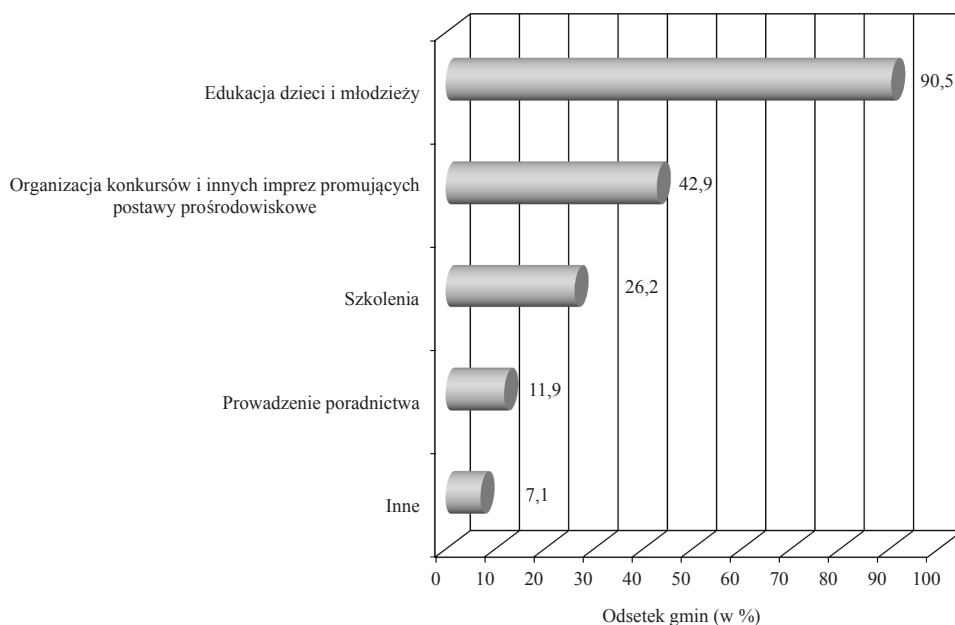
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Działaniem, przy realizacji którego społeczność wiejska miała największy udział – zarówno w postaci akceptacji, jak i finansowym, była budowa (rozbudowa) sieci kanalizacyjnej. Uwagę zwracają jednak podejmowane w gminach przedsięwzięcia nie związane bezpośrednio z infrastrukturą obszarów wiejskich, ale z kształtowaniem krajobrazu i możliwością spełniania przez wieś nowoczesnych funkcji, takich jak dostarczanie dóbr wolnych czy podnoszenie jakości życia mieszkańców (zalesianie terenu, organizacja terenów zielonych). Na tle całej palety podejmowanych działań, edukację mieszkańców wskazały 22 gminy, co nie jest wynikiem satysfakcjonującym - edukacja i upowszechnianie informacji są niezbędne dla podejmowania działań akceptowanych przez społeczność wsi. Wiele dokumentów opracowywanych przez gminy wymaga dotarcia do mieszkańców z informacjami o zamiarze podjęcia takiej czynności (np. z zakresu planowania przestrzennego), co gminy czynią, jednak kwestią zupełnie odmienną jest zaangażowanie ludności w ocenę projektów oraz przedstawianie uwag i propozycji ich udoskonalania.

Pośród 47 ankietowanych gmin, aż 42 wskazały, iż podejmują działania na rzecz aktywizowania społeczności wiejskiej w obszarze problemów środowiskowych. Kierunki tej aktywizacji przedstawiono na wykresie 4.

Wykres 4

Rodzaje działań podejmowanych przez gminy w celu aktywizowania społeczności wiejskiej w kierunku postaw prośrodowiskowych



Inne działania: plakaty, ogłoszenia, współdziałanie przy organizacji systemu gospodarki odpadami.
Źródło: jak w wykresie 2.

Skupienie uwagi gmin na edukacji dzieci i młodzieży wydaje się być właściwym kierunkiem działania – świadomość ekologiczna kształtuje się bowiem poprzez nabywanie wiedzy i określonych zachowań od najmłodszych lat, a proces ten efektywniej przebiega niewątpliwie u osób młodszych niż u dojrzałej części społeczeństwa.

Organizacje działające na rzecz środowiska przyrodniczego w badanych gminach

Interesy społeczności lokalnej dotyczące problemów środowiskowych najczęściej reprezentowane były w opinii badanych gmin przez sołtysów (w przypadku 43 spośród 47 gmin) oraz samych mieszkańców (25 respondentów), radziej liderów społeczności, czy grup mieszkańców (po 9 wskazań). Na terenie ośmiu ankietowanych gmin funkcjonowały grupy nieformalne mieszkańców, którzy jednoczą się z reguły wtedy, gdy występuje konkretny problem związany ze środowiskiem naturalnym, np. zaczynają wspólnie występować w obliczu planów budowy elektrowni wiatrowych. W tym przypadku pojawia się swoisty dysonans – z jednej strony energetyka wiatrowa należy do odnawialnych źródeł energii, a więc źródeł sprzyjających środowisku, z drugiej jednak strony, z punktu widzenia mieszkańców „wiatraki” niszczą naturalny krajobraz i są źródłem hałasu.

W szesnastu spośród 47 badanych gmin (34%), działały stowarzyszenia, których celem działania była wyłącznie, bądź między innymi ochrona środowiska. Członkowie stowarzyszeń w ramach swojej działalności prowadzili nasadzenia drzew i krzewów, edukację ekologiczną, zajmowali się utrzymaniem porządku na terenie gminy i ochroną dziedzictwa przyrody, prowadzili walkę z hałasem.

Na terenie 17 poddanych badaniu gmin wiejskich, funkcjonowały Lokalne Grupy Działania (LGD) zajmujące się problematyką środowiskową. Wśród celów zawartych w statutach większości tych Grup znalazły się: opracowywanie i realizacja lokalnych strategii działania, ochrona zasobów przyrodniczo-krajobrazowych, ochrona dziedzictwa kulturowego (zasobów historyczno-kulturowych), działania na rzecz rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich, ochrona środowiska naturalnego (w kilku przypadkach wymieniono szczegółowe obszary tej ochrony, tj. krajobraz, zwierzęta, klimat), poprawa jakości życia mieszkańców oraz ich aktywizowanie.

Jak wynika z badań, stowarzyszenia działające na rzecz środowiska naturalnego częściej występowały w gminach o większej liczbie ludności – 3/4 ogółu stowarzyszeń wskazanych przez respondentów (12 spośród 16) funkcjonowało w gminach posiadających 7,5 tys. i więcej mieszkańców, w gminach liczących do 5 tys. – tylko jedno.

Podsumowanie

Włączenie samorządu lokalnego w ogólne trendy rozwojowe (w tym proces globalizacji) oraz możliwości, które niosą ze sobą społeczeństwo obywatelskie i informacyjne, wymagają zmian zarówno w relacjach przestrzennych, jak i w jakości kapitału społecznego. Szczególnego znaczenia nabiera zjawisko partnerstwa w podejmowaniu działań służących społeczeństwu lokalnemu, w tym prośrodowiskowych.

Jak wynika z badań przeprowadzonych w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego, współpraca w tym zakresie między różnymi podmiotami istnieje, jednak dotyczy ona tylko wybranych jednostek samorządowych (połowy ankietowanych gmin) i przybiera różny charakter, siłę, oraz zakres. Konieczne są zatem dalsze działania w gminach służące poprawie współpracy między różnymi partnerami, zmierzające przede wszystkim do:

- a) intensyfikacji procesu wymiany informacji o planowanych działaniach, bądź występujących na terenie gminy potrzebach z zakresu ochrony środowiska, między władzami gminy a pozostałymi uczestnikami życia społeczno-gospodarczego;
- b) aktywizacji mieszkańców do działań służących kształtowaniu i ochronie środowiska oraz wykorzystania ich wiedzy, doświadczenia i umiejętności do rozwiązywania lokalnych problemów;
- c) rozwoju organizacji działających na rzecz środowiska naturalnego (promowanie idei powstawania i aktywnej działalności tych organizacji oraz ich wspieranie).

Niezwykle istotne jest dostrzeżenie w jednostkach samorządu gmin wiejskich roli współpracy różnych podmiotów w prowadzeniu działań prośrodowiskowych. Niemniej ważna jest jednak chęć współdziałania i poszukiwania konstruktywnych rozwiązań, wyrażana przez społeczność lokalną.

Bibliografia

- Kamiński R., *Aktywność społeczności wiejskich. Lokalne inicjatywy organizacji pozarządowych*, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

- Klekotko M., *Spoleczeństwo obywatelskie a rozwój zrównoważony wsi. Podejście poznawcze*, (w:) Podedworna H., Ruszkowski P. (red.), *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapital społeczny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Klimaszewski Z.T., *Wpływ inicjatyw obywatelskich na strategię rozwoju i ochronę środowisk lokalnych*, (w:) Michałowski K. (red.), *Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na politykę państwa i regionów*, tom 2, WSE, Białystok 2009.
- Pondel H., *Środowisko naturalne w działalności gmin wiejskich województwa wielkopolskiego*, (w:) Michałowski K. (red.), *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, WSE, Białystok 2011.

Cooperation between Self-Government and Communities of Rural Municipalities in Activities for the Natural Environment

Summary

This article aims to present the opinion of rural municipality governments on the activities of the society in solving the environmental problems, government action to improve that activity, as well as presentation of the assessment of government and local community cooperation. The results come from surveys conducted in 2010 among rural municipalities of the Wielkopolska region. Based on the research we can say that cooperation in development and environmental protection between various entities functioning in rural areas do exist, but it is limited to certain local government units and assumes different character, strength, and range. The greatest challenge is, therefore, development of appropriate attitudes and behaviours of all participants of pro-environmental actions.

Key words: rural municipality government, local community, cooperation, natural environment.

JEL codes: R11

Сотрудничество самоуправления и обществ сельских гмин (муниципалитетов) в действиях для окружающей среды

Резюме

Цель рассуждений – представить мнения единиц самоуправления сельских муниципалитетов насчет активности общественности в решении проблем, касающихся природной среды, действий самоуправления, которые служат повышению этой активности, а также представить оценку сотрудничества самоуправления и обществ сельских гмин. Результаты взяты из анкетных опросов, проведенных в 2010 г. в сельских гминах Великопольского воеводства. На основе обследований можно констатировать, что сотрудничество в области формирования и защиты окружающей среды между различными субъектами, функционирующими в сельских районах, существует, но оно касается лишь некоторых единиц самоуправления и принимает разный характер, силу и диапазон. Самым большим вызовом является, следовательно, выработка соответствующего отношения и поведения всех участников действий, направленных на защиту окружающей среды.

Ключевые слова: самоуправление сельских гмин, сельское общество, сотрудничество, природная среда.

Коды JEL: R11

Ewa Rauba
Politechnika Białostocka

SZACOWANIE KOSZTÓW ZASOBOWYCH W ŚWIETLE RAMOWEJ DYREKTYWY WODNEJ

Streszczenie

W świetle Ramowej Dyrektywy Wodnej pojęcie kosztów zasobowych pojawia się przy zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych. Dyrektywa mówi, że państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny zapewnić spełnienie zasady zwrotu kosztów usług wodnych, w tym kosztów środowiskowych i zasobowych. Koszty zasobowe zostały zdefiniowane jako koszty wynikające z utraty pewnych możliwości na skutek eksploatacji zasobów wodnych, przekraczającej zdolność do ich samoodtwarzania. Koszty te można identyfikować z kosztami ponoszonymi na retencję wody.

Słowa kluczowe: Ramowa Dyrektywa Wodna, zasada zwrotu kosztów usług wodnych, koszty zasobowe, koszty retencjonowania wody.

Kody JEL: Q56

Wstęp

Nowe podejście do zasobów wodnych wprowadza *Ramowa Dyrektywa Wodna Unii Europejskiej*. Woda nie jest przedmiotem komercji, lecz dobrem ogólnym, które powinno być bronione, chronione i traktowane jako dziedzictwo. Dyrektywa zakłada, że zarządzanie, ochrona i gospodarowanie zasobami wodnymi powinno być realizowane na obszarach wyznaczonych przez naturalne granice hydrograficzne¹. Dyrektywa kładzie także nacisk na realizację dwóch zasad odnoszących się do ekonomicznych aspektów korzystania z wód, a mianowicie zasady pełnego zwrotu kosztów usług wodnych oraz „sprawca zanieczyszczenia płaci”. W ramach kosztów usług wodnych pojawia się pojęcie kosztów zasobowych związanych z poborem wód powierzchniowych i podziemnych. Zapewnienie zwrotu kosztów tych usług przez ich użytkowników jest szczególnie istotne w krajach o małych zasobach wodnych. Do krajów tych można także zaliczyć Polskę. Wskaźnik dostępności wody dla ludności i gospodarki narodowej, wyrażony ilorazem średniego rocznego odpływu do liczby mieszkańców, wynosi ok. 1 600 m³/mieszkańca/rok wobec około 4 500 średnio w Europie. Natomiast zasoby eksploatacyjne wód podziemnych wynoszą około 16 km³/rok². A zatem w wielu miejscach Polski istnieje konieczność retencjonowania wody, co pociąga za sobą koszty.

Celem rozważań jest zaprezentowanie kosztów jednostkowych retencjonowania wody w różnego typu zbiornikach, które mogą być podstawą szacowania wysokości kosztów zasobowych.

¹ M. Rutkowski, *Zarys wymagań określonych Dyrektywą Ramową Unii Europejskiej w sprawie polityki wodnej*, „Gospodarka Wodna” 2003, nr 7, s. 279.

² *Strategia gospodarki wodnej*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2005, s. 6-7.

