

Studia i Prace WNEiZ US
nr 46/2 2016

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego
Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania)

**GOSPODARKA REGIONALNA
I MIĘDZYNARODOWA**

Tom 2

Szczecin 2016

Rada Naukowa

prof. Edward Urbańczyk – przewodniczący, Uniwersytet Szczeciński, prof. Peter Bielik – Slovak Agricultural University (Słowacja), prof. Ryszard Borowiecki – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, prof. Gabriela Dragan – Academia of Economic Science (Rumunia), prof. Zygmunt Drażek – Uniwersytet Szczeciński, prof. Jerzy Dudziński – Uniwersytet Szczeciński, prof. Rolf Eggert – Deutsche Bundesbank (Niemcy), prof. Jan Helmke – Hochschule Wismar (Niemcy), prof. Józef Hozer – Uniwersytet Szczeciński, prof. Grażyna Krzyminiewska – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, prof. Stephen Jefferys – London Metropolitan University (Wlk. Brytania), prof. Virginia Jureniene (Litwa), prof. Teresa Kiziukiewicz – Uniwersytet Szczeciński, prof. Bożena Klimczak – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, prof. Merouane Lakehal-Ayat – St. John Fisher College (USA), prof. Winfried Lamersdorf – Universität Hamburg (Niemcy), prof. Kari Liuhto – Turku School of Economics (Finlandia), prof. Francesco Losurdo – Uniwersytet w Bari (Włochy), prof. Teresa Lubińska – Uniwersytet Szczeciński, prof. Liu Quisheng – Guangdong University of Foreign Studies (Chiny), prof. Eric Schoop – Technische Universität Dresden (Niemcy), prof. Bruno Sergi – University of Messina (Włochy), prof. Waldemar Tarczyński – Uniwersytet Szczeciński

**Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej
www.wnciz.pl/sip**

Redaktor naczelny serii

dr hab. Barbara Kryk prof. US

Redaktorzy naukow

dr hab. Barbara Kryk prof. US
dr Grażyna Leśniewska

Redaktorzy tematyczni

prof. dr hab. inż. Ryszard Budziński, prof. dr hab. Leon Dorozik, prof. dr hab. Waldemar Gos,
dr hab. Augustyna Burlita prof. US, dr hab. inż. Alberto Lozano Platonoff prof. US, dr hab. Jacek Batóg prof. US

Redaktor statystyczny

dr Dominik Rozkrut – prezes GUS

Redakcja techniczna i korekta językowa

Małgorzata Duda

Skład komputerowy

Halina Lipiec

Projekt okładki

Joanna Dubois-Mosora

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Czasopismo jest indeksowane w BazEkon; CEEOL oraz Baz Hum
Pełne wersje artykułów dostępne są na www.wnus.edu.pl/pl/sip

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2016

ISSN 2450-7733

(ISSN 1640-6818; 2080-4881)

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 18,5. Ark. druk. 22,9. Format B5. Nakład 125 egz.

SPIIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

PROBLEMY TEORETYCZNE I METODYCZNE

Anna Bernaciak

Wycena świadczeń ekosystemów miejskich jako element prospektywnej oceny następstw procesów rewitalizacji	11
---	----

Magdalena Dąbrowska

Publicznoprawny model ochrony konkurencji w Polsce	21
--	----

Małgorzata Gotowska

The morphology of the waste and the quality of people's lives. The theoretical and empirical considerations	33
--	----

Marian Kachniarz

Fuzja miasta i powiatu – przegląd doświadczeń międzynarodowych	45
--	----

Barbara Kryk

Realizacja celów społecznych strategii <i>Europa 2020</i> w Polsce	57
--	----

Paweł Łopatka

Finansowe instrumenty zwrotne na przykładzie inicjatywy JEREMIE – wykorzystanie i wnioski dla polityki regionalnej w Polsce	69
--	----

Karol Mrozik, Piotr Idczak

Optymalizacja procesu decyzyjnego dotyczącego kształtowania zdolności retencyjnych zlewni przy zastosowaniu metody AHP	83
---	----

Olga Okrzesik

Innowacje społeczne a kapitał społeczny w Polsce 95

Katarzyna Przybyła

Aktywność inwestycyjna polskich miast wojewódzkich 105

Marcin Rabe

Zielona gospodarka jako narzędzie zrównoważonego rozwoju 117

Beata Skubiak

Instrumenty finansowe w rozwoju obszarów wiejskich 125

Barbara Wieliczko

Wykorzystanie usług ekosystemów
w zarządzaniu zasobami naturalnymi w rolnictwie 135

Wojciech Zbaraszewski

Wynagrodzenia jako koszty parków narodowych 145

Anna Zbierska, Adam Zydrón

Rola administracji samorządowej w ochronie krajobrazu
i ładu przestrzennego w Polsce na tle Unii Europejskiej 157

Anetta Zielińska

Zintegrowane gospodarowanie na obszarach chronionych 171

STUDIA I MATERIAŁY**Anna Bernaciak, Arnold Bernaciak**

Regionalne zróżnicowanie nagromadzenia i dynamiki usuwania azbestu
w Polsce – uwarunkowania społeczno-gospodarcze 185

Agnieszka Ciechelska

Innowacje w ochronie lasów jako element realizacji zielonej gospodarki 197

Stanisław Czaja, Agnieszka Becla

Główne błędy przygotowania strategii rozwoju
(na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej,
Opolszczyzny i Wielkopolski) 209

Kazimierz Górka, Marcin Łuszczuk, Agnieszka Thier

Kwestie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej 219

Barbara HadryjańskaRealizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju
a gospodarowanie zasobami przyrodniczymi
w przedsiębiorstwach produkcyjnych 231**Piotr Idczak, Karol Mrozik**

Peryurbanizacja w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym 243

Dorota Jegorow

Ewaluacja polityki spójności – ilość versus jakość 255

Łukasz OlipraZmiany struktury współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa
po akcesji Polski do Unii Europejskiej 265**Ewa Pancer-Cybulska, Ewa Szostak**

Problemy rozwoju inteligentnych miast w Polsce 281

Łukasz StelmaszczykSpołeczna inicjatywa lokalna w zakresie realizacji inwestycji
(na przykładzie Poznania i Bydgoszczy) 295**Paweł Szumigala**Gospodarowanie w krajobrazie w kontekście rozwoju terenów
inwestycyjnych na przykładzie fabryki VW w Białężycach 305**Małgorzata Zakrzewska**Pomostowy kapitał społeczny w sporcie na przykładzie uczestników
mistrzostw świata juniorów w żeglarskim match-racingowym 321**Justyna Ziobrowska**Spółdzielnie socjalne
jako przykład rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce 333

RECENZJE I OMÓWIENIA

Marcin Łuszczyk

Kazimierza Górki niedźwiedź brunatny,
czyli rzecz o terminologii rozwoju trwałego 345

Grażyna Węgrzyn

Ekonomia jest piękna? Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi,
pod redakcją Łukasza Hardta i Dominiki Milczarek-Andrzejewskiej,
Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015 359

WSTĘP

Z dużą satysfakcją oddajemy do rąk Czytelników kolejny tom „Gospodarki regionalnej i międzynarodowej”, ukazujący się w serii kwartalnika „Studia i Prace WNEiZ US”. Zagadnienia w nim poruszone wpisują się w nurt dyskusji związanych z aktualnymi problemami w obszarach, którymi zajęli się Autorzy artykułów.

Tak jak sugeruje tytuł danego zeszytu, są w nim artykuły dotyczące różnych zagadnień i problemów gospodarczych na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Jedni autorzy analizowali zagadnienia od strony teoretyczno-metodycznej, a drudzy od strony praktycznej.

W pierwszej części zeszytu, opartej na studiach literaturowych, poruszono zagadnienia dotyczące gospodarki regionalnej, lokalnej i przestrzennej, wybranych aspektów zrównoważonego rozwoju i zielonej gospodarki, polityki spójności oraz zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych.

W części drugiej tomu zamieszczono artykuły prezentujące wyniki badań autorów, które dotyczą aktualnych problemów społecznych, infrastrukturalnych, gospodarki przestrzennej, różnych zagadnień z polityki regionalnej, ekonomii społecznej oraz wybranych zagadnień dotyczących kapitału społecznego.

W części trzeciej zaprezentowano ciekawą opinię na temat poprawności terminologii rozwoju zrównoważonego oraz recenzję książki „Ekonomia jest piękna”.

Mamy nadzieję, że opracowania te potraktowane zostaną jako forma ustosunkowania się ich autorów do ważnych problemów współczesnej gospodarki, a zróżnicowana tematyka artykułów zawartych w tym tomie stanie się nie tylko źródłem uzupełniania wiedzy, ale także inspiracją do poszukiwania nowych tematów badawczych.

Oddając do rąk Czytelników tę publikację, liczymy, że spotka się ona z zainteresowaniem nie tylko specjalistów zajmujących się zagadnieniami gospodarki regionalnej i międzynarodowej, ale także słuchaczy różnych poziomów studiów ekonomicznych i praktyków chcących poszerzyć swoją wiedzę.

Barbara Kryk

PROBLEMY TEORETYCZNE I METODYCZNE



Anna Bernaciak*

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WYCENA ŚWIADCZEŃ EKOSYSTEMÓW MIEJSKICH JAKO ELEMENT PROSPEKTYWNEJ OCENY NASTĘPSTW PROCESÓW REWITALIZACJI

Streszczenie

Specyfika procesu odnowy przestrzeni miejskiej, połączonej z szerokim spektrum interwencji społeczno-ekonomicznej, umożliwia wykorzystanie co najmniej kilku metod wyceny świadczeń ekosystemów i w efekcie włączenia ich wyników w analizę następstw tych procesów dokonywaną *ex-ante*. W artykule przedstawiono wybrane metody ekonomicznej wyceny świadczeń ekosystemów miejskich. Umożliwiło to postulowanie o adaptację zagadnienia świadczeń w ocenie prospektywnej następstw procesów rewitalizacji terenów miejskich oraz podejmowanie działań w celu monitorowania zmian ich wartości w czasie.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, świadczenia ekosystemów, wycena, ocena prospektywna

Wprowadzenie

Procesy rewitalizacji koncentrują w sobie aktywności podejmowane na czterech płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej, przestrzennej i środowiskowej. Pierwsze trzy elementy występują niemal w każdym przedsięwzięciu rewitalizacyjnym. Obecność komponentu środowiskowego zależy w dużej mierze od specyfiki

* E-mail: anna.bernaciak@ue.poznan.pl.

przestrzeni poddawanej rewitalizacji i rodzaju działań planowanych w jej ramach. W przestrzeniach rezydencjalnych miast Polski najczęstsze działania rewitalizacyjne, zawierające w sobie znaczący komponent środowiskowy, dotyczą terenów powydobywczych, poprzemysłowych, nadrzecznych czy nadmorskich. W pozostałych przypadkach tereny zieleni są elementem uzupełniającym, poprawiana jest ich organizacja, rozmieszczenie, a także zwiększana różnorodność czy funkcjonalność. Działania podejmowane są na podstawie opracowań strategicznych powstających na szczeblu gminnym, jak programy odnowy czy programy rewitalizacji. Najczęściej mają one za zadanie wyjście naprzeciw aktualnym potrzebom inwestycyjnym czy remontowym gmin, znacznie rzadziej są kompleksowymi opracowaniami poprzedzonymi głęboką diagnozą (Bernaciak, 2015, s. 166–167).

Tematykę korzyści ekonomicznych, płynących z obecności zielonej infrastruktury czy w ogóle znaczenia terenów zieleni w miastach, podnoszą coraz szerzej w swoich pracach m.in. urbaniści i architekci (Jeleński, 2012; Zachariasz, 2014; Jakubowski, 2013) oraz specjaliści z zakresu gospodarki terenami i planowania przestrzennego (m.in. Raszka i Hełdak, 2013). Powstają także prace odnoszące się do wykorzystania metod wyceny świadczeń ekosystemów w planowaniu przestrzennym i opracowaniach z zakresu ochrony środowiska, na gruncie międzynarodowym (m.in. de Groot i in., 2010; Geneletti, 2012; Mascarenhas i in., 2015) i krajowym (m.in. Bernaciak, 2011; Kowalczyk i Sadura, 2013). Dotychczas nie podjęto tej tematyki w odniesieniu do procesów rewitalizacji i oceny ich potencjalnych następstw w efekcie oceny prospektywnej.

Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie obszarów, w których koncepcja świadczeń ekosystemów i ich wyceny możliwa jest do wykorzystania w programach rewitalizacji, szczególnie na etapie diagnozy. Uzasadniając ich zastosowanie oraz wskazując przypadki, w których jest ono szczególnie istotne, podniesiono jednocześnie kwestię wyzwań z tym związanych.

1. Metody oceny prospektywnej następstw procesów rewitalizacji w miastach

Ocena następstw procesów rewitalizacji jest jednym z niezbędnych elementów ich wdrażania. Na etapie projektowania procesu, prowadzenia konsultacji społecznych, ustalania zakresu przestrzennego, czasowego i funkcjonalnego dokonuje się co najmniej kilku ocen przyszłych skutków planowanych działań. Tego typu ewaluacja ma na celu: w przypadku wariantowania planowanych scenariuszy – wybór

optymalnego, w przypadku budżetowania projektu – przeprowadzenie rachunku ekonomicznego nakładów i korzyści, wreszcie w przypadku realizacji projektu – wdrożenie ewentualnych działań korygujących i naprawczych. Ocena dokonywana *ex-ante* oparta jest na procesach planowania działań i realizuje się ją w fazie rozważań decyzyjnych. Zestawienie metod i technik oceny prospektywnej dokonane przez Palickiego (2013, s. 195–196) wskazuje ponad dwadzieścia możliwych sposobów jej przeprowadzenia. Zalicza do nich m.in. analizy typu input-output, kosztów-korzyści, kosztów-efektywności, analizę wielokryterialną, badanie kwestionariuszowe, metodę delficką, metody statyczne, modelowanie ekonometryczne i makroekonomiczne, obserwację uczestniczącą, ocenę oddziaływania na środowisko i inne (tab. 1). Ich użyteczność jest zróżnicowana w odniesieniu do fazy procesu ewaluacji. Część metod może być wykorzystana tylko w fazach wstępnych – planowania oraz obserwacji i pozyskiwania danych, np. analiza interesariuszy, studium przypadku czy wywiad indywidualny, inne natomiast są efektywne na etapach analizy informacji i oceny – analiza efektywności, analiza wielokryterialna czy wywiad delficki.

Tabela 1. Metody i techniki oceny prospektywnej według fazy procesu ewaluacyjnego

Lp.	Metoda i technika oceny	Faza procesu ewaluacyjnego			
		planowanie/ strukturyzacja	obserwacja i pozyskiwanie danych	analiza informacji	wykonanie/ ocenie
1.	Analiza input-output			X	
2.	Analiza interesariuszy	X	X		
3.	Analiza kosztów i efektywności			X	X
4.	Analiza kosztów i korzyści				X
5.	Analiza SWOT	X			
6.	Analiza wielokryterialna				X
7.	Kwestionariusz	X	X	X	X
8.	Mapa oddziaływania	X			
9.	Matryca logiczna	X		X	
10.	Metaplan	X			
11.	Metody statystyczne	X	X	X	
12.	Modele ekonometryczne			X	
13.	Modele makroekonomiczne			X	
14.	Obserwacja uczestnicząca		X		
15.	Ocena oddziaływania na środowisko				X
16.	Panel ekspercki	X		X	X
17.	Studium przypadku	X	X		
18.	Systemy informacji geograficznej			X	
19.	Wywiad indywidualny	X	X		
20.	Wywiad delficki			X	X
21.	Wywiad zogniskowany	X	X		

Źródło: Palicki (2013, 195–196).

Palicki grupuje przedstawione oceny w następujące kategorie: oceny eksperckie, oceny efektywności finansowej, oceny oddziaływania, oceny wskaźnikowe, analiza kosztów-korzyści i jej modyfikacje oraz grupa innych metod.

Wydaje się, że wartościowym uzupełnieniem dokonanego zestawienia byłaby grupa ocen związanych ze świadczeniami ekosystemów. Ich różnorodność pozwala na uzupełnienie każdej ze wskazanych kategorii o co najmniej jedną metodę wyceny.

2. Metody ekonomicznej wyceny środowiska przyrodniczego

W literaturze przedmiotu występują dwa dominujące podejścia do problemu wyceny środowiska przyrodniczego: bezpośrednie (oparte na hipotetycznych scenariuszach) i pośrednie (oparte na obserwacji rynków pokrewnych). Metody pośrednie uważane są za bardziej wiarygodne, ponieważ opierają się na faktycznie ujawnionych preferencjach (Śleszyński, 2006; Żylicz, 2010). Metody oceny bezpośredniej opierają się głównie na wyobrażeniach i przekonaniach względem sytuacji, która faktycznie nie zaistniała, mogą zatem marginalizować znaczenie faktycznych możliwości finansowych konsumentów i zmienność ich preferencji w czasie. Do metod tych zalicza się WTP (ang. *Willingness to Pay*) oraz WTA (ang. *Willingness to Accept*). Pierwsza z nich ma na celu poznać odpowiedź na pytanie, ile konsumentci byliby skłonni zapłacić za dane dobro lub usługę (lub za określoną zmianę), natomiast druga określa, ile gotowi byliby przyjąć za to, że zostaną pozbawieni czegoś, co posiadają. Metody wyceny bezpośredniej stosują następujące narzędzia oceny: CVM (ang. *Contingent Valuation Method*) – metoda wyceny warunkowej (deklarowanych preferencji) oraz CEM (ang. *Choice Experiment Method*) – metoda wyboru warunkowego. Obie wykorzystują kwestionariusze ankietowe. W metodach pośrednich wnioskowanie o wartości dóbr nierynkowych odbywa się na podstawie obserwacji i analizy cen dóbr i usług będących przedmiotem obrotu, które mogą być względem nich dobrami zastępczymi lub być z nimi powiązane w inny sposób. Do metod pośrednich zalicza się: metodę kosztu podróży (ang. *Travel Cost Method*, TCM) oraz metodę cen hedonicznych (ang. *Hedonic Price Method*, HPM)¹. Wśród

¹ Nie wszystkie ze wskazanych metod znajdują swoje pełne zastosowanie w przygotowywaniu programów rewitalizacji. Przykładowo dla metody kosztów podróży (TCM) wyróżnia się co najmniej trzy możliwe sposoby jej zastosowania: 1) strefowy model podróży, 2) model indywidualny, 3) model odnoszący się do więcej niż jednego miejsca (Bartczak, 2009). W odniesieniu do oceny prospektywnej

metod pośrednich, które korzystają z rynków konwencjonalnych, wyróżnia się metody kosztowe, takie jak: metoda oddziaływanie-skutek, substytucyjna, odtworzeniowa, przewencyjna, kompensacyjna oraz rachunek kosztów utraconych możliwości².

Każda ze wskazanych metod posługuje się innymi narzędziami, a efekty uzyskane w wyniku ich zastosowania mają inną wartość użytkową. W odniesieniu do procesów rewitalizacji ich zastosowanie ma uzasadnienie w dwóch zasadniczych przypadkach: 1) gdy przedmiotem działań rewitalizacyjnych są tereny mające docelowo pełnić funkcję zieleni miejskiej (bądź ich udział w ogóle rewitalizowanej powierzchni jest znaczący), np. tereny nieużytkowane intensywnie, jak niezorgani-zowana zieleń terenów pokolejowych czy powojkowych, a także tereny zdegrado-wane, wymagające rekultywacji, jak np. tereny pokopalniane; 2) gdy na obszarze poddawanych rewitalizacji znajdują się tereny zieleni, dla których planowane są zmiany funkcjonalne, np. tereny nieurządzonych parków czy nieuporządkowanej zieleni osiedlowej, planowane do przekształceń funkcjonalnych tereny ogrodów działkowych, tereny nadrzeczne czy nadjeziorne w miastach.

3. Możliwości wykorzystania świadczeń ekosystemów w ocenie procesów rewitalizacji – kierunki aplikacyjne i wyzwania

Zastosowanie metod wyceny wartości środowiska na etapie ewaluacji wstępnej programu rewitalizacji możliwe jest na kilku etapach. Poszczególne metody są uży-teczne w różnym stopniu (tab. 2). Największe możliwości aplikacyjne dają metody pośrednie – wyceny warunkowej i wyboru warunkowego. W sytuacji pogłębionego badania społecznego, prowadzonego na potrzeby planowania rewitalizacji, pyta-nia odnoszące się do tych zagadnień możliwe są do włączenia do kwestionariusza. Szczególnie efektywna wydaje się być w tym wypadku metoda wyboru warunko-wego, która z uwagi na wskazywanie wariantów możliwości daje bardziej wymierne

na potrzeby rewitalizacji najużyteczniejszy wydaje się być model indywidualny – jeśli zakładamy jego realizację w toku procesu konsultacji lub badania społecznego.

² W literaturze występuje kilka proponowanych uporządkowań tych metod, np. Żylicz (2008) wyróżnia następujące kategorie metod pośrednich: metodę ceny rynkowej, metodę produktywności, metodę uniknięcia szkód, kosztu odtworzenia i kosztu substytucji, metodę hedoniczną i metodę kosztów podróży oraz dwie kategorie metod bezpośrednich: metodę wyceny warunkowej i metodę wyboru warunkowego. Inne uporządkowania oraz szerszą charakterystykę przytaczają w swojej pracy Zydrón i Kayzer (2015, s. 18–20).

wyniki. Użyteczna we wstępnej fazie ewaluacji jest także grupa metod odnoszących się do kosztów odtworzenia, substytutu i prewencji. Mogą one częściowo opierać się na wynikach badań ankietowych lub na modelowaniu ekonometrycznym (to drugie jednak, z uwagi na dostępność narzędzi i wiedzę niezbędną do ich realizacji, wydaje się być mniej użyteczne na potrzeby działań rewitalizacyjnych). Stosunkowo łatwe może być jednak wykorzystanie metod typu oddziaływanie-skutek oraz kosztu utraconych korzyści. W uproszczonej formie mogą stanowić elementy analizy wielokryterialnej czy wchodzić w skład ocen oddziaływania na środowisko programów rewitalizacji.

Tabela 2. Metody i techniki prospektywnej wyceny świadczeń ekosystemów według fazy procesu ewaluacyjnego w rewitalizacji

Lp.	Metoda i technika wyceny	Faza procesu ewaluacyjnego			
		planowanie/ strukturyzacja	obserwacja i pozyskiwanie danych	analiza informacji	wykonanie/ ocenie
1.	CEM	X	X	X	
2.	CVM	X	X	X	
3.	TCM		X	X	
4.	HPM		X	X	
5.	Metoda oddziaływanie-skutek			X	X
6.	Metoda substytucyjna		X		
	Metoda odtworzeniowa				
	Metoda prewencyjna				
7.	Rachunek kosztów utraconych możliwości			X	X

Źródło: opracowanie własne.

Warto także wskazać na kwestię identyfikacji świadczeń, niekoniecznie ich kompleksowej wyceny, która również może stanowić istotne źródło informacji w planowaniu rewitalizacji. Coraz powszechniejsze jest wykorzystywanie na te potrzeby mapowania i modelowania przestrzennego (Cieszevska i Adamczyk, 2014; Szumacher i Pabjanek, 2014), które na etapie planowania i strukturyzacji procesu mogą być z powodzeniem wykorzystane przez władze lokalne, a w dalszej części procesu, np. podczas konsultacji społecznych, mogą stanowić materiał poglądowy do dyskusji i analizy.

Włączenie metod wyceny świadczeń w programowanie rewitalizacji, choć wydaje się niezbędne, może się jednak wiązać z szeregiem wyzwań. W odniesieniu do kwestii planowania przestrzennego najważniejsze problemy wskazali Gómez-Baggethun i Barton (2013). Wyróżnili oni:

- 1) gęstość zaludnienia – na terenach, na których jest ona większa, występuje także większa skłonność do płacenia za ochronę świadczeń ekosystemów,
- 2) nieliniowe kształtowanie się zmian skłonności do płacenia za świadczenia ekosystemów zarówno w skali miasta, jak i poszczególnych dzielnic,
- 3) możliwości substytuowania świadczeń (głównie związanych z rekreacją) przez inne obiekty (naturalne) oraz związany w tym wpływ kosztów i możliwości transportu na indywidualne decyzje konsumentów w miastach,
- 4) możliwość substytuowania niektórych świadczeń przez obiekty infrastruktury technicznej,
- 5) niejednorodność percepcji mieszkańców w odniesieniu do świadczeń ekosystemów oraz będące m.in. jej przyczyną zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne i kulturowe mieszkańców miast,
- 6) „wartość infrastruktury” wpływająca na wartość świadczeń – zwiększenie dostępności do terenów zielonych zwiększa wartość ich świadczeń w percepcji mieszkańców,
- 7) wzrost miast i związana z tym kwestia stabilności wartości świadczeń w czasie – wprawdzie badania wykazują pewną stałość gotowości do płacenia, jednak nie są to szersze analizy prowadzone w dłuższym niż kilkuletni horyzoncie czasowym,
- 8) występujące w miastach stresory środowiskowe, które mogą powodować niedogodności związane z występującymi świadczeniami (np. zanieczyszczenie powietrza, które może wpływać na rozwój alergii na pyłki roślin),
- 9) przestrzenna skala kosztów i korzyści, głównie w kontekście konkurencji przestrzennej między człowiekiem a gatunkami roślin i zwierząt występującymi w miastach (np. szkody wywołane obecnością drzew na terenach zurbanizowanych) (Gómez-Baggethun i Barton, 2013, s. 242).

Działania związane z rewitalizacją mogą się przyczyniać do minimalizacji niektórych wskazanych zagrożeń i wyzwań. Tym bardziej że szczegółowa wycena nie jest w przypadku rewitalizacji celem samym w sobie, a jedynie narzędziem pozwalającym na optymalizację planowanych rozwiązań. Także niektóre ze wskazanych

problemów, w przypadku planowania działań rewitalizacyjnych, mogą być zaletami. Zmienność skłonności do płacenia za środowisko i niejednorodność percepcji mieszkańców w odniesieniu do świadczeń ekosystemów są cennym materiałem analitycznym w obszarze społecznym. Świadomość występowania takich zjawisk pozwala na włączenie w działania społeczne kwestii związanych z edukacją środowiskową, zwiększaniem świadomości społecznej w zakresie posiadanego potencjału przyrodniczego przez daną jednostkę przestrzenną czy popularyzacji jej walorów. Kwestie substytuowania świadczeń przez inne obiekty naturalne lub infrastrukturę rekreacyjną umożliwiają optymalizację zagospodarowania terenów przewidzianych do rewitalizacji, także w zakresie ich wyposażenia w zieloną infrastrukturę.

Podsumowanie

O zakresie włączenia kategorii świadczeń ekosystemów w prospektywną ocenę przedsięwzięcia rewitalizacyjnego każdorazowo powinien ostatecznie decydować rachunek ekonomiczny. Z uwagi na wielość metod i złożoność niektórych z nich ich użyteczność w odniesieniu do programowania rewitalizacji może być ograniczona. Niezbędne jest jednak uświadamianie decydentom, a w dalszej kolejności także społeczeństwu, występowania takiej kategorii i możliwości wykorzystania płynących z niej informacji. Uproszczone metody identyfikacji świadczeń bądź ich społeczna percepcja stanowią mogą punkt wyjścia do dalszych pogłębionych studiów w tym zakresie.

Literatura

- Bartczak, A. (2009). Metoda kosztu podróży (TCM). W: *Wartość nierynkowa korzyści z lasów. Metody wyceny oraz zastosowanie wyników w badaniach ekonomicznych*. Warszawa: Poliforex, 12–26.
- Bernaciak, A. (2011). Świadczenia ekosystemów jako podstawa określania wartości środowiska przyrodniczego na potrzeby planowania przestrzennego. W: *Lokalne i regionalne problemy gospodarki przestrzennej*, red. W. Gulczyński, Gorzów Wlkp.: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu, 9–24.

- Bernaciak, A. (2015). Portret społeczny – narzędzie diagnostyczne na potrzeby tworzenia programu rewitalizacji. W: *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, red. I. Kłóska, Bielsko-Biała, 165–186.
- Cieszewska, A., Adamczyk, J. (2014). Problems of mapping provisioning and recreation ecosystem services in metropolitan areas. *Ekonomia i Środowisko*, 4 (51), 161–171.
- De Groot, R.S., Alkemade, R., Braat, L., Hein, L., Willemsen, L. (2010). Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making. *Ecological Complexity*, 7 (3), 260–272.
- Geneletti, D. (2012). *Integrating Ecosystem Services in Land Use Planning: Concepts and Applications*. Working Papers, 54, Center for International Development at Harvard University.
- Jakubowski, K. (2013). System terenów zieleni kanwą ekologicznego rozwoju miasta. Przyrodnicza jakość projektowania na przykładzie London Wetland Centre. *Przestrzeń i Forma*, 19, 249–262.
- Jeleński, T. (2012). Usługi miejskich ekosystemów: relacje z formą urbanistyczną. *Architektura. Czasopismo Techniczne*, 1-A/1, 337–343.
- Kowalczyk, M., Sadura, P. (2014). Ecosystem services in spatial planning. *Europa XXI*, 27, 5–18.
- Mascarenhas, A., Ramos, T.B., Haase, D., Santos, R. (2015). Ecosystem services in spatial planning and strategic environmental assessment – A European and Portuguese profile. *Land Use Policy*, 48, 158–169.
- Palicki, S. (2013). *Metody prospektywnej oceny następstw rewitalizacji obszarów miejskich*. Warszawa: Texter.
- Raszka, B., Heldak, M. (2013). *Świadczenia ekosystemów w polityce przestrzennej gmin powiatu wrocławskiego*. Wrocław.
- Szumacher, I., Pabjanek, P. (2014). The use of land cover data in ecosystem services assessment. *Ekonomia i Środowisko*, 4 (51), 172–177.
- Śleszyński, J. (2006). Metody wyceny środowiska przyrodniczego. *Ekonomia i Środowisko*, 1 (29), 34–49.
- Zachariasz, A. (2014). Parki, tereny zieleni i krajobraz w świetle nowych koncepcji kształtowania struktury i formy miasta. *Architektura. Czasopismo Techniczne*, 2-A, 327–359.
- Zydroń, A., Kayzer, D. (2015). *Podnoszenie świadomości społeczeństwa o nowych metodach wyceny wartości przyrody – Willingness to Pay oraz Willingness to Accept na przykładzie Wielkopolskiego Parku Narodowego*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Żylicz, T. (2008). Globalne Wyzwania Ekologiczne w Polsce. *Przyszłość. Świat–Europa–Polska*, 2, 8–22.

Żylicz, T. (2010). Wycena usług ekosystemów. Przegląd wyników światowych. *Ekonomia i Środowisko*, 1 (37), 31–45.

VALUATION OF URBAN ECOSYSTEM SERVICES AS PART OF A PROSPECTIVE EVALUATION OF THE CONSEQUENCES OF THE REVITALIZATION PROCESSES

Abstract

The specificity of the urban renewal process, combined with a wide spectrum of socio-economic intervention, allows the use of at least several valuation methods of urban ecosystem services and a result, inclusion of the results in an analysis of the consequences of the revitalisation processes made ex-ante. It is postulated, therefore, to adapt issues of the evaluation of urban ecosystem services into evaluating of the revitalization process of urban areas and take action to monitor changes in their value over time.

Translated by Anna Bernaciak

Keywords: revitalization, urban ecosystem services, evaluation, assessment

Kody JEL: Q57, R14, Q58



Magdalena Dąbrowska*

Uniwersytet Warszawski

PUBLICZNOPRAWNY MODEL OCHRONY KONKURENCJI W POLSCE

Streszczenie

Celem artykułu jest opis przyjmowanych w Polsce rozwiązań w zakresie ochrony konkurencji w ujęciu historycznym. Artykuł prezentuje ewolucję modelu publicznoprawnej ochrony konkurencji przeprowadzoną na podstawie analizy literatury przedmiotu i dokumentów źródłowych. Z wykorzystaniem metody deskryptywnej opisuje pozycję ustrojową organu antymonopolowego w obowiązującym obecnie modelu, jak również pokrótce niektóre jego kompetencje.

Słowa kluczowe: model ochrony konkurencji, publicznoprawna ochrona konkurencji, organy antymonopolowe w krajach UE

Wprowadzenie

Przyjęty system ochrony konkurencji w Polsce jest przede wszystkim skutkiem procesu dostosowywania prawa polskiego do wymogów unijnych (Kabacińska, 2012), stąd obowiązujące w Polsce prawo ochrony konkurencji „składa się z dwóch podsystemów prawa: unijnego i krajowego” (Kabacińska, 2012, s. 2). Obecnie mówi się o zjawisku „konwergencji systemów ochrony konkurencji” (Krasnodębska-Tomkiel, 2015, s. 20) w UE, zwłaszcza w zakresie przeciwdziałania praktykom ogra-

* E-mail: magdalenadabrowska@onet.com.pl.

niczącym konkurencję. Proces „przejmowania” przez krajowe organy ochrony konkurencji wzorca unijnego ma charakter dynamiczny, zaś jego przejawem jest wprowadzenie choćby takich rozwiązań, jak polityka łagodzenia kar (*leniency*) czy środki zaradcze (Krasnodębska-Tomkiel, 2015, s. 20 i nast.). Jednak rola organów ochrony konkurencji (antymonopolowych) w Polsce nie sprowadza się wyłącznie do zwalczania praktyk antykonkurencyjnych oraz naruszających prawa konsumentów, prewencyjnej kontroli procesów koncentracyjnych oraz sprawowania nadzoru nad przyznawaniem pomocy publicznej. Organ ten bowiem aktywnie współtworzy prokonkurencyjną politykę państwa (Ustawa z dnia 16 lutego 2007, art. 31, ust. 4).

Celem artykułu jest opis ewolucji modelu publicznoprawnej ochrony konkurencji w Polsce. Analiza literatury przedmiotu i dokumentów źródłowych pozwoliła na ukazanie zmian w podejściu państwa do ochrony konkurencji (w ujęciu historycznym). Wynikiem przeprowadzonych analiz jest krótka charakterystyka pozycji ustrojowej oraz kompetencji organu antymonopolowego po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

1. Pojęcie konkurencji

Choć obecnie zjawisko konkurencji uznawane jest za „kanon gospodarki rynkowej” (Kosikowski, 2010, s. 316), pojęcie „konkurencji” nie zostało dotychczas normatywnie zdefiniowane. Jak wskazuje F.J. Säcker, „konkurencja jako instrument koordynacji i kontroli zachowań przedsiębiorczych pełni (...) rolę gwaranta wolności” (2010, s. 6). Wolna konkurencja to „otwarty dostęp do rynku na równych prawach dla wszystkich przedsiębiorców” (Gronowski, Wojtaszek-Mik, 1998, s. XV), który wymaga respektowania szeregu swobód gospodarczych (Powałowski, Koroluk, Mering, 2004, s. 16). Wolność konkurencji, w tym wolność działalności gospodarczej, nie ma jednak wymiaru absolutnego. Mimo ochrony przyznanej swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej w ustawie zasadniczej (Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, art. 20), to państwo władne jest do określania warunków korzystania z niej (Konstytucja, art. 22). Rolą władz publicznych jest również podejmowanie działań chroniących konsumentów (Konstytucja, art. 76), co „wiązać należy z obowiązkiem określenia standardów relacji konkurencyjnych (...)” (Powałowski i in., 2004, s. 251). Jednym z takich standardów jest ogólny nakaz nienaruszania równowagi rynkowej i mechanizmu konkurencyjnego.

Już na tle ustawy z 1990 r. *o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym* (j.t. Dz. U. z 1999 r. nr 52, poz. 547) wyrażono pogląd, że prawo antymonopolowe znajduje zastosowanie, gdy w następstwie zabronionych praktyk naruszony zostaje interes publicznoprawny, czyli w sytuacji, w której skutek nielegalnych działań dotyczy szerszego kręgu uczestników obrotu (Podrecki, 1994, s. 21). Również przepisy obowiązującej ustawy objęły ochroną „interesy przedsiębiorców i konsumentów, które nie mają wymiaru indywidualnego (prywatnego)” (Bernatt, Jurkowska-Gomułka, Skoczny, 2014, s. 4). Nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilnoprawnych daje się automatycznie zakwalifikować jako podlegające postępowaniu z zakresu przeciwdziałania praktykom antykonkurencyjnym (Podrecki, 1994, s. 21; Sieradzka, 2015, s. 223; Błachucki, 2012, s. 46). Niemniej zachowania rynkowe uczestników rynku (przedsiębiorców) zawsze będą mogły podlegać ocenie przez pryzmat celów wyznaczonych w ustawie antymonopolowej, w tym pod kątem wpływu na mechanizmy konkurencyjne. Ochrona konkurencji w Polsce przebiega bowiem dwutorowo: z jednej strony – w interesie zbiorowym – chroni się mechanizm konkurencyjny na rynku, z drugiej zaś – w ramach tzw. modelu prywatnoprawnego – ochrona konkurencji realizuje się w postępowaniu przed sądem powszechnym (o wzajemnej relacji między kontrolą antymonopolową a cywilną więcej zob. m.in. Lewandowski, 2012, s. 32 i nast.; model prywatnoprawny szerzej m.in. Sieradzka, 2012). Dwutorowość systemu nie powinna dziwić, skoro prawodawstwo umożliwiające publicznoprawną ingerencję państwa na rynku pojawiło się dopiero w późniejszej fazie rozwoju polityki prokonkurencyjnej. Polityka ta na świecie także rozwijała się dwupłaszczyznowo: z jednej strony w kierunku rządowej regulacji rynków i konkurencji, z drugiej zaś poprzez ograniczanie i przeciwdziałanie procesom monopolizacji rynku (Zelek, 1999, s. 5).

2. Ewolucja polskiego systemu ochrony konkurencji

Początki systemu ochrony konkurencji w Polsce można wywieść jeszcze z okresu międzywojennego, kiedy to pojawiły się pierwsze regulacje o charakterze skodyfikowanym (o genezie tej np. Miąsik, 2013, s. 35 i nast.). Ochrona ta realizowana była zarówno przez zwalczanie nieuczciwej rywalizacji na rynku, jak i przez regulację karteli. W 1926 r. przyjęto ustawę *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (j.t. Dz. U. z 1930 r. nr 56, poz. 467), która stała się podstawą systemu zasad uczci-

wości prowadzenia działalności gospodarczej. Zakres ustawy był praktycznie nieograniczony (Zelek, 1999, s. 11). Podmiotowo, nie dotyczyła ona jedynie wolnych zawodów; od strony przedmiotowej zaś ustawa obejmowała m.in. przejmowanie klienteli, podszywanie się pod obcą firmę, zawieranie tzw. umów lawinowych czy też dokonanie czynu sprzecznego z uczciwością kupiecką (Zelek, 1999, s. 13). Ustawa wprowadzała szeroką ochronę cywilnoprawną konkurencji, przewidując możliwość wystąpienia z roszczeniem o zaniechanie, usunięcie przyczyn, odszkodowanie i zadośćuczynienie. W ramach ingerencji prawnokarnej przewidziano zaś stosowanie grzywn, aresztu oraz zatrzymanie towaru na granicy. Wprawdzie po II wojnie światowej formalnie ustawy z 1926 r. nie uchylono, to jednak brak było warunków dla jej stosowania w obrocie (Zelek, 1999, s. 13; Miąsik, 2013, s. 36).

Jak wspomniano, model ochrony konkurencji w okresie międzywojennym (podobnie, jak i obecny) nie ograniczał się wyłącznie do ochrony uczciwości konkurowania. W interesie publicznym zwalczano również kartele. Pierwszą całościową regulacją w tym zakresie była ustawa z 1933 r. *o kartelach* (Dz. U. nr 31, poz. 270), stanowiąca odpowiedź na zjawisko koncentracji środków produkcji, powstałe m.in. wskutek kryzysu gospodarczego przełomu lat 20. i 30. XX w. (Skoczny, 2009). Ustawa ta wprowadziła obowiązek notyfikacji karteli ministrowi przemysłu i handlu, który prowadził ich rejestr (Ustawa z dnia 28 marca 1933, art. 3). Minister mógł wystąpić do Sądu Kartelowego z wnioskiem o rozwiązanie umowy lub zwolnienie jej uczestników z obowiązku jej wykonywania (od listopada 1935 r. minister był już władny sam rozwiązać kartel, zaś jego decyzja mogła być zaskarżona do sądu). Kolejnymi ważnymi dla tworzonego systemu regulacjami były: rozporządzenie ministra przemysłu i handlu z 1933 r. w sprawie rejestru kartelowego (Dz. U. nr 48, poz. 383) oraz ustawa z 1939 r. *o porozumieniach kartelowych* (Dz. U. nr 63, poz. 418). Wdrożenie ostatniej ustawy zablokował najpierw wybuch II wojny światowej, a następnie po 1945 r. obowiązujący model gospodarczy wykluczający istnienie regulacji antymonopolowych.

W styczniu 1987 r. przyjęto ustawę *o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej* (Dz. U. nr 3, poz. 18 z późn. zm.), mającą na celu ochronę krajowego rynku oraz jego uczestników przed praktykami monopolistycznymi jednostek gospodarczych, ich zrzeszeń oraz związków (Ustawa z dnia 28 stycznia 1987, art. 1), w praktyce o ograniczonym zasięgu. Ustawa wyłączała stosowanie jej postanowień do przedsiębiorstw państwowych podległych wskazanym

w niej ministrom oraz prezesowi Narodowego Banku Polskiego oraz przewidywała upoważnienie dla Rady Ministrów do modyfikowania jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Niemniej, powoływała „organ antymonopolowy”, którym był minister finansów oraz działającą przy ministrze Radę do spraw Przeciwdziałania Praktykom Monopolistycznym (z rolą doradczą i opiniującą).

Zmiany ustrojowe po 1989 r. znalazły odzwierciedlenie również w obszarze konkurencji. Jednak ustawa z lutego 1990 r. nastawiona była przede wszystkim na procesy demonopolizacyjne (Miąsik, 2013, s. 41). Ukonstytuowała Urząd Antymonopolowy, przemianowany następnie na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Kolejnymi jej nowelizacjami poszerzano kompetencje organu antymonopolowego, m.in. podporządkowując prezesowi UOKiK Inspekcję Handlową, zobowiązując prezesa do opracowywania rządowych projektów polityki konsumenckiej oraz powierzając mu zadania „z zakresu ochrony konsumentów poza instytucjami prawa antymonopolowego” (Miąsik, 2013, s. 45).

Ważnym impulsem dla rozwoju systemu prokonkurencyjnego stało się podpisanie przez Rzeczpospolitą Polską, w dniu 16 grudnia 1991 r., Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Rzeczpospolitą Polską z drugiej strony (tekst stanowi załącznik do Dz. U. z 1994 r., nr 11, poz. 38). Artykuł 63 dokumentu przewidywał – dla oceny praktyk wpływających negatywnie na stosunki handlowe – odesłanie do kryteriów określonych w art. 85, 86 i 92 wówczas obowiązującego traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, co „stwarzało nowy wymiar i standard zasad ochrony konkurencji” (Borkowski, 2011, s. 3). Przemiany ustrojowo-prawne, okrzepnięcie gospodarki wolnorynkowej oraz dążenia do zbliżenia ze strukturami wspólnotowymi rodziły nowe wyzwania w sferze ochrony konkurencji i konsumentów (Skoczny, 2009). Kolejna ustawa została uchwalona 15 grudnia 2000 r. (j.t. Dz. U. z 2005 r., nr 244, poz. 2080). Wzorowana na prawie wspólnotowym, dokonywała zmian w sferze terminologicznej – pojęcie „praktyk monopolistycznych” zastąpiono „praktykami ograniczającymi konkurencję”, zaliczając do nich porozumienia ograniczające konkurencję oraz praktyki polegające na nadużywaniu pozycji dominującej. Ponadto „po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie antymonopolowym pojawiła się – w odniesieniu do porozumień ograniczających konkurencję – zasada *de minimis* oraz możliwość tzw. wyłączenia grupowego” (Skoczny, 2009). W porównaniu z wcześniejszymi regulacjami „poszerzono

regulację procesową” (Borkowski, 2011, s. 4), a prezes UOKiK zyskał możliwość prowadzenia postępowania wyjaśniającego w celu ustalenia, czy sprawa ma charakter antymonopolowy. Ustawa była kilkakrotnie nowelizowana, zanim ostatecznie uchylono ją po przyjęciu w dniu 16 lutego 2007 r. kolejnej regulacji, której potrzeba wprowadzenia była jednak mocno kontestowana w literaturze przedmiotu (np. Król-Bogomilska, 2009, s. 4 i przywołana tam literatura). Analogicznie do wcześniejszych przepisów, obowiązująca ustawa zawiera dwa zasadnicze, powiązane ze sobą obszary regulacji: antymonopolową i konsumencką (Skoczny, 2014, pkt 13).

3. Rodzaje modeli publicznoprawnej ochrony konkurencji

Współczesne modele instytucjonalne ochrony konkurencji można sprowadzić do dwóch podstawowych typów rozwiązań: sądowego oraz administracyjnego (Błachucki, 2012, s. 52; Moszyńska, 2013, s. 251–252). Jako trzeci model wskazuje się niekiedy także model mieszany (sądowo-administracyjny) (Skoczny, 2011, s. 81). Zasadniczo główna linia podziału pomiędzy wskazanymi systemami dotyczy tego, jakiego rodzaju podmiotom (sądowym lub administracyjnym) przyznana została kompetencja do orzekania w sprawach dotyczących konkurencji. Jako przykład modelu sądowego wskazuje się na Austrię, w której w sprawach ochrony konkurencji orzeka wyłącznie specjalny Sąd Kartelowy (Kartellgericht) (Skoczny, 2011, s. 81; Warzybok, 2009, s. 43–47). Rola organów administracji sprowadza się do czynności kontrolnych, dochodzeniowych, a w przypadku stwierdzonego naruszenia do inicjowania właściwego postępowania (Skoczny, 2011, s. 81; Moszyńska, 2013, s. 251; Warzybok, 2009, s. 43).

Model administracyjny z kolei charakteryzuje decydująca rola organów administracji publicznej, tak co do inicjowania i prowadzenia postępowania, jak i w zakresie orzecznictwa. W ramach modelu administracyjnego można wyróżnić submodel dualistyczny lub monistyczny. W ramach zaś tego ostatniego, z uwagi na sposób orzekania o naruszeniu materialnych reguł konkurencji (Skoczny, 2011, s. 84 i nast.), wyodrębnia się: model monistyczny z kolegialnym organem orzecznictwa w ramach urzędu ochrony konkurencji, model monistyczno-kolegialny, model monistyczno-monokratyczny z elementami odrębności orzekania, model monistyczny z organem ochrony konkurencji dysponującym kolektywnym zarządem oraz czysty model monistyczno-monokratyczny. W modelu dualistycznym funkcje dochodze-

niowa i orzecznicza pełnione są przez dwa odrębne organy administracji (jeden organ prowadzi postępowanie, a inny orzeka w sprawie). W modelu tym organ orzeczniczy, choć formalnie nie jest sądem, „ma jednak charakter quasi-sądowy” (model taki istnieje np. w Luksemburgu, Argentynie, Chile i na Malcie) (Skoczny, 2011, s. 83). Model administracyjny monistyczny (niezależnie od dalszych wariantów) przewiduje jeden organ administracyjny, który prowadzi postępowanie i wydaje decyzje administracyjne, zaś sąd rozpatruje odwołania od tych właśnie decyzji. Model monistyczny wydaje się być dominujący (Skoczny, 2011, s. 82), zaś w jego ramach najczęściej spotyka się model monistyczno-kolegialny lub monistyczno-monokratyczny (w przypadku pierwszego organ administracyjny właściwy w sprawach ochrony konkurencji ma charakter kolegialny, w drugim zaś jest jednoosobowy).

O modelu mieszanym (obecnym m.in. w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Finlandii) można mówić, gdy kompetencje w zakresie orzekania w sprawach konkurencji współdzielone są przez organy administracji i sądowicze (Skoczny, 2011, s. 89). Istnieje zatem duża różnorodność modeli instytucjonalnych w zakresie ochrony konkurencji, która jest podyktowana nie tylko potrzebą poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań, ale także uwarunkowaniami kulturowymi i prawnymi. W literaturze zauważa się, że model monokratyczny najczęściej spotyka się w państwach o jeszcze nieugruntowanym systemie ochrony konkurencji (Warzybok, 2009, s. 54).

4. Model ochrony obowiązujący w Polsce

Moszyńska (2011, s. 251) wskazuje, że pierwszy model w międzywojennej Polsce był modelem sądowym, zauważa jednak, że nie funkcjonował on w czystej postaci, gdyż Sąd Kartelowy był ograniczony wnioskiem ministra przemysłu i handlu, zaś od 1935 r. rozpatrywał wyłącznie odwołania od decyzji ministra w sprawach kartelowych. Wydaje się, iż od początku tworzenia systemu publicznej ochrony konkurencji polskiemu ustawodawcy bliżej było do modelu administracyjnego niż sądowego, co nie powinno dziwić, skoro ochrona ta miała przybrać formę interwencji administracyjnej. Obowiązujący obecnie model kwalifikuje się jako administracyjny, w wariacie monistyczno-monokratycznym (Skoczny, 2011, s. 89).

Zarówno formuła prawna organu, jak i zakres jego kompetencji podlegały zmianom dyktowanym nie tylko potrzebą dostosowania standardów krajowych do wymagań wspólnotowych, ale także chęcią wzmocnienia jego skuteczności.

Jak już wskazano, pierwszym organem antymonopolowym był na mocy ustawy z 1987 r. minister finansów, do którego należało czuwanie nad przestrzeganiem przepisów o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, w szczególności poprzez wydawanie decyzji i nakładanie kar pieniężnych. Następnie ustawą z 1990 r. powołano do życia Urząd Antymonopolowy, jako organ kolegialny, który z czasem przekształcono w organ monokratyczny, tj. w Prezesa Urzędu Antymonopolowego, a obecnie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie z obowiązującą ustawą Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów (Ustawa z 16 lutego 2007, art. 29, ust. 1). Z racji bezpośredniego podporządkowania Prezesowi Rady Ministrów organ antymonopolowy należy do organów nazywanych samodzielnymi (Borkowski, 2011, s. 4), choć z uwagi na sposób wyboru na to stanowisko, brak kadencyjności oraz ustawowych gwarancji nieodwoływalności w literaturze jego niezależność jest kontestowana (Błachucki, s. 85; Moszyńska, 2013, s. 255).

Ustawa o działach administracji rządowej (j.t. Dz. U z 2015 r., poz. 812) nie zalicza ochrony konkurencji i konsumentów do żadnego z wymienionych w niej działów. Zadaniem systemu ochrony antymonopolowej są bowiem zadania realizowane w układzie horyzontalnym (UOKiK, 2015, s. 11 i nast.), w czterech zasadniczych obszarach: zwalczania antykonkurencyjnych porozumień pomiędzy przedsiębiorcami, zwalczania praktyk przejawiających się w nadużywaniu pozycji dominującej, kontroli koncentracji oraz monitorowania pomocy publicznej. W sprawach określonych ustawą prezes wydaje decyzje administracyjne, które następnie mogą zostać zweryfikowane przez sąd (w ramach procedury cywilnej). Z tego też powodu postępowanie w sprawach ochrony konkurencji zaliczane jest do tzw. postępowań hybrydowych (Kabacińska, 2012, s. 6; Niziołek, Famirska, 2008, s. 34 i nast.).

W przyjętym w Polsce modelu ochrony istotną rolę odgrywa również sąd antymonopolowy. W międzywojniu tego typu sąd (jednoinstancyjny Sąd Kartelowy) miał charakter ławniczy i wzorowany był na rozwiązaniach niemieckich (Błachucki, 2011, s. 7). Sąd Kartelowy orzekał jako sąd pierwszej instancji lub odwoławczy, zaś jego orzeczenia nie podlegały zaskarżeniu.

W Polsce Ludowej sądownictwo antymonopolowe nie funkcjonowało aż do 1987 r., kiedy to sądem właściwym w sprawach antymonopolowych stał się Naczelny Sąd Administracyjny. Jego rola była jednak dość ograniczona. Dopiero pod koniec lat 80. XX w. powołano wyspecjalizowany Sąd Antymonopolowy (od 2002 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów), którego orzeczenia początkowo były niezaskarżalne. Trybunał Konstytucyjny rozwiązanie to uznał za niezgodne z konstytucją (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., OTK-A 2002 nr 4, poz. 42) i od 2004 roku postępowanie sądowe w sprawach antymonopolowych jest już postępowaniem dwuinstancyjnym. Zgodnie z art. 479²⁸ i nast. k.p.c. SOKiK rozpatruje środki zaskarżenia wniesione od decyzji i postanowień wydanych w postępowaniach administracyjnych, w tym również przez organy regulacyjne (z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty oraz transportu kolejowego).

Podsumowanie

Polityka państwa bez wątpienia wpływa na procesy konkurencji na rynku. Po 1989 roku zyskała ona nowy kierunek, czego efektem było wprowadzenie i udoskonalanie obecnych rozwiązań także w zakresie modelu ustrojowego. Można by się zastanawiać, czy przyjęcie innego modelu ochrony konkurencji (np. sądowego) pozwoliłoby na bardziej efektywną ochronę rynku i jego uczestników. Wydaje się, że model sądowy, z uwagi na pozycję ustrojową organów sądowniczych, nie pozwoliłby na realizację polityki prokonkurencyjnej w takim wymiarze jak obecnie.