Koszty zasobowe w *Ramowej Dyrektywie Wodnej*

Ramowa Dyrektywa Wodna stanowi podstawę polityki wodnej Unii Europejskiej. Wprowadza następujące zasady nowoczesnego zarządzania gospodarką wodną, a mianowicie:

- zasadę zlewniową, według której zarządzanie zasobami wodnymi powinno odbywać na obszarze dorzecza;
- zasadę uspołecznienia, określającą udział społeczeństwa w sprawowaniu kontroli nad eksploatacją zasobów wodnych;
- zasadę administracyjną, która określa ustawową kontrolę i nadzór państwa nad ogółem zasobów wodnych;
- zasadę centralistyczną, ustalającą podejmowanie decyzji strategicznych i podstawowych środków finansowych gestii władz centralnych;
- zasadę rynkową, dotyczącą ekonomizacji gospodarki wodnej³.

Po raz pierwszy w głównej dyrektywie środowiskowej zaproponowane zostało takie ekonomiczne podejście, które umożliwi uzasadnienie podejmowanych decyzji, zapewniając równocześnie efektywniejsze wykorzystanie zasobów wodnych. Ten cel powinien zostać osiągnięty najniższym kosztem, z uwzględnieniem zasady „sprawca zanieczyszczenia płaci”.

Istotnym zagadnieniem zawartym w *Ramowej Dyrektywie Wodnej* jest odzysk kosztów usług wodnych⁴. Dyrektywa podaje, że usługi wodne „oznaczają wszystkie usługi, które dla gospodarstw domowych, instytucji publicznych lub innej działalności ekonomicznej, umożliwiają:

- pobór, gromadzenie w zbiornikach, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych;
- zbieranie ścieków i urządzenia oczyszczające, które następnie odprowadzają oczyszczone ścieki do wód powierzchniowych”⁵.

Pojęcie „koszty usług wodnych” obejmuje następujące rodzaje kosztów:

- koszty operatorów świadczących usługi wodne, czyli koszty kapitałowe oraz koszty eksploatacji urządzeń;
- koszty środowiskowe, które są związane ze stratami spowodowanymi zanieczyszczeniem zasobów wodnych;
- koszty zasobowe, wynikające z utraty pewnych możliwości na skutek eksploatacji zasobów wodnych, przekraczającej zdolność do ich samoodtwarzania, obejmujące m.in. koszty ponoszone na zwiększenie retencji⁶.

Koszty zasobowe można przedstawić jako różnicę w cenie wody przed oraz po zmniejszeniu się dostępności zasobów wodnych na danym obszarze (por. wykres 1)⁷.

Dodatkowe koszty mogą wynikać np. z konieczności retencjonowania wody.

W artykule przyjęto zatem, że koszty zasobowe można przedstawić jako koszty, które wiążą się z utrzymaniem zbiorników retencyjnych.

³ T. Walczykiewicz, *Wspólna strategia wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE w Unii Europejskiej – wytyczne dotyczące procesu planowania*, „Gospodarka Wodna” 2004, nr 8.

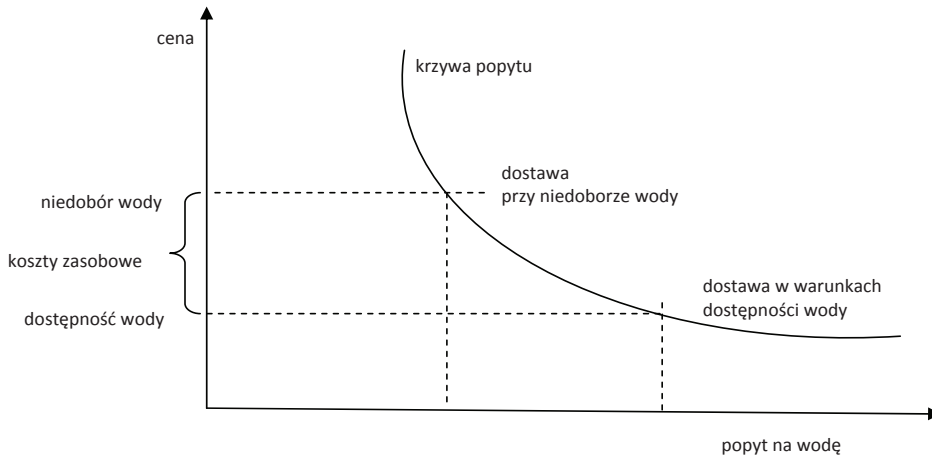
⁴ Dyrektywa 2000/60/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2000 roku w sprawie ustanowienia ram działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej, art. 9.

⁵ *Ibidem*, art. 2.

⁶ ECO2 (drafting group under WG2B): Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive. Final draft. November 12, 2004, s. 2.

⁷ D. Asimacopoulos, *Recovery of full cost and pricing of water in the Water Framework Directive*, <http://environ.chemeng.ntua.gr/wsm/Uploads/Publications/Recovery%20of%20full%20cost%20and%20pricing%20of%20water%20in%20the%20Water%20Framework%20Directive.pdf> [dostęp: 04.05.2012].

Wykres 1 Szacowanie wysokości kosztów zasobowych



Źródło: WATECO *Economics and the Environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive. A guidance Document*. WATECO Working Group Report, 2002.

Szacowanie wysokości kosztów zasobowych

Ujmowanie wody podziemnej lub powierzchniowej ma wpływ na bilans wodny danej zlewni. Koszty wynikające z tego rodzaju użytkowania zasobów wodnych można utożsamić z kosztami zasobowymi. Można zatem przyjąć, że wysokość tych kosztów będzie równa kosztom, które musiałyby zostać poniesione na retencję wody w zbiornikach. Założenie to oparto na stwierdzeniu, że koszty zasobowe generowane są w sytuacji, gdy ilość pobieranej wody przekracza możliwości jej samoodtwarzania. W takiej sytuacji jedyną możliwością zatrzymania wody w zlewni jest jej retencjonowanie.

W zależności od wielkości zapotrzebowania na retencjonowanie wody oraz celu, któremu ma służyć zbiornik, nakłady inwestycyjne ponoszone na tego typu obiekty kształtują się na różnym poziomie. Najtańszym sposobem magazynowania wody jest podpiętrzanie jezior i cieków naturalnych. Zależność jednostkowych nakładów inwestycyjnych od ilości magazynowanej wody w zbiornikach naturalnie podpiętrzonych zastawkami zaprezentowano na wykresie 2.

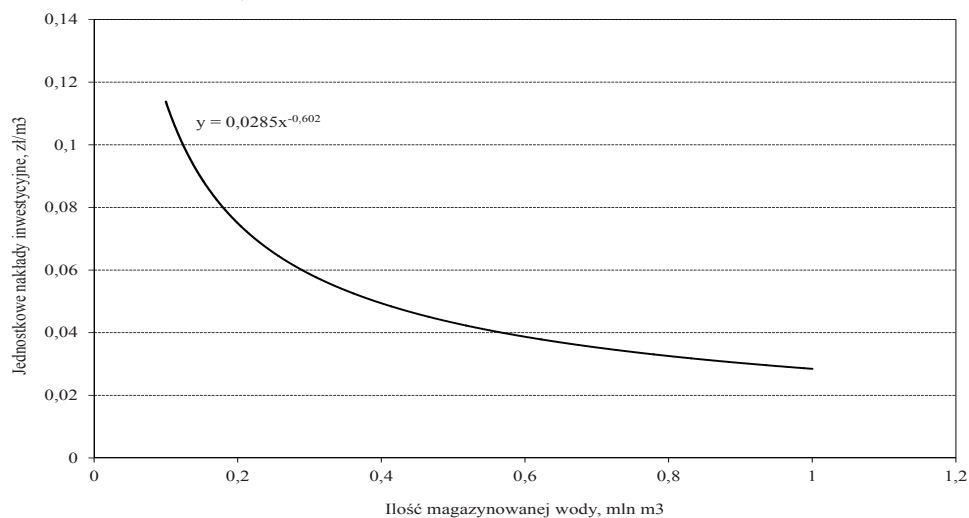
Jednostkowe nakłady inwestycyjne, ponoszone na zbiorniki retencyjne uzyskane w ten sposób, maleją wraz ze wzrostem pojemności zbiornika. Największy spadek kosztów obserwuje się w przedziale do 0,3 mln m³ magazynowanej wody. Potem stopniowo różnice w jednostkowych nakładach inwestycyjnych ulegają zmniejszeniu.

Innym sposobem budowy zbiorników retencyjnych jest podpiętrzanie jezior i naturalnych cieków jazami. Przeprowadzone badania wykazały, że jednostkowe koszty realizacji takich obiektów nie zależą od wielkości uzyskanego efektu⁸ (por. wykres 3).

⁸ S. Urbala, *Analiza różnych technik nawodnień deszczowianych w systemach wielkoobszarowych*, „Biblioteczka Wiadomości IMUZ” 1986, nr 69; S. Łojewski, S. Urbala, *Investment expenditures on irrigation systems with different techniques of water storage and transportation*, Ann. Wars. Agric. Univ. SGGW – AR, Land Reclamation, 19, 1981.

Wykres 2

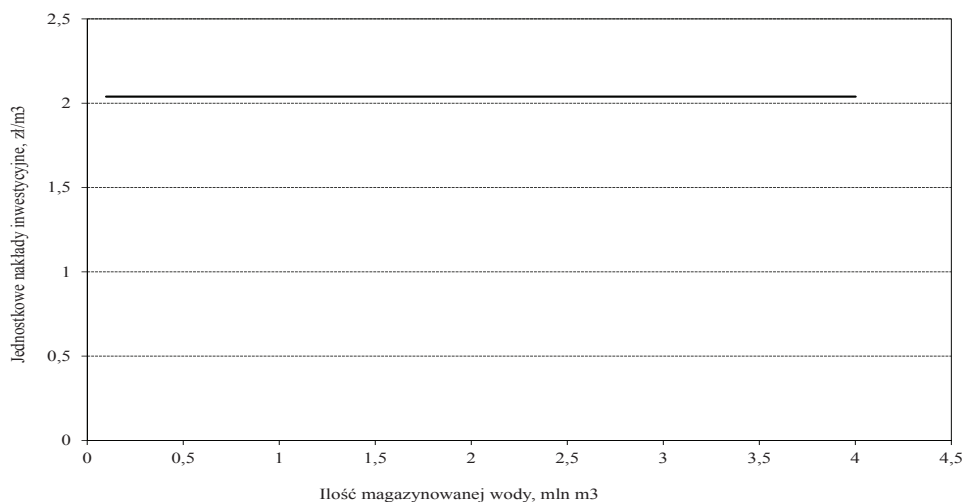
Kształtowanie się jednostkowych nakładów inwestycyjnych na zbiorniki naturalne podpiętrzone zastawkami w zależności od ilości magazynowanej wody (poziom cen 2011 roku)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Łojewski, *Ekonomika melioracji i ochrony środowiska*, Katedra Ekonomiki Zasobów Naturalnych Wydziału Budownictwa Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1991, s. 188.

Wykres 3

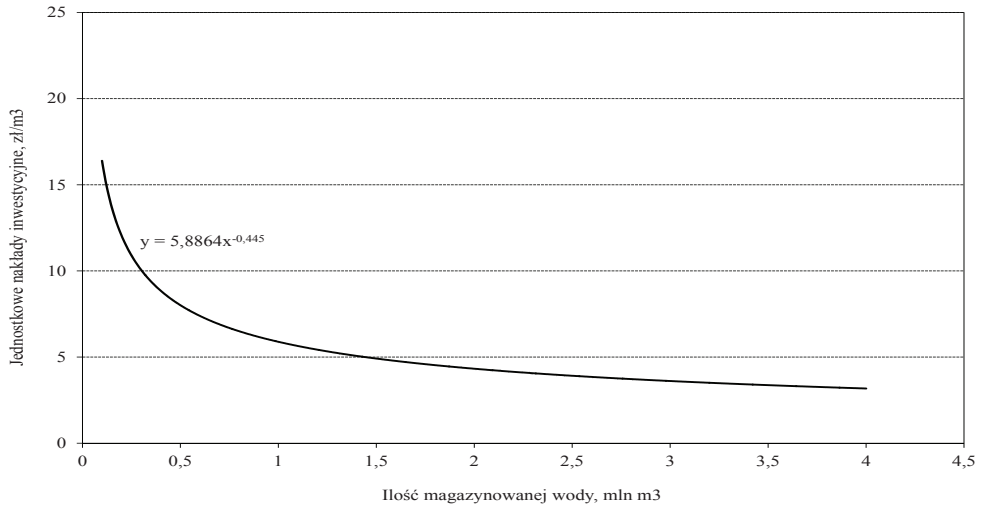
Zależność jednostkowych nakładów inwestycyjnych na zbiorniki naturalne podpiętrzone jazami od ilości magazynowanej wody (poziom cen 2011 roku)



Źródło: jak w wykresie 2.

Wykres 4

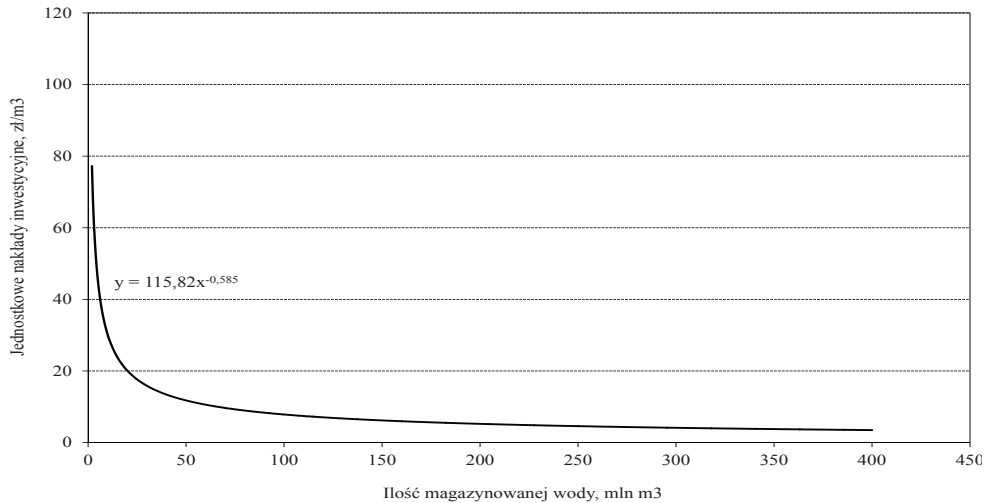
Zależność jednostkowych nakładów inwestycyjnych na sztuczne zbiorniki rolnicze od ilości magazynowanej wody (poziom cen 2011 roku)



Źródło: jak w wykresie 2.