Uzasadnieniem ingerencji państwa jest nadal ochrona gospodarki przed degeneracją, zapewnienie swobody działalności i równych praw wszystkim uczestnikom rynku. Niezależność organu antymonopolowego od bieżącej polityki rządu, choć postulowana, nie wydaje się być możliwa, zwłaszcza gdy coraz trudniej pogodzić idee państwa prawnego i socjalnego z warunkami wolnorynkowymi.

Literatura

Bernatt, M., Jurkowska-Gomułka, A., Skoczny T. (2014). Podstawy i zakres publiczno-prawnej ochrony konkurencji. W: M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego*.

- Tom 15. *Prawo konkurencji*, (s. 4 i nast.). Warszawa: C.H. Beck/Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Błachucki, M. (2012). *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa: wyd. Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Borkowski, J. (2011). Postępowanie przez Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. *Studia Prawa Prywatnego*, 3–4, 4–38.
- Gronowski, S., Wojtaszek-Mik, E. (1998). *Ustawa antymonopolowa. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Przepisy*. Warszawa.
- Kabacińska, N. (2012). Prawo ochrony konkurencji, dodatek specjalny do *Edukacji Prawniczej*, 11, 112–118.
- Kosikowski, C. (2010). *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*. Warszawa, wyd. 4.
- Krasnodębska-Tomkiel, M. (2015). Konwergencja systemów ochrony konkurencji w Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję. *Europejski Przegląd Sądowy*, 7, 20–27.
- Król-Bogomilska, M. (2009). Kierunki najnowszych zmian polskiego prawa antymonopolowego. *Europejski Przegląd Sądowy*, 6, 4–12.
- Lewandowski, M. (2012). Sankcja nieważności w ustawie antymonopolowej – problematyka kompetencji organów w przedmiocie ustalania naruszenia zakazów antymonopolowych. *Przegląd Prawa Handlowego*, 2, 32–39.
- Miąsik, D. (2013). Rozwój polskiego prawa konkurencji i prawa antymonopolowego. *Studia Prawa Prywatnego*, 1, 35–52.
- Moszyńska, A. (2013). Instytucjonalne ramy ochrony konkurencji w Polsce – historia i współczesność. *Ekonomia i Prawo*, 2, 245–259. DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/EiP.2013.019>.
- Niziołek, M., Famirska, S. (2008). Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK. *Przegląd Prawa Handlowego*, 4, 34–39.
- Podrecki, P. (1994). Stosunek ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji do ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. *Przegląd Prawa Handlowego*, 12, 20–28.
- Powałowski, A., Koroluk, S., Mering, L. (2004). *Prawo ochrony konkurencji*, Warszawa.
- Säcker, F.J. (2010). Prawo ochrony konkurencji oraz prawo zwalczania nieuczciwej konkurencji i ich stosunek do prawa cywilnego. *Prace z Prawa Własności Intelektualnej*, 110, 6 i nast.

- Sieradzka, M. (2010). Dochodzenie roszczeń za naruszenie unijnych i krajowych reguł konkurencji. *Przegląd Prawa Handlowego*, 12, 47–55.
- Sieradzka, M. (2015). *Zmowy przetargowe w świetle prawa zamówień publicznych oraz prawa konkurencji*. Warszawa: C.H. Beck.
- Skoczny, T. (red.). (2009). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Komentarz do art. 1*. Warszawa: SIP Legalis.
- Skoczny, T. (2010). Polskie prawo kontroli koncentracji – ewolucja, model, wybrane problemy. *Europejski Przegląd Sądowy*, 5, 15–21.
- Skoczny, T. (2011). Instytucjonalne modele wdrażania reguł konkurencji na świecie – wnioski dla Polski. *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny*, 2, 77–98.
- UOKiK (2016). *Polityka ochrony konkurencji i konsumentów*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pobrane z: https://uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik.php (21.04.2016).
- Ustawa z dnia 13 lipca 1939 r. o porozumieniach kartelowych (Dz. U. nr 63, poz. 418).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (j.t. Dz. U. z 2005 r., nr 244, poz. 2080).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (j.t. Dz. U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 184).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz. U. nr 3, poz. 18 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (j.t. Dz. U. z 1930 r., nr 56, poz. 467).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (j.t. Dz. U. z 1999 r. nr 52, poz. 547).
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o kartelach (Dz. U. nr 31, poz. 270).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 543).
- Warzybok, A. (2009). Instytucjonalne modele ochrony konkurencji w wybranych państwach europejskich na przykładzie Austrii, Belgii oraz Bułgarii, *ZNEZ WSiZ* nr 2, 36–57.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., OTK-A 2002 nr 4, poz. 42.
- Zelek, A. (1999). Rewizja współczesnej polityki antymonopolowej – przegląd poglądów i systemów. *Polityka Gospodarcza*, 2, 5–24.

PUBLIC-LAW COMPETITION MODEL IN POLAND

Abstract

The aim of this article is presentation of the solutions adopted in Poland, in the area of competition protection, also from historical perspective. As based on the analysis of literature and source documents this article presents the evolution of the public model of that protection. It describes, by using descriptive method, the current position of this specialized body, as well as briefly some of his powers.

Translated by Magdalena Dąbrowska

Keywords: model of competition protection, of public law protection, the competition authority

Kody JEL: K2, K21



Małgorzata Gotowska*

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

THE MORPHOLOGY OF THE WASTE AND THE QUALITY OF PEOPLE'S LIVES. THE THEORETICAL AND EMPIRICAL CONSIDERATIONS

Abstract

The article concerns important subject of measuring quality of life of people. Since many years now the discussion on this topic, and each author has their concept. The study attempts to compare different concepts of measuring the quality of life in Poland and abroad. Has also been proposed their own concept balance of being, which organizes some controversial problems. Addition to this we present a quantitative method for measuring the balance being. In measurement method used morphology of waste carried out for Kuyavian-Pomera-nian region. This is a preliminary proposal for measuring the quality of life, which it should be subject to discussion.

Keywords: quality of life, standard of living, the balance of being, morphology of municipal waste

Introduction

All researchers carrying out socio-economic analyses, in particular dealing with topics connected with the conditions of human life, often wonder how to define and

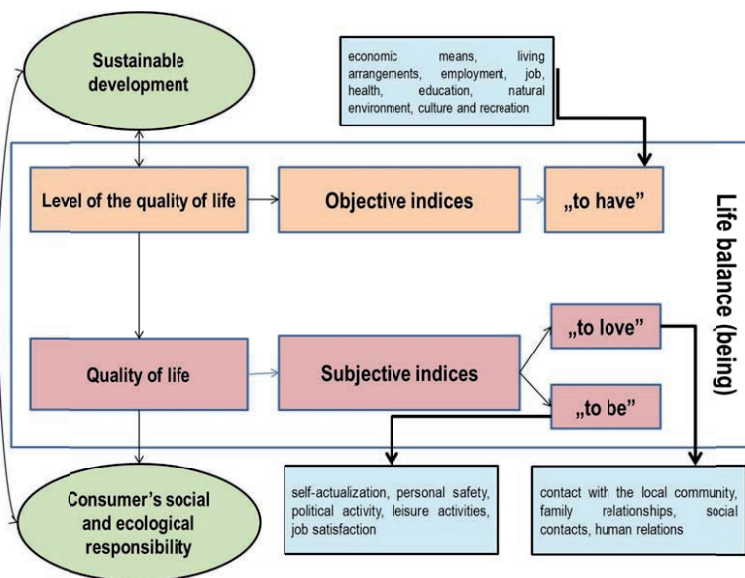
* E-mail: mgotowska@utp.edu.pl.

measure certain categories. Many of these categories raise a number of problems for the researchers as they rarely agree whether a particular category should include all aspects or be divided into two categories. This is the case of research on the level and quality of human life. Whereas one group of researchers distinguishes the level and quality of life as two separate categories, the other one acknowledges only quality of life. Additionally, each group wonders how to measure the said categories, specifically their qualitative elements, to make them objective. My reflections will also pertain to these topics, i.e. definition and measurement problems. The first question will pertain to definition problems. Can we create a universal model that would show the links and correlations between objective and subjective indices of the conditions of life? The second question will concern the measurement of quality of life and it will present not standard method. It is a method involving the study of the morphology of the waste, which can complement or confirmation of interviews with the inhabitants. Is an original method, which requires a broader discussion.

1. Original model of life balance

To this end, two categories defined by the author as the level of the quality of life and quality of life were combined into one category of life (existence) balance and were described as a certain correlation, but not necessarily a correspondence between objective and subjective assessment of human life (Figure 1). Consequently, the question arises why the common category was called life (existence) balance? It stems from the fact that an individual (pursuant to Maslow's hierarchy of needs) must satisfy lower level basic (physiological) needs before progressing on to higher level needs. It is then that an individual feels life satisfaction, i.e. the quality of life increases. There is balance between the material (what one owns) and non-material (what one feels) aspects.

Figure 1. Original model of life (existence) balance



Source: own work.

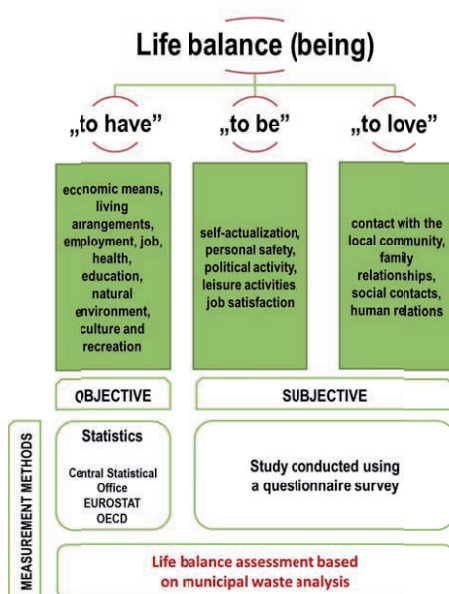
The original model of existence balance distinguishes the level of life quality, i.e.: ‘the extent to which individuals’ needs stemming from material goods, services and the use of environmental and social resources are satisfied’ (Bywalec, Rudnicki, 2002, s. 39). This definition was found to be appropriate and described as determining objective quantitative indicators (Berbeka, 2006). Easily measurable indicators have an indirect influence on individuals’ quality of life and their feeling of happiness. As the second research category the author specified the quality of life and assumed that it is ‘a subjective perception of one’s own life within a given value system and specific social, economic and political conditions (Rogala, 2009, s. 7)’ and ‘the level of an individual’s (society’s) satisfaction from life as a whole (Bywalec, 2010, s. 42)’. The quality of life is measured with the use of subjective indicators which are often hard-to-measure and directly reflect individuals’ feeling concerning their lives and the feeling of happiness. This concept refers to E. Allardt’s concept of the level of needs satisfaction which defines 3 dimensions of needs satisfaction:

- having, i.e. economic means, living arrangements, work conditions, health, education;

- loving, i.e. contact with the local community, family relations, social contacts, human relations;
- being, i.e. self-actualization, personal safety, political activity, leisure activities, job satisfaction (Allardt, 1993, s. 88–94).

According to the above concept, one can assume that the group of ‘to have’ indicators refers to having some means and services. It can be defined in an objective way. The remaining two groups (‘to love’ and ‘to be’), on the other hand, refer to individuals’ subjective feelings concerning their life and the feeling of happiness.

Figure 2. New life balance measurement method



Source: own work.

Other definitions of QoL suggest that it is a global personal assessment of a single dimension which may be causally responsive to a variety of other distinct dimensions: it is a unidimensional concept with multiple causes (Cella, Nowiński, 2002, p. 7–10). Therefore, it encompasses the entire range of human experience, states, perceptions and spheres of thought concerning the life of an individual or a community. Both objective and subjective QoL can include cultural, physical, psychological,

interpersonal, spiritual, financial, political, temporal and philosophical dimensions. QoL implies a judgment of value placed on the experience of communities, groups such as families or individuals (Patrick, Ericson, 1993).

The presented concept refers to the concept presented in Stiglitz's popular report which defines only the quality of life, but analysed in two dimensions: objective well-being and subjective well-being described in Polish as *well-being*. According to the author, as far as objective conditions are concerned, one should take into account: material conditions of life, health, education, economic activity, leisure time and social relations, personal safety, quality of a country and its ability to provide individuals with basic rights, way of exercising the said rights, quality of infrastructure and quality of the natural environment in the place of residence. Measurement of subjective well-being should include the perceived quality of life, i.e. individuals' satisfaction derived from various aspects of life and life as a whole, including elements connected with mental well-being and emotional states. When considering the objective and subjective dimension of the quality of life, one can point out and emphasize indications which define the subjective aspect as particularly significant¹.

Firstly, the purpose of socio-economic development is satisfaction derived by individuals from changes. Assessments made directly by the interested parties are the most adequate measures of the level of satisfaction.

Secondly, it is often difficult, if not impossible, to carry out the so called objective measurement of numerous elements comprising the quality of life. This pertains, for instance, to evaluation of the level of higher level needs satisfaction connected with human relations or a lifestyle.

Thirdly, knowledge of social perception of conditions of life, mental states and social satisfaction can have practical importance when planning specific actions within the scope of socio-economic politics. The frequently experienced – relativized with regard to other persons or referring to the past – level of life which is not objective, decides about individuals' attitudes and behaviour in personal and public life. The feeling of too much dissonance between the experienced level of needs satisfaction and aspirations can generate various adaptation actions.

¹ Zob. m.in.: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (2009), <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>; *Measurement of the Quality of Life*: TF3 Contribution to the summary report of the Sponsorship Group http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality_life/publications.

2. QoL – examples

The above mentioned definitions of the quality of life demonstrate that it is impossible to provide one, universal definition. This causes some problems when developing a model of life quality assessment, one of which is the need to establish numerous components of the potential model which are characterised by a different character (objective and subjective) and are highly diversified as far as measurement and comparability are concerned. Regardless of the above, a number of organisations and authors try to develop their own life quality assessment models. In August 2014 the said attempt was undertaken by the Central Statistical Office in its publication entitled ‘The Quality of Life in Poland’. The life quality assessment model developed by the Central Statistical Office (Jakość życia w Polsce, 2014, p. 5) refers to international recommendations and extensive Polish research within the matter concerned. The assessment comprises not only all objective conditions in which individuals live, but also subjective quality of life, also described as subjective well-being, experienced by some individuals. Let’s take a look at several life quality assessment models suggested in Polish and international research (Table 1).

Table 1. Chosen examples of life quality assessment models

Evaluation factors	IIASA (1991)	International Living	The Econo- mist	Czapiń- ski, Panek (2007)	Gotowska (2013)	Central Statistical Office (2015)	Total
1	2	3	4	5	6	7	8
Economic	x			x			2
Education	x			x	x	x	4
Ecology	x				x	x	3
Health	x	x	x	x	x	x	6
Climate and geography	x	x	x				3
Political stability and safety		x	x		x	x	4
Employment security	x		x		x	x	4
Community life			x	x		x	3
Family life			x	x			2
Social capital				x			1
Mental well-being				x			1
Physical well-being				x			1
Social well-being				x			1
Political well-being				x			1
Political freedom			x				1
Gender equality			x				1
Culture and leisure time		x			x	x	3
Infrastructure (road network)		x			x		2

1	2	3	4	5	6	7	8
Civilization level				x			1
Material wealth	x	x	x	x		x	5
Life stress				x			1
Pathologies		x		x			2
Welfare services					x		1
Availability of services					x		1
Pro-social attitudes					x	x	2
Subjective wealth						x	1

Source: own work based on: P. Sienkiewicz, H. Świeboda, Life Quality Assessment Models in System Research. in: J.W. Owiński, Z. Nahorski, T. Szapiro, *Operational and System Research: Decisions, Economy, Human Capital and Quality. System Research*, 64, IBS PAN, Warsaw 2008 and M. Gotowska, *Contemporary Conditions of the Level and Quality of Life in Poland*. Wydawnictwo UTP, Bydgoszcz 2013 and *The Quality of Life in Poland*, GUS, Warsaw 2015.

According to the presented analysis, all suggested models have common elements, but each of them has a different methodological approach. It is evident that many groups of indicators are similar and can be strongly correlated. Some suggested models comprise values measured in an objective and simple way through subjective and hard-to-measure mental well-being. Whereas some have a very narrow range of meaning, other models have a broad one. Let's try to analyse this based on an example of a model suggested by the Central Statistical Office. The said model clearly defines components of particular aggregate groups. My only concern is the availability of some data which is not published on an annual basis and the character of indicators. Some of them can be defined as typical subjective feelings of the respondents, and others are typical objective indicators. Can they be compared and aggregated in one thematic group?

3. Author's method of measuring quality of life

Consequently, my colleagues (Gotowska, Jakubczak, Kufel, 2013) and I have presented our own proposal of life quality assessment on a mezzo-economic basis, i.e. at the level of chosen groups of individuals. In our assessment the quality of life was connected with consumption. The above described way of life quality perception implies that communities diversified with regard to consumption potential differ when it comes to life quality assessment. The consumption potential, regardless of its meaning, can be measured in an objective way, through an analysis of

the amount and morphology of packaging waste. The reason is simple – packaging materials, their amount and quality are a material evidence of previous consumption processes.

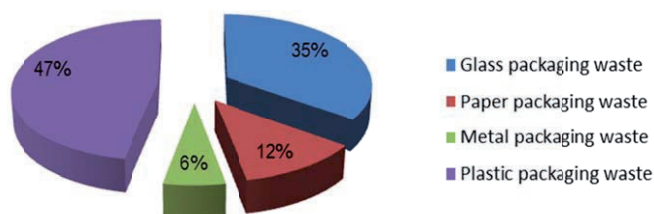
The research comprised collection as well as qualitative and quantitative measurement and analysis of packaging waste produced by individuals residing in various urban and rural areas in the Kuyavian-Pomeranian Province. It should be remembered, that this method is a new proposal for measuring the quality of life and it can be complement or confirmation of interviews with the inhabitants. Is an original method, which requires a broader discussion.

Waste was collected in three specific residence areas:

- blocks or flats located in a city,
- detached houses located in a city,
- detached houses located in rural areas.

The above groups of individuals were chosen due to material and practical reasons. They differ with regard to the level of life which is reflected in their place of residence. The level of life is not unambiguously identified, but it demonstrates which material and non-material needs can be satisfied by inhabitants of a particular area. Consequently, the level of life is a multicriteria phenomenon which is measured via objective indicators. The level of life was not the subject of this assessment, but the results of other research demonstrate differences in the level of life between, for instance, inhabitants of cities and villages or inhabitants of smaller and bigger towns.

Figure 3. Groups of packaging waste



Source: own work based on conducted research: M. Gotowska, A. Jakubczak, M. Kufel, The assessing the quality of life and the standard of living. The proposal of a quantitative measure. Lambert, Berlin 2013.

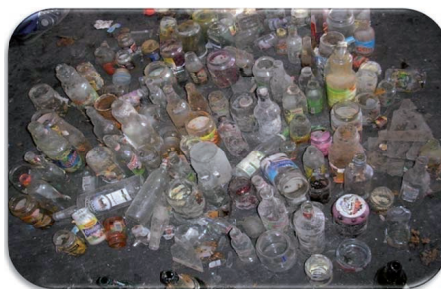
As mentioned above, packaging waste was divided into specific material fractions, i.e. depending on the material they were made of. There were four groups of packaging materials:

- glass packaging materials,
- paper packaging materials,
- metal packaging materials,
- plastic packaging materials.

Out of all the groups mentioned above, the biggest one was plastic waste (47%, i.e. 221,3 kg) which includes plastic bags and bottles. This proves that the consumption lifestyle is continuously increasing. Individuals value convenience, comfort and, due to the lack of time, easiness and speed of acquiring products which can usually be bought in plastic packaging.

Samples for the research were collected in three different areas. This allowed for a comparison of the type and amount of waste produced in a given area by individuals who differ with regard to the level and quality of life. The acquired results made it possible to determine what lifestyle is led by communities residing in a given area, what attitude they have towards the problem of waste, how they comply with requirements imposed by acts and legal regulations on individuals and whether their actions connected with waste disposal have a negative or positive influence on the natural environment and the life of other individuals. Individuals' mentality and habits are not only shaped by themselves, but also by the society they live in and the place they reside in. Therefore, it was of great importance to collect waste samples from different areas.

Figure 4. Glass packaging waste from urban areas (detached houses)



Source: own work based on conducted research.

The conducted qualitative and quantitative study of packaging waste collected from different parts of the city and rural areas demonstrated that social groups residing in the chosen areas produce morphologically and quantitatively different waste. Bearing in mind the structure of raw material contents used during production of packaging, the biggest group of packaging waste was plastic waste (47%). Due to their complex structure comprising links between various polymers and other raw materials, plastic is a material which cannot be easily processed. Glass packaging waste is also a big group (35%). The smallest fraction of waste is paper (12%) and metal (6%) waste (Gotowska, Jakubczak, Kufel, 2013, p. 119).

Figure 5. Tetra Pak (multi-material) paper packaging waste from urban areas (detached houses)



Source: own work based on conducted research.

Conclusion

A yet another purpose of the conducted research was to characterise individual social groups as regards waste produced by them. It was demonstrated that the biggest amount of packaging waste was produced by inhabitants of cities. This shows that they lead a consumption lifestyle and their quality of life is higher. Inhabitants of rural areas, on the other hand, produce significantly less packaging waste than inhabitants of urban areas which proves that they use natural consumption to a bigger extent and being owners of farms, they 'produce' such goods as milk and eggs which

are later consumed by them. Consequently, distribution channels are shorter and the need for packaging is smaller.

Morphological and quantitative studies let us use waste, including packaging waste, in a better way. This has a significant impact on individuals' quality of life and the natural environment now and in the future. Improper and ill-considered collection and, later on, processing of waste can contribute to environmental degradation and worse living conditions. The way waste is handled plays a significant part for the future 'life' of Earth. It is of paramount importance to choose a waste processing technology which has a positive influence on the environment and the quality of individuals' life (Hoppe 2012).

Literature

- Allardt, E. (1993). Having, loving, being. An alternative to the Swedish model of welfare research. W: M. Nussbaum, A. Sen, *The quality of life*. Oxford: Clarendon press.
- Berbeka, J. (2006). *Poziom życia ludności a wzrost gospodarczy w krajach Unii Europejskiej*. Kraków: Wydawnictwo AE w Krakowie.
- Bywalec, Cz. (2010). *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bywalec, Cz., Rudnicki, L. (2002). *Konsumpcja*. Warszawa: PWE.
- Cella, D., Nowiński, C.J. (2002). Measuring quality of life in chronic illness: the functional assessment of chronic illness therapy measurement system. *Arch Phys Med Rehabil*, 83 (Suppl. 2).
- Gotowska, M. (2013). *Contemporary Conditions of the Level and Quality of Life in Poland*. Bydgoszcz: Wydawnictwo UTP.
- Gotowska, M., Jakubczak, A., Kufel, M. (2013). *The assessing the quality of life and the standard of living. The proposal of a quantitative measure*. Berlin: Lambert.
- Hoppe, G. (2012). *Strategia wyboru technologii przetwarzania odpadów komunalnych*. Poznań: Publishing House of the Poznan University of Economics.
- Jakość życia w Polsce*. (2014). Warszawa: GUS.
- Measurement of the Quality of Life: TF3 Contribution to the summary report of the Sponsorship Group*. Pobrane z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality_life/publications.
- Patrick, D.L., Erickson, P. (1993). *Health status and health policy: quality of life in health care evaluation and resource allocation*. New York: Oxford University Press.

Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009). Pobrane z: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

Rogała, P. (2009). *Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach*. Jelenia Góra–Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

Sienkiewicz, P., Świeboda, H. (2008). *Life Quality Assessment Models in System Research*. W: J.W. Owiński, Z. Nahorski, T. Szapiro. *Operational and System Research: Decisions, Economy, Human Capital and Quality. System Research*, 64, Warsaw: IBS PAN.

MORFOLOGIA ODPADÓW A JAKOŚĆ ŻYCIA LUDZI. ROZWAŻANIA TEORETYCZNE I EMPIRYCZNE

Streszczenie

Artykuł dotyczy ważnego zagadnienia pomiaru jakości życia ludzi. Od wielu lat trwają dyskusje na ten temat, a każdy autor ma swoją koncepcję. W opracowaniu podjęto próbę porównania różnych koncepcji pomiaru jakości życia w Polsce i za granicą. Zaproponowano również własną autorską koncepcję równowagi bytu, która porządkuje niektóre kontrowersyjne zagadnienia. Oprócz tego przedstawiono ilościową metodę pomiaru równowagi bytu. W metodzie pomiaru wykorzystano badania morfologii odpadów komunalnych przeprowadzonych dla regionu kujawsko-pomorskiego. Jest to wstępna propozycja metody pomiaru jakości życia, która powinna być tematem szerszej dyskusji.

Słowa kluczowe: jakość życia, poziom życia, równowaga bytu, morfologia odpadów komunalnych

Kod JEL: I30



Marian Kachniarz*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

FUZJA MIASTA I POWIATU – PRZEGLĄD DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH

Streszczenie

Reformy funkcjonowania samorządu lokalnego wpisują się w nurt zwiększenia efektywności sektora publicznego. Oprócz zmian funkcjonalnych, dotyczących np. zwiększenia elastyczności i samodzielności organizacyjnej, reformy te często dotyczą zmian struktury terytorialnej. W ostatnim 30-leciu przez świat przetoczyła się fala konsolidacji jednostek. W efekcie, motywowany ekonomią skali, trend zwiększania wielkości jednostek samorządowych jest najpowszechniejszą metodą reform strukturalnych. Artykuł realizuje dwa cele – pierwszym jest charakterystyka specyficznej kategorii takich działań, polegających na fuzji dwóch szczebli samorządu lokalnego – gmin miejskich (*city*) i powiatu (*county*). Drugim celem jest próba oceny takich działań przez pryzmat uzyskanych efektów. Artykuł opiera się na analizie raportów z badań *ex-post* skutków takich reform z wielu krajów świata. Wyniki analizy nie dają jednoznacznej odpowiedzi, że działania konsolidacyjne przynoszą zakładane przez reformatorów skutki.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, reformy podziału terytorialnego, konsolidacje miast i powiatów

* E-mail: marian.kachniarz@ue.wroc.pl.

Wprowadzenie

W nurcie *new public management* (NPM) szczególną popularność zyskały reformy konsolidacyjne struktur samorządowych, będących instytucjonalną bazą sektora publicznego. Inspiracją tych działań były obserwowane w sektorze produkcyjnym procesy koncentracji zasobów i potencjału, których szczególny rozwój wiązał się z postępem globalizacji. W ostatnim 30-leciu trend zwiększania skali jednostek samorządowych jest najpowszechniej stosowaną metodą reform struktur administracyjnych wielu krajów świata, bez względu na kontynent czy krąg kulturowy.

Najczęściej zmiany struktur samorządowych mają charakter horyzontalny – dotyczą łączenia jednostek tego samego szczebla w większe terytorialnie struktury. Podejmowane są jednak także inicjatywy wertykalne – polegające na skupieniu zadań dwóch szczebli samorządu w jednej jednostce. Do takich kategorii należą procesy przejmowania zadań powiatowych przez największą gminę, jaką jest z reguły stolica powiatu. W ich wyniku likwidowana jest struktura innego szczebla (powiatowa).

W artykule skupiono szczególną uwagę na takich właśnie procesach, które określane są w literaturze światowej jako *city-county consolidation*. Celem artykułu jest po pierwsze charakterystyka takich procesów, a po drugie – ocena uzyskanych rezultatów, zwłaszcza tych, które były główną motywacją reformatorów.

Artykuł ma charakter przeglądowy – podstawową metodą służącą osiągnięciu zakładanych celów jest analiza obszernej literatury dotyczącej założeń i skutków tych reform. Szczególną grupą opracowań wziętych pod uwagę były badania o charakterze *ex-post*, które z odpowiedniej perspektywy starały się ocenić stopień spełnienia celów konsolidacji.

Prezentowane zagadnienia podzielono na trzy zasadnicze części. Pierwsza stanowi zarys uwarunkowań teoretycznych reform konsolidacyjnych. W drugiej części przedstawiono charakter i zakres reform polegających na łączeniu miast i powiatów. Trzecia część poświęcona jest omówieniu efektów reform, jakie wyłaniają się z analizy światowej literatury.

1. Uwarunkowania teoretyczne procesów konsolidacji

W ocenie wielu ekonomistów zbyt wielkie rozdrobnienie struktur powoduje zwiększone koszty transakcyjne świadczonych usług. Z drugiej strony zwiększe-

nie jednostek pozwala na osiągnięcie korzyści skali oraz korzyści zakresu. W odniesieniu do samorządów szczegółowo opisali to Dollery, Crase i Johnson (2006, s. 156–168). W myśl tej teorii konsolidacja podmiotów świadczących usługi publiczne powinna zatem prowadzić do obniżenia jednostkowych kosztów funkcjonowania oraz podwyższenia sprawności (Kieżun, 2004, s. 42). U podstaw takiego przekonania leży przeświadczenie, że większe jednostki cechują się lepszą alokacją zasobów finansowych, materiałowych oraz kadrowych (Kachniarz, 2012, s. 73–84). W efekcie trend ten możemy zawrzeć w sformułowaniu, że „większy jest lepszy” (*bigger is better*). Przeświadczenie to jest tak głębokie, że przybiera niejednokrotnie formę bezdyskusyjnego paradygmatu, który uwodzi wielu autorów reform. Dokonane przez Wollmanna i Swianiewicza (Wollmann, 2011, s. 681–706; Swianiewicz, 2015, s. 7–22) przeglądy zmian w strukturze terytorialnej krajów europejskich jednoznacznie wskazują na hołdowanie tej właśnie idei.

O ile wśród ekonomistów głównego nurtu dominuje pogląd o korzyściach skali (tak w sektorze produkcyjnym, jak i w publicznym), o tyle np. instytucjoniści i socjologowie wykazują większy dystans do takiego przekonania. Zarzucają oni tym pierwszym zbyt zawężony obraz funkcjonowania instytucji publicznych. Tymczasem to wymyślone przez ludzi ograniczenia, reguły, zasady postępowania i procedury kształtują ludzkie interakcje. Taka perspektywa pozwala docenić rolę ograniczeń nieformalnych, które są częścią dziedzictwa kulturowego danego społeczeństwa, systemu idei i ideologii. North zwraca uwagę, że reguły nieformalne posiadają swoistą inercję, która powoduje, że dokonująca się zmiana reguł formalnych (np. prawa, struktur czy, w szerszym ujęciu, systemu ekonomicznego) nie przynosi oczekiwanych efektów (North, 1994, s. 24). Reforma struktur administracji samorządowej powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględniać. Doskonałego podsumowania przeciwstawnych argumentów za konsolidacją oraz za utrzymaniem bardziej rozdrobnionych struktur dokonał Swianiewicz (2015).

2. Charakterystyka konsolidacji typu miasto-powiat

Połączenie miasta i powiatu należy do inicjatyw wertykalnych, skutkujących likwidacją jednego ze szczebli struktury samorządowej. Zwykle jest to wyższy szczebel samorządu lokalnego, jakim jest powiat. Jego zadania przejmowane są przez największą gminę, jaką jest z reguły stolica powiatu. Wykonuje ona jednocześnie

zadania gminy i powiatu, z tym, że w tym drugim przypadku świadczy je nie tylko w stosunku do swego własnego terytorium, ale także i wobec innych gmin znajdujących się na obszarze byłego powiatu. Jest to klasyczny przykład niesymetrycznej decentralizacji zadań, w której jednostki tego samego szczebla (gminy) mogą posiadać zróżnicowany zakres kompetencji. Kategorie gmin nie odnoszą się wtedy jedynie do ich charakteru (tak jak w Polsce: wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie), ale także i do ich różnej roli w systemie administracyjnym. Za literaturą anglosaską (głównie amerykańską) takie działania określa się powszechnie mianem *city-county consolidations*, a powstałe w ten sposób jednostki nazywane są *two-tier cities* (miasta dwuszczeblowe). Zwolennicy takich działań zwracają uwagę na potencjalne możliwości wynikające z ograniczenia liczby szczebli, co może skutkować zmniejszeniem wydatków na administrację. Zmiany takie mogą także zwiększyć orientację społeczeństwa w zawiłych strukturach lokalnej administracji, eliminuje się bowiem efekt dublowania urzędów w tym samym mieście.

Ze względu na charakter tych zmian w krajach o silnych tradycjach unitarnych mogą być wprowadzane systemowo, we wszystkich jednostkach jednocześnie. Takie zmiany wprowadzono np. od 1 stycznia 2003 roku w Republice Czeskiej. Zlikwidowano tam rządowe powiaty (okresy), a zadania rozdysponowano między gminy (obce) oraz województwa (kraje). Część z gmin uzyskała wtedy specjalną kategorię „gmin z rozszerzoną kompetencją”, obsługując w zakresie części zadań zleconych inne gminy (Koudelka, 2003, s. 12). Podobna zmiana została zrealizowana w Korei Południowej – na skutek decyzji rządu w 1995 roku przeprowadzono konsolidację 49 miast i powiatów (Jung-Ho, Smith, 2006, s. 246–276; Byoungik, 2013, s. 7–23). W Irlandii od 2012 roku funkcjonuje zmniejszona liczba gmin (ze 114 do 22), a procesowi redukcji towarzyszyło przejęcie przez niektóre miasta funkcji powiatowych (*joint administrative areas*) (Callanan, Murphy, Quinlivan, 2014, s. 371–403). W Wielkiej Brytanii restrukturyzacja przebiegała różnie, w zależności od jej części składowych. Na przykład dwuszczeblowy układ samorządowy w Szkocji został zniesiony w 1996 roku, skutkiem czego zredukowano ogólną liczbę jednostek samorządowych z 65 do 32.

Szersze możliwości istnieją w krajach federalnych, w których zmiany takie mogą być wprowadzane selektywnie. Najwięcej takich reform przeprowadzono w Stanach Zjednoczonych. W sumie podjęto tam ponad 130 inicjatyw, z czego około 40 zakończyło się utworzeniem takich dwuszczeblowych samorządów. Kilkana-

ście z nich zostało utworzonych w ostatnich 15 latach (Hardy, 2012, s. 3). Szeroko zakrojoną akcję tworzenia systemu *two-tier* przeprowadzono także w Kanadzie. Najwcześniej, bo już w latach 90. XX wieku, zaczęto je wprowadzać w prowincji Ontario, a po 2003 roku także w Albercie, Kolumbii Brytyjskiej i Nowej Funlandii. Doświadczenia kanadyjskie są jednak nieco odmienne niż w USA. Tworzenie systemu dwuszczeblowego towarzyszyło jednocześnie konsolidacji horyzontalnej (łączenia gmin). Przykładowo w samym Ontario między 1996 a 2002 rokiem przyłączono 566 małych gmin, tworząc w ten sposób 198 nowych jednostek (Carr, Feiock, 2004, s. 220).

W Polsce wraz z reformą powiatową utworzono tzw. miasta na prawach powiatu, w których połączono funkcje samorządu gminnego i powiatowego. Ośrodki te jednak wykonują zadania w swoich granicach administracyjnych, nie obejmując nimi co do zasady sąsiednich jednostek. Takie możliwości istnieją jedynie na podstawie dobrowolnych porozumień, których zakres jest jednak niewielki (Kachniarz, 2004, s. 36–48).

Tego typu konsolidacje są więc częstą formą reform, warto zatem przyjrzeć się bliżej ich skuteczności.

3. Efekty konsolidacji typu miasto-powiat

Wieloletnie doświadczenia w przeprowadzaniu reform typu *city-county consolidation* zaowocowały pokaźnym dorobkiem naukowym dotyczącym ich skutków. Wpisuje się on w szerszą dziedzinę badań nad ekonomią skali w administracji. Na potrzeby tego artykułu starano się przeanalizować całą dostępną literaturę światową na ten temat. Warto zaznaczyć, że przegląd ten nie dotyczy teoretycznych i modelowych założeń konsolidacji, ale konkretnych wyników badań o charakterze *ex-post*. Niosą one ze sobą wysoki potencjał do przyszłych debat nad potencjalnymi reformami. Część z nich ma charakter metaanaliz oceniających kilkadziesiąt jednostek i efekty zmian w skali całych krajów (bądź stanów), inne mają charakter jednostkowy, będące swoistym *case study* pojedynczych konsolidacji.

Wyniki takiego przeglądu zaprezentowano w formie bardzo syntetycznych konkluzji, zaś wszystkie przeanalizowane pozycje (wraz z ich autorami, rokiem publikacji, przedmiotem badań oraz uproszczonymi wnioskami) zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zestawienie wyników badań nad efektami *city-county consolidation*

Rok	Autorzy	Lokalizacja badań	Wyniki
1992 i 2008	Sam Stanley	Indianapolis-Marion County, IN	ekonomia skali rejestrowana z łączenia małych jednostek
2000	Allen B. Brierly	model teoretyczny	konsolidacja nie przynosi oszczędności kosztów
2000	Dan Durning, Patricia Neobbie	Athens-Clarke County, GA	oportunizm pracowników i koszty zmiany przewyższają potencjalne korzyści
2000	Suzanne Leland, Kurt Thurmaier	Wyandotte County/Kansas City, KS	korzyści z większej przejrzystości administracji; obniżenie kosztów nie rejestrowane
2000	Sally Selden, Richard Campbell	Athens-Clarke County, GA	konsolidacja może przynieść oszczędności, ale tylko w małych gminach, poza obszarami metropolitalnymi
2002	Sammis White	Louisville-Jeferson County, KY I inne	nie ma dowodów, że skonsolidowane jednostki są oszczędniejsze; zwiększone koszty wynikające z „równania do góry”
2004	Jered Carr	metaanaliza – przegląd istniejących badań	konsolidacja nie przynosi oszczędności kosztów, upraszcza strukturę administracyjną
2005	Frank Gamrat, Jake Haulk	Louisville-Jeferson County, KY	różnica w kosztach funkcjonowania nieistotna
2005	Chris Pineda	metaanaliza – przegląd istniejącej literatury	dysekonomia skali w pracochłonnych usługach; wzrost biurokracji wynikający z „równania do góry”
2006	John Parr	Athens-Clarke County, GA and Louisville-Jeferson County, KY	odnotowywane korzyści konsolidacji
2009	Beverly Cain	Louisville-Jeferson County, KY, Wyandotte County/Kansas City, KS, Athens-Clarke County, GA, City and County of Broomfield, CO	konsolidacja nie prowadzi do oszczędności kosztów funkcjonowania
2010	Michael Chisholm	metaanaliza samorządów angielskich	zwolennicy fuzji przeceniają oszczędności, a nie doceniają kosztów przejściowych
2011	Marc Holzer, John Fry	metaanaliza – przegląd badań światowych	brak dowodów na niższe koszty świadczenia usług
2012	Pat Hardy	metaanaliza oparta na dostępnych wynikach badań	jest bardzo mało dowodów potwierdzających pozytywne skutki konsolidacji
2013	Germa Bel, M. Warner	badania jednostek <i>two-tier</i> w krajach europejskich	brak jednoznacznych efektów
2014	Mark Callanan, Ronan Murphy, Aodh Quinlivan	Limerick, Waterford, Tipperary (IRL)	intuicyjny pogląd, że większe jednostki są efektywniejsze, nie dotyczy samorządów irlandzkich
2014	Raphael Caprio, Marc Pfeiffer	powiaty i gminy w stanie New Jersey	zwiększenie rozmiaru nie ma znaczenia dla kosztów a przywiązywanie wagi do skuteczności konsolidacji ma charakter hipotezy ludowej

Źródło: opracowanie własne.

Zaskakującym efektem tych analiz jest brak jednoznacznego potwierdzenia, zdroworozsądkowego wydawałoby się poglądu, że większe jednostki są efektywniejsze. Wśród badaczy panuje bowiem zgodność, że doświadczenie z łączenia szczebli władz lokalnych sugeruje, iż oszczędności nie są gwarantowane i zazwyczaj nie osiąga się ich projektowanego poziomu. Standardem zaś jest niedostrzeganie kosztów procesu łączenia i ich czasochłonności. To zatem, co w projektach reform ma przynieść znaczące oszczędności, po wdrożeniu skutkuje często wzrostem kosztów.

Wielu autorów ostrożnie podsumowuje wyniki swoich badań jako niejednoznaczne, niektórzy z nich konkludują, że konsolidacje nie przyniosły efektów w zakresie relatywnie tańszego funkcjonowania, inni zaś, że różnice w kosztach jednostkowych małych i dużych jednostek są nieistotne. Pojawiają się nawet opinie, że koszty zaburzeń pamięci instytucji i koszty oportunistów pracowników są przez autorów reform wyraźnie niedoceniane i wielokrotnie przewyższają uzyskane efekty z konsolidacji.

Zauważono także specyficzny efekt „równania do góry”, gdzie w skonsolidowanej jednostce zarówno wynagrodzenia, jak i świadczone usługi przyjmują poziom najwyższy spośród jednostek składowych. W takich przypadkach nietrudno wręcz o dysefekt skali, gdzie koszty funkcjonowania dużych gmin stają się wyraźnie wyższe od mniejszych.

Takie negatywne efekty zauważalne są szczególnie w tych kategoriach usług, które wymagają dużego nakładu pracy (usługi społeczne). Najczęściej zaś zmniejszenie kosztów jednostkowych usług wraz ze wzrostem zakresu ich świadczenia notowane jest w usługach infrastrukturalnych.

Zazwyczaj jednak zależność ta ma kształt krzywej U-kształtnej, która swoje optimum ma na stosunkowo niewielkich wartościach. W tym miejscu warto odnotować często pojawiającą się uwagę, że każdy rodzaj usługi może mieć swoje optimum w innym miejscu. Trudno zatem wyznaczać jednoznacznie optymalną wielkość dla ich zróżnicowanej wiązki. W takim zakresie są to opinie rekomendujące raczej zmiany wewnątrz jednostek, zwiększające swobodę organizatorską i elastyczność wykonywania usług, niż reformy granic.

Wśród tych niepotwierdzonych efektów badacze wskazują na bardzo pozytywny z kolei rezultat reform *city-county consolidation*, jakim jest uproszczenie struktur administracyjnych. Zwiększa ono orientację i identyfikację przeciętnego mieszkańca z lokalnym samorządem. Za całość spraw lokalnych odpowiada bowiem jeden

urząd. W wielu badaniach wskazuje się, że jest to najważniejszy efekt konsolidacji. Mamy tu więc do czynienia ze swoistym paradoksem, gdzie największe korzyści osiąga się nie w tym zakresie, który był głównym motywem konsolidacji.

Podsumowanie

W myśl nowego instytucjonalizmu liberalne podejście do reform konsolidacyjnych w sektorze publicznym jest efektem jednostronnego spojrzenia, zawężającego obiektywny obraz funkcjonowania instytucji. Nie uwzględnia ono bowiem zróżnicowanych i kompleksowych przesłanek, jakimi kierują się instytucje publiczne. Aspekty socjologiczne, prawne, polityczne, czy nawet zagadnienia etyczne, mają tu równy wpływ na charakter ich funkcjonowania co uwarunkowania ekonomiczne.

Bez uwzględnienia skomplikowanego charakteru tych jednostek proponowane zmiany mogą nie przynosić założonych rezultatów. Istnieje bowiem realne zagrożenie, że działania racjonalizacyjne będą skierowane do źle zidentyfikowanych przyczyn. W przeciwieństwie do tego efekt skali uzyskiwany przy zmianach struktur jest zwykle przeceniany.

Autorzy prezentowanych w artykule badań są zgodni, że reformy typu *city-county consolidations* nie przynoszą zakładanych efektów w zakresie obniżenia kosztów funkcjonowania. Ważną i trwałą korzyścią jest za to uproszczenie struktur. Pomimo tych wyników trudno przeniknąć przez ugruntowany paradygmat, że konsolidacja jest lekiem na wiele problemów. Ma on charakter pozornie racjonalnej hipotezy ludowej (*folk hypothesis*), którą jednak bardzo trudno jest poprzeć wynikami badań *ex-post*.

Literatura

- Bel, G. (2013). Local government size and efficiency in capital – intensive services: what evidence is there of economies of scale, density and scope? W: S. Lago-Peñas & J. Martinez-Vazquez (red.), *The Challenge of Local Government Size*. Edward Elgar Publishing.
- Brierly, A.B. (2004). Issues of Scale and Transaction Costs in City-County Consolidation. W: J.B. Carr, R.C. Feiock (red.), *City County Consolidation and Its Alternatives*. Armonk: M.E. Sharpe.

- Byoungik, M. (2013). *The Effect of City-County Consolidation in South Korea*. Auburn: The Auburn University.
- Cain, B. (2009). *The Impact of City-County Consolidation on Local Government Finances*. Capstone Paper, Spring.
- Callanan, M., Murphy, R., Quinlivan, A. (2014). The Risk of Intuition: Size, Cost and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review*, 3 (45).
- Caprio, R., Pfeiffer, M. (2014). *Size May Not be the Issue: An Analysis of Cost of Local Government and Municipal Size in New Jersey*. Local Government Research Center, Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy, Research Paper No. 1, Rutgers University.
- Carr, J.B. (2004). Perspectives of City-County Government Consolidation and Its Alternatives. W: J.B. Carr, R.C. Feiock (red.), *City County Consolidation and Its Alternatives*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Dollery, B., Crase, L., Johnson, A. (2006). *Australian Local Government Economics*. Sydney: UNSW Press.
- Durning, D., Nobbie, P. (2000). *Post-Transition Employee Perspectives of City-County Unification: the Case of Athens-Clark County*. Public Administration Quarterly.
- Gamrat, F., Jake, H. (2005). *Merging Governments: Lessons from Louisville, Indianapolis and Philadelphia*. Allegheny Institute for Public Policy.
- Hardy, P. (2012). *The Consolidation of City and County Governments: A Look at the History and Outcome-Based Research of These Efforts*. The University of Tennessee.
- Holzer, M., Fry, J. (2009). *Lirterature Review and Analysisi Related to Optimal Service Delivery Arrangements and Local Government Efficiency*. Newark: Rutgers.
- Jung-Ho, K., Smith, P. (2006). Consolidating Local Governments and Metropolitan Governance in Korea. W: E. Razin, P.J. Smith, *Metropolitan Governing, Canadian Cases, Comparative Lessons*. Jerusalem: The Hebrew University Magnes Press.
- Kachniarz, M. (2012). Konsolidacja struktur administracyjnych – teoria i praktyka. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 41.
- Kachniarz, M. (2004). Kooperatywność samorządów lokalnych, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 339.
- Kieżun, W. (2004). Struktury i kierunki zarządzania państwem. W: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*. Warszawa: WSPiZ.
- Koudelka, Z. (2003). *Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003*. Praha: Linde.
- Leland, S., Thurmaier, K. (2000). Metropolitan Consolidation Success: Returning to the Roots of Local Government Reform. *Public Administration Quarterly*.

- North D.C. (1994). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parr, J. i in. (2006). *Guide to Successful Local Government Collaboration in America's Regions: A Report from NLC's CityFuture's Program, National League of Cities*. Washington.
- Pineda, Ch. (2005). *City County Consolidation and Diseconomies of Scale: Summary of Selected Literature*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Harvard.
- Selden, S., Campbell, R. (2000). The Expenditure Impacts of Unification in a Small Georgia County: A Contingency Perspective of City-County Consolidation. *Public Administration Quarterly*, 24 (2), 169–201.
- Stanley, S. (1992). *Bigger Is Not Better: The Virtues of Decentralized Local Government*. Cato Policy Analysis No. 166. Washington: Cato Institute.
- Stanley, S. (2008). *Consolidation is No Way to Streamline Government*. Fishers: Indiana Township Association.
- Swianiewicz, P. (2015). Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady, *Samorząd Terytorialny*, 6.
- White, S. (2002). *Cooperation Not Consolidation: The Answer for Milwaukee Governance*. Milwaukee: Wisconsin Policy Research Institute Report 15.
- Wollmann, K., (2011). Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality. *Croatian and Comparative Public Administration*, 11 (3).

CITY-COUNTY CONSOLIDATION – INTERNATIONAL EXPERIENCES REVIEW

Abstract

The reforms of local government are part of a trend to increase the efficiency of the public sector. In addition to functional changes, concerning eg. Increasing the flexibility and organizational independence, these reforms often apply to changes in the territorial structure. In the last 30-year wave of units consolidation swept through the world. As a result, motivated by economies of scale trend of increasing the size of local government units, it is the most common method of structural reforms. The article has two goals – the first is the characteristics of a specific category of such actions, involving the merger of the two levels

of local government – municipalities (city) and county (county). The second objective is to try to assess such actions through the prism of the results.

Article is based on the analysis of research ex-post reports impact of such reforms in many countries of the world. Results of the analysis do not give a definite answer, that consolidation efforts, bring established by reformers effects.

Translated by Marian Kachniarz

Keywords: local government, territorial structure reform, city-county consolidation

Kody JEL: H11, H21, H72



Barbara Kryk*

Uniwersytet Szczeciński

REALIZACJA CELÓW SPOŁECZNYCH STRATEGII *EUROPA 2020* W POLSCE

Streszczenie

Sukces strategii *Europa 2020* jest uwarunkowany realizacją m.in. celów społecznych. Stąd w niniejszym opracowaniu dokonano oceny realizacji tych celów w Polsce na podstawie syntetycznych wskaźników ustalonych dla ich pomiaru, a także oceny wypełniania zaleceń unijnych w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem zaleceń dotyczących kwestii zatrudnienia. W artykule wykorzystano metodę analizy aktów prawnych oraz danych statystycznych pochodzących z raportów i opracowań statystycznych na ten temat, a także metodę wskaźnikową.

Słowa kluczowe: cele społeczne, strategia, zalecenia

Wprowadzenie

W strategii *Europa 2020* sprecyzowano m.in. cele społeczne na obecną dekadę. Chcąc zmierzyć postępy w ich realizacji, Unia Europejska opracowała m.in. zestaw syntetycznych wskaźników, umożliwiających porównywanie osiągnięć w tym zakresie, zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym. Wyniki pomiarów stanowią podstawę do formułowania zaleceń dla poszczególnych państw członkow-

* E-mail: krykb@wneiz.pl.

skich odnośnie do dalszych działań niezbędnych do osiągnięcia zamierzeń. Stąd ich prowadzenie jest tak istotne. To zdeterminowało cel artykułu, którym jest ocena realizacji celów społecznych strategii *Europa 2020* oraz ocena wypełniania zaleceń unijnych w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem zaleceń dotyczących kwestii zatrudnienia. Praca jest bowiem traktowana jako podstawowa determinanta włączenia społecznego, będącego jednym z najważniejszych wyzwań obowiązującej strategii unijnej. Okres badawczy to lata 2010–2014. Chcąc zaprezentować osiągnięcia Polski na tym polu, przeanalizowano wskaźniki i zalecenia odpowiadające celom społecznym. Umożliwiło to sformułowanie wniosków o stopniu wywiązywania się naszego kraju z unijnych zobowiązań.

1. Wywiązywanie się Polski ze zobowiązań społecznych strategii *Europa 2020*

Cele społeczne sformułowane w strategii *Europa 2020* to: zwiększenie zatrudnienia osób w wieku 20–64 do 75%, obniżenie poniżej 10% odsetka młodzieży niekontynuującej nauki, zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30–34 lat z wykształceniem wyższym lub równoważnym, zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln. Te trzy pierwsze cele są przeniesione ze *Strategii Lizbońskiej*, gdyż na poziomie UE nie zostały zrealizowane, zaś cel ostatni jest nowo wprowadzony¹ (Kryk, 2016). Biorąc jednak pod uwagę dotychczasowe sukcesy państw członkowskich w realizacji celów społecznych wynikających z poprzedniej *Strategii* oraz istniejące w nich możliwości osiągnięcia nowo uzgodnionych celów, zróżnicowano cele narodowe, by przyjęte założenia strategiczne były realne. Z tego powodu wprowadzono dodatkowy etap dostosowywania ogólnoeuropejskich celów do możliwości poszczególnych państw i uzgadniania ostatecznej listy krajowych celów. W wyniku tego dla Polski ustalono następujące wartości: zwiększenie zatrudnienia osób w wieku 20–64 do 71%, obniżenie poniżej 4,5% odsetka młodzieży niekontynuującej nauki, zwiększenie do co najmniej 45% odsetka osób w wieku 30–34 lat z wykształceniem wyższym lub równoważnym, zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 1,5 mln (*Krajowy...*, 2015).

¹ Z celów *Strategii Lizbońskiej* Polska do 2010 r. zrealizowała tylko cel drugi, ograniczając liczbę uczniów przedwcześnie kończących edukację do 5,6%. Pozostałe cele nie były osiągnięte.

Biorąc pod uwagę niezrealizowane cele *Strategii Lizbońskiej*, Rada Europejska (RE) sformułowała wytyczne dotyczące strategii *Europa 2020*, określające jej ramy, oraz reform podejmowanych na poziomie państw członkowskich. Wytyczne, odzwierciedlające konkluzje Rady Europejskiej, stanowią dla państw członkowskich podstawę do opracowania krajowych programów reform (KPR), w których szczegółowo określa się działania, jakie będą podejmowane w ramach obowiązującej strategii, ze szczególnym naciskiem na realizację celów krajowych. Państwa członkowskie poprzez swoje KPR powinny również dążyć do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Wśród 10 zintegrowanych wytycznych strategii *Europa 2020* są cztery o charakterze społecznym: zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego; rozwijanie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i uczenia się przez całe życie; poprawa wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz zwiększenie liczby osób podejmujących studia wyższe; promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa (*Decyzja Rady...*, 2010). Wytycznym przyporządkowano cele, które – by sprawdzić postępy w ich realizacji – są okresowo monitorowane. Dla tych potrzeb przyjęto grupę syntetycznych wskaźników z poziomami referencyjnymi wyznaczającymi średni europejski wynik, który powinien być osiągnięty w latach 2010–2020 (tab. 1). Poziomy odniesienia oparto częściowo na wcześniejszych ustaleniach zawartych w *Strategii Lizbońskiej*, z pewnymi uzupełnieniami i modyfikacjami. Wskaźniki ułatwią pomiar na szczeblu europejskim ogólnych postępów i zaprezentowanie osiągnięć. Jednocześnie członkowie UE, biorąc pod uwagę cele wspólne, mieli możliwość ustalenia krajowych pułapów odniesienia osiągnięć społecznych odpowiednio do własnych możliwości i uwarunkowań. Polska skorzystała z tej możliwości i przyjęła nieco inne poziomy odniesienia niż europejskie. W trzech przypadkach na cztery są one ambitniejsze niż unijne (dotyczy to wskaźników 2, 3, 4² – tab. 1).