Wykres 5

Zmiana kapitałochłonności budowy sztucznych zbiorników wielozadaniowych w zależności od wielkości uzyskanego efektu (poziom cen 2011 roku)



Źródło: jak w wykresie 2.

W celu zwiększenia retencji na danym obszarze można także realizować obiekty, którymi są sztuczne zbiorniki rolnicze. Jednostkowe koszty budowy sztucznych zbiorników rolniczych maleją wraz ze wzrostem pojemności zbiornika (por. wykres 4). Widoczna jest granica, przy której wyraźnie wzrastają nakłady jednostkowe. Za graniczną wartość można przyjąć pojemność około 800 tys. m³. Powyżej tej ilości magazynowanej wody jednostkowe koszty utrzymują się na zbliżonym poziomie.

Najdroższe w realizacji są sztuczne zbiorniki wielozadaniowe. Przy pojemnościach mniejszych niż 20 mln m³ koszty charakteryzują się bardzo szybkim wzrostem w miarę zmniejszania się ilości magazynowanej wody. Natomiast przy pojemnościach powyżej 50 mln m³ koszty utrzymują się na zbliżonym poziomie i dalsze zwiększanie pojemności zbiornika nie ma istotnego wpływu na kształtowanie się jednostkowych nakładów inwestycyjnych (por. wykres 5).

Systemy magazynowania wody są inwestycjami długoterminowymi o okresie eksploatacji technicznej dochodzącym do 100 lat. Koszty bieżące i stałe tych systemów określa się zazwyczaj w procentach nakładów inwestycyjnych lub w wyrażeniu wskaźnikowym. Wskaźniki kosztów eksploatacji zbiorników retencyjnych zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Wskaźniki kosztów eksploatacji zbiorników retencyjnych w odniesieniu do wysokości poniesionych nakładów inwestycyjnych

Rodzaj inwestycji hydrotechnicznej	Współczynnik całkowitych nakładów inwestycyjnych określający wysokość rocznych kosztów eksploatacji obiektu
Naturalne zbiorniki retencyjne podpiętrzone zastawkami	0,008
Naturalne zbiorniki podpiętrzone jazami	0,013
Sztuczne zbiorniki rolnicze	0,021
Sztuczne zbiorniki wielozadaniowe	0,023

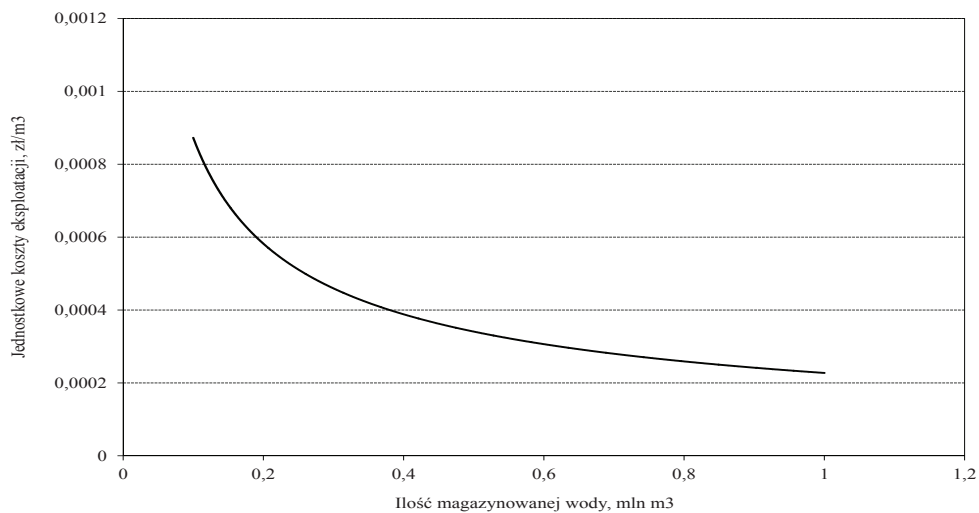
Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Łojewski, *Ekonomika melioracji i ochrony środowiska*, Katedra Ekonomiki Zasobów Naturalnych Wydziału Budownictwa Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1991, s. 190.

Jako podstawę wyznaczenia wskaźników jednostkowych kosztów zasobowych przyjęto koszty eksploatacji zbiorników retencyjnych. Koszty podzielono w zależności od rodzaju wody na koszty zasobowe, wynikające z poboru wód powierzchniowych oraz na koszty zasobowe, wynikające z ujmowania wód podziemnych. Taki podział wynika z przyjętego założenia, że koszty zasobowe powstają w wyniku zmniejszania ilości, a nie są pochodną jakości wody.

W przypadku wyznaczania kosztów zasobowych dla poboru wód powierzchniowych za podstawę posłużyły koszty eksploatacji zbiorników retencyjnych podpiętrżanych zastawkami (por. wykres 6). Takie podejście wynika z natury wód powierzchniowych, które są zasobami odnawialnymi.

Wykres 6

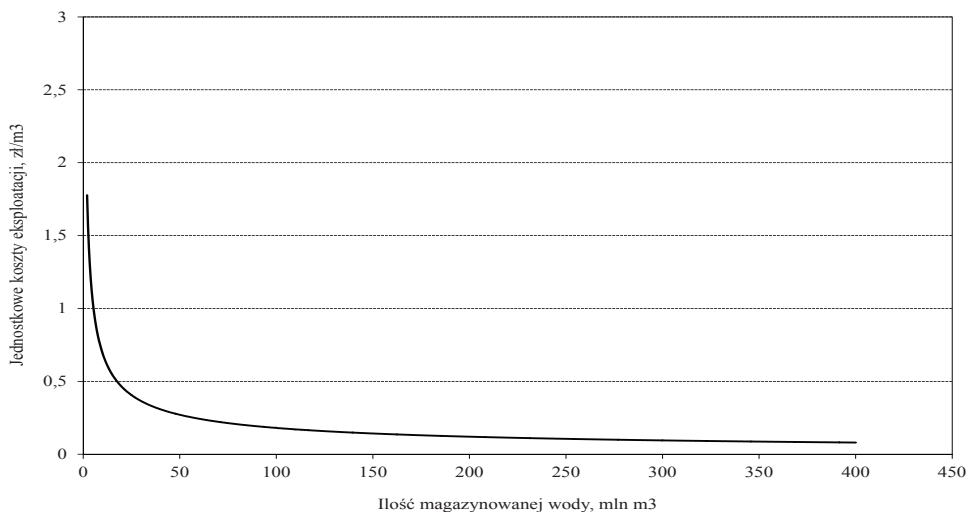
Zależność jednostkowych kosztów eksploatacji zbiorników naturalnych podpiętrzonych zastawkami od ilości magazynowanej wody (poziom cen 2011 roku)



Źródło: jak w wykresie 2.

Wykres 7

Zależność jednostkowych kosztów eksploatacji sztucznych zbiorników wielozadaniowych od ilości magazynowanej wody (poziom cen 2011 roku)



Źródło: jak w wykresie 2.

Opierając się na zależności przedstawionej na rysunku 6, jednostkowy koszt zasobowy dla wód powierzchniowych można obliczyć na podstawie poniższego wzoru:

$$k_p = \frac{0,000227}{Q^{0,5844}} \quad (1)$$

gdzie:

k_p – jednostkowe koszty zasobowe dla wód powierzchniowych, zł/m³,

Q- ilość wody pobieranej w ciągu roku przez przedsiębiorstwo, mln m³/rok.

Natomiast koszty zasobowe, wynikające z ujmowania wód podziemnych, utożsamione zostały z kosztami, jakie należałoby ponieść w związku z eksploatacją sztucznych zbiorników retencyjnych (por. wykres 7).

Taki sposób przedstawienia kosztów zasobowych w odniesieniu do wód podziemnych podyktowany został tym, iż wody podziemne o najlepszej jakości należą do zasobów nieodnawialnych, a retencjonowanie ich w naturalnych zbiornikach nie jest możliwe. Wielkość tych kosztów można wyznaczyć z następującego wzoru:

$$k_g = \frac{2,663789}{Q^{0,5845}} \quad (2)$$

gdzie:

k_g – jednostkowe koszty zasobowe dla wód podziemnych, zł/m³,

Q- jak wyżej.

Koszty zasobowe dla poboru wód podziemnych i powierzchniowych wyznaczone na podstawie wskaźników zaprezentowanych powyżej nie uwzględniają celu poboru wody ani jej jakości. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może podjąć decyzję o wprowadzeniu współczynników różnicujących stawki opłat za pobór wody w celu wywołania określonych zachowań użytkowników wód.

Koszty zasobowe w polskim systemie instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska

W obecnym systemie opłat za korzystanie ze środowiska ekwiwalentem kosztów zasobowych są opłaty za pobór wód powierzchniowych i podziemnych obliczane na podstawie

rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska⁹. Stawki opłat są aktualizowane co roku i ogłaszane w postaci obwieszczenia ministra środowiska¹⁰.

Wysokość opłaty za pobór wody jest uzależniona w pierwszej kolejności od rodzaju pobieranej wody. Wyższa stawka obowiązuje dla wód pobieranych z ujęć podziemnych, niższa zaś dla wód powierzchniowych. Przy czym zgodnie z ustawą Prawo wodne¹¹, wdy podziemne powinny być wykorzystywane jedynie do celów konsumpcyjnych, bytowo-gospodarczych oraz w przemyśle farmaceutycznym i spożywczym.

Stawka opłaty za wodę podziemną, niższa od stawki podstawowej, obowiązuje w przypadku przeznaczenia jej na cele konsumpcyjne i socjalno-bytowe. Mniejszą stawkę za wodę podziemną płać także zakłady przemysłowe, w których woda wchodzi w skład lub ma kontakt z produktami spożywczymi lub farmaceutycznymi.

Jednostkowa stawka opłaty za pobór wody zróżnicowana jest także w zależności od sposobu uzdatniania wody. Najniższy współczynnik przypisany jest najbardziej skomplikowanemu sposobowi uzdatniania, czyli dotyczy wody najbardziej zanieczyszczonej. W przypadku, gdy przedsiębiorstwo stosuje więcej niż jeden sposób uzdatniania wody, przy ustalaniu opłaty przyjmuje się ten proces, który ma najniższy współczynnik.

Podstawową stawkę opłaty za pobór wód powierzchniowych różnicuje się także w zależności od obszaru, z którego pobierana jest woda. Obszary te pokrywają się z zasięgami działania poszczególnych regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW). Współczynniki modyfikujące stawkę jednostkową za pobór wody powierzchniowej przypisane są do poszczególnych zarządów, w zależności od wielkości zasobów wodnych. Współczynnik jest tym wyższy im mniejsze są zasoby wodne obszaru działania RZGW.

Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku¹², z opłat zwolniony jest pobór wody, który nie wiąże się z nieodwracalnym ubytkiem wody z danego obszaru. Woda po wykorzystaniu zwracana jest bowiem do odbiornika (np. pobierana na potrzeby energetyki wodnej) lub zostaje przemieszczona (przerzuty wody). Z opłat zwolniony jest także pobór wody do nawodnień.

Podsumowanie

Ramowa Dyrektywa Wodna formułuje podstawowe zasady gospodarowania wodą oraz cele w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniami. Jedną z podstawowych zasad zawartych w dyrektywie jest zasada zwrotu kosztów usług wodnych, w tym kosztów zasobowych.

Koszty zasobowe zostały określone w dyrektywie jako koszty wynikające z poboru wód powierzchniowych i podziemnych w ilościach przekraczających zdolność do ich samoodtwarzania. W celu określenia ich wielkości można przyjąć, że będą one równe kosztom ponoszonym na retencjonowanie wody. A zatem jako wskaźniki kosztów zasobowych można przyjąć jednostkowe koszty eksploatacji zbiorników retencyjnych. Koszty eksploatacji dla tego typu budowli hydrotechnicznych wyznacza się w oparciu o wielkość nakładów inwestycyjnych ponoszonych na ich realizację. Jednakże problemem, przy tak

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 196, poz. 1217).

¹⁰ W 2012 roku obowiązuje Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2012.

¹¹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Dz.U.01.115.1229, z późn. zm.)

¹² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 (Dz.U.01.62.627, z późn. zm.)

rozumianych kosztach zasobowych, może być określenie wielkości poboru wody, przy którym powiemy, że przekroczone zostały naturalne możliwości jej odnowy.

W systemie opłat ekologicznych w Polsce odpowiednikiem kosztów zasobowych są opłaty za pobór wód powierzchniowych i podziemnych. Instrument ten służy spełnieniu jednej z podstawowych zasad *Polityki ekologicznej państwa oraz Ramowej Dyrektywy Wodnej*, a mianowicie zasady „sprawca zanieczyszczenia płaci”, która odnosi się nie tylko do zanieczyszczenia środowiska, ale także do eksploatacji jego zasobów, jak ma to miejsce w przypadku poboru wód.