² W przypadku celu 4. Polska zaplanowała ograniczenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem o 1,5 mln, czyli teoretycznie 2 razy większe od średniej unijnej wynoszącej około 0,7 mln.

Tabela 1. Wskaźniki do monitorowania realizacji celów
z wyznaczonymi poziomami odniesienia na rok 2020
oraz ich poziom w 2014 roku

Lp.	Wskaźniki dotyczące celów społecznych w UE wraz z poziomami odniesienia na rok 2020	Poziomy odniesienia		Poziom startowy w Polsce – 2010 r.	Osiągnięcia Polski w 2014 r.
		europejski	krajowe		
1.	zatrudnienie osób w wieku 20–64	75,0%	71,0%	64,3%	67,4% trend pozytywny
2.	odsetek młodzieży niekontynuującej nauki	poniżej 10,0%	4,5%	5,4%	5,4% osiągnięty cel unijny
3.	odsetek osób w wieku 30–34 lat z wykształceniem wyższym lub równoważnym	co najmniej 40,0%	45,0%	34,8%	42,1% osiągnięty cel unijny
4.	walka z ubóstwem	zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln	obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy	10,4 mln	stan – 9,6 mln (w ciągu czterech lat zmniejszenie o 0,8 mln); trend pozytywny

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Krajowy...*, 2015, *Rocznik statystyczny pracy 2015*, 2015, Eurostat, [www.http://epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)).

Z danych wynika, że już w 2014 r. Polska osiągnęła unijne poziomy referencyjne dwóch spośród czterech wskaźników monitorowanych – 2. i 3. Przy czym w przypadku celu 2. istnieje niebezpieczeństwo niezrealizowania celu krajowego, gdyż w badanych latach odsetek młodzieży niekontynuującej nauki nie uległ zmianie³. Natomiast możliwe jest osiągnięcie 3. celu krajowego przy zachowaniu dotychczasowego średniorocznego tempa wzrostu w tym zakresie (1,8%). Podobna możliwość istnieje przy wskaźnikach 1. i 4. W odniesieniu do wskaźnika 1. – zatrudnienie osób w wieku 20–64 – obserwujemy tendencję wzrostową. Jednakże dalsze pozytywne zmiany tego wskaźnika są uwarunkowane nie tylko zmianami w obrębie rynku pracy zalecanymi przez UE, ale i sytuacją gospodarczą, finansową i polityczną. Jeżeli będzie ona w miarę stabilna i zostanie utrzymane średnioroczne tempo

³ Może to być związane z postrzeganiem sytuacji na rynku pracy wśród młodzieży.

zwiększania tego wskaźnika, które wynosiło 0,8%, to cel zostanie osiągnięty. Analogiczna sytuacja dotyczy celu 4. – ograniczenia ubóstwa.

2. Ocena realizacji zaleceń unijnych w obszarze społecznym

Obok wymienionych grup wskaźników pomiaru realizacji celów społecznych, Komisja Europejska sprawdza również wywiązywanie się kraju z zaleceń w tym zakresie, sformułowanych przez Radę Europejską na podstawie KPR (*Zalecenie Rady...*, 2012). Ponieważ w dokumentach strategicznych UE przyjęto, iż zapewnienie zatrudnienia mieszkańcom jest czynnikiem ograniczającym ubóstwo i ekskluzję społeczną, to zalecenia skupiają się na tym zagadnieniu (tab. 2).

Tabela 2. Realizacja zaleceń społecznych Rady UE w zakresie zatrudnienia

Wspieranie zatrudnienia			
Zwiększenie wysiłków na rzecz zmniejszenia bezrobocia osób młodych, w szczególności przez lepsze dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy, zwiększenie dostępności programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, usprawnienie pomocy dla niezarejestrowanych osób młodych oraz zacieśnianie współpracy między szkołami a pracodawcami			
Główne cele i znaczenie dla realizacji zalecenia	Opis działania	Instrumenty prawne/administracyjne	Realizacja
1	2	3	4
ograniczenie bezrobocia i podniesienie wskaźnika zatrudnienia ludzi młodych	– skrócenie czasu, w którym publiczne służby zatrudnienia zobowiązane są do przedstawienia oferty pracy lub działań aktywizacyjnych osobie do 25. roku życia z dotychczasowych 6 do 4 miesięcy, – wprowadzenie nowych narzędzi polityki rynku pracy (bony dla bezrobotnych w wieku do 30 lat, pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej, zwolnienia z obowiązku płacenia składek na Fundusz Pracy (FP) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, refundacja składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych podejmujących pierwszą pracę), – udzielanie wsparcia w formie pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz działania na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej.	ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2014 poz. 598), PO WER, regionalne programy operacyjne, „Plan realizacji gwarancji dla młodzieży w Polsce”, program „Pierwszy biznes wsparcie w starcie”, projekty OHP „Pomysł na siebie – YEI”, „Pomysł na siebie EFS”, „Równi na rynku pracy – YEI” oraz „Równi na rynku pracy EFS”, program „Aktywizacja i integracja”	instrumenty wdrożono, programy są realizowane, ale nie osiągnięto jeszcze pozytywnych efektów w tym zakresie; przykładowo, stopa bezrobocia absolwentów w 2012 r. (III kwartał) 31,8%, w 2014 r. (łącznie grupy wieku 15–24 i 25–29 lat) – 35,6%

1	2	3	4
poprawa jakości kształcenia na poziomie wyższym oraz lepsze dostosowanie go do potrzeb rynku pracy	– wprowadzono podział uczelni na zawodowe i akademickie, – wdrażanie zmian na uczelniach będzie wspierane m.in. poprzez finansowanie programów praktyk i staży studenckich, podnoszenie kompetencji kadr biur karier, stworzenie modelu praktyk zawodowych w państwowych wyższych szkołach zawodowych dla profili praktycznych	ustawa o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2014 poz. 1198); Program Rozwoju Kompetencji, Program „Studiujesz? Praktykuj!”; PO WER	instrumenty wdrożono – przyjęto zmiany w ustawie, programy są realizowane
lepsze dostosowanie kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy	– pobudzenie współpracy między szkołami zawodowymi a pracodawcami; – zaangażowanie pracodawców w proces przeglądu i aktualizacji klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego i podstawy programowej kształcenia w zawodach i dostosowywanie jej do zmian na rynku pracy oraz pojawiających się nowych technologii, – większy niż dotychczas udział pracodawców w tworzeniu zadań egzaminacyjnych i przeprowadzaniu egzaminów, – zaangażowanie przedsiębiorców działających w ramach specjalnych stref ekonomicznych	ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011 nr 205 poz. 1206); ustawa o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. 2014 poz. 1854); POWER jako źródło finansowania programów i projektów wspierających współpracę szkół i pracodawców; powołanie sektorowych rad do spraw kompetencji	– ustawy weszły w życie, – podjęto popularyzację szkolnictwa zawodowego, m.in. poprzez ogłoszenie Roku zawodowców, – zawarto międzyresortowe porozumienie na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego dostosowanego do potrzeb pracodawców, lokalnych rynków pracy oraz nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki (23.01.2015 r.)
Zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie w celu dostosowania podaży umiejętności do popytu na nie			
lepsze zintegrowanie kwalifikacji funkcjonujących obecnie w systemie oświaty, szkolnictwie wyższym oraz możliwych do uzyskania poza tymi systemami	– wprowadzenie ustawą, Polskiej Ramy Kwalifikacji (PRK), Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (ZRK), – wprowadzenie ogólnych zasad dotyczących: zapewniania jakości kwalifikacji, walidacji oraz przenoszenia i akumulowania osiągnięć (zgodnych z europejskimi zaleceniami w tym zakresie)	ustawa o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji	ustawa weszła w życie (Dz. U. 2016, nr 0, poz. 64), nowe przepisy przewidują utworzenie dwóch instrumentów integrujących polski system kwalifikacji: Polską Ramę Kwalifikacji (PRK) oraz Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji
Zwalczanie segmentacji rynku pracy przez zwiększenie wysiłków na rzecz zapewnienia łatwiejszego przechodzenia z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz ograniczenie nadmiernego wykorzystania umów cywilnoprawnych			
zwiększenie zabezpieczenia społecznego wynikającego z umowy zlecenia	wprowadzenie obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne z kilku umów zlecenia, jeśli tytułem ubezpieczenia była objęta dotychczas umowa na kwotę niższą niż minimalne	ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014 r., poz. 1831)	od stycznia 2016 r. weszły w życie przepisy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r.,

1	2	3	4
	wynagrodzenie; analogicznie, umowa zlecenia zostanie oskładkowana, jeśli osoba świadczyła również pracę na podstawie umowy o pracę lub prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą, lecz z tych tytułów nie osiągała przynajmniej minimalnego wynagrodzenia		poz. 1831 ze zm.), które w istotny sposób zmieniają zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby, wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia ¹ ; efekt: zwiększenie liczby osób niepełnozatrudnionych z 343 tys. w 2012 r. do 399 tys. w 2014 r.
ograniczenia nieuzasadnionego wykorzystywania umów o pracę na czas określony	wskazanie maksymalnego dopuszczalnego czasu trwania umowy na czas określony oraz dopuszczalnej liczby takich umów, uzależnienie długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy, analogicznie jak w przypadku umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony i dookreślenie specyfiki umowy o pracę na okres próbny	ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw	ustawa weszła w życie w lutym 2016 r. (Dz. U. 2015, poz. 1220); efekt: zmniejszenie wskaźnika osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin z 7,7% w 2010 r. do 7,1% w 2014 r.
Kontynuowanie starań w celu podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet, w szczególności przez dążenie do zwiększenia dostępności wysokiej jakości, przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej oraz zapewnienie stabilnego finansowania			
podniesienie wskaźnika zatrudnienia kobiet, zmniejszenie bezrobocia wśród kobiet, zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy i wzmocnienie ich pozycji na tym rynku	w ramach reformy polityki rynku pracy wprowadzono instrumenty kierowane do osób powracających na rynek pracy po przerwie związanej z wychowywaniem dzieci (grant na telepracę, świadczenia aktywizacyjne, pożyczka z FP na utworzenie stanowiska pracy lub podjęcie działalności gospodarczej, poręczenia udzielane przez BGK w ramach środków Funduszu Pracy); wspieranie wyrównywania szans kobiet na rynku pracy (m.in. zasada równego traktowania, elastyczny czas pracy, rozwój instytucji opieki nad małymi dziećmi oraz rozwój instytucji wychowania przedszkolnego); wydłużenie wsparcia finansowego dla rodzin z tytułu urodzenia dziecka i zachęcenie ojców do opieki nad małymi dziećmi; rozwój form opieki nad osobami starszymi i niesamodzielnymi w sektorze pozarządowym	ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2014, poz. 598); projekty i konkursy realizowane na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego; uregulowania w zakresie urlopu macierzyńskiego i wprowadzenie płatnego urlopu rodzicielskiego	ustawa weszła w życie w maju 2014 r. zmiany w przepisach o urlopie macierzyńskim, rodzicielskim i ojcowskim (Dz. U. 2015, poz. 1268); trend jest pozytywny, ale samo wprowadzenie rozwiązań ustawowych nie skutkuje automatycznie zwiększeniem szans kobiet na rynku pracy; potrzebne jest kontynuowanie działań wspierających politykę równych szans, m.in. w zakresie opieki nad dziećmi i osobami niesamodzielnymi / starszymi; efekty: zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej kobiet z 47,5 w 2010 r. do 48,7% w 2014 r. oraz wskaźnika ich zatrudnienia z 42,8% w 2010 r. do 43,3% w 2014 r.

1	2	3	4
zwiększenie liczby miejsc w placówkach opieki nad dziećmi do 3 roku życia	kontynuowanie realizacji resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”; rozszerzenie programu o nowy priorytet (moduł) dotyczący dofinansowania ze środków budżetu państwa tworzenia przez uczelnie publiczne i niepubliczne lub inne podmioty miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 studentów, doktorantów oraz osób zatrudnionych przez uczelnię lub wykonujących zadania na rzecz uczelni na podstawie umów cywilnoprawnych – „Maluch na uczelni”	resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”; Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)	od uruchomienia rządowego programu „Maluch” liczba instytucji opieki nad dziećmi wzrosła o ponad 300%; liczba żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów wzrosła z 571 w 2011 r. do prawie 2,5 tys. w grudniu 2014 r.; tym samym zwiększyła się liczba dzieci, które mogą korzystać z profesjonalnej opieki, z 32 tys. w 2011 r. do 71,1 tys. w grudniu 2014 r.; w ramach działania 1.5 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) „Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego”, do końca 2014 r. działalność rozpoczęły: 303 żłobki, 30 klubów dziecięcych i 47 instytucji dziennego opiekuna
zwiększenie liczby miejsc w placówkach przedszkolnych	systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego, zakończone zapewnieniem wszystkim dzieciom w wieku od trzech do pięciu lat miejsca realizacji wychowania przedszkolnego w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego, z ustawowo ograniczoną wysokością opłat pobieranych od rodziców	ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 poz. 827)	dzięki zmianom w ustawie następuje systematyczne zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego dla dzieci do piątego roku życia; od 1 września 2017 r. wszystkim dzieciom w wieku od trzech do pięciu lat zapewnione zostanie miejsce realizacji wychowania przedszkolnego; w związku z tym zakłada się dalszy wzrost wskaźnika uprzedzskolenienia; efekty: zwiększenie odsetka dzieci powyżej czwartego roku życia uczestniczących we wczesnej edukacji z 71,8% w 2010 r. do 79% w 2013 r.
Poparcie ogólnej reformy emerytalnej nasileniem działań na rzecz zwiększenia szans starszych pracowników na rynku pracy			
podniesienia wskaźnika zatrudnienia osób po 50. roku życia, podwyższenie wieku dezaktywizacji zawodowej (wydłużenie aktywności zawodowej, podniesienie wskaźnika zatrudnienia osób po 50. roku życia)	w ramach reformy polityki rynku pracy wprowadzono instrumenty wsparcia zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia: – utworzono Krajowy Fundusz Szkoleniowy (KFS) stanowiący instrument finansowania kształcenia ustawicznego pracowników,	ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2014 poz. 598); Program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”, projekty mające na celu poprawę jakości życia osób starszych dla godnego starzenia się;	ustawy weszły w życie; podwyższony wiek emerytalny, ale utrzymanie tego stoi pod znakiem zapytania ze względu na opinię obecnych władz kraju; efekty: wzrost wskaźnika zatrudnienia osób po 50. roku życia z 30,8% w 2010 r. do 32,4% w 2014 r.

1	2	3	4
	– wsparcie dla pracodawców zatrudniających osoby w wieku 50+; stopniowe podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego do 67. roku życia	ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. 2012, poz. 637)	
wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych/ działania na rzecz aktywizacji osób niepełnosprawnych	kontynuowanie zadań wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, realizowane są działania i projekty wspierające aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych	projekty: – wsparcie osób z rzadko występującymi niepełnosprawnościami i niektórymi niepełnosprawnościami sprzężonymi w wieku 45+ na rynku pracy, – zapewnienie wsparcia w zakresie osobistych usług asystenckich dla osób niepełnosprawnych; projekt szkoleniowy pn. „Zarządzanie niepełnosprawnością w miejscu pracy”	projekty zostały zrealizowane; – włączenie do ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych instytucji zatrudnienia wspomaganego – III kwartał 2016 r.; efekty nie są zadowalające: wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych od 2012 r. utrzymuje się na zbliżonym poziomie ok. 23%, współczynnik aktywności zawodowej zmniejszył się z 27,5% w 2012 r. do 22,5% w 2015 r., stopa bezrobocia wzrosła z 12,8% w 2012 r. do 13,1% w 2015 r.

¹ Rozszerzenie obowiązku ubezpieczeń w przypadku zbiegu wykonywania umowy zlecenia z inną działalnością zarobkową oraz kilku umów zleceń może ograniczyć zawieranie wielu umów zleceń, a także pokusę zastępowania umów o pracę mniej stabilnymi formami zatrudnienia oraz zabezpieczyć zleceniobiorcom prawo do najniższej emerytury.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Zalecenie Rady...*, 2012; *Krajowy...*, 2015; *Osoby...*, 2014; Eurostat. Dane..., 2016; *Rynek pracy*, 2016; *Kobiety i mężczyźni...*, 2014).

Z danych wynika, iż wykonano większość najważniejszych prac będących podstawą do polepszania osiągnięć w zakresie realizacji celów społecznych. Niestety, rezultaty nie są jeszcze spektakularne.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy można powiedzieć, że Polska stosunkowo dobrze wywiązuje się z realizacji celów społecznych strategii *Europa 2020*. Świadczy o tym osiągnięcie unijnych wartości referencyjnych dwóch z czterech wskaźników syntetycznych przyjętych do monitorowania strategii i korzystne zmiany w zakresie dwóch pozostałych wskaźników. Ponadto można zaobserwować pozytywne zmiany związane z realizacją zaleceń unijnych w badanym zakresie. Zakres

oczekiwanych efektów nie jest jeszcze zadowalający, a zmiany następują bardzo powoli. Zatem konieczne jest zintensyfikowanie działań w celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów.

Literatura

- Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich. Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część druga.* 2010. KOM (2010) 193 wersja ostateczna. Bruksela.
- Eurostat. 2016. Dane statystyczne dotyczące zatrudnienia. Pobrane z: ec.europa.eu/esurostat/statistics-explained/index.php/Employment-Statistic/pl (30.06.2016).
- Eurostat. Pobrane z: www.epp.eurostat.ec.europa.eu (1.05.2016). *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy.* (2014). Warszawa: GUS.
- Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2015/2016.* 2015. Warszawa: Rada Ministrów.
- Kryk, B. (2016). *Cele społeczne zrównoważonego rozwoju. Polska na tle UE* (w druku do Prac Naukowych UE we Wrocławiu).
- Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2014 r.* (2016). Komunikat Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Pobrane z: <http://psz.praca.gov.pl> (30.06.2016).
- Rocznik statystyczny pracy 2015.* (2015). Warszawa: GUS.
- Rynek pracy.* (2016). Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Pobrane z: www.niepelnosprawni.gov.pl/p,80,rynek-pracy,pdf (30.06.2016).
- Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015.* (2012). Bruksela. COM(2012) 323 final.

IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL OBJECTIVES OF THE *EUROPE 2020* STRATEGY IN POLAND

Abstract

The success of the Europe 2020 Strategy is conditioned by the realization among others social goals. Thus, in this study we have evaluated the implementation of these objectives in Poland based on synthetic indicators set for themselves and also for assessing the com-

pliance with EU recommendations in this regard, with particular regard to the recommendations concerning employment issues. The article uses the method of analysis of legal acts and statistical data derived from reports and statistical studies on the subject, as well as the method indicator.

Translated by Barbara Kryk

Keywords: social goals, strategy, recommendations

Kody JEL: O4, Q5, R000



DOI: 10.18276/sip.2016.46/2-06

Paweł Łopatka*

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

FINANSOWE INSTRUMENTY ZWROTNE NA PRZYKŁADZIE INICJATYWY JEREMIE – WYKORZYSTANIE I WNIOSKI DLA POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE

Streszczenie

W artykule podjęto tematykę związaną z finansowymi instrumentami zwrotnymi, stanowiącymi relatywnie nowe narzędzie, za pomocą którego dystrybuowane są środki pochodzące z Unii Europejskiej. Specyfikę tych instrumentów przedstawiono na przykładzie inicjatywy JEREMIE skierowanej do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, obecnej w Polsce dopiero od 2009 roku.

Słowa kluczowe: finansowe instrumenty zwrotne, małe i średnie przedsiębiorstwa, inicjatywa JEREMIE

Wprowadzenie

Polityka spójności odgrywa znaczącą rolę w Unii Europejskiej, w latach 2007–2013 przeznaczono w sumie na nią prawie 350 mld euro, co stanowi jedną trzecią unijnego budżetu. Znaczenie tej polityki wzrosło z chwilą rozszerzenia Unii Europejskiej o 10 nowych państw w 2004 r. Wtedy też zwiększyły się dysproporcje wewnątrz-

* E-mail: pawel.lopotka@ue.poznan.pl; pawellopatka.uep@gmail.com.

ne pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami w UE. W perspektywie 2007–2013 finansowanie projektów było możliwe z funduszy strukturalnych poprzez dotacje (system bezzwrotny) oraz po raz pierwszy z wykorzystaniem instrumentów o charakterze zwrotnym, zwanych też instrumentami inżynierii finansowej.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty finansowych instrumentów zwrotnych na przykładzie inicjatywy JEREMIE i jej realizacji w Polsce. Aby zrealizować przedstawiony cel, dokonano przeglądu literaturowego, a także zastosowano podstawową analizę statystyczną.

Pierwsza część artykułu zawiera omówienie finansowych instrumentów zwrotnych z teoretycznego punktu widzenia. W drugiej części szerzej scharakteryzowana została inicjatywa JEREMIE, natomiast w ostatniej części zaprezentowano stan jej realizacji w Polsce.

1. Specyfika finansowych instrumentów zwrotnych

Finansowymi instrumentami zwrotnymi (zwanymi też instrumentami zwrotnymi) są wszystkie środki, w dystrybucji których uczestniczą różnego typu pośrednicy finansowi i banki. Mogą one mieć charakter kapitału, gwarancji i pożyczek.

Podstawy prawne dla instrumentów zwrotnych precyzuje artykuł 44 Rozporządzenia Rady Europejskiej 1083/2006 (Rozporządzenie 2006), w myśl którego w ramach programów operacyjnych, prowadzonych z funduszy strukturalnych, mogą być finansowane wkłady na wspieranie instrumentów zwrotnych dla przedsiębiorstw (ze szczególnym uwzględnieniem MŚP) takich jak:

- fundusze pożyczkowe i gwarancyjne,
- fundusze *venture capitals*,
- fundusze na rzecz rozwoju obszarów wiejskich,
- inne projekty uwzględnione w zintegrowanym planie na rzecz trwałego rozwoju obszarów wiejskich (Kołosowska, 2013, s. 34).

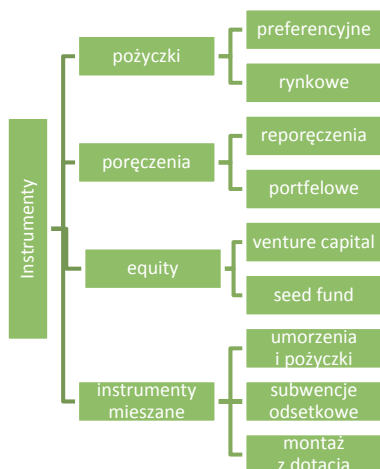
System bezzwrotny ma odmienne cele niż inżynieria finansowa. Zadaniem instrumentów zwrotnych jest naprawianie zawodności rynku, która związana jest z asymetrią informacji oraz luką finansową. Dotacje służą natomiast wsparciu produkcji dóbr publicznych o wyjątkowych cechach. Administracja publiczna może wyrazić chęć dopłaty do dóbr publicznych, które trudno sprzedać. Klasycznymi przykładami takiej działalności są badania o charakterze naukowym. Dzięki nim władza pub-

liczna zwiększa swoje szanse w konkurencji na rynku kosztem innych firm. Wtedy też pojawia się możliwość faworyzowania określonych grup przedsiębiorców bądź konkretnych branż. W przypadku instrumentów inżynierii finansowej ryzyko wystąpienia zniekształceń rynkowych jest mniejsze, ponieważ firma korzystająca z takiej formy pomocy dostaje pożyczkę na warunkach rynkowych albo po wyższej stopie procentowej. Czasami instrumenty zwrotne są oferowane na preferencyjnych warunkach celem wymuszenia określonych zachowań. Dotacje zwiększają prawdopodobieństwo wsparcia mało rentownych inwestycji. Pożyczka zwrotna stymuluje podmioty do kreatywności i wprowadzania innowacji, jak również podejmowania ryzyka, co stanowi pożądany efekt. Instrumenty poręczeniowe, jak np. gwarancje, mogą być źródłem pokusy do nadużyć ze strony instytucji finansowych – jeśli mają publiczną gwarancję, nie muszą monitorować wierzycieli (IBS, 2012, s. 37–38).

Instrumenty zwrotne wyróżniają się tym, że można środki w ich ramach wykorzystać kilkakrotnie. Najważniejszym kryterium, stosowanym przy udzielaniu zwrotnych instrumentów wsparcia, jest przewidywana rentowność projektu, przy przyjęciu pewnych założeń dotyczących m.in. stopy procentowej. Idealnym projektem jest taki, który mógłby się finansować samodzielnie, gdyby nie zawodność rynku. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST) ograniczenie to działa w inny sposób, aniżeli w odniesieniu do przedsiębiorstw. Samorządy posiadają większą zdolność kredytową i dostęp do zabezpieczeń, w związku z tym mogą finansować inwestycje nierentowne na zasadach rynkowych. Wśród instrumentów zwrotnych możemy wyróżnić (ze względu na typ wsparcia, z jakim są związane) instrumenty dłużne, poręczeniowe, kapitałowe i mieszane (rys. 1).

Rynek finansowania zewnętrznego w Polsce jest cały czas słabo rozwinięty. Wciąż najpopularniejszym źródłem finansowania działalności i rozwoju jest kredyt bankowy, który często jednak jest zbyt drogi, w szczególności dla mikro- i małych przedsiębiorstw. Rozwiązaniem prowadzącym do zwiększenia dostępu do kapitału jest rozwój innych form finansowania. Dużą popularnością w Polsce cieszą się poręczenia oraz pożyczki. Znaczącym źródłem finansowania dla wielu firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw są fundusze, które inwestują przy pomocy wejść kapitałowych. Rynek finansowych instrumentów zwrotnych w Polsce wciąż jest słabo rozwinięty, ale z roku na roku wzrasta promocja takich instrumentów dzięki funduszom z Unii Europejskiej dostępnych w ramach PO IG. W Polsce instrumenty zwrotne były dostępne w ramach kilku programów (tab. 1).

Rysunek 1. Typologia instrumentów zwrotnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie (IBS,2012).

Tabela 1. Najważniejsze instrumenty zwrotne stosowane w Polsce
w perspektywie finansowej 2007–2013

Program	Instrument	Cel	Instytucja wdrażająca	Beneficjenci wsparcia
Regionalne Programy Operacyjne	pożyczki, poręczenia	zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw	wojewódzkie urzędy marszałkowskie	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw
PO IG – Poddziałanie 3.4 Venture Capital	fundusze venture capital	wspieranie innowacyjnych przedsiębiorstw	Krajowy Fundusz Kapitałowy	małe i średnie przedsiębiorstwa
PO IG – Poddziałanie 3.1 Seed Capital	fundusze seed capital	rozwijanie nowych innowacyjnych przedsiębiorstw	Krajowy Fundusz Kapitałowy	mikro- i małe nowe przedsiębiorstwa
RPO JEREMIE	pożyczki, poręczenia, reporeczenia, instrumenty kapitałowe	wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw	Bank Gospodarstwa Krajowego	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw
NFOŚiGW/ WFOŚiGW	pożyczki, linie kredytowe	ochrona środowiska i gospodarki wodnej	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie (IBnGR, 2010)

Pożyczki mają swoje źródła m.in. w inicjatywie JESSICA, która jest skierowana zarówno do JST, jak również do przedsiębiorstw. Innym źródłem pożyczki zwrotnej może być Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

2. Charakterystyka inicjatywy JEREMIE

Komisja Europejska, w toku wieloletnich analiz programów na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, zwróciła uwagę na słabe efekty we wdrażaniu instrumentów alternatywnych do tradycyjnych kredytów. Wciąż grupa nowo powstałych przedsiębiorstw ma zbyt mało kapitału, by móc się rozwijać i prowadzić bieżącą działalność.

W latach 2007–2013 instrumenty zwrotne były obecne na poziomie krajowym i europejskim. W Polsce stanowiły jedynie 2% całej pomocy unijnej w okresie 2007–2013. Wśród instrumentów, które zostały zaproponowane pilotażowo dla krajów członkowskich, należą inicjatywy JEREMIE i JESSICA. Poza tym poszczególne państwa wprowadziły własne instrumenty (IBnGR, 23).

Inicjatywa JEREMIE (*Joint European Resources for Micro-toMedium Enterprises*, czyli Wspólne Europejskie Zasoby dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw) powstała dzięki Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) i grupy EBI (złożonej z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego). Idea stworzenia tego programu zrodziła się podczas spotkania ministerialnego w Brukseli 11 października 2005 r.

Usankcjonowanie możliwości wdrożenia inicjatywy JEREMIE przez kraje Unii Europejskiej zostało zawarte w art. 44 rozporządzenia Rady Europejskiej z 11 lipca 2006 r. W myśl tego z funduszy strukturalnych mogą być finansowane wydatki związane ze wsparciem instrumentów inżynierii finansowej dla MŚP, jak np. gwarancje i pożyczki.

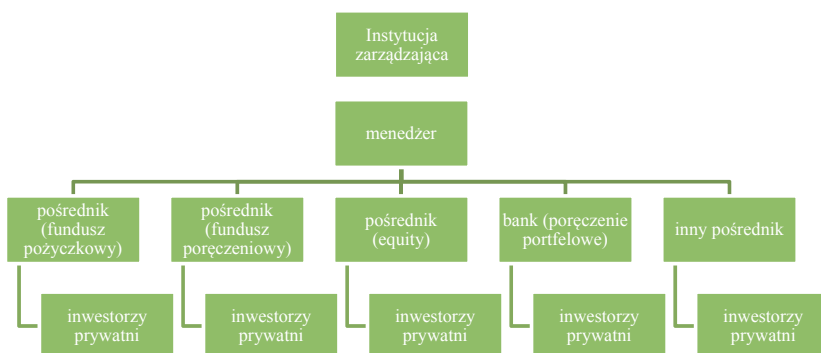
JEREMIE to zespół skoordynowanych działań, mający na celu:

- zwiększenie możliwości rozwoju MŚP w UE poprzez zapewnienie kapitału na jego finansowanie,
- optymalizację wykorzystania funduszy strukturalnych przeznaczonych na poszerzenie dostępu do finansowania firm z sektora MŚP poprzez zastosowanie nowoczesnych instrumentów finansowych,

- połączenie środków pochodzących z EFRR z zasobami EFI oraz EBI w tworzeniu instrumentów finansowych przeznaczonych dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- intensyfikację kontaktu Komisji Europejskiej z instytucjami zarządzającymi na szczeblu regionalnym i krajowym (Karczyk, Poznańska, 2010, s. 147).

Schemat wdrażania inicjatywy JEREMIE zakłada, że w pierwszej kolejności środki przekazywane są do funduszu powierniczego, który jest zarządzany przez specjalny podmiot – menedżera funduszu powierniczego. Następnie menedżer funduszu powierniczego dokonuje w trybie konkursu wyboru pośredników finansowych, a zostać mogą nimi m.in. fundusze pożyczkowe, banki, fundusze poręczeniowe, do których przekazywane są środki zgromadzone w funduszu powierniczym (rys. 2). Dzięki takiemu działaniu pośrednicy finansowi uruchamiają zwrotne instrumenty finansowe, które są skierowane do podmiotów z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, a w szczególności do podmiotów nieposiadających historii kredytowej lub tzw. start-upów. Pożyczki, kredyty i poręczenia w ramach inicjatywy JEREMIE muszą być wykorzystane na sfinansowanie rozszerzenia działalności gospodarczej, budowy lub rozbudowy, w szczególności na budowę obiektów produkcyjnych, usługowych lub handlowych, wdrażanie nowych technologii, tworzenie nowych miejsc pracy na inne cele związane z rozwojem przedsiębiorstwa. Nie można wykorzystywać środków z inicjatywy JEREMIE na finansowanie bieżącej działalności, spłatę długów czy innych zobowiązań. Każdy uczestnik modelu wdrażania ma określone kompetencje (Ćwikła, 2012, s. 90) (tab. 3).

Rysunek 2. Model wdrażania inicjatywy JEREMIE



Źródło: opracowanie własne (IBnGR, 2010).

Tabela 3. Podział kompetencji uczestników systemu wdrażania inicjatywy JEREMIE

Instytucja zarządzająca	Menedżer funduszu powierniczego	Pośrednicy finansowi	Inwestorzy prywatni (MŚP)
– zatwierdzanie zmian lub aktualizacji (na wniosek menedżera): warunków konkursowych, treści umów operacyjnych I stopnia, strategii inwestycyjnych, – sprawozdawczość do Komisji Europejskiej, – przeprowadzanie kontroli i audytów menedżera	– przygotowanie warunków konkursowych, – przeprowadzenie konkursów i wybór pośrednika, – negocjowanie i zawieranie umów operacyjnych z pośrednikiem, – zarządzanie portfelem wkładów z pośrednikiem, – przygotowanie i realizacja strategii inwestycyjnej, – monitorowanie wyników uzyskiwanych przez pośredników i stosowane przez nich instrumenty, – kontrola działalności pośrednika i inwestorów prywatnych	– przygotowanie, realizacja i aktualizacja biznesplanów, – wybór MŚP do wsparcia w ramach realizacji operacji, – monitoring oraz kontrola inwestora prywatnego, – prowadzenie działań promocyjnych, – sprawozdawczość do menedżera	– realizacja projektów, – sprawozdawczość do pośrednika finansowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Szczepański, 2011, s. 130).

W inicjatywie JEREMIE funkcjonują dwa rodzaje instrumentów finansowych. Pierwszym z nich są tzw. generalne produkty finansowe, a drugim produkty finansowe. Generalnym produktem finansowym są instrumenty wydzielone ze względu na rodzaj instrumentu finansowego (poręczeniowy, kapitałowy lub gwarancyjny) oraz typ pośrednika (bank, fundusz). Są to instrumenty, które menedżer funduszu powierniczego oferuje pośrednikom finansowym. Należą do nich instrumenty poręczeniowe (reporęczenia dla funduszy poręczeniowych, poręczenia portfelowe dla banków, instrumenty kapitałowe (wsparcie kapitału) oraz pożyczkowe (pożyczka globalna dla funduszy pożyczkowych, linia finansowa). Ubiegający się o wsparcie finansowe przedsiębiorcy mogą otrzymać pożyczki lub poręczenia od pośredników finansowych (Pełka, 2012, s. 228).

Unia Europejska zwraca uwagę na rozszerzenie pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw za pomocą m.in. pomocy technicznej, pożyczek, *venture capital* i poręczeń. Wymienione instrumenty mają być oferowane na zasadach konkurencyjności. Odpowiedzią na taką potrzebę jest inicjatywa JEREMIE, której celem jest zachęcenie państw członkowskich UE do częściowego przeznaczania środków w ramach funduszy strukturalnych na instrumenty finansowe. W Polsce inicjatywa JEREMIE nie jest częścią dodatkowych środków pochodzących z Unii Europejskiej, ale wydzieloną formą wsparcia.

3. Realizacja inicjatywy JEREMIE w Polsce

W latach 2007–2013 inicjatywa JEREMIE stanowiła część środków w ramach regionalnych programów operacyjnych, przeznaczonych na rozwój przedsiębiorczości. Proces wdrażania rozpoczął się w 2009 r. Główne korzyści, jakie przynosi JEREMIE, to przede wszystkim efektywniejsze wykorzystanie funduszy unijnych oraz wzrost aktywności funduszy kapitałowych i poręczeniowych na rzecz sektora MŚP. Istotnym faktem jest również to, że poprzez inicjatywę JEREMIE banki spółdzielcze i komercyjne w Polsce stopniowo wchodzi na rynek instrumentów inżynierii finansowej wspieranych przez środki publiczne. JEREMIE to swoiste *perpetuum mobile*, gdyż raz wydane środki powracają i mogą być inwestowane ponownie (Ćwikła, 2012, s. 90).

Realizacja inicjatywy JEREMIE w Polsce opóźniła się ze względu na problemy natury prawnej i przeciągające się negocjacje pomiędzy kandydatem na menedżera funduszu – Europejskim Funduszem Inwestycyjnym – a województwami. Ze względu na pojawiające się odmienności, które dotyczyły obowiązków różnych stron i zapisów umów oraz braku zaufania, wszystkie województwa zrezygnowały z oferty Europejskiego Banku Inwestycyjnego i zdecydowały, aby wyłonić menedżera funduszu w konkursie. W 2009 roku ogłoszono pierwszy konkurs. W prawie wszystkich województwach, które wdrażały inicjatywę JEREMIE, wygrał Bank Gospodarstwa Krajowego (jedynie w województwie kujawsko-pomorskim menedżerem jest Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy).

Menedżer funduszu to podmiot, który odpowiada za wybór i współpracę z pośrednikami finansowymi, oferującymi instrumenty zwrotne inwestorom prywatnym. Interesujący jest fakt, że wszystkie województwa oprócz pomorskiego zdecydowały

się na wykorzystanie wsparcia w ramach funduszy poręczeniowych (PAG Unicon-sult, 2010, s. 121).

JEREMIE wdrażany był w latach 2007–2013 w sześciu województwach w ramach regionalnych programów operacyjnych i wydzielonych specjalnie działań (rys. 3).

Rysunek 3. Działania regionalnych programów operacyjnych,
w ramach których realizowana była inicjatywa JEREMIE
w latach 2007–2013

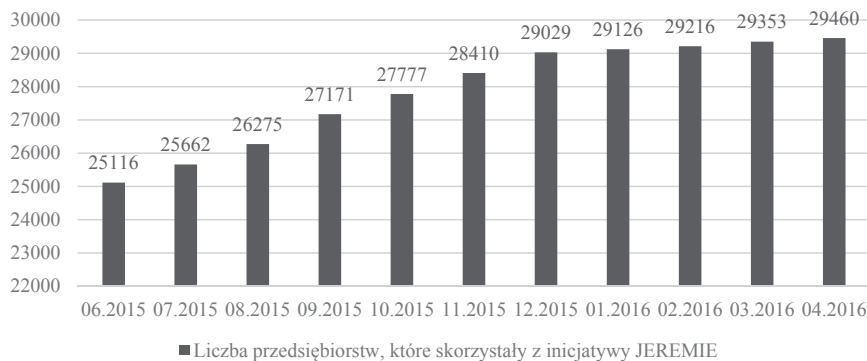
woj. dolnośląskie	• RPO WD Działanie nr 1.3. Wsparcie odnawialnych instrumentów finansowych dla MSP
woj. wielkopolskie	• WPRO Działanie 1.3. Rozwój systemu finansowych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości
woj. pomorskie	• RPO WP Działanie 1.3. Pozadotacyjne instrumenty finansowe dla MSP
woj. łódzkie	• RPO WL Działanie 3.4. Rozwój otoczenia biznesu
woj. zachodniopomorskie	• WZP RPO Działanie 1.3. Zaawansowane usługi wsparcia dla przedsiębiorstw
woj. kujawsko-pomorskie	• RPO WKP Działanie 5.1. Instytucje otoczenia biznesu

Źródło: opracowanie własne na podstawie regionalnych programów operacyjnych.

Województwa, w których inicjatywa jest realizowana od 2009 r., to regiony o zdecydowanych różnicach w zakresie sektora pozabankowych instytucji finansowych (czyli m.in. funduszy inwestycyjnych). Zaczynając od województwa łódzkiego, w którym ta infrastruktura jest najsłabiej rozwinięta, aż po województwo zachodniopomorskie, gdzie najlepiej funkcjonuje struktura funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Interesujący jest fakt, że Polska zdecydowała się na wdrażanie inicjatywy na szczeblu regionalnym jako jedyne państwo w Unii Europejskiej.

Liczba przedsiębiorstw korzystających z inicjatywy JEREMIE w Polsce wzrasta. Jak pokazują najnowsze dane, w porównaniu do czerwca 2015 roku w kwietniu 2016 roku liczba ta wzrosła o 17%, co jest dobrym wynikiem (rys. 4). Na taki stan rzeczy wpływ mają przede wszystkim działania promocyjne prowadzone przez pośredników finansowych, większa pula pieniędzy na inicjatywę, a także doświadczenie zdobyte przez przedsiębiorców w uzyskiwaniu pożyczek.

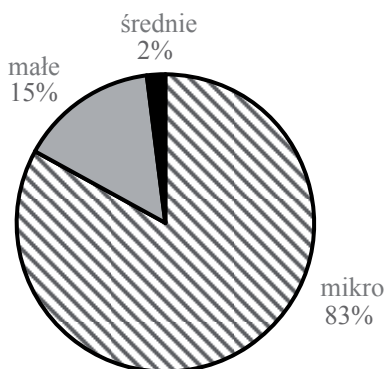
Rysunek 1. Liczba przedsiębiorstw korzystających z inicjatywy JEREMIE w Polsce (stan na kwiecień 2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.jeremie.com.pl> (dostęp: 20.04.2016).

W strukturze branżowej przedsiębiorstw korzystających z inicjatywy JEREMIE przeważają mikroprzedsiębiorstwa, które stanowią ponad 80% w całości przedsiębiorstw (rys. 5). Wynika to przede wszystkim z dużej dostępności programów w ramach JEREMIE, które są specjalnie dedykowane dla tej grupy. Najważniejszym jednak czynnikiem jest fakt, że pożyczki mogą uzyskać nawet przedsiębiorstwa nieposiadające zdolności kredytowej.

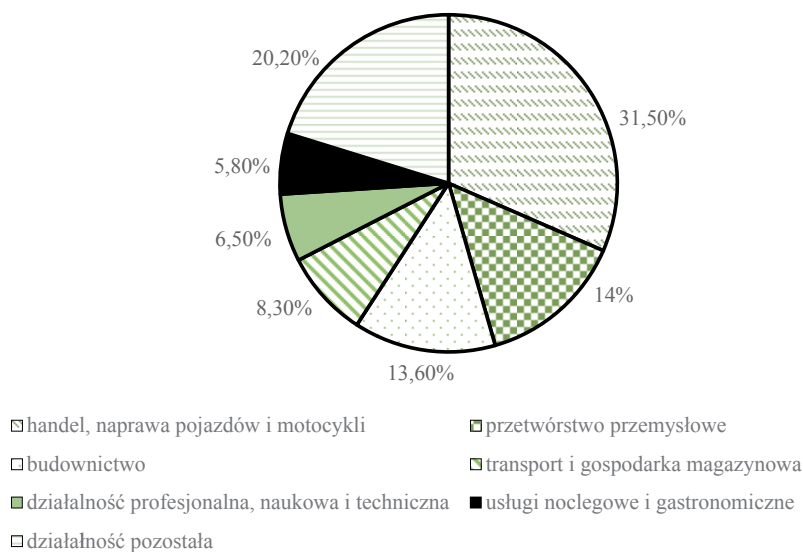
Rysunek 5. Struktura przedsiębiorstw z sektora MŚP korzystających z inicjatywy JEREMIE w Polsce (stan na 31.12.2015)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.jeremie.com.pl> (dostęp: 20.04.2016).

W strukturze branżowej przedsiębiorstw przeważają przedsiębiorstwa działające w handlu. Stanowią prawie jedną trzecią wszystkich podmiotów gospodarczych. Znaczącą grupę stanowią również przedsiębiorstwa z branży transportowej, przeszło jedną piątą całej struktury (rys. 6).

Rysunek 6. Struktura branżowa przedsiębiorstw z sektora MŚP korzystająca z inicjatywy JEREMIE (dane na 31.12.2015)

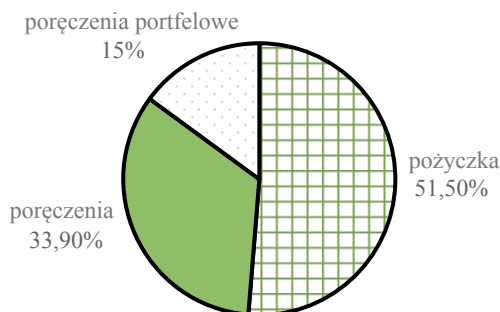


Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.jeremie.com.pl> (dostęp: 20.04.2016)

Najpopularniejszą formą wsparcia w ramach inicjatywy JEREMIE są pożyczki, których udzielono w sumie ponad 50% wszystkich przedsiębiorstw. Popularność tej formy wynika przede wszystkim z łatwości uzyskania (rys. 7).

Postawiony na początku artykułu cel został zrealizowany. Przedstawiono specyfikę finansowych instrumentów zwrotnych ze szczególnym uwzględnieniem inicjatywy JERMIE. Zaprezentowano również realizację tego mechanizmu w Polsce.

Rysunek 7. Wsparcie w ramach inicjatywy JEREMIE w Polsce według produktów (stan na 31.12.2015)



Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.jeremie.com.pl> (dostęp: 20.04.2016).

Rynek instrumentów inżynierii finansowej znajduje się obecnie w początkowej fazie rozwoju. Pierwsze doświadczenia z wdrażania inicjatywy JEREMIE wskazują na ich wzrastającą rolę w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Literatura

- Ćwikła, A. (2012). Wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej w sektorze MŚP na przykładzie inicjatywy JERMIE, *Zeszyty Naukowe ZPSB Firma i Rynek*, 1, 83–92.
- Kołosowska, B. (2013). *Finansowanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw ze źródeł pozabankowych*. Warszawa: Wyd. CeDeWu.
- Instytut Badań Strukturalnych (2012). *Analiza możliwości zastosowania zwrotnych mechanizmów finansowania inwestycji w perspektywie 2014–2020 w województwie śląskim*. Warszawa: Wyd. IBS.
- Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (2010). *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*. Gdańsk: Wyd. IBnGR.
- Lepczyński, B., Penczar, M. (2013). Znaczenie instrumentów zwrotnych w ograniczaniu luki finansowej i podnoszeniu bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstw z sektora MŚP, *Prace i Materiały Wydziału Zarządzania UG*, 4, 83–99.
- Pełka, W. (2012). Rola instrumentów inżynierii finansowej w alokacji funduszy Unii Europejskiej. *Studia BAS*, 3 (31), 223–240.

Policy & Action Group Uniconsult. (2010). *Ekspertyza dotycząca uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz system prawno-instytucjonalnego wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w Polsce Wschodniej*. Warszawa: PAG Uniconsult.

REPAYABLE FINANCIAL INSTRUMENTS FOR EXAMPLE JEREMIE INITIATIVE – USE AND APPLICATIONS FOR REGIONAL POLICY IN POLAND

Abstract

The article discusses issues related to financial instruments feedback, which are a relatively new tool by means of which are distributed funds from the European Union. The specificity of these instruments are shown on the example of the initiative JERMIE, which is addressed to the sector of small and medium-sized enterprises in Poland and is present only until 2009.

Translated by Paweł Łopatka

Keywords: financial instruments feedback, small and medium-sized enterprises, JEREMIE initiative

Kody JEL: D20, R10



Karol Mrozik*

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Piotr Idczak**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

OPTIMALIZACJA PROCESU DECYZYJNEGO DOTYCZĄCEGO KSZTAŁTOWANIA ZDOLNOŚCI RETENCYJNYCH ZLEWNI PRZY ZASTOSOWANIU METODY AHP

Streszczenie

W pracy na przykładzie zlewni (cieku wodnego) Skórzynki, zlokalizowanej w obrębie Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego, podjęto próbę wyznaczenia najkorzystniejszego wariantu ochrony przed powodzią, suszą i deficytem wody poprzez poprawę zdolności retencyjnych zlewni przy użyciu metody AHP. W analizie przyjęto cztery kryteria określające warunki osiągnięcia celu nadrzędnego (społeczno-ekonomiczne, retencyjne, środowiskowe, społeczne) oraz trzy alternatywne rozwiązania (zbiornik małej retencji, zabiegi agrotechniczne, systemy zagospodarowania wody deszczowej).

Na podstawie przeprowadzonych analiz wykazano, że najlepszym rozwiązaniem prowadzącym do poprawy retencyjności zlewni są zabiegi agrotechniczne, które powinny być priorytetowo traktowane w programach adaptacji do zmian klimatycznych.

Słowa kluczowe: retencyjność zlewni, AHP, planowanie w gospodarowaniu wodami, Skórzynka, Potok Junikowski

* E-mail: kmrozik@up.poznan.pl.

** E-mail: piotr.idczak@ue.poznan.pl.

Wprowadzenie

Zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (2014) z perspektywą do 2020 r. stan oraz dostępność zasobów wód powierzchniowych i podziemnych będą jednym z najważniejszych środowiskowych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz zahamowania utraty różnorodności biologicznej. Kwestię zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi jako czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego rozpatrywali także Mrozik, Przybyła, Szczepański, Napierała, Idczak (2014, s. 130–140). Stwierdzili, iż racjonalizacja gospodarowania zasobami wodnymi jest jednym z czynników decydujących o występowaniu pożądanego (ilościowo i jakościowo) zasobu gospodarczego (wody) wpływającego na wzrost zatrudnienia, a tym samym rozwój społeczno-gospodarczy w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym (Mrozik i in., 2014, s. 139).

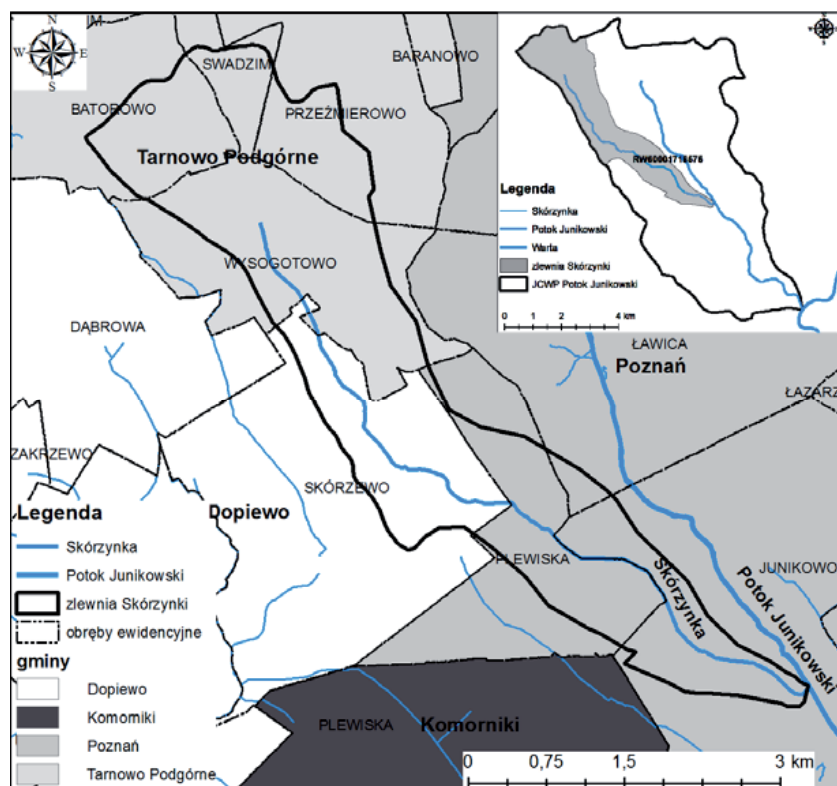
Odnutowywane na terenie Polski coraz częściej występujące powodzie i susze, zwłaszcza w kontekście prognozowanych zmian klimatu, wymagają dostosowania nie tylko sektora gospodarki wodnej, ale całej gospodarki narodowej. W kierunku interwencji 1.2. *Gospodarowanie wodami dla ochrony przed: powodzią, suszą i deficytem wody* wspomnianej wyżej strategii wśród zadań wymienia się m.in. opracowanie i wdrażanie programów zwiększania naturalnej i sztucznej retencji wodnej, mających na celu zwiększenie pojemności retencyjnej zlewni w celu spowalniania spływu powierzchniowego. Jednocześnie w związku z koniecznością wdrożenia mechanizmów wartościowania usług ekosystemów do sektora gospodarki wodnej przewiduje się warunkowanie podejmowania decyzji również z wykorzystaniem kosztów wynikających ze zmian zasobów wodnych.

Nowe wyzwania dotyczące planowania w gospodarowaniu wodami zmuszają do poszukiwania nowych (w domyśle: lepszych od dotychczasowych, uwzględniających dodatkowo m.in. koszty środowiskowe i świadczenia ekosystemów) rozwiązań umożliwiających optymalizowanie procesu decyzyjnego. Możliwości takie, w kontekście planowania małej retencji wodnej (analizując dotychczasowe zastosowania), zdaje się zapewniać metoda AHP (Yang, Ding, Hou, 2013, s. 657–674; Ouma, Tateishi, 2014, s. 1515–1545; Zawilski, Sakson, 2013, s. 10–23), co weryfikuje niniejszy artykuł.