Bibliografia

- Łojewski S., *Ekonomika melioracji i ochrony środowiska*, Katedra Ekonomiki Zasobów Naturalnych Wydziału Budownictwa Akademii Techniczno-Rolniczej w Bydgoszczy, Bydgoszcz 1991.
- Łojewski S., Urbala S., *Investment expenditures on irrigation systems with different techniques of water storage and transportation*, Ann. Wars. Agric. Univ. SGGW - AR, Land Reclamation, 19, 1981.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 196 poz. 1217).
- Rutkowski M., *Zarys wymagań określonych Dyrektywą Ramową Unii Europejskiej w sprawie polityki wodnej*, „Gospodarka Wodna” 2003, nr 7.
- Strategia gospodarki wodnej*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2005.
- Urbala S., *Analiza różnych technik nawodnień deszczowianych w systemach wielkoobszarowych*, „Biblioteczka Wiadomości IMUZ” 1986, nr 69.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Dz. U. 01.115.1229, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 (Dz. U. 01.62.627, z późn. zm.).
- Walczkiewicz T., *Wspólna strategia wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE w Unii Europejskiej – wytyczne dotyczące procesu planowania*, „Gospodarka Wodna” 2004, nr 8.

Estimating Resource Costs in the Light of Water Framework Directive

Summary

In the Water Framework Directive (WFD), the concept of resource costs applies above all to reimbursement of the costs of water services. WFD stipulates that Member States of the European Union shall take account of the principle of reimbursement of the costs of water services, including environmental and resource costs. Resource costs are defined as the costs of foregone opportunities, which other uses suffer due to the depletion of the resource beyond its natural rate of recharge or recovery. Resource costs were identified with costs of water retention.

Key words: Water Framework Directive, principle of reimbursement of the costs of water services, resource costs, costs of water retention.

JEL codes: Q56

Оценка стоимости ресурсов в свете Водной рамочной директивы

Резюме

В свете Водной рамочной директивы понятие стоимости ресурсов появляется при возмещении расходов на услуги водоснабжения. Директива говорит, что государства-члены Европейского Союза обязаны обеспечить соблюдение принципа возмещения расходов на услуги водоснабжения, в том числе расходов по защите окружающей среды и стоимости ресурсов. Стоимость ресурсов определяется как расходы, вытекающие из потери некоторых возможностей в результате эксплуатации водных ресурсов, превышающей способность к их самовосстановлению. Эти расходы можно отождествлять с расходами на задержку воды.

Ключевые слова: Водная рамочная директива, принцип возмещения расходов на услуги водоснабжения, стоимость ресурсов, расходы по задержке воды.

Коды JEL: Q56

Krystyna Rauba
Politechnika Białostocka

SPOŁECZNA AKCEPTOWALNOŚĆ SPEŁNIENIA ZASADY ZWROTU KOSZTÓW USŁUGI ZBIOROWEGO OCZYSZCZANIA ŚCIEKÓW NA OBSZARACH WIEJSKICH

Streszczenie

W artykule przedstawiono metodę oceny społecznej akceptowalności realizacji i eksploatacji systemów zbiorowego oczyszczania ścieków, z uwzględnieniem zasady zwrotu kosztów usług wodnych.

Obowiązek zapewnienia zbiorowego oczyszczania ścieków spoczywa na gminach. W związku z tym gmina, planując politykę ściekową, powinna posiadać narzędzie, które pozwoliłoby jej na badanie opinii lokalnej społeczności przy podejmowaniu decyzji o realizowaniu i finansowaniu budowy lub rozbudowy zbiorowego systemu odprowadzania ścieków. Narzędziem takim może być proponowana metoda wyceny warunkowej oparta na metodzie wykorzystującej pytania WTP.

W celu zbadania społecznej akceptowalności realizacji i eksploatacji systemów zbiorowego oczyszczania ścieków przeprowadzono badania w gminie Dubicze Cerkiewne. Badanie ankietowe oparto na pytaniach w postaci WTP.

Badanie pokazało, że niezależnie od wieku, poziomu wykształcenia i dochodów wszyscy mieszkańcy gminy zgadzają się na budowę oczyszczalni ścieków, a zdecydowana większość respondentów deklaruje gotowość do zapłaty za korzystanie z usługi zbiorowego oczyszczania ścieków. Pozostali ankietowani nie wyrażają chęci płacenia ze względu na brak pieniędzy i uważają, że tę usługę powinni mieć za pieniądze, które już płacą.

Gmina, planując politykę ściekową, powinna być zainteresowana opinią lokalnej społeczności przy podejmowaniu decyzji zmierzających do poprawy jakości lokalnych zasobów wodnych. Społeczeństwo powinno mieć świadomość znaczenia podejmowanych przez władze samorządowe działań, jak również możliwość włączenia się w realizację finansowania budowy lub rozbudowy zbiorowego systemu odprowadzania ścieków.

Słowa kluczowe: zasada kosztów usług wodnych, metoda wyceny warunkowej, gotowość do zapłaty, zbiorowe oczyszczanie ścieków.

Kody JEL: Q56

Wstęp

Ramowa Dyrektywa Wodna Unii Europejskiej, jako jedną z głównych zasad polityki wodnej Wspólnoty, przedstawia zasadę zwrotu kosztów za usługi wodne¹. Usługi wodne zawarte w *Dyrektywie* odpowiadają polskim usługom wodociągowo-kanalizacyjnym.

¹ Dyrektywa 2000/60/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2000 roku w sprawie ustanowienia ram działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej.

Realizacja tej zasady nie jest łatwa w praktyce, przede wszystkim ze względu na ograniczenia wynikające ze względów społecznych, bowiem będzie się wiązać z wprowadzeniem w niektórych gminach wyższych cen za ścieki, a tym samym obciążenia opłatami za usługi wodne odbiorców komunalnych, zwłaszcza gospodarstwa domowe. Takie działania zaś budzą zazwyczaj sprzeciw lokalnej społeczności. Czynniki natury społecznej wymuszają zatem konieczność etapowego dochodzenia do pełnego zwrotu kosztów oczyszczania i odprowadzania ścieków.

W związku z tym gmina powinna posiadać narzędzie, które pozwoliłoby jej na badanie społecznej akceptowalności spełnienia zasady zwrotu kosztów usługi zbiorowego oczyszczania ścieków. Narzędziem takim może być proponowana metoda wyceny warunkowej (*Contingent Valuation Method* – CVM) oparta na metodzie wykorzystującej pytania WTP.

Celem rozważań jest zaprezentowanie możliwości spełnienia zasady zwrotu kosztów usług wodnych ze społecznego punktu widzenia.

Proponowana metoda oceny społecznej akceptowalności realizacji i eksploatacji systemów zbiorowego oczyszczania ścieków, z uwzględnieniem zasady zwrotu kosztów usług wodnych, została sprawdzona na przykładzie gminy Dubicze Cerkiewne.

Zasada zwrotu kosztów usług wodnych

Dostrzegając problem związany z funkcjonowaniem zbiorowego oczyszczania ścieków Unia Europejska, w dyrektywie kształtującej politykę w zakresie ochrony wód, czyli w *Ramowej Dyrektywie Wodnej 2000/60/WE* (RDW) z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej zwanej *Ramową Dyrektywą Wodną*, sformułowała zasadę zwrotu kosztów usług wodnych. Zasada ta zobowiązuje państwa członkowskie do określania takich opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, by pokrywały koszty świadczenia tych usług. Istotne przy realizacji tej zasady jest także to, by wyeliminować subsydiowanie skrośne² zarówno w odniesieniu do poszczególnych usług, jak i grup ich odbiorców. O ile woda dostarczana wszystkim grupom odbiorców nie różni się jakością, a zatem koszty jej wytworzenia dla wszystkich usługobiorców są jednakowe, to inaczej wygląda sytuacja w przypadku oczyszczania ścieków, bowiem ścieki z gospodarstw domowych mają inny skład i stężenie zanieczyszczeń.

Koszty usług wodnych to przede wszystkim koszty wytworzenia tych usług ponoszone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. W kosztach tych uwzględnione są, przynajmniej częściowo, koszty zasobowe i koszty środowiskowe, w postaci opłat za korzystanie ze środowiska.

Przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji ustalają taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków³.

² Niepokrywanie kosztów świadczenia jednej usługi przez przedsiębiorstwo z przychodów osiągniętych ze świadczenia drugiej usługi lub pokrywanie kosztów świadczenia usługi dla jednego odbiorcy przez drugiego odbiorcę usługi.

³ Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 127, poz. 886).

Zgodnie z nim, ustalając ceny za wodę i ścieki przedsiębiorstwa powinny kierować się zasadami, do których w szczególności należą:

- ustalenie cen na poziomie zapewniającym uzyskanie niezbędnych przychodów,
- eliminowanie subsydiowania,
- motywowanie odbiorców usług do racjonalnego użytkowania wody i ograniczania wielkości zanieczyszczeń odprowadzanych wraz ze ściekami,
- ochrona odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen wody i ścieków.

Można zatem powiedzieć, że rozporządzenie uwzględnia jedną z podstawowych zasad sformułowanych w RDW, czyli zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, gdyż wskazuje, że przy ustalaniu niezbędnych przychodów przedsiębiorstwo powinno uwzględnić:

1. koszty eksploatacji i utrzymania, w tym amortyzację lub odpisy umorzeniowe, podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa, opłaty za korzystanie ze środowiska,
2. koszty zakupionej przez siebie wody lub wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych niebędących w jego posiadaniu;
3. spłaty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia;
4. spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek;
5. należności nieregularne;
6. marżę zysku.

W kosztach świadczenia usług przedsiębiorstwo powinno także uwzględniać ponoszone nakłady inwestycyjne, jednak rozłożyć je stopniowo, by ceny wody i ścieków nie obciążały nadmiernie odbiorców usług, zwłaszcza gospodarstw domowych. A zatem polskie przepisy prawne zapewniają podstawy do spełnienia zasady zwrotu kosztu usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Istotnym zapisem w rozporządzeniu, związanym ze zwrotem kosztów świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych, jest eliminowanie subsydiowania skrośnego, czyli pokrywania kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej lub jednej z grup taryfowych odbiorców usług przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub od innej taryfowej grupy odbiorców. Dotyczy to zwłaszcza oczyszczania ścieków. Ceny za tę usługę powinny być zróżnicowane w zależności od wielkości ładunku zanieczyszczeń wnoszonego wraz ze ściekami⁴.

Obiekt i metoda badań

Gmina Dubicze Cerkiewne leży w powiecie hajnowskim w sąsiedztwie Puszczy Białowieskiej, w obszarze chronionego krajobrazu. Gmina liczy 2 089 mieszkańców. Obszar jej wynosi 151 km². Sieć osadnicza gminy liczy 29 jednostek osadniczych i 17 sołectw.

Większą część powierzchni gminy Dubicze Cerkiewne zajmują lasy i tereny zadrzewione. Lesistość gminy wynosi 51%, zaś grunty pod lasami i zadrzewieniami zajmują powierzchnię 7680 ha.

Użytki rolne stanowią około 43% powierzchni ogólnej gminy, z czego grunty orne zajmują 25,45% powierzchni, sady – 0,09%, a łąki i pastwiska – 17,27%.

⁴ E. Rauba, *Zasada zwrotu kosztów świadczenia usługi oczyszczania ścieków w świetle Ramowej Dyrektywy Wodnej Unii Europejskiej*, „Inżynieria Ekologiczna” 2011, nr 27, s. 171-172.

Teren gminy Dubicze Cerkiewne cechuje się występowaniem gleb, które zaliczane są do glin, piasków gliniastych oraz piasków słabogliniastych całkowitych i podścielonych piaskiem luźnym oraz piasków luźnych całkowitych.

Gmina Dubicze Cerkiewne pod względem hydrograficznym należy do zlewni dwóch rzek Narwi i Bugu. Sieć rzek na obszarze gminy tworzona jest przez rzekę Orlankę, znajdującą się w zlewni rzeki Narwi, oraz przez jej główny dopływ rzekę Orla. Są to rzeki odprowadzające wody z większej części obszaru gminy do Narwi.

Podstawowy układ sieci rzecznej w zlewni rzeki Bug tworzą rzeki Perebel i Policzna, będące dopływami rzeki Leśna Prawa, która jest prawobrzeżnym dopływem Bugu.

Na obszarze gminy Dubicze Cerkiewne wody podziemne występują głównie w piaszczysto – zwirowych utworach czwartorzędowych i trzeciorzędowych oraz węglanowych utworach kredowych.

Gmina Dubicze Cerkiewne jest w 99% „zwodociągowana”, natomiast sieć kanalizacyjna obejmuje 6% mieszkańców.

Na terenie gminy w miejscowości Dubicze Cerkiewne funkcjonuje biologiczna oczyszczalnia ścieków o przepustowości 54 m³/dobę, która wyposażona jest w:

- punkt zlewny ścieków dowożonych,
- pompownię ścieków surowych ze zbiornikiem retencyjnym,
- oczyszczalnię biologiczną systemu BIOGEST,
- kanały grawitacyjne ścieków surowych i oczyszczonych.

W przyszłości gmina planuje skanalizować pozostałe sołectwa oraz miejscowości, jak również wybudować zbiorczą oczyszczalnię ścieków.⁵

W celu zbadania społecznej akceptowalności realizacji i eksploatacji systemów zbiorowego oczyszczania ścieków, z uwzględnieniem zasady zwrotu kosztów usług wodnych, posłużono się metodą wyceny warunkowej (CVM). Metoda ta opiera się na badaniach ankietowych przeprowadzanych wśród respondentów zainteresowanych danym dobrem lub usługą. Badacz może zadać ankietowanemu pytanie w postaci WTP (*Willingness To Pay*), czyli o to ile są w stanie zapłacić za dostęp do danego dobra lub usługi lub w postaci WTA (*Willingness to Accept*), czyli spytać, ile są skłonni przyjąć za tolerowanie niekorzystnych zmian w badanym elemencie lub ograniczenie dostępu do niego.

Oddzielną kwestię stanowi wybór odpowiedniego typu pytania, a co za tym idzie także wiarygodność uzyskanych informacji. W przypadku sformułowania w ankiecie pytań WTP istnieje możliwość zaniżenia podawanej przez ankietowanych kwot, mówiących o wartości danego elementu środowiska, w związku z obawą o nadmierne obciążenie finansowe. Natomiast w przypadku zadania pytania w postaci WTA powstaje zagrożenie uzyskania zawyżonych wartości wycenianych elementów środowiska, podawanych przez osoby o niskich dochodach⁶.