1. Obszar objęty badaniami

Zlewnia Skórzynki położona jest w granicach gmin wiejskich Tarnowo Podgórne (obróby ewidencyjne Wysogotowo, Batorowo, Swadzim, Przeźmierowo) i Dopiewo (Skórzewo) oraz miasta Poznań (Plewiska, Ławica, Junikowo) (rys. 1). W zlewni o powierzchni 10,4 km² obserwuje się intensywnie zachodzące zjawisko suburbanizacji, przejawiającej się m.in. dynamicznym wzrostem powierzchni zabudowanych i zurbanizowanych, kosztem użytków rolnych. Tereny zabudowy mieszkaniowej wraz z zabudową usługową i przemysłową oraz terenami komunikacyjnymi zajmują 54%, a użytki rolne zaledwie 31% zlewni.

Rysunek 1. Położenie zlewni Skórzynki na tle podziału administracyjnego i granicy JCWP Potok Junikowski



Źródło: opracowanie własne.

Skórzynka jest dopływem Potoku Junikowskiego. Potok Junikowski stanowi jednolitą część wód powierzchniowych (JCWP o europejskim kodzie PLRW60001718576) w regionie wodnym Warty. Jest to potok nizinny piaszczysty (typ 17), uznany za silnie zmienioną część wód. Jego stan został określony jako zły. Jednocześnie Potok Junikowski jest zagrożony nieosiągnięciem celów środowiskowych wskazywanych w Ramowej Dyrektywie Wodnej. Dla cieku przewiduje się (ze względu na silne zmiany morfologiczne) derogacje czasowe z uwagi na brak możliwości technicznych oraz dysproporcjonalne koszty związane z renaturyzacją cieku (obszar silnie zurbanizowany w aglomeracji poznańskiej).

Zlewnia Skórzynki znajduje się w strefie priorytetowej rozwoju małej retencji. Jednocześnie występują tam lokalne problemy z podtopieniami i susze, co uzasadnia główny cel działań analizowanych w pracy, tj. ochronę przed powodzią, suszą i deficytem wody, podniesienie retencyjności zlewni rzecznej (Mrozik, Przybyła, 2013, s. 170–175; Przybyła, Bykowski, Mrozik, Napierała, 2011, s. 769–786).

2. Metoda analitycznego procesu hierarchicznego

Założone cele można osiągnąć, stosując różne rozwiązania, niekiedy nawet bardzo odmienne pod względem przyjętego zakresu prowadzonych prac lub wybranej technologii. Od decydenta wymaga się w tym miejscu rozważenia wszystkich możliwych rozwiązań, które w pełni uwzględnią sekwencję działań służących osiągnięciu planowanego efektu końcowego oraz wskazania wariantu będącego rozwiązaniem najlepszym z możliwych. Rozwiązanie to powinno w sposób najbardziej optymalny doprowadzić do oczekiwanego rezultatu przy uwzględnieniu skuteczności w realizacji założonego celu. Takie przedstawienie sprawy powoduje, że przy założeniu neutralności wobec procesu decyzyjnego należy dokonać obiektywnego wyboru, tj. rozwiązać problem decyzyjny.

Popularną metodą wykorzystywaną do wspomagania wyboru wariantów decyzyjnych jest zaproponowana przez Saaty'ego (2000) metoda analitycznego procesu hierarchicznego (AHP – ang. *analytic hierarchy process*). Podejście to łączy w sobie elementy matematyki oraz psychologii. Dzięki temu możliwe jest rozwiązywanie problemów decyzyjnych, które mają charakter wieloaspektowy i łączą w sobie elementy ilościowe i jakościowe. AHP opiera się na symbolicznym modelu hierarchicznym, tzn. do rozwiązywania problemów decyzyjnych wykorzystuje wielo-

poziomową strukturę hierarchiczną. Jej konstrukcja polega na określeniu składowych (elementów) danego problemu i ich pogrupowaniu w jednorodne zbiory. Następnie dokonuje się ich porządkowania na odpowiednich poziomach i według łączących ich zależności. W ten sposób uzyskuje się uproszczony model rzeczywistości, w którym poszczególne elementy problemu decyzyjnego są wyodrębnione, ale jednocześnie połączone według występujących między nimi relacji (Prusak, Stefanów, 2014). W praktyce polega to na dekompozycji problemu na części składowe, a następnie zebraniu różnych opinii od decydentów i ich wyrażeniu za pomocą metody opartej na tzw. macierzy parzystych porównań. Kluczowym elementem w tej metodzie są werbalne opinie uczonych i ekspertów, istniejące pomiary i dane statystyczne niezbędne do podjęcia decyzji. Wszystkie te informacje wyrażane przez ekspertów w postaci werbalnej przedstawiane są w postaci numerycznej za pomocą dziesięciostopniowej skali porównań Saaty'ego. Następnie tworzona jest macierz, która pozwala oszacować względne stopnie wzajemnych relacji analizowanych elementów hierarchii oraz w efekcie wybrać rozwiązanie będące najlepszym z punktu widzenia sformułowanego celu (Adamus, Gręda, 2005).

Analizy problemu decyzyjnego metodą AHP w niniejszym artykule dokonano z uwzględnieniem następujących faz¹:

- budowy modelu hierarchicznej struktury decyzyjnej – na najwyższym poziomie określano cel nadrzędny, na poziomie najniższym sprecyzowano rozważane warianty decyzyjne (rozwiązania), a na poziomie pośrednim wyznaczono kryteria decyzyjne (czynniki) wpływające na stopień realizacji celu nadrzędnego i wybór najlepszego rozwiązania,
- ocena przez porównania parami – z wykorzystaniem skali Saaty'ego zebrano oceny porównania parami kryteriów oraz wariantów decyzyjnych dokonanych przez ekspertów²,
- dokonanie obliczeń oraz wygenerowanie wyników za pomocą oprogramowania *Super Decision*,

¹ Podobne podejście w działaniach z zakresu gospodarki wodnej i ochrony środowiska zastosowano m.in. w: (Zawilski, Sakson, 2013).

² W prowadzonej analizie wykorzystano opinie sześciu ekspertów (specjalistów z zakresu gospodarki wodnej, inżynierii środowiska, kształtowania i ochrony środowiska, planowania przestrzennego oraz ekonomii i zarządzania). Agregacja wyników nastąpiła na podstawie metody behawioralnej. Więcej na ten temat zob. (Prusak, Stefanów, 2014, s. 212–217).

- rangowanie wariantów decyzyjnych (rozwiązań) – sklasyfikowanie poszczególnych rozwiązań w świetle przyjętych kryteriów pod względem ich udziału w osiągnięciu celu nadrzędnego oraz wskazanie rozwiązania najlepszego.

3. Strukturyzacja problemu decyzyjnego

Punktem wyjścia w metodzie AHP jest strukturyzacja analizowanego problemu decyzyjnego, która najczęściej sprowadza się do opracowania hierarchicznego modelu decyzyjnego (rys. 2). Na najwyższym poziomie hierarchii decyzyjnej znajduje się cel nadrzędny, którym w tym przypadku jest ochrona przed powodzią, suszą i deficytem wody poprzez poprawę zdolności retencyjnych zlewni rzeki Skórzynki. Z kolei na najniższym poziomie umiejscowione są różne rozwiązania (rozważane warianty decyzyjne), mające doprowadzić do osiągnięcia postawionego celu. W prowadzonej analizie przyjęto, że podniesienie zdolności retencyjnej zlewni może nastąpić w efekcie wdrożenia trzech alternatywnych rozwiązań:

- budowy zbiornika małej retencji (o powierzchni około 1,15 ha),
- zastosowania określonych zabiegów agrotechnicznych (np. głęboszowanie, spulchnianie, wsiewki poplonowe, uprawa konserwująca),
- wprowadzenia zdecentralizowanych systemów zagospodarowania wody deszczowej (m.in. skrzynki rozsączające, studnie chłonne, beczki, cysterny lokalizowane na działkach inwestora).

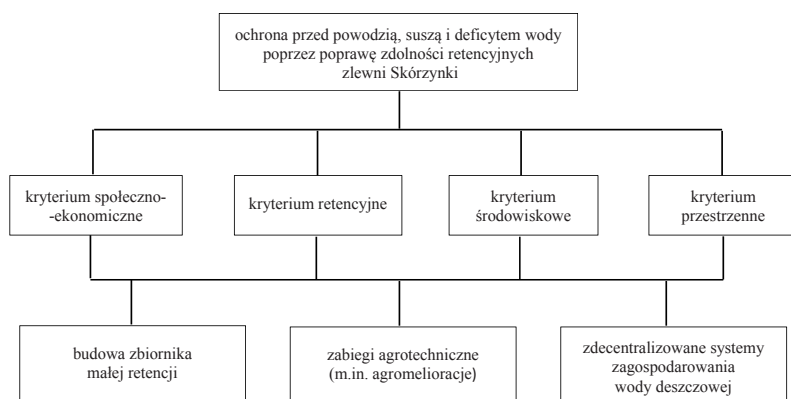
Poziomy pośrednie w modelu hierarchicznym AHP zajmują kryteria warunkujące ocenę i wybór rozwiązań. Często nazywane są czynnikami składowymi problemu decyzyjnego, ponieważ wpływają bezpośrednio na stopień realizacji celu nadrzędnego i wybór najlepszego wariantu.

W prowadzonej analizie przyjęto cztery kryteria (czynniki) określające warunki osiągnięcia celu nadrzędnego.

- Kryterium społeczno-ekonomiczne – jego rola w procesie decyzyjnym polega na weryfikacji skuteczności i ekonomiczności planowanych działań. Określane jest poprzez efektywność ekonomiczną, która jest miarą korzyści netto dla społeczeństwa wynikających z realizacji określonego przedsięwzięcia. Efektywność ekonomiczna uwzględnia nie tylko wielkości związane z przepływami pieniężnymi, ale obejmuje również koszty i korzyści społeczne, które mają bezpośredni lub pośredni związek z przedsięwzięciem. Ponadto często wykorzystywana jest do

weryfikacji racjonalności wydatkowania środków publicznych, a także do oceny adekwatności przyjętych rozwiązań pod kątem ich skuteczności w osiąganiu zamierzonego celu (Idczak, Mroziak, 2014). Z punktu widzenia tego kryterium najlepszym rozwiązaniem będzie to, które przyczyni się do poprawy retencyjności zlewni przy najniższym koszcie społecznym lub wygeneruje określone korzyści społeczne³.

Rysunek 2. Struktura hierarchiczna problemu decyzyjnego



Źródło: opracowanie własne.

- Kryterium retencyjne – uwzględniające działania ograniczające potencjalne straty spowodowane podtopieniami, pozwalające na zwiększenie zasobów wód dyspozycyjnych bądź przyczyniające się do ograniczenia odpływu i podniesienia zwierciadła wód gruntowych, zmniejszające ryzyko powodziowe⁴.
- Kryterium środowiskowe – obejmujące podejście horyzontalne w procesie podejmowania decyzji. Wybór optymalnego wariantu powinien nastąpić w kontekście zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju. Oznacza to, że przyjęte rozwiązanie powinno w sposób umiejętny godzić potrzeby wynikające z postępującej urbanizacji z koniecznością zachowania środowiska przyrodniczego w możliwie

³ Z przeprowadzonej analizy wynika, że rozwiązaniem najbardziej korzystnym dla społeczeństwa, tj. umożliwiającym osiągnięcie założonego celu przy najniższym koszcie, jest wprowadzenie określonych zabiegów agrotechnicznych. Więcej zob. (Idczak, Mroziak, 2015).

⁴ W ramach tego kryterium uwzględniono takie aspekty jak: ilość dodatkowo retencjonowanej wody, redukcja kulminacji fali powodziowej.

najmniej zmienionej postaci. Inaczej mówiąc, kryterium to warunkuje realizację inwestycji w zakresie jej oddziaływania na środowisko. Pozwala wskazać, czy ingerencja przedsięwzięcia w środowisko naturalne została zaplanowana w sposób optymalny, a także czy uzyskane korzyści zrekompensują straty środowiskowe, których najczęściej nie można uniknąć⁵.

- Kryterium przestrzenne – odnosi się do charakteru podejmowanych działań, które muszą uwzględniać specyfikę przestrzeni i odpowiadać w sposób precyzyjny istniejącym uwarunkowaniom przestrzennego zagospodarowania. W tym zawiera się także wymóg uwzględnienia długofalowego planowania zagospodarowania przestrzeni jako czynnika warunkującego zrównoważony rozwój przestrzeni podmiejskich. Kryterium to powinno stanowić funkcję koordynatora i weryfikatora (Markowski, 2011) podejmowanych działań ukierunkowanych na poprawę zdolności retencyjnych. Oznacza to, że planowane działania muszą nie tylko spełniać wymagania postanowień lokalnych dokumentów planowania przestrzennego, ale również powinny być dopasowane do specyfiki terenu.

4. Wyniki

Przeprowadzone prace analityczne umożliwiły oszacowanie współczynników wagowych dla kryteriów oraz współczynników wagowych rozwiązań względem założonego w badaniach celu (tab. 1). Punktem wyjścia było przeprowadzenie pomiaru trudno mierzalnych kryteriów i wariantów rozwiązań. W tym celu wyrażone w postaci werbalnej opinii ekspertów przedstawiono w postaci numerycznej za pomocą skali porównań Saaty'ego. Następnie dokonano porównań parami i wyznaczono wektory priorytetów dla wszystkich możliwych zależności.

W pierwszym przypadku uzyskane wyniki wskazują, że najważniejszym dla decydentów kryterium w zakresie osiągnięcia założonego celu jest kryterium retencyjne. Na drugim miejscu uplasowało się kryterium społeczno-ekonomiczne. Z kolei najmniej istotne w ochronie przed powodzią, suszą i deficytem wody poprzez podnoszenie retencyjności zlewni jest kryterium przestrzenne. Można zatem stwierdzić, że kryterium retencyjne było kryterium decydującym przy wyborze rozwiązań

⁵ W ramach tego kryterium uwzględniono takie aspekty jak: oddziaływanie na obszary chronione, w tym obszary sieci Natura 2000, zagrożenia dla siedlisk przyrodniczych, oddziaływanie na cele ochrony wód w rozumieniu Ramowej Dyrektywy Wodnej.

kształtujących retencję zlewni rzeki Skórzynki w celu ochrony przed powodzią, suszą i deficytem wody.

W przypadku rozpatrywanych rozwiązań kształtujących zdolności retencyjne zlewni najlepsze okazały się zabiegi agrotechniczne.

Tabela 1. Wyniki procesu porównań parami dla przyjętej hierarchii decyzyjnej

Lp.	Wyszczególnienie	Cel
		ochrona przed powodzią, suszą i deficytem wody poprzez poprawę retencyjności zlewni
1.	Kryteria	
1.1.	retencyjne	0,3035
1.2.	przestrzenne	0,0376
1.3.	społeczno-ekonomiczne	0,1125
1.4.	środowiskowe	0,0464
2.	Rozwiązania	
2.1.	budowa zbiornika małej retencji	0,0955
2.2.	zabiegi agrotechniczne (m.in. agromelioracje)	0,3625
2.3.	zdecentralizowane systemy zagospodarowania wody deszczowej	0,0420

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 2 przedstawiono wskaźniki syntetyczne przedstawiające główny cel prowadzonych analiz. Wskaźnik wagowy prezentuje procentowy udział danego rozwiązania w zakresie osiągnięcia założonego celu. Natomiast wskaźnik idealny bezpośrednio wskazuje na rozwiązania priorytetowe⁶. Rozwiązanie o najwyższym priorytecie, czyli zabiegi agrotechniczne, w świetle przyjętych kryteriów jest najlepszym rozwiązaniem prowadzącym do poprawy retencyjności zlewni. Podobne rezultaty uzyskano przy ocenie efektywności ekonomicznej różnych rozwiązań kształtujących zdolności retencyjne zlewni (Idczak, Mroziak, 2015).

⁶ Wskaźnik ten powstaje w wyniku przekształcenia współczynnika wagowego w taki sposób, że największa wartość współczynnika wagowego przyjmuje wartość 1, a pozostałe odpowiednio mniejsze liczby ułamkowe (Prusak, Stefanów, 2014, s. 212–217).

Tabela 2. Wskaźniki syntetyczne analizy AHP

Nazwa rozwiązania	Wskaźnik idealny	Wskaźnik wagowy	Ranga
budowa zbiornika małej retencji	0,2635	0,1910	2
zabiegi agrotechniczne (m.in. agromelioracje)	1,0000	0,7249	1
zdecentralizowane systemy zagospodarowania wody deszczowej	0,1160	0,0841	3

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała, że metoda AHP umożliwia optymalizowanie procesu decyzyjnego w zakresie planowania ochrony przed powodzią, suszą i deficytem wody poprzez działania zwiększające retencyjność zlewni podlegających intensywnej suburbanizacji.

Należy jednak zaznaczyć, że specyfika tej metody polega na wskazywaniu poziomu istotności poszczególnych rozwiązań oraz kryteriów przez osoby posiadające szeroką wiedzę ekspercką. Zamierzenia ekspertów mogą być czasem odmienne od działań planowanych przez decydentów.

Zastosowanie metody AHP pozwoliło na wykorzystanie wiedzy i doświadczenia specjalistów z zakresu gospodarki wodnej, inżynierii środowiska, kształtowania i ochrony środowiska, planowania przestrzennego oraz ekonomii i zarządzania, co jest kluczem do sukcesu w każdym procesie decyzyjnym i podstawową zaletą tej metody wielokryterialnej w porównaniu do powszechnie stosowanych metod wykorzystujących najczęściej jedno kryterium agregujące wszystkie istotne konsekwencje problemu.

W przyszłości celowe wydaje się zebranie ocen porównania parami kryteriów oraz wariantów decyzyjnych także od decydentów i osób, które będą włączone w proces realizacji zakładanych działań.

Jednocześnie w pracy wykazano, że dla założonego celu najważniejsze są tzw. kryteria retencyjne uwzględniające m.in. takie aspekty jak: ilość dodatkowo retencjonowanej wody oraz redukcja kulminacji fali powodziowej.

Zgodnie z zaproponowaną metodyką najlepszym rozwiązaniem prowadzącym do poprawy retencyjności zlewni w celu ochrony przed powodzią, suszą i deficytem

wody są zabiegi agrotechniczne, które powinny być priorytetowo traktowane w programach adaptacji do zmian klimatycznych.

Literatura

- Adamus, W., Gręda, A. (2005). Wspomaganie decyzji wielokryterialnych w rozwiązywaniu wybranych problemów organizacyjnych i menedżerskich. *Badania Operacyjne i Decyzje*, 2.
- Idczak, P., Mroziak, K. (2014). Ocena efektywności kosztowej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej jako sposobu ograniczania zagrożenia powodziowego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 367.
- Idczak, P., Mroziak, K. (2015). Wykorzystanie dynamicznego kosztu jednostkowego do oceny efektywności ekonomicznej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej na terenach zurbanizowanych. *Ekonomia i Środowisko*, 53, 2.
- Markowski, T. (2011). *Terytorialny wymiar zintegrowanej polityki rozwoju – oczekiwania i wyzwania wobec planowania i systemu instytucjonalnego* – referat wygłoszony podczas posiedzeniu plenarnego KPZK w Warszawie w dniu 13.09.2011. Pobrane z: http://www.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/228f458048511957a85bac91f205df23/T_Markowski_Terytorialny_wymiar_zint_polityki_rozwoju_13092011.pdf?MOD=AJPERES (6.06.2013).
- Mroziak, K., Przybyła, Cz. (2013). *Mała retencja w planowaniu przestrzennym*. Poznań: Pro-druk.
- Mroziak, K., Przybyła, Cz., Szczepański, P., Napierała, M., Idczak, P. (2014). Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, 339.
- Ouma, Y.O., Tateishi, R. (2014). Urban flood vulnerability and risk mapping using integrated multi-parametric AHP and GIS: Methodological overview and case study assessment. *Water*, 6.
- Prusak, A., Stefanów, P. (2014). *AHP – analityczny proces hierarchiczny. Budowa i analiza modeli decyzyjnych krok po kroku*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Przybyła, Cz., Bykowski, J., Mroziak, K., Napierała, M. (2011). Rola infrastruktury wodno-melioracyjnej w procesie suburbanizacji. *Ochrona Środowiska*, 13, 1.
- Saaty, T.L. (2000), *Fundamentals of decision making and priority theory with the Analytic Hierarchy Process*. Pittsburgh: RWS Publications.

- Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko perspektywa do 2020 r. (2014). Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Środowiska. Pobrane z: http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/008_3_Strategia_Bezpieczenstwo_Energetyczne_i_Srodowisko_2020.pdf.
- Yang, X.-L., Ding, J.-H., Hou, H. (2013). Application of a triangular fuzzy AHP approach for flood risk evaluation and response measures analysis. *Nat. Hazards*, 68.
- Zawilski, M., Sakson, G. (2013). Wybór metody modernizacji systemu kanalizacyjnego przy wykorzystaniu metody AHP. *Ekonomia i Środowisko*, 47, 4.

OPTIMISATION OF THE DECISION-MAKING PROCESS CONCERNING THE SHAPING OF WATER RETENTION CAPACITY OF THE CATCHMENT – EXAMPLES OF AHP METHOD

Abstract

In the work on the example of the Skórzynka catchment located within the Poznań Metropolitan Area an attempt to determine the most profitable variant of protection against flood, drought and water shortage through the improvement of water retention capacity of the catchment using AHP method was made.

In the analysis four (socioeconomic, retention, environmental, social) criteria indicating the conditions of achieving the most important objective were adopted, and three alternative solutions (small water retention reservoir, agrotechnical measures, storm water management systems).

On the basis of conducted analyses it was shown that the best solution leading to the improvement of water retention capacity of the catchment are agrotechnical measures which should be treated as a priority in climate change adaptation programmes.

Translated by Karol Mrozik

Keywords: water retention capacity, catchment, AHP, planning in water management, Skórzynka watercourse, Potok Junikowski stream

Kody JEL: O22, Q01, Q25

Praca zrealizowana w ramach projektu badawczego NCN nr 2013/09/D/HS4/01858.



Olga Okrzesik*

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza

INNOWACJE SPOŁECZNE A KAPITAŁ SPOŁECZNY W POLSCE

Streszczenie

W artykule przedstawiono pojęcie innowacji, w tym innowacji społecznych. Rozwój gospodarczy i społeczny kraju istotnie wpływa na rozwój innowacji, które przenikają do społeczeństwa, tym samym powodując rozwój kapitału społecznego. W artykule scharakteryzowano typy innowacji oraz zdefiniowano istotę kapitału społecznego. Celem publikacji jest usystematyzowanie wiedzy z zakresu innowacji, w tym innowacji społecznych i kapitału społecznego. W opracowaniu opisano programy wspierające innowacje społeczne w Polsce w latach 2014–2020.

Słowa kluczowe: innowacje, innowacje społeczne, kapitał społeczny

Wprowadzenie

Rozwój społeczno-gospodarczy w Polsce ma istotny wpływ na rozwój i upowszechnianie innowacji w wielu różnych sferach. Innowacje mają charakter społeczny, to społeczeństwo przecież kreuje i absorbuje innowacje. Kapitał społeczny ma niebagatelne znaczenie w czasach, gdzie wiedza, innowacje i edukacja stają się czynnikami decydującymi o przyszłości i dobrobycie poszczególnych społeczeństw, narodów i ludzkości. Działalność innowacyjna uważana jest obecnie za warunek

* E-mail: Okrzesik.olga@gmail.com.

wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, dlatego znajduje się w centrum uwagi rządów i społeczeństw większości państw (Matusiak, 2005, s. 3–5). Państwo koncentruje się na rozwoju kapitału społecznego, który łączy się z innowacjami społecznymi, na zasadzie sprzężeń zwrotnych.

Istotną rolę w tym zakresie odgrywają środki z funduszy Unii Europejskiej, stąd w pierwszej i drugiej części artykułu prezentuje istotę innowacji oraz istotę kapitału społecznego. Natomiast w trzeciej części przedstawiono programy wspierające innowacyjność społeczną w Polsce w latach 2014–2020. Celem publikacji jest usystematyzowanie wiedzy z zakresu innowacji, w tym innowacji społecznych i kapitału społecznego, oraz programów wspierających innowacyjność społeczną w Polsce. Ze względu na rozmiar opracowania, ma ono charakter wysoce syntetyczny.

1. Innowacje – eksplikacja pojęcia

Innowacje w literaturze przedmiotu pojmowane są bardzo szeroko. Za prekursora innowacji uznaje się ekonomistę Schumpetera, który przedstawił obszernie ujęcie innowacji. Według niego innowacja to:

- wprowadzenie do produkcji nowych wyrobów lub udoskonalenie już istniejących,
- wprowadzenie nowej lub udoskonalonej metody produkcji,
- otwarcie nowego rynku,
- zastosowanie nowego sposobu sprzedaży lub zakupów,
- zastosowanie nowych surowców lub półfabrykatów,
- wprowadzenie nowej organizacji produkcji (Jasiński, 2006, s. 9).

Podobnie szerokie podejście reprezentują m.in. Allen, Kotler, Drucker i Rogers, pisząc, że innowacja:

- to wprowadzenie do szerokiego użytku nowych produktów, procesów lub sposobów postępowania,
- przenika przez wszystkie strefy działalności firmy, może więc swym zakresem obejmować zmiany wzoru produktu, metody marketingu, oferowanej ceny, usługi czy zmiany w organizacjach i metodach zarządzania,
- to idea, praktyka lub obiekt, który jest postrzegany jako nowy przez daną osobę lub inną jednostkę przejmującą,

- odnosi się do jakiegokolwiek dobra, usługi lub pomysłu, który jest postrzegany przez kogoś jako nowy, przy czym pomysł może istnieć od dawna, ale stanowi innowację dla danej osoby (Jasiński, 2006, s. 9; Drucker, 1992, s. 39; Howaniec, Okrzesik, 2015, s. 70).

Najczęściej identyfikowane typy innowacji to:

- innowacje procesowe, polegające na wprowadzaniu nowych metod wytwarzania lub dostarczania produktów, zwiększają podaż oferowanych produktów czy usług,
- innowacje produktowe, polegające na udoskonaleniu wyrobu już produkowanego lub wprowadzeniu nowego produktu w miejsce dotychczas używanego,
- innowacje marketingowe, polegające na wprowadzeniu nowych lub istotnie udoskonalonych metod sprzedaży lub marketingu,
- innowacje organizacyjne, polegające na wprowadzeniu nowych lub istotnych udoskonaleń w strukturze przedsiębiorstwa lub metodach zarządzania,
- innowacje społeczne, wyrażają się w zmianach zachodzących w strukturze społecznej ludności, we wzorach obyczajowych, postawach ludzkich, a nawet ogólnej kulturze narodu (Pomykański, 1997, s. 19–24; Howaniec i in., s. 8; Griffin, 1996, s. 427–428; Podręcznik OSLO, 2005, s. 20).

Wszystkie wyżej wymienione typy innowacji wzajemnie się uzupełniają i przenikają na zasadzie sprzężeń zwrotnych. Innowacje cechują się wprowadzaniem zmian w zakresie techniki, technologii, organizacji oraz w społeczeństwie. Natomiast efekty innowacji technicznych, technologicznych i organizacyjnych wpływają na obyczaje, kulturę, styl i poziom życia ludzi. Tworzą nową kulturę społeczną, nowe wartości dla gospodarki i społeczeństwa (Olejniczuk-Merta, 2013, s. 25).

Innowacje społeczne są zarówno społeczne w warstwie celów, jak i środków. Definiujemy je jako nowe idee (produkty, procesy, usługi, modele), które zaspokajają potrzeby społeczne, jednocześnie tworząc nowe społeczne relacje lub możliwości współpracy. Inaczej ujmując, są to innowacje korzystne dla społeczeństwa i podnoszące zdolność społeczeństwa do działania (Zadura-Lichota, 2013, s. 24).

Koncentrując się na innowacjach, w których mają duży udział grupy społeczno-zawodowe oraz społeczeństwo jako całość, zauważamy, że innowacje te mają specyficzne cechy: jasno sprecyzowany cel, przebieg i oczekiwany, spodziewany efekt społeczny. Przebieg tych innowacji ściśle powiązany jest z dużym zaangażowaniem.

zowaniem w jego realizację społeczeństwa (Boni, 2009, s. 2). Pojęcie innowacji nieustannie się przeobraża, pod wpływem wzrostu konkurencyjności, innowacyjności i podnoszenia poziomu dobrobytu społeczeństwa.

2. Kapitał społeczny a innowacje w społeczeństwie

W literaturze przedmiotu występuje wiele pojęć, interpretacji i koncepcji kapitału społecznego. Za prekursorów zajmujących się tym zagadnieniem, uznaje się m.in.: Hanifana, politologa Putnama, Bourdieu, Coleman, Woolcocka oraz Fukuyamę. Jedną z najbardziej znanych definicji jest ta przedstawiona przez Putnama „kapitał społeczny to te cechy organizacji społecznych, takich jak sieci (układy) jednostek lub gospodarstw domowych oraz powiązanych z nimi norm i wartości, które kreują efekty zewnętrzne dla całej społeczności” (Sierocińska, 2011, s. 70).

Kostro udowodnił, że kapitał społeczny określa realny zasób, którego istnienie ma znaczenie społeczne. Kostro wymienił następujące cechy kapitału społecznego:

- jest tworzony przy użyciu konkretnych zasobów materialnych, pracy oraz czasu,
- ma zdolność przekształcania jednych dóbr w korzyści niemożliwe do osiągnięcia w inny sposób,
- zasoby materialne, pracę oraz czas inwestuje się w stworzenie klimatu sprzyjającego wzajemnemu zaufaniu,
- od rodzaju relacji zależy czas jej trwania,
- znając rodzaj relacji (stopień trwałości kapitału społecznego), można przewidzieć niektóre sytuacje (Kostro, 2005, s. 1–18; Sierocińska, s. 73).

Wymienione cechy kapitału społecznego stanowią przesłankę do stwierdzenia, iż jest to kapitał posiadany przez każdą społeczność.

W dokumencie *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030* kapitał społeczny został zdefiniowany jako „potencjał zgromadzony w społeczeństwie i w jednostkach w postaci norm, wartości, zachowań i instytucji, tworzący podstawę budowania opartych na zaufaniu relacji społecznych, które sprzyjając współpracy, kreatywności i wymianie wiedzy, przyczyniają się do osiągnięcia celów, których osoby indywidualne nie byłyby w stanie samodzielnie zrealizować. Relacje te, tym samym, przyczyniają się do równoważenia oraz szybszego i stabilniejszego rozwoju

Polski” (*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, 2013, s. 122).

Nie ulega wątpliwości, że od kapitału społecznego, tj. mobilności ludzi i idei, elastyczności tworzenia wokół nowych idei zespołów, mobilizacji zasobów, kultury współdziałania, gotowości eksperymentowania, zaufania itp. zależy proces tworzenia i upowszechniania innowacji (Zadura-Lichota, s. 67; Preisner, Pindór, 2014, s. 2–4). Niewątpliwie należy podejmować działania prowadzące do zwiększania innowacyjności Polski, zwłaszcza w kontekście wzrostu konkurencyjności i podnoszenia poziomu dobrobytu społecznego.

3. Programy wspierające innowacje społeczne w Polsce w latach 2014–2020

W Polsce rozwój innowacji społecznych w dużej mierze uwarunkowany jest udziałem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Powstają programy, strategie, ukierunkowujące innowacyjne rozwiązania techniczne, technologiczne, środowiskowe i organizacyjne wspomagające aktywność społeczną, wspierające osoby bezrobotne i niepełnosprawne, regenerujące miasta, tworzące inkubatory przedsiębiorczości oraz zapobiegające wykluczeniom społecznym, np. wykluczeniom z rynku pracy. Wdrażanie innowacji społecznych przekłada się m.in. na polepszenie miejsca pracy oraz budowanie i rozwój społeczności lokalnych z udziałem społeczeństwa (Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, 2014, s. 5–6).

Podejmowane przez państwo istotne działania, nakreślone w strategii *Europa 2020*, promują zdolności innowacyjne, dla wsparcia inwestycji, dywersyfikacji gospodarki oraz zmian organizacji w kierunku produkcji i usług poprzez wzmocnienie powiązań między szkolnictwem wyższym, sektorem badań i systemem innowacji (Krajowy Program Badań, 2011, s. 2). Działania te zostały wskazane przez Komisję Europejską jako jedno z kluczowych obszarów wymagających interwencji w ramach procesu wdrażania strategii *Europa 2020* na szczeblu krajowym. Ten cel pomaga realizować m.in. Krajowy Program Badań w zakresie kierunków badań i prac rozwojowych, który pozwala na ukierunkowanie strumienia finansowania badań naukowych i prac rozwojowych na te dziedziny i dyscypliny naukowe, które mają największy wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy kraju (Krajowy Program Badań, 2011, s. 4).

Aby osiągnąć w Polsce cele założone w strategii *Europa 2020*, konieczne jest wdrażanie w perspektywie finansowej w latach 2014–2020 programów priorytetowo traktowanych przez Unię Europejską, tj. (www.kpk.gov.pl):

- COSME (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium Enterprises) – ułatwia uzyskanie finansowania na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, promuje przedsiębiorczość,
- Horyzont 2020 – wspiera rozwój europejskich innowacji o znaczeniu globalnym oraz wypracowanie przewagi konkurencyjnej gospodarki opartej na innowacjach; program dzieli się na trzy filary i obszary tematyczne: doskonałą bazę naukową (budżet ok. 25 000 mln euro), wiodącą pozycję w przemyśle, tj. w zakresie technologii prorozwojowych i przemysłowych, innowacje w przedsiębiorstwach (budżet ok. 17 000 mln euro) i ostatni trzeci obszar: wyzwania społeczne, np. zmiany demograficzne, dobrobyt społeczeństwa, bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo; innowacyjne i refleksyjne społeczeństwo oraz bezpieczne społeczeństwo (budżet ok. 30 000 mln euro),
- Kreatywna Europa – wsparcie sektora kreatywnego i kultury,
- Program na rzecz Zatrudnienia i Innowacji Społecznych „EaSI” – jest podstawą realizacji strategii *Europa 2020* w dziedzinie zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego, dzięki skoncentrowaniu się na innowacyjnych projektach o wymiarze ogólnoeuropejskim (www.kpk.gov.pl); istotą programu są innowacje społeczne, ze szczególnym naciskiem na działania skierowane do młodzieży.

Priorytetowe działania w ramach programu „EaSI” w latach 2014–2020 pomogą Polsce w modernizacji rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego oraz w zwiększeniu wskaźników zatrudnienia, zwłaszcza wśród ludzi młodych. Ważne zadania to wsparcie dla tworzenia nowych miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji pracowników, pomoc w adaptacji do zmian i przewidywanie restrukturyzacji, zwiększanie mobilności geograficznej oraz promowanie innowacji społecznych. Ideą programu jest wspomaganie wysiłków na rzecz projektowania oraz wdrażania reform rynku pracy i reform społecznych na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. W tym kontekście około 100 mln euro w ramach „EaSI” zostanie przeznaczonych na przeprowadzenie eksperymentów w najważniejszych obszarach polityki, takich jak zatrudnienie młodzieży lub włączenie grup znajdujących

cych się w niekorzystnej sytuacji oraz poprawa dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw. Łączny budżet programu „EaSI” do wykorzystania w ciągu siedmiu lat wynosi ok. 919 mln euro (www.kpk.gov.pl).

W odpowiedzi na potrzeby reform w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji, szkolnictwa wyższego, zdrowia i dobrego rządzenia powstał – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020. Wspiera innowacje społeczne i współpracę ponadnarodową oraz wdraża w Polsce inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych. Jest finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego i na realizację programu dla Polski przeznaczono 5 mld euro. Program wspiera obszary w zakresie:

- zatrudnienia i mobilności pracowników,
- włączenia społecznego i walki z ubóstwem, tj. poprawy efektywności wybranych polityk publicznych kluczowych z punktu widzenia strategii Europa 2020 i krajowych programów reform (np. modernizacja instytucji rynku pracy, rozwój polityki edukacyjnej, poprawa jakości działań skierowanych do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym),
- inwestowania w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie, np. poprzez zapewnienie kształcenia odpowiadającego potrzebom gospodarki, rynku pracy i społeczeństwa, podniesienie jakości studiów doktoranckich, zwiększenie otwartości i mobilności międzynarodowej, poprawę jakości dydaktyki i systemów zarządzania, rozwój kształcenia na kierunkach medycznych,
- wzmacniania sprawności i efektywności państwa,
- zwiększenia wykorzystania innowacji społecznych w ramach polityk publicznych (www.kpk.gov.pl).

Celem głównym tych programów jest poprawa jakości życia społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem zainteresowanych grup i obszarów, w których istnieje rzeczywista potrzeba innowacyjnych rozwiązań i podejmowania nowych inicjatyw społecznych. Wzrost współpracy międzysektorowej na poziomie lokalnym, regionalnym czy krajowym przekłada się na wzrost liczby wdrożeń innowacyjnych, rozwiązań technicznych oraz innowacyjnych produktów, usług pozwalających na rozwiązanie złożonych problemów społecznych.

Podsumowanie

Innowacyjność w gospodarce wychodzi poza sferę przedsiębiorstw, wkraczając szybkim krokiem do sfery społecznej. Społeczeństwo staje się źródłem innowacji, kreuje i absorbuje innowacje. Potencjał zgromadzony w ludziach (np. wykształcenie, doświadczenie) oraz potencjał zgromadzony w społeczeństwie w postaci norm zaufania oraz zaangażowania (zasoby kapitału społecznego) wpływa na skuteczność i efektywność kształtowania rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, regionu, społeczeństwa (Krajowy Program Badań, s. 21). Dostęp do funduszy unijnych w Polsce przekłada się na wzrost i rozwój społeczeństwa, kluczowe jest także zaangażowanie państwa. Innowacje społeczne generują wdrażanie nowych rozwiązań, przekładających się na poprawę jakości życia społeczeństwa i klimatu społeczno-gospodarczego.

Literatura

- Begg, D., Fisher, S., Dornbush, R. (1997). *Makroekonomia*. Warszawa: PWE.
- Boni, M. (red.). (2009). *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Byrska-Rapała, A., Gawel, B., Filipowicz, P., Korcyl, A., Kozarkiewicz, A., Pilch, A., Pindór, T., Posłuszny, K., Preisner, L., Wiernek, M. (2014). *Determinanty efektywności i skuteczności realizacji projektów w gospodarce*. Kraków: AGH Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (2013). Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.
- Drucker, P. (1992). *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. Warszawa: PWE.
- Griffin, R. (1996). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Howaniec, H., Okrzesik, O. (2015). *Współpraca nauka – biznes*. Bielsko-Biała: Wydawnictwo Akademii Techniczno-Humanistycznej.
- Jasiński, A. (2006). *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*. Warszawa: Difin sp. z o. o.
- Kostro, K. (2005). Kapitał społeczny w teorii ekonomicznej. *Gospodarka Narodowa*, 7–8. *Krajowy Program Badań, Założenia polityki naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa*. Załącznik do uchwały nr 164/2011 Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2011.

- Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE. Programy Ramowe Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014–2020* (2014). Warszawa.
- Matusiak, K. (red.) (2005). *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*. Warszawa: PARP.
- Olejniczuk-Merta, A. (2013). Innowacje społeczne. *Konsumpcja i Rozwój*, 1.
- Pomykański, A. (1997). *Innowacje*. Łódź: Politechnika Łódzka.
- Podręcznik OSLO (2005). *Proponowane zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*. Warszawa: DSIrN.
- Preisner, L., Pindór, T. (2014). Audyty środowiskowe jako instrumenty wspomagające system zarządzania środowiskowego. *Logistyka Odzysku*, 2 (11).
- Sierocińska, K. (2011). Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy. *Studia Ekonomiczne*, 1 (68). Polska Akademia Nauk. Instytut Nauk Ekonomicznych.
- Westland, J. (2008). *Global innovation management. A strategic approach*. New York: Palgrave.
- Zadura-Lichota, P. (2013). *Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*. Warszawa: PARP.
- www.kpk.gov.pl.

SOCIAL INNOVATIONS AND SOCIAL CAPITAL IN POLAND

Abstract

The article presents the concept of innovation, including social innovation. Economic and social development of the country significantly affects the development of innovations that permeate society, thus causing the development of social capital. The article defines the types of innovation, and defined the essence of social capital. The aim of the publication is to systematize the knowledge of innovation, including social innovation and social capital. The study describes programs to support social innovation in Poland in the years 2014–2020.

Translated by Olga Okrzesik

Keywords: innovation, social innovation, social capital

Kod JEL: 030



Katarzyna Przybyła*

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

AKTYWNOŚĆ INWESTYCYJNA POLSKICH MIAST WOJEWÓDZKICH

Streszczenie

W artykule dokonano próby określenia i oceny aktywności inwestycyjnej polskich miast wojewódzkich. Na podstawie grupy cech diagnostycznych (wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na mieszkańca, wydatki inwestycyjne gmin w relacji do gminnych wydatków ogółem, wydatki inwestycyjne gmin w relacji do dochodów własnych oraz wydatki inwestycyjne na 1 km²) skonstruowano taksonomiczne miary syntetyczne dla badanych miast. Badaniem objęto lata 2004–2014, okres ten to czas szczególnego nasilenia inwestycji, wywołany napływem środków unijnych. Badanie to jest istotne dla określenia dystansu dzielącego badane miasta pod względem wybranego aspektu rozwoju, umożliwia też wyodrębnienie grup miast o zbliżonym poziomie aktywności inwestycyjnej.

Słowa kluczowe: miasta wojewódzkie, samorządowe wydatki inwestycyjne

Wprowadzenie

Po reformie administracyjnej, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., powstało w Polsce 16 nowych województw, a jednocześnie 18 miast zaczęło pełnić funkcje ich stolic – miast wojewódzkich. 14 z nich, tj. Białystok, Gdańsk, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warsza-

* E-mail: katarzyna.przybyla@up.wroc.pl.

wa i Wrocław, jest jednocześnie siedzibą wojewody i siedzibą organów samorządu województwa. W dwóch województwach funkcje te zostały rozdzielone. W kujawsko-pomorskim Bydgoszcz jest siedzibą wojewody, a Toruń siedzibą sejmiku wojewódzkiego i urzędu marszałkowskiego. Podobnie jest w województwie lubuskim: Gorzów Wielkopolski to siedziba wojewody, zaś Zielona Góra organów samorządu województwa (Przybyła, 2014). Mimo iż wszystkie badane miejscowości, zgodnie z przyjętą klasyfikacją typologiczną (tab. 1), zaliczyć można do grona miast co najmniej wielkich, istnieją istotne różnice w ich wielkościach (tab. 2).

Tabela 1. Klasyfikacja typologiczna miast według ich wielkości

Typ	Podtyp	Klasa wielkości / liczba mieszkańców
Miasta małe	typu osiedlowego	do 5000
	bardzo małe	5000–10 000
	małe	10 000–20 000
Miasta średnie	półśrednie	20 000–50 000
	średnie	50 000–100 000
Miasta wielkie	duże	100 000–200 000
	bardzo duże	200 000–500 000
Miasta największe	bardzo wielkie	powyżej 500 000
	miasto stołeczne	

Źródło: Brol i in., 1990, s. 35.

W literaturze przedmiotu odnaleźć można szereg definicji rozwoju lokalnego i regionalnego (por. Klasik, 1996; Brol, 1998) i ich koncepcji (por. Kulczyk-Dynowska, 2011). O możliwościach rozwoju miast decyduje wiele czynników wpływających na poziom i tempo zachodzących procesów. Wśród uniwersalnych czynników rozwoju Kot (2003) wylicza nastawienie władz lokalnych do podejmowania różnorodnych inicjatyw. Patrzałek (1996), charakteryzując narzędzia oddziaływania samorządowych władz publicznych na rozwój lokalny, wśród instrumentów oddziaływania bezpośredniego wymienia przedsięwzięcia podejmowane przez organy samorządu terytorialnego występującego w roli dysponenta nakładów kapitałowych, m.in. inwestycje publiczne w dziedzinie infrastruktury technicznej lub społecznej. Inwestycje samorządowe, wpływając na procesy rozwojowe zachodzące w gminie, oddziałują na poziom jej konkurencyjności i jakość życia mieszkańców.

Tabela 2. Liczba ludności według miejsca zamieszkania
w badanych miastach w 2014 r.

Miasto	Liczba ludności
Warszawa	1 735 442
Kraków	761 873
Łódź	706 004
Wrocław	634 487
Poznań	545 680
Gdańsk	461 489
Szczecin	407 180
Bydgoszcz	357 652
Lublin	341 722
Katowice	301 834
Białystok	295 459
Toruń	203 158
Kielce	198 857
Rzeszów	185 123
Olsztyn	173 831
Gorzów Wlkp.	124 145
Opole	119 574
Zielona Góra	118 920

Źródło: dane GUS.

Celem artykułu jest próba określenia i porównania poziomu aktywności inwestycyjnej miast wojewódzkich Polski (w zakresie inwestycji publicznych). Badanie to jest istotne dla określenia dystansu dzielącego badane miasta pod względem wybranego aspektu rozwoju, umożliwia też wyodrębnienie grup miast o zbliżonym poziomie aktywności inwestycyjnej.

Badaniem objęto lata 2004–2014, czyli od wstąpienia Polski do UE do momentu, dla którego dostępne były najnowsze dane statystyczne. Warto zauważyć, że okres ten to czas szczególnego nasilenia inwestycji, wywołany napływem środków unijnych.

W badaniu posługiwano się sumami wartości majątkowych wydatków inwestycyjnych za cały okres badania, tj. lata 2004–2014.

Metoda badania

Pierwszy etap badania polegał na doborze¹ i wstępnej analizie wartości cech charakteryzujących wydatki inwestycyjne gmin. Analizie poddano:

1. Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na mieszkańca – relatywizacja wielkości wydatków umożliwia porównywanie jednostek biorących udział w badaniu, wydaje się być niezbędna ze względu na znaczne różnice wielkości (mierzona liczbą mieszkańców) badanych miast. Najmniejsze z nich – Zielona Góra liczy 118,9 tys. mieszkańców, największe – Warszawa nieco ponad 1,7 mln mieszkańców.
2. Wydatki inwestycyjne przypadające na 1 km² – badane miasta znacznie różnią się między sobą powierzchnią. Jest to powiązane z ich charakterem funkcjonalnym, ale również z podejmowanymi arbitralnie decyzjami administracyjnymi. Opisowana cecha ma charakter uzupełniający w stosunku do cechy nr 1, informuje o nasyceniu infrastrukturą komunalną w wymiarze terytorialnym.
3. Wydatki inwestycyjne gmin w relacji do gminnych wydatków ogółem – wskaźnik pokazuje skalę zaangażowania prorozwojowego władz miast, w ramach istniejącego potencjału finansowego danej jednostki terytorialnej.
4. Wydatki inwestycyjne gmin w relacji do dochodów własnych – wskaźnik pozwala stwierdzić, jaka część dochodów własnych miasta jest przeznaczona na inwestycje. Niska wartość wskaźnika, szczególnie w przypadku miast zamożniejszych, świadczyć może o orientacji prokonsumpcyjnej, tzn. przeznaczaniu znacznej części dochodów na finansowanie wydatków bieżących.

W drugim, zasadniczym, etapie poziom aktywności inwestycyjnej w miastach został zbadany przy użyciu bezwzorcowej miary syntetycznej h_i . Wykorzystując miary syntetyczne, można dokonać kwantyfikacji, za pomocą jednej liczby, stanu rozwoju badanego zjawiska, którego opisanie wymaga zazwyczaj użycia wielu cech diagnostycznych. (Stanisławski, 2010). Wykorzystanie syntetycznych miar wskaźnikowych pozwala efektywnie charakteryzować zmiany społeczno-gospodarcze

¹ Podobny zestaw cech do badania aktywności inwestycyjnej gmin (z wyjątkiem cechy nr 2) zaproponował Kachniarz (2014, s. 112).

zachodzące na badanym obszarze (Świąder i in., 2016). Wówczas spojrzenie na badane zagadnienie – aktywność inwestycyjną gmin – staje się bardziej całościowe. Wielkość wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na mieszkańca świadczyć może nie tyle o aktywności danej gminy, co o jej bogactwie. Bez wskaźnika ujmującego inne jeszcze cechy nie będzie wiadomo, czy np. wydatki inwestycyjne wznoszą się wraz ze wzrostem dochodów itp. (Kachniarz, 2014).

Wskaźnik h_i stanowi średnią arytmetyczną normalizowanych zmiennych. Użyte miary są unormowane w przedziale $<0;1>$. Im wyższa wartość miary, tym wyższą pozycję w tworzoną rankingową osiąga obiekt.

W celu ujednolicenia jednostek miar poszczególnych cech oraz ich rzędów wielkości, przeprowadzono normalizację według wzoru:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\max_i x_{ij}} (i = 1, \dots, n, j = 1, \dots, p) \quad (1)$$

gdzie:

- z_{ij} – znormalizowana wartość obiektu o numerze i dla cechy X_j ,
- x_{ij} – wartość obiektu o numerze i dla cechy X_j .

Zastosowana procedura pozwala na zachowanie zróżnicowanej wariancji cech i proporcji między wartościami znormalizowanymi oraz pierwotnymi, a dzięki temu nadanie im zróżnicowanego znaczenia (Kunasz, 2006).

Następnie policzono mierniki h_i dla badanych miast, przy użyciu wzoru:

$$h_i = \frac{1}{p} \sum_{j=1}^p z_{ij} (i = 1, \dots, n) \quad (2)$$

gdzie:

- h_i – wartość bezwzględnej miary syntetycznej w obiekcie i ,
- p – liczba cech.

Dokonano też klasyfikacji miejscowości według poziomu ich aktywności inwestycyjnej. Do klasyfikacji wykorzystano dwa parametry miernika syntetycznego,

tj. średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe. Wyodrębniono następujące przedziały klasowe (grupy):

klasa A (najwyższy poziom aktywności)

$$h_i > \bar{h} + s_n$$

klasa B (średni poziom aktywności)

$$h' - s_h < h_i \leq h' + s_h$$

klasa C (niższy poziom aktywności)

$$h_i \leq \bar{h} - s_n$$

gdzie:

h_i – wartość miernika syntetycznego,

$\bar{h}$ – średnia arytmetyczna wskaźników syntetycznych h_i dla obiektów,

s_h – odchylenie standardowe wskaźników syntetycznych h_i dla obiektów.

Wyniki badania

Wstępna analiza wartości cech zgromadzonych do badania (tab. 3) pozwala stwierdzić, że wielkość inwestycji samorządowych w miastach wojewódzkich znacznie się różni. Tak więc wartość wydatków inwestycyjnych przypadających na mieszkańca w Gorzowie Wlkp. stanowi niecałe 40,3% wielkości właściwej dla Torunia. Wartość wydatków inwestycyjnych przypadających na 1 km² w Warszawie jest niemalże pięciokrotnie większa niż w Gorzowie Wlkp. Stosunek wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem dla Torunia wynosi 31,5%, a dla Gorzowa Wlkp. jedynie 15,6%. Wydatki inwestycyjne Torunia stanowiły 61,5% dochodów własnych tego miasta, natomiast wydatki Warszawy wyniosły tylko 22,3% dochodów własnych. Takie duże zróżnicowanie badanych wielkości wynikać może z arów-

no z polityki inwestycyjnej władz lokalnych, jak i ze stopnia zamożności poszczególnych miast.

Ciekawe jest to, że Warszawę, charakteryzującą się zdecydowanie najwyższym poziomem dochodów własnych (tab. 4), cechowały relatywnie niskie, na tle liderów zestawienia, wydatki inwestycyjne w stosunku do wydatków ogółem oraz w relacji do dochodów własnych. Zastanawia odmienna sytuacja miast wojewódzkich regionu kujawsko-pomorskiego. Toruń w trzech z czterech kategorii jest liderem rankingu, Bydgoszcz wypada zdecydowanie gorzej, lokując się poniżej 15. pozycji w każdej z kategorii. Warto zauważyć, że różnica w dochodach własnych per capita tych miast (tab. 4) nie jest tak zasadnicza. Sytuacja miast wojewódzkich regionu lubuskiego – drugiego województwa, którego funkcja stolicy została podzielona na dwa ośrodki – nie jest tak zróżnicowana. Zarówno Zielona Góra, jak i Gorzów Wlkp. charakteryzują się wynikami poniżej przeciętnych w każdym zestawieniu.

Tabela 3. Klasyfikacja miast ze względu na poziom wydatków inwestycyjnych: przypadających na mieszkańca (A), przypadających na 1 km² (B), w stosunku do wydatków ogółem (C), w relacji do dochodów własnych (D)

Lp.	Miasto	A [zł]	Lp.	Miasto	B [zł]	Lp.	Miasto	C [%]	Lp.	Miasto	D [%]
1.	Toruń	14 057	1.	Warszawa	38 593 849	1.	Toruń	31,5	1.	Toruń	61,5
2.	Gdańsk	12 290	2.	Białystok	27 935 421	2.	Gdańsk	25,6	2.	Rzeszów	47,7
3.	Wrocław	11 872	3.	Wrocław	25 707 858	3.	Katowice	24,3	3.	Białystok	43,0
4.	Katowice	11 544	4.	Toruń	24 618 797	4.	Poznań	23,2	4.	Lublin	42,3
5.	Warszawa	11 497	5.	Poznań	23 355 525	5.	Białystok	23,1	5.	Gdańsk	40,4
6.	Poznań	11 214	6.	Gdańsk	21 648 460	6.	Rzeszów	22,8	6.	Kielce	39,1
7.	Opole	10 059	7.	Lublin	21 210 858	7.	Wrocław	22,7	7.	Katowice	36,5
8.	Białystok	9644	8.	Katowice	21 117 888	8.	Lublin	21,5	8.	Olsztyn	36,0
9.	Rzeszów	9610	9.	Łódź	19 149 704	9.	Opole	20,5	9.	Opole	35,7