Istnieje wiele sposobów zadawania pytań ankietowych. Najprostszymi są pytania otwarte, które generują dane w postaci ciągłej i jeśli odpowiedź respondenta jest szczerą, to otrzymana kwota może być traktowana jako jego WTP. Jednak najczęściej stosowaną grupą pytań są pytania zamknięte, w których w pośredni sposób uzyskuje się informację, czy WTP respondenta leży powyżej, czy poniżej kwoty określonej w pytaniu. Zwykle ankiety przeprowadza się w kilku wariantach, różniących się wysokością kwoty, co pozwala na dokładniejsze oszacowanie rozkładu WTP. Odmianą pytania zamkniętego są pytania

⁵ <http://www.dubicze-cerkiewne.pl> [dostęp: 12.01.2009].

⁶ J. Szyszko, J. Rylke, P. Jeżowski (red.), *Ocena i wycena zasobów przyrodniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 245.

podwójnie zamknięte, w którym w zależności od odpowiedzi na pierwsze pytanie zadaje się kolejne, w którym kwota zostaje zmniejszona w przypadku odmownej odpowiedzi lub zwiększona w przypadku pozytywnej odpowiedzi⁷. Wadą tego typu pytań jest możliwość występowania efektu zakotwiczenia⁸.

Innym problemem związanym z pytaniami w formacie zamkniętym jest tzw. efekt potwierdzenia polegający na tym, że niektórzy respondenci mają skłonność do udzielania pozytywnych odpowiedzi na zadawane pytania, niezależnie od ich treści⁹.

Znajomość zalet i wad zadawania pytań ankietowych pozwala na wybranie najlepszego sposobu potrzebnego do przygotowania kwestionariusza badań ankietowych.

Najczęstszym sposobem zadawania pytań są pytania przeprowadzane metodą wywiadu bezpośredniego. Zaletą metody wywiadu bezpośredniego jest uzyskiwanie bezpośrednich oszacowań zainteresowanych osób. Wywiad bezpośredni ma jednakże swoje ograniczenia, do których możemy zaliczyć to, że sposób zadania pytania wpływa na uzyskiwaną odpowiedź oraz, że skłonność do zapłaty, a zdolność zapłacenia to dwie różne sprawy. Ludzie mogą cenić dane dobro, czy usługę wysoko, co nie znaczy, że są wystarczająco bogaci, żeby za nie zapłacić. Oprócz tego, badanie dotyczy pewnej hipotetycznej sytuacji zmuszającej respondentów do myślowego eksperymentu i nie można mieć pewności, że gdyby rzeczywiście przyszło do płacenia, decyzja byłaby ta sama.

Badania ankietowe przeprowadzone w gminie Dubicze Cerkiewne oparte zostały na metodzie wywiadu bezpośredniego oraz na pytaniach w postaci WTP.

Kwestionariusz do badań został zaprojektowany, by ujawnić preferencje gotowości do zapłaty (WTP) mieszkańców za oczyszczanie ścieków.

Wyniki badań

Badanie możliwości spełnienia zasady zwrotu kosztów usług wodnych można także przeprowadzić na wstępnym etapie planowania rozwiązania problemu gospodarki ściekowej w gminie. W tym celu można wykorzystać przeprowadzone w gminie badania ankietowe.

Badania ankietowe autorka przeprowadziła w latach 2007-2008. Badaniom poddanych zostało 101 respondentów.

W pierwszej części ankiety respondentom zadano pytania na temat wiedzy z zakresu problematyki gospodarki ściekowej. Większość mieszkańców gminy wyraziła niepokój związany z brakiem rozwiązania problemu ścieków na obszarze gminy, a co za tym idzie pogarszaniem się stanu i jakości wód.

⁷ M. Czajkowski: *Metody wyboru warunkowego i wyceny warunkowej. Teoria, praktyka i zastosowania w kontekście zarządzania lasami w Polsce*, (w:) *Wartości nierynkowych korzyści z lasów. Metody wyceny oraz zastosowanie wyników w analizach ekonomicznych*, WOEE WNE UW, POLFOREX, Warszawa 2011, s. 29-30.

⁸ J.A. Herriges, J. F. Shogren, *Starting point bias in dichotomous choice valuation with follow-up questioning*, Journal of Environmental Economics and Management 1996, No. 30, s. 112-131; I.J. Bateman, I. H. Langford, A. P. Jones, G. N. Kerr, R. Scarpa, *Bound and path effects in double and triple bounded dichotomous choice contingent valuation*, (w:) *Tenth Annual Conference of the European Association of Environmental and Resource Economists*, University of Crete, Rethymnon 2000.

⁹ R.P. Berrens, A. K. Bohara, J. Kerkvliet, *A randomized response approach to dichotomous choice contingent valuation*, "American Journal of Agricultural Economics" 1997, No. 79(1), s. 252-266; R.K. Blamey, J.W. NBennett, M.D. Morrison, *Yea-saying in contingent valuation surveys*, "Land Economics" 1999, No. 75(1), s. 126-141; T.P. Holmes, R. A. Kramer, *An independent sample test of yea-saying and starting point bias in dichotomous-choice contingent valuation*, "Journal of Environmental Economics and Management" 2002, No. 29(1), s. 121-132.

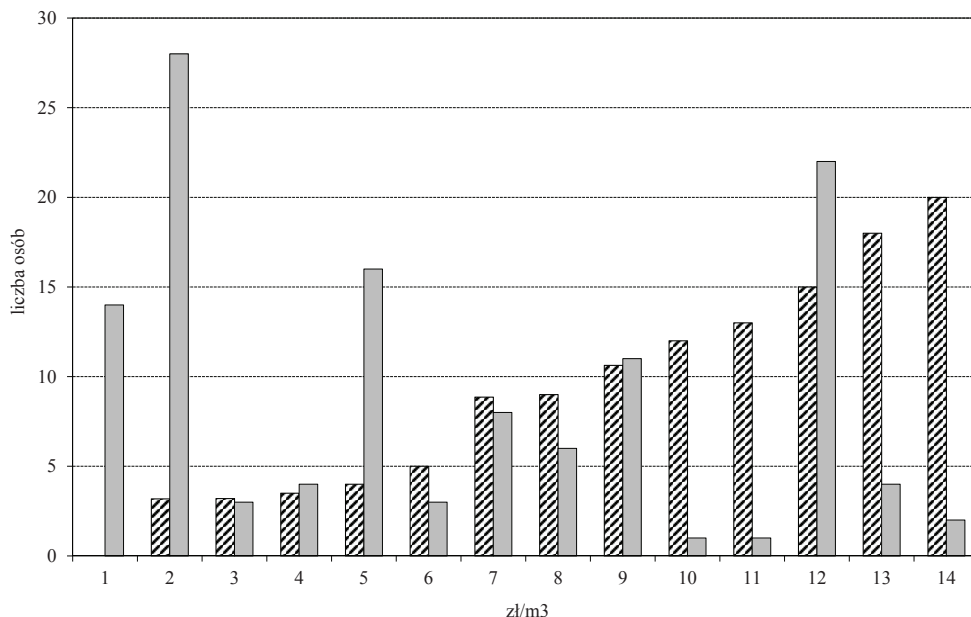
Druga część ankiety zawierała pytania o znajomość problemów związanych z zanieczyszczeniem wód na terenie gminy, jak również o zainteresowanie respondentów rozwojem zbiorowego oczyszczania ścieków w celu poprawy jakości wód.

W przypadku problemu zanieczyszczenia wód na terenie gminy, aż 92% ankietowanych odpowiedziało, że jest tym problemem zainteresowana i wyraża niepokój o stan jakości wód na terenie gminy. Natomiast w odniesieniu do zainteresowania respondentów rozwojem zbiorowego oczyszczania ścieków w celu poprawy jakości wód, prawie wszyscy ankietowani wyrazili zgodę na budowę oczyszczalni ścieków na terenie gminy (około 95%).

Najważniejszym pytaniem, jakie zadano w ankiecie było pytanie, jaką maksymalną cenę mieszkańcy gminy byłoby gotowi płacić za 1 m³ oczyszczonych ścieków. Spośród wszystkich ankietowanych około 14% ankietowanych nie zadeklarowało chęci płacenia, podając jako przyczynę brak wystarczających środków finansowych, przypadających na gospodarstwo domowe (dochód w granicach do 600 zł). Najniższą proponowaną stawką była rzeczywista kwota usuwania ścieków wynosząca 3,18 zł, którą zadeklarowało około 25% osób o zarobkach od 600-1800 zł. Najwyższą kwotę w wysokości 20 zł zadeklarowało 2% respondentów o zarobkach od 1 800-2 400 zł. Większość ankietowanych, około 16%, wyraziła gotowość płacenia 4 zł. Były to osoby, które miały dochody w granicach od 600 do 1 800 zł. Około 19% osób zadeklarowało kwotę w granicach od 8,86 zł do 10,63 zł.

Przeprowadzone badania wykazały, że osoby w średnim wieku i starsze są gotowe zapłacić za usługi zbiorowego oczyszczania ścieków, natomiast osoby młodsze nie. Może to być spowodowane problemami migracyjnymi młodych ludzi ze wsi do miast. Młodzież

Wykres 1
Proponowane kwoty przez mieszkańców gminy Dubicze Cerkiewne (w zł/m³)



Źródło: opracowanie własne.

chce przenieść się do większych miast lub za granicę w celu znalezienia lepszej pracy, a osoby starsze chciałyby mieć rozwiązane problemy oczyszczania ścieków na swoim terenie. Być może osoby starsze posiadają większe oszczędności. Ponadto, wyższe jest bezrobocie wśród młodych osób, szczególnie w tej części Polski. Nie zanotowano natomiast istotnych różnic w deklarowanych kwotach biorąc pod uwagę płeć, wiek oraz wykształcenie mieszkańców gminy.

Ceny za usługę oczyszczania ścieków, jakie byliby gotowi płacić mieszkańcy gminy Dubicze Cerkiewne przedstawiono na wykresie 1.

Większość ankietowanych ma świadomość, jak ważne jest zastąpienie dotychczas istniejących sposobów gromadzenia ścieków w zbiornikach bezodpływowych, urządzeniami do zbiorowego bądź indywidualnego oczyszczania ścieków. Dlatego też, niezależnie od wieku, poziomu wykształcenia i dochodów, wszyscy mieszkańcy gminy zgadzają się na budowę oczyszczalni ścieków, a około 86% respondentów deklaruje gotowość do zapłaty za korzystanie z usługi zbiorowego oczyszczania ścieków, jako podstawowego elementu ochrony wód na obszarze gminy. Pozostałe 14% ankietowanych nie deklaruje chęci płacenia ze względu na brak pieniędzy, jak również uważając, że tę usługę powinni mieć za pieniądze, które już płacą.

Podsumowanie

Obowiązek zapewnienia zbiorowego oczyszczania ścieków spoczywa na gminach. Jednakże inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej wymagają wysokich nakładów inwestycyjnych. Następnie po zrealizowaniu przedsięwzięcia, przedsiębiorstwa odpowiedzialne za realizację usług, ponoszą koszty, które znajdują swoje odzwierciedlenie w wysokości opłat za ścieki płaconych przez usługobiorców, jakimi są mieszkańcy gminy. Czynnikiem ograniczającym wysokość opłat za usługi wodociągowo-kanalizacyjne, które powinny zapewnić pokrycie kosztów usług, jest wielkość dochodu gospodarstw domowych w gminie. Z reguły przyjmuje się, że obciążenie gospodarstwa domowego opłatami za usługi wodociągowo-kanalizacyjne nie powinno przekraczać 3% dochodu gospodarstwa domowego.

Zatem gmina, planując politykę ściekową, powinna być zainteresowana opinią lokalnej społeczności przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym realizowaniu i finansowaniu budowy lub rozbudowy zbiorowego systemu odprowadzania ścieków. Społeczeństwo powinno mieć świadomość znaczenia podejmowanych przez władze samorządowe działań zmierzających do poprawy jakości lokalnych zasobów wodnych. Ważna jest także wiedza mieszkańców o problemach związanych z zanieczyszczeniem wód na terenie gminy, jak również ich zaangażowanie w pogłębianie wiedzy na temat poprawy jakości wód.

Do poznania opinii mieszkańców w kwestii realizacji i eksploatacji systemów zbiorowego oczyszczania ścieków, z uwzględnieniem zasady zwrotu kosztów usług wodnych, można posłużyć się metodą wyceny warunkowej. Uzyskane tą metodą informacje pozwolą na określenie, ile lokalna społeczność jest w stanie zapłacić za poprawę jakości zasobów wodnych oraz za korzystanie z usługi zbiorowego oczyszczania ścieków.

Badania przeprowadzone w gminie Dubicze Cerkiewne pokazały, że większość mieszkańców wyraża zgodę na budowę oczyszczalni ścieków oraz jest skłonna do finansowania jej budowy i eksploatacji. Większość badanych osób uważa, że rozwój zbiorowego odprowadzania ścieków, przyczyni się do poprawy jakości środowiska wodnego, a tym samym do standardu życia mieszkańców.

Nie wszyscy jednak są skłonni do zapłacenia za korzystanie ze zbiorowego odprowadzania i oczyszczania ścieków. Większość respondentów nie chce płacić kwot wyższych niż dotychczasowe opłaty za usuwanie i oczyszczanie ścieków. Poza tym mieszkańców gminy albo nie stać na zapłacenie, bądź też uważają, że usługi wodociągowo-kanalizacyjne powinny być bezpłatne.

Bibliografia

- Bateman I.J., Langford I.H., Jones A.P., Kerr G.N., Scarpa R., *Bound and path effects in double and triple bounded dichotomous choice contingent valuation*, (w:) *Tenth Annual Conference of the European Association of Environmental and Resource Economists*, University of Crete, Rethymnon 2000.
- Berrens R.P., Bohara A. K., Kerkvliet J., *A randomized response approach to dichotomous choice contingent valuation*, "American Journal of Agricultural Economics" 1997, No. 79(1).
- Blamey R.K., NBennett J.W., Morrison M.D., *Yea-saying in contingent valuation surveys*, "Land Economics" 1999, No. 75(1).
- Czajkowski M., *Metody wyboru warunkowego i wyceny warunkowej. Teoria, praktyka i zastosowania w kontekście zarządzania lasami w Polsce*, (w:) *Wartości nierynkowych korzyści z lasów. Metody wyceny oraz zastosowanie wyników w analizach ekonomicznych*, WOEE WNE UW, POLFOREX, Warszawa 2011.
- Herriges J.A., Shogren J.F., *Starting point bias in dichotomous choice valuation with follow-up questioning*, "Journal of Environmental Economics and Management" 1996, No. 30.
- Holmes T. P., Kramer R.A., *An independent sample test of yea-saying and starting point bias in dichotomous-choice contingent valuation*, "Journal of Environmental Economics and Management" 2002, No. 29(1).
- Rauba E., *Zasada zwrotu kosztów świadczenia usługi oczyszczania ścieków w świetle Ramowej Dyrektywy Wodnej Unii Europejskiej*, „Inżynieria Ekologiczna” 2011, nr 27.
- Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. z 2006 r., Nr 127, poz. 886).
- Szyszek J., Rylke J., Jeżowski P., *Ocena i wycena zasobów przyrodniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.

Meet the Social Acceptability of Reimbursement Rules for Collective Sewage Treatment Services in Rural Areas

Summary

The paper presents a method for assessing the social acceptability of the implementation and operation of collective sewage treatment systems, including the principle of reimbursement of the costs of water services. The obligation to provide the collective sewage treatment, however, rests with municipalities. Hence, the municipality while planning its sewage policy should have a tool that would allow it for surveying the local community's opinion when making decisions on implementation and financing of construction or expansion of the collective sewage disposing system. Such a toll may be the offered contingent valuation method, CVM, based on proposed method using the WTP questions. In order to examine the social acceptability of implementation and exploitation

of collective sewage treatment systems, there were carried out surveys in the Dubicze Cerkiewne municipality. The questionnaire-based survey relied on the questions in the form of WTP. The survey showed that disregarding the age, level of education and incomes all inhabitants of the municipality agreed at construction of the sewage treatment plant and the overwhelming majority of respondents declare their willingness to pay for the use of the service of collective sewage treatment. Other respondents do not display their willingness to pay due to lack of money, and they think they should have this service for the money they have already paid. The municipality planning the sewage policy should be interested in the local community's opinion while making decisions aimed at improvement of quality of local water resources. The society should be aware of the importance of undertaken by the self-governmental authorities actions as well as it should have an opportunity to be included in financing of construction or expansion of the collective sewage disposal system.

Key words: reimbursement of costs of water services, contingent valuation method, willingness to pay, collective sewage treatment systems.

JEL codes: Q56

Социальная приемлемость соблюдения принципа возмещения расходов на услуги коллективной очистки сточных вод в сельских районах

Резюме

В статье представили метод оценки социальной приемлемости осуществления и эксплуатации систем коллективной очистки сточных вод с учетом принципа возмещения расходов на услуги водоснабжения. Обеспечение коллективной очистки сточных вод вменено в обязанность гмин (муниципалитетов). В этой связи муниципалитет, планируя политику очистки сточных вод, должен располагать орудием, которое позволило бы ему обследовать мнение локальной общечественности при принятии решений о реализации и финансировании строительства или расширения коллективной системы канализации. Таким инструментом может быть предлагаемый метод условной расценки, основанный на методе, использующем вопросы, касающиеся готовности платить. Для изучения социальной приемлемости реализации и эксплуатации систем коллективной очистки сточных вод провели исследования в гмине Дубичи Церковные (польск. Dubicze Cerkiewne). Опрос был основан на вопросах о готовности платить. Он показал, что независимо от возраста, уровня образования и доходов все жители гмины поддерживают строительство сооружения по очистке сточных вод, а подавляющее большинство респондентов заявляет о своей готовности платить за пользование услугой коллективной очистки сточных вод. Остальные опрошенные не выражают охоты платить из-за нехватки денег и они считают, что эту услугу они должны получать за деньги, которые они уже платят. Гмина, планируя политику очистки сточных вод, должна быть заинтересована в мнении местного населения при принятии решений, направленных на повышение качества местных водных ресурсов. Общество должно осознавать значение принимаемых органами самоуправления мер, а также возможность включения в осуществление финансирования строительства или расширения коллективной системы канализации.

Ключевые слова: принцип возмещения расходов на услуги водоснабжения, метод условной расценки, готовность платить, коллективная очистка сточных вод.

Коды JEL: Q56

Jacek Strojny
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

STRUKTURA UPRAW ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO I JEJ EWOLUCJA W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH W LATACH 2007-2010

Streszczenie

Celem pracy było zbadanie struktury użytkowania gruntów przez rolnictwo ekologiczne wybranych krajów europejskich. Badanie objęło lata 2007-2010. Do klasyfikacji struktury użytkowania gruntów zastosowano metodę eliminacji wektorów. Analiza taksonomiczna skutkowałą podziałem zbioru danych na 9 podgrup o zbliżonych strukturach upraw. Dla większości z badanych krajów struktura wykorzystania gruntów była relatywnie stabilna w czasie. Należy jednak zaznaczyć zauważalny wzrost powierzchni użytków rolnych wykorzystywanych przez rolnictwo ekologiczne. Systematyczne zwiększanie powierzchni użytków rolnych przeznaczanych pod uprawy metodą organiczną oraz elastyczna struktura użytkowania ziemi to odpowiedź sektora rolnego na niezaspokojony popyt na produkty ekologiczne.

Słowa kluczowe: rolnictwo ekologiczne, struktura użytkowania gruntów, metoda eliminacji wektorów.

Kody JEL: C38

Wstęp

Obecnie europejskie rolnictwo staje wobec wyzwań ekonomicznych i środowiskowych, które wymuszają ponowne rozważenie podstawowych założeń dotyczących sposobów produkcji żywności. Wysoce efektywna, konwencjonalna technologia produkcji żywności skutkowałą w zachodnich krajach UE bardzo dużym obciążeniem środowiska. W regionach, w których dopuszczono do daleko idącej industrializacji rolnictwa doprowadzono do zmniejszenia żyzności gleby, zatrucia wody, ograniczenia bioróżnorodności. Skutkiem tego żywność produkowana metodami przemysłowymi jest niskiej jakości. W Polsce ekosystemy nie zostały naruszone w takim stopniu dzięki nieporównywalnie niższym poziomom stosowania nawozów mineralnych i pestycydów. Stanowi to o przewadze konkurencyjnej polskiego rolnictwa i umożliwia produkcję zdrowej, dobrej żywności.

Spółeczeństwo coraz szerzej dostrzega problem, że mamy do czynienia z kryzysem środowiskowym i energetycznym. Szczególnie w przypadku wytwarzania żywności uwiadcza się problem, że zużywamy znacznie więcej energii, niż produkujemy. Bogactwa naturalne planety mają charakter ograniczony i nie można ich eksploatować bez granic. W dziedzinie rolnictwa nośnikami trwałego, zrównoważonego systemu produkcyjnego wydają się być małe i średnie gospodarstwa rolne. Tradycyjne i całościowe metody produkcji lepiej odpowiadają warunkowi wytwarzania zdrowej, wysokiej jakości żywności, a dodatkowo służą zachowaniu bioróżnorodności środowiska przyrodniczego.

Doświadczenia, zarówno rynków rozwiniętych, jak i rynku polskiego wskazują, że oprócz preferencji konsumentów podstawowymi warunkami wzrostu konsumpcji żywności wytwarzanej metodą organiczną są dostateczna podaż oraz dostępność żywności ekologicznej w punktach sprzedaży detalicznej. Oczekiwania konsumentów żywności ekologicznej nie są w pełni zaspokojone przez dostępną ofertę produktową, ale również przez niedostateczne działania marketingowe (jak np. niewystarczające informowanie, edukowanie konsumentów). Niedostateczna podaż żywności produkowanej metodą organiczną, a także nieodpowiednia dystrybucja oferty są barierami rozwoju rynku. Czynniki wskazywane przez konsumentów jako hamujące rosnący trend konsumpcji żywności organicznej to:

- niedostateczna dostępność produktów,
- ograniczony asortyment produktowy,
- wysokie ceny lub relacja ceny do wartości postrzegana jako niekorzystna.

W krajach, w których jest dobra dostępność i szeroki asortyment produktów udziały rynkowe dóbr organicznych zdecydowanie przekraczają średnią. Jednak stosunkowo wysoki udział marży handlowej w cenach płaconych przez konsumentów wpływa destymulująco na zwiększenie skali produkcji przez gospodarstwa ekologiczne.

Niniejsze opracowanie koncentruje się na stronie podażowej rynku żywności produkowanej metodami organicznymi w wybranych krajach Europy. Oferta produktowa gospodarstw ekologicznych jest ściśle związana ogólnym arealem i ze strukturą użytkowania gruntów. Celem rozważań jest zbadanie struktury upraw ekologicznych i obserwacja jej ewolucji w czasie. Struktura ta została poddana analizie metodą eliminacji wektorów, co umożliwi wydzielenie grup krajów o podobnych strukturach i badania jej zmian.

Analiza taksonomiczna struktur

Wielu autorów zajmujących się badaniami strukturalnymi nie definiuje precyzyjnie wykorzystywanych pojęć, używa terminów nie w pełni jednoznacznych. Niemniej rozwój wymaga dogłębnej wiedzy o zależnościach zachodzących między elementami procesów gospodarczych. Z tego tytułu badania przeobrażeń strukturalnych mają długą tradycję. Literatura z zakresu teorii wzrostu podkreśla związki między zmianami strukturalnymi a stopniem rozwoju ekonomicznego. Szybkość przekształceń strukturalnych jest nieodłącznym atrybutem zmian gospodarczych. Cechą rozwoju gospodarczego jest zmiana roli poszczególnych elementów oraz wzrost ilościowy całego układu. Wynikiem procesu są nieustanne zmiany strukturalne.

Analizy zmian strukturalnych dokonywane były na poziomie makrostruktur, w ujęciu regionalnym bądź jako badania o charakterze przestrzennym. W tym kontekście można wskazać takich autorów, jak: Carter (1970), Głębocki (1998), Kamiński (1997), Kukuła (2007), Linneman (1966), Małuszyńska (1993), Nietupski (1996).

Spośród publikacji rozpatrujących teoretyczne aspekty analiz strukturalnych – oceny stopnia zróżnicowań strukturalnych, a także wyodrębnienie grup o podobnych strukturach należy wymienić autorów, jak: Chomałowski i Sokołowski (1978) Kukuła (1996), Strahl (1998), Vielrose (1960), Wydymus (1988).

Pewną specyfiką charakteryzują się prace ukierunkowane na analizę dynamiki struktur ekonomicznych. Pierwsze próby kwantyfikacji zmian strukturalnych prezentowane w literaturze datowane są na lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte XX wieku. Także w piśmiennictwie polskim od lat siedemdziesiątych pojawiają się publikacje z tego zakresu, np.

opracowania Borysiuka (1973), Kukuły (1973), (1974) i (1975) oraz prace przeglądowe Rutkowskiego (1981) i Kukuły (1996), które dodatkowo omawiają specyficzne własności poszczególnych procedur badawczych.

Podstawowe zastosowania mierników zmian strukturalnych to:

- pomiar dynamiki struktur,
- ocena zróżnicowań strukturalnych między badanymi obiektami.

Typologia obiektów dokonywana jest wyłącznie na podstawie wskaźników struktur (bez rozpatrywania bezwzględnych wartości natężenia badanego zjawiska wśród obiektów). Dwie hipotetyczne struktury można przedstawić w postaci wektorów k -wymiarowych:

$$p_{ik} = \begin{bmatrix} p_{1k} \\ p_{2k} \\ \vdots \\ p_k \end{bmatrix} \quad \text{oraz} \quad p_{jk} = \begin{bmatrix} p_{1k} \\ p_{2k} \\ \vdots \\ p_k \end{bmatrix} \quad (1)$$

Elementy wektorów, jako wskaźniki składowych struktur, spełniają warunki:

$$0 \leq p_{ik} \leq 1 \quad \text{i} \quad 0 \leq p_{jk} \leq 1 \quad (2)$$

oraz

$$\sum_{i=1}^r p_{ik} = 1 \quad \text{i} \quad \sum_{j=1}^r p_{jk} = 1 \quad (3)$$

Rezultatem porównania struktur p_{ik} i p_{jk} jest wyznaczenie wartości pewnej miary zgodności (podobieństwa lub zróżnicowania). Miary te niosą identyczną informację, lecz są odwrotnie interpretowalne.

W opracowaniu do oceny zróżnicowania struktur użytkowania gruntów przeznaczanych pod uprawy metodą organiczną oparto się na koncepcji przedstawionej w pracy Chołmąńskiego i Sokołowskiego (1978). Rzeczony miernik przyjmuje postać:

$$P_{ij} = 1 - \sum_{k=1}^r \min(p_{ik}, p_{jk}) \quad (4)$$

gdzie:

i, j – numery obiektów,

p_{ik} – udział k -tego składnika w strukturze obiektu i ,

p_{jk} – udział k -tego składnika w strukturze obiektu j .

Ta metryka przyjmuje unormowane wartości z przedziału $[0,1]$. Jej wartości plasują się pomiędzy skrajnymi wynikami innych potencjalnych miar, jednocześnie spełniają one wszystkie postulaty stawiane miarom zróżnicowania struktur. Jeżeli struktury są tożsame $P_{ij} = 0$, natomiast jeżeli są one całkowicie odmienne $P_{ij} = 1$.

Grupowanie obiektów metodą eliminacji wektorów jest dokonywane w oparciu o wartość progową $\alpha \in (0, 1)$. Współczynnik α (średnia odległość wewnątrzgrupowa) ustalany został na podstawie danych empirycznych. Wyznaczono go na poziomie średniej arytmetycznej z macierzy zróżnicowania strukturalnego, co skutkuje wydzieleniem liczby grup satysfakcjonujących warunków spójności wewnętrznej i zróżnicowania międzygrupowego.

Struktura upraw organicznych badanych krajów i jej zmiany

Badanie taksonomiczne struktury obszarowej – rozdysponowania użytków rolnych pomiędzy poszczególne typy upraw metodą organiczną oparto na danych statystycznych FAO (FAOSTAT 2012). Dane źródłowe przedstawiały w krajach objętych analizą powierzchnię użytków rolnych w hektarach przeznaczoną pod uprawy dokonywane metodami organicznymi. Celem zachowania porównywalności wyników do klasyfikacji metodą eliminacji wektorów zakwalifikowano informacje z lat 2007-2010. Niemniej, za rok 2007 nie były dostępne statystyki odnośnie struktur upraw w Danii i Hiszpanii. Poszczególne z rodzajów upraw rozpatrywanych w badaniu taksonomicznym przedstawiono w tabeli 1. Dwadzieścia krajów wybranych do analizy porównawczej (dla których dane statystyczne za rozważany okres umożliwiały wykonanie analizy) zaprezentowano w tabeli 2. Dane pierwotne zostały przeliczone na miary względne – udziały rozpatrywanych rodzajów kultur rolnych w strukturze upraw poszczególnych krajów. Na podstawie wskaźników struktur dokonano analizy taksonomicznej.

Tabela 1

Średni udział wyszczególnionych rodzajów upraw (metodą organiczną) w strukturze użytkowania gruntów w wybranych krajach Europy w grupach wyłonionych metodą eliminacji wektorów (w %)

Rodzaj uprawy	Grupa									Ogółem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
zboża	11,2	19,4	25,9	46,5	6,9	0,0	12,0	54,4	7,9	17,7
strączkowe	0,6	1,9	2,6	10,9	1,4	0,0	0,5	2,6	1,6	2,0
okopowe	0,6	0,3	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,4
przemysłowe	1,5	1,4	1,3	10,0	31,6	0,0	10,0	0,0	1,3	3,5
warzywa	1,8	1,8	0,6	0,1	4,4	0,0	1,5	0,0	0,7	1,5
paszowe	10,8	32,3	50,6	2,2	4,0	0,0	22,3	32,4	2,3	18,8
inne uprawy rolne	0,6	1,8	1,3	0,2	0,3	0,0	2,0	0,0	0,0	0,9
pastwiska stałe	68,1	29,7	8,7	26,2	23,0	0,0	22,0	0,0	50,5	44,2
owoce, winogrona, oliwki	3,2	7,8	0,4	1,9	20,1	0,0	10,8	10,6	15,5	4,8
inne uprawy stałe	0,6	0,7	0,5	0,0	0,0	0,0	14,8	0,0	16,6	1,1
odłogi	1,2	3,0	7,5	1,7	8,3	0,0	4,1	0,0	3,7	2,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie FAOSTAT.

Tabela 2

Sumaryczna powierzchnia upraw ekologicznych wybranych państw europejskich w latach 2007-2010 w kontekście przemian struktury użytkowania gruntów (ha)

Grupa	Symbol	Kraj	Rok			
			2007	2008	2009	2010
1	BE	Belgia	23 842	27 376	29 778	30 410
	CZ	Czechy	22 4373	232 939	267 483	296 379
	EE	Estonia		71 848	76 200	82 391
	EL	Grecja	174 724	266 745	293 644	292 584
	HU	Węgry	98 243	108 578	110 916	97 584
	NL	Holandia	45 463	46 895	47 450	43 659
	PL	Polska		178 670	222 022	
	RO	Rumunia	84 590			
	SI	Słowenia	23 560	26 125	25 816	25 056
	SK	Słowacja	80 268	113 132	111 466	112 314
	UK	Wielka Brytania	510 673	582 205	607 940	651 930
2	ES	Hiszpania			605 366	
	FR	Francja	49 7314		525 638	571 815
	IT	Włochy	903 254	812 139	735 327	821 921
	LV	Łotwa	62 321	141 524	141 070	140 946
	PL	Polska	135 815			309 219
	SE	Szwecja	234 429	246 628	303 298	329 319
3	DK	Dania		139 021	139 539	145 638
	EE	Estonia	55 445			
	FI	Finlandia	133 543	134 820	143 033	142 012
4	LT	Litwa	56 542	89 890	106 060	103 225
	RO	Rumunia		71 597	83 862	82 981
5	BG	Bułgaria	8 387	4 236	4 955	
6	ES	Hiszpania	640 536			
7	BG	Bułgaria				12 691
	FR	Francja		502 234		
8	ES	Hiszpania		691 196		
9	ES	Hiszpania				108 4589

Źródło: jak w tabeli 1.

Wobec czterech okresów i dwudziestu krajów zakwalifikowanych do badania klasyfikacji podlegało osiemdziesiąt obiektów (struktur wykorzystania gruntów). Wyniki analizy taksonomicznej ze względu na strukturę upraw zaprezentowano w tabeli 1. W tabeli 2 przedstawiono przynależność poszczególnych krajów do każdej z dziewięciu wyłono-

nych grup w rozpatrywanych latach. Jednak grupa 6-ta to Dania i Hiszpania w roku 2007, gdy dla obu państw źródło danych nie podało informacji o strukturze wykorzystania gruntów. Pierwsze pięć najliczniejszych grup obejmuje siedemdziesiąt cztery obiekty, pozostałe (od szóstej do dziewiątej) składają się z dwóch, bądź pojedynczych obiektów. Najliczniejsze skupiska charakteryzują się następującymi liczebnościami: trzydzieści osiem obiektów 1-sza grupa, osiemnaście obiektów 2-ga grupa, osiem obiektów 3-cia grupa, siedem obiektów 4-ta grupa, trzy obiekty 5-ta grupa.

Specyfiką 1-szego, najliczniejszego skupiska jest około 70% udział pastwisk w strukturze użytkowania gruntów. Dodatkowo, pokaźne – około 11% – udziały stanowią tutaj uprawy paszowe i zboża. Na pozostałe kultury przeznaczano niewielkie odsetki użytków rolnych. Skupisko 2-gie wyróżniają około 30% odsetki pastwisk i upraw roślin paszowych oraz 19,4% udział zbóż. Znaczny (7,8%) odsetek użytków rolnych stanowią tam także owoce, winogrona i oliwki. Grupa 3-cia odznacza się najwyższym (50,6%) udziałem roślin paszowych, a także wysokim (25,9%) odsetkiem zbóż. Znaczące udziały mają tam także odłogi (7,5%). Ostatnia z licznych – 4-ta grupa – charakteryzuje się niemal 50% udziałem zbóż w strukturze upraw. Dodatkowo, 10,9% użytków rolnych przeznaczane jest w niej pod rośliny strączkowe, 10% pod uprawy przemysłowe. Skupisko 5-te tworzą pierwsze trzy okresy badania sektora ekologicznego Bułgarii. O jego wyjątkowości przesądził 31,6% udział upraw przemysłowych oraz 20,1% odsetek owoców i winogron. Jednak w roku 2010 struktura użytkowania gruntów zmieniła się radykalnie (nastąpił wyraźny spadek upraw przemysłowych) i kraj został zakwalifikowany w tym roku do skupiska 7-mego łącznie z Francją (za rok 2008).

Grupy 8-ma i 9-ta reprezentują specyficzne struktury użytkowania gruntów rolnych w Hiszpanii i odzwierciedlają intensywne zmiany tych struktur w czasie. Hiszpanię wyróżnia 54,4 odsetek zbóż w uprawach metodą organiczną w roku 2008 i jego spadek do 7,9% w roku 2010.

Najwyższą niestabilnością struktury upraw metodą organiczną w okresie badania odznaczały się Hiszpania i Polska (por. tabela 2). Relatywnie mniejszymi zmianami wykazywały się struktury użytkowania gruntów Bułgarii, Estonii, Francji i Rumunii. W pozostałych krajach w latach 2007-2010 nie doszło do znaczących przesunięć w strukturze przeznaczenia ziemi pod poszczególne rodzaje upraw ekologicznych.

Rozpatrując ewolucję rolnictwa ekologicznego w poszczególnych krajach w okresie badania należy podkreślić ogólny trend wzrostu liczby gospodarstw, co znajduje odzwierciedlenie w rozszerzaniu powierzchni upraw (por. tabela 3, kolumna UR ogółem). W tabelicy tej można zaobserwować także znaczące wzrosty powierzchni niektórych rodzajów upraw – znacznie przekraczające ogólne tempo wzrostu powierzchni gruntów wykorzystywanych przez rolnictwo ekologiczne. Jest to odzwierciedleniem dostosowania struktury produkcji sektora do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego, zmieniających się warunków ekonomicznych, do ewoluującego zapotrzebowania rynku.

Ogólnie, można stwierdzić, że wyższą dynamiką wzrostową w zakresie produkcji metodą organiczną charakteryzowały się sektory rolne nowych krajów członkowskich UE. Spośród krajów zachodnich najbardziej znaczące wzrosty powierzchni upraw organicznych odnotować należy w Hiszpanii i Szwecji. Niektóre z krajów o wysoko intensywnym rolnictwie i rozwiniętym rynku produktów organicznych, jak Holandia, zanotowały spadek powierzchni użytków rolnych wykorzystywanych przez rolnictwo ekologiczne. Niemniej struktura użytkowania ziemi była w tym państwie relatywnie stabilna w okresie badania.

Tabela 3

Zmiana procentowa powierzchni gruntów przeznaczanych pod uprawy organiczne w latach 2008-2010 w wybranych państwach europejskich (rok 2008 = 100%)

Lp	Kraj	UR ogółem	zboża	strączkowe	okopowe	przemysłowe	warzywa	paszowe	inne uprawy rolne	pastwiska stałe	owoce, winogrona, oliwki	inne uprawy stałe	odłogi
1	Belgia	111	94	40	99	139	96	90	-	125	96	14	101
2	Bułgaria	300	777	-	-	151	102	2271	382	264	1588	-	114
3	Czechy	127	138	124	98	130	286	187	67	125	219	-	233
4	Dania	105	95	456	107	158	101	114	124	89	116	3	42
5	Estonia	115	120	285	89	191	130	105	-	117	102	-	114
6	Grecja	110	83	-	108	140	96	69	-	108	145	42	1022
7	Hiszpania	157	106	432	127	-	-	52	-	-	1068	-	-
8	Finlandia	105	79	133	109	201	90	107	176	202	-	85	133
9	Francja	114	97	247	154	107	121	125	99	138	191	1	68
10	Węgry	90	79	63	57	95	99	117	-	92	503	-	70
11	Włochy	101	75	96	122	95	82	84	372	123	108	490	101
12	Litwa	115	91	195	103	338	94	153	-	111	-	-	140
13	Łotwa	100	87	144	83	441	118	87	105	119	106	-	82
14	Holandia	93	71	-	105	47	86	-	-	91	87	-	33
15	Polska	173	124	206	99	69	124	359	436	156	207	777	71
16	Rumunia	116	129	468	1633	217	57	314	214	56	1015	-	92
17	Szwecja	134	99	79	-	84	141	153	301	138	130	-	134
18	Słowenia	96	132	-	103	181	124	105	-	93	1429	-	150
19	Słowacja	99	100	125	77	90	874	5	5344	108	115	-	0
20	Wielka Brytania	112	116	122	85	86	103	119	123	111	136	116	2

Źródło: jak w tabeli 1.

Podsumowanie

Obecnie rolnictwo znajduje się pod presją pilnej konieczności fundamentalnej zmiany stosowanych dotychczas metod produkcji. Sektor musi w długim okresie spełnić wymagania dotyczące ochrony środowiska. Jednak rolnicy nie mogą lekceważyć czynników ekonomicznych. Idea przestawienia części gospodarstw rolnych na ekologiczną metodę produkcji spełnia warunki, zarówno efektywności ekonomicznej, jak i ochrony środowi-

ska. To otwiera szanse dla koncepcji rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego poprzez rolnictwo organiczne. Porównując z rozwiniętymi krajami UE rolnictwo w Polsce nie jest efektywne. Zatem, szczególnie w naszym kraju, organiczna metoda produkcji może stać się sposobem zwiększenia wydajności ekonomicznej sektora, a jednocześnie zapewni ona ograniczenie negatywnego oddziaływania produkcji żywności na środowisko naturalne.

Dodatkowo, uznaje się powszechnie, że produkcja żywności metodami ekologicznymi przyczynia się w szerszym zakresie do rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju lokalnego niż inne formy produkcji w rolnictwie w wyniku ścisłych powiązań między wytwórcami i konsumentami. Idea owa jest oparta na neoendogenicznej teorii rozwoju. Koncepcja ta wspiera odrodzenie powiązań produkcji organicznej sektora rolnego z danym terytorium i skupienie się na regionalnych łańcuchach wartości.

Wzrost powierzchni użytków rolnych przeznaczany pod uprawy metodami organicznymi i ewolucja struktury użytkowania gruntów – obserwowane w różnym stopniu nasilenia w badanych krajach – stanowią o perspektywach i dynamice rozwoju tej gałęzi rolnictwa. Metoda eliminacji wektorów jest ciekawą techniką analizy struktury użytkowania ziemi przez rolnictwo ekologiczne i ewolucji tego procesu w czasie. Badania takie, poszukiwanie efektywnych metod analizy i predykcji kierunków rozwoju rolnictwa organicznego, jest uzasadnione w okolicznościach pogarszającego się ogólnego klimatu gospodarki światowej i wzrostu presji konkurencyjnej.

Bibliografia

- Borysiuk W., *Próba kwantyfikacji stopnia zmian struktury polskiego przemysłu w okresie 1950-1970*, „Gospodarka Planowa” 1973, nr 5.
- Carter A.P., *Structural Changes in the American Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1970.
- Chomątowski S., Sokołowski A., *Taksonomia struktur*, „Przegląd Statystyczny” 1978, nr 2.
- Głębocki B., *Przemiany struktury agrarnej Polski w latach 1990-1997*, (w:) Parysek, J., Rogacki H. (red.), *Przemiany społeczno-gospodarcze Polski lat dziewięćdziesiątych*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1998.
- Kamiński W., *Główne kierunki przemian struktury przestrzennej rolnictwa w okresie 1990-1995 oraz budowa prognoz krótko- i średnioterminowych (synteza badań)*, (w:) Stasiak A., Zgliński W., *Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej*, IGiPZ PAN, Warszawa 1997.
- Kukuła K., *O pewnych miernikach zmian struktury*, Sprawozdanie z posiedzeń Komisji Naukowych O/PAN w Krakowie 1973.
- Kukuła K., *Przestrzenne aspekty zmienności struktur ekonomicznych*, Sprawozdanie z posiedzeń Komisji Naukowych O/PAN w Krakowie 1974.
- Kukuła K., *Propozycja w zakresie pewnych miar dynamiki struktury*, „Przegląd Statystyczny” 1975, z. 3.
- Kukuła K., *Statystyczne metody analizy struktur ekonomicznych*, Wydawnictwo Edukacyjne, Kraków 1996.
- Kukuła K., *Z problematyki badań nad strukturą agrarną w Polsce w ujęciu przestrzennym*, „Acta Scientiarum Polonorum – Oeconomia” 2007, nr 6 (4).

- Linneman H., *An Econometric Study of International Trade Flows*, North Holland Publ. Co., Amsterdam 1966.
- Małuszyńska E., *Regionalne zróżnicowanie zmienności struktur gospodarczych*, „Zeszyty Naukowe AE Poznań”, seria II: prace habilitacyjne, 1993, z. 132.
- Nietupski T., *Przebudowa struktury agrarnej w Polsce. Potrzeby i możliwości*, (w:) Kozuch B. (red.), *Ekonomika i polityka rolna w procesie transformacji gospodarki*, Dział Wydawnictw Filii UW w Białymstoku, Białystok 1996.
- Rutkowski J., *Podobieństwo struktur i zmiany strukturalne – zagadnienia kwantyfikacji*, „Wiadomości Statystyczne” 1981, nr 8.
- Strahl D. (red.), *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Vielrose E., *Rozkład dochodów według wielkości*, Polskie Wydawnictwo Gospodarcze, Warszawa 1960.
- Wydymus S., *Analiza porównawcza struktur gospodarczych*, (w:) Zeliaś A. (red.), *Metody statystyki międzynarodowej*, PWE, Warszawa 1988.

The Organic Crops Structure and Its Evolution in Some European Countries in the Period of 2007-2010

Summary

The study aimed to investigate the land use structure of organic agriculture in some European countries. The study period is 2007-2010. For classification of the land use structure, the vectors elimination method was applied. The research resulted in a split of the data set into 9 subgroups characterising similar crops structures. In most countries, the land use structure was relatively stable over time. However, there was a noticeable increase of the land area destined for farming with the organic method. The steady increase of the area of arable lands in organic agriculture and their flexible utilisation structure are the agricultural sector response to the unsatisfied demand for organic products.

Key words: organic agriculture, land use structure, vectors elimination method.

JEL codes: C38

Структура сельскохозяйственных экологических культур и ее эволюция в избранных европейских странах в 2007-2010 гг.

Резюме

Цель работы – изучить структуру земледелия экологическим сельским хозяйством в избранных европейских странах. Изучение охватило 2007-2010 гг. Для классификации структуры землепользования применили метод исключения векторов. Таксономический анализ привел к распределению совокупности данных по 9 подгруппам со сближенными структурами земледелия. Для большинства обследуемых стран структура использования земель была относительно стабильной во времени. Следует, однако, указать заметный рост площа-

ди угодий, используемых экологическим сельским хозяйством. Систематическое увеличение площади угодий, отводимых под культуры по органическому методу земледелия и гибкая структура землепользования – ответ сельскохозяйственного сектора на неудовлетворенный спрос на экологические продукты.

Ключевые слова: экологическое сельское хозяйство, структура земледелия, метод исключения векторов.

Коды JEL: C38

Contents

Introduction.....	4
I. Sustainable Development at the Regional Level	
Integrated Efficiency and Effectiveness of the 2014-2020 Regional Development Policy Perspective – <i>Karina Bedrunka, Krzysztof Malik</i>	7
The Role of Regional Food in Sustainable Development of Rural Areas in Poland – <i>Agnieszka Borowska</i>	19
Spatial Policy and Territorial Approach versus Concept of Sustainable Development – <i>Dominik Drzazga</i>	30
Specialisation Is the Key to Sustainable Development in the Region – <i>Lukasz Dymek</i>	39
Sustainable Development in the Agro-Food Economy – Contemporary Problems and Ideas for the Future – <i>Sylwia Dziedzic, Leszek Woźniak</i>	47
Opportunities and Barriers of Climate and Energy Policy Realisation at the Local Level – <i>Joanna Godlewska</i>	56
Sustainable Consumption in the Light of the XXI Century Challenges – <i>Barbara Jaros</i>	64
Sustainable Development of Gdynia and Puck Counties According to the Chosen Economic, Ecological and Social Indicators – <i>Agnieszka Kałaska, Piotr Przybyłowski</i>	75
Contemporary Conditions of the Polish Municipal Waste Management System in Municipalities – <i>Agnieszka Lorek</i>	84
Socio-Economic Development of the Polish Voivodeships in Dynamic Expression – <i>Lidia Luty</i>	93
Municipality Development Strategy as an Infrastructure Investment Management Tool – <i>Olga Ławińska</i>	103
Polish Regions Strategies Benchmarking in the Context of Transport Sustainable Development – <i>Adam Przybyłowski</i>	114
Ecological Fund in Financing Projects Supporting Sustainable Development in Poland and the Małopolska Region – <i>Andrzej Radwan</i>	124
Evaluating Land Use Management System in Sustainable Development of the City – <i>Dorota Sikora-Fernandez</i>	135
Suburbanisation, Unsustainable Development and Its Consequences for Municipalities' Expenditure on the Example of Functional Urban Zones for Capitals of Voivodeships in Poland – <i>Jan Smutek</i>	142
Determinants of Purchase of Food as a Fair Trade Product on the Example of Łódź Province Consumers – <i>Natalia Szubska-Włodarczyk</i>	154

Indicators of Sustainable Development and Urban Areas Development – <i>Katarzyna Tarnawska</i>	162
---	-----

II. Sustainable Development in Rural Areas

The Economic Aspects as an Element of Sustainable Development of Rural Areas – <i>Hanna Adamska</i>	172
Multifunctionality of Rural Areas as an Element of Region Development Strategies – <i>Ewa Baran</i>	180
Non-agricultural Economic Activity in Rural Areas of High Natural Values – <i>Bogumiła Grzebyk</i>	190
Dimensions of Social Responsibility of Agriculture in the Light of the Concept of Sustainable Development of Agriculture and Rural Areas – <i>Katarzyna Kokoszka</i>	198
Environmental Management at the Farm Level – <i>Anna Kuczuk</i>	207
The Issue of Unemployment as a Major Challenge for Sustainable Development of Rural Areas – <i>Bartosz Mickiewicz, Dagmara K. Zuzek</i>	217
Advisory and Educational Services for Sustainable Development of Rural Areas – <i>Teresa Miś</i>	226
Cooperation between Self-Government and Communities of Rural Municipalities in Activities for the Natural Environment – <i>Hanna Pondel</i>	237
Estimating Resource Costs in the Light of Water Framework Directive – <i>Ewa Rauba</i>	247
Meet the Social Acceptability of Reimbursement Rules for Collective Sewage Treatment Services in Rural Areas – <i>Krystyna Rauba</i>	258
The Organic Crops Structure and Its Evolution in Some European Countries in the Period of 2007-2010 – <i>Jacek Strojny</i>	267

Содержание

Введение	5
I. Устойчивое развитие на региональном уровне	
Интегрированная эффективность политики регионального развития в период программирования 2014-2020 гг. – <i>Karina Bedrunka, Krzysztof Malik</i>	7
Роль региональных продуктов питания в устойчивом развитии сельских районов в Польше – <i>Agnieszka Borowska</i>	19
Пространственная политика и территориальный подход и концепция устойчивого развития – <i>Dominik Drzazga</i>	30
Специализация – ключ к устойчивому развитию в регионе – <i>Lukasz Dymek</i>	39
Устойчивое развитие в пищевой экономике – современные проблемы и концепции будущего – <i>Sylvia Dziedzic, Leszek Woźniak</i>	47
Шансы и барьеры осуществления климатической и энергетической политики на местном уровне – <i>Joanna Godlewska</i>	56
Устойчивое потребление в свете вызовов XXI века – <i>Barbara Jaros</i>	64
Устойчивое развитие повятов Гдыня и Пуцк в свете избранных экономических, экологических и социальных показателей – <i>Agnieszka Kalaska, Piotr Przybyłowski</i>	75
Современные обусловленности польской системы управления муниципальными отходами в гминах (муниципалитетах) – <i>Agnieszka Lorek</i>	84
Общественно-экономическое развитие воеводств Польши в динамичном выражении – <i>Lidia Luty</i>	93
Стратегия развития гмины как инструмент управления инфраструктурными инвестициями – <i>Olga Ławińska</i>	103
Рэнкинг стратегий польских регионов в свете устойчивого развития транспорта – <i>Adam Przybyłowski</i>	114
Экологические фонды в финансировании мероприятий, поддерживающих устойчивое развитие в Польше и в регионе Малой Польши – <i>Andrzej Radwan</i>	124
Оценка системы зонирования в устойчивом развитии города – <i>Dorota Sikora-Fernandez</i>	135
Субурбанизация, неустойчивое развитие и его последствия для расходов гмин (муниципалитетов) на примере районов воздействия воеводских городов в Польше – <i>Jan Smutek</i>	142
Обусловленности покупки продуктов питания как продукта справедливой торговли на примере лодзинских потребителей – <i>Natalia Szubska-Włodarczyk</i>	154

Показатели устойчивого развития и развитие городских районов – <i>Katarzyna Tarnawska</i>	162
---	-----

II. Устойчивое развитие в сельских районах

Экономическое измерение как элемент устойчивого развития сельских районов – <i>Hanna Adamska</i>	172
Многофункциональный характер села как элемент стратегий развития региона – <i>Ewa Baran</i>	180
Несельскохозяйственная экономическая деятельность в сельских районах с высокой природной ценностью – <i>Bogumila Grzebyk</i>	190
Меры социальной ответственности сельского хозяйства в свете концепции устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов – <i>Katarzyna Kokoszka</i>	198
Управление окружающей средой на уровне фермы – <i>Anna Kuczuk</i>	207
Проблематика безработицы – важный вызов для устойчивого развития сельских районов – <i>Bartosz Mickiewicz, Dagmara K. Zuzek</i>	217
Консультативные и образовательные услуги для устойчивого развития сельских районов – <i>Teresa Miś</i>	226
Сотрудничество самоуправления и обществ сельских гмин (муниципалитетов) в действиях для окружающей среды – <i>Hanna Pondel</i>	237
Оценка стоимости ресурсов в свете Водной рамочной директивы – <i>Ewa Rauba</i>	247
Социальная приемлемость соблюдения принципа возмещения расходов на услуги коллективной очистки сточных вод в сельских районах – <i>Krystyna Rauba</i>	258
Структура сельскохозяйственных экологических культур и ее эволюция в избранных европейских странах в 2007-2010 гг. – <i>Jacek Strojny</i>	267

PRENUMERATA ROCZNA BEZPOŚREDNIO W IBRKK TANIEJ!

~~189 ZŁ~~

168 ZŁ

PRENUMERATA

Cena prenumeraty rocznej: 168 zł (w tym 5% VAT)

Zamówienia na prenumeratę bezpośrednio w IBRKK:

- biblioteka@ibrkk.pl
- listownie (wraz z kopią dowodu wpłaty) na adres Instytutu (konto BGK 96 1130 1017 0019 9682 2120 0001, z dopiskiem „prenumerata – Handel Wewnętrzny”)

Zamówienia na prenumeratę krajową przyjmują (w oddziałach regionalnych lub na stronach internetowych):

- RUCH (www.ruch.com.pl)
- KOLPORTER (www.kolporter.com.pl)
- GARMOND PRESS (www.garmondpress.pl)



DOWÓD/POKWITOWANIE DLA ZLECENIODAWCY

nr rachunku odbiorcy 96113010170019968221200001 odbiorca: INSTYTUT BADAŃ RYNKU, KONSU MECJI I KONIUNKTUR	nazwa odbiorcy I N S T Y T U T B A D A Ń R Y N K U , K O N S U M P C J I I K O N I U N K T U R
kwota: 168,00----- zleceniodawca:	nr rachunku odbiorcy 9 6 1 1 3 0 1 0 1 7 0 0 1 9 9 6 8 2 2 1 2 0 0 0 0 1
kwota: 168,00-----	waluta W X P L N
tytułem: PRENUMERATA ROCZNA - HANDEL WEWNETRZNY 2013	nr rachunku zleceniodawcy (przelew) / kwota słownie (wpłata) s t ó s z e ś ć d z i e ś i a t o s i e m z ł o t y c h
stempel dzienny	nazwa zleceniodawcy c.d. tytułem P R E N U M E R A T A R O C Z N A - H A N D E L W E W N E T R Z N Y 2 0 1 3
pieczęć, data i podpis(y) zleceniodawcy	nazwa zleceniodawcy tytułem c.d. 06

Oplata:

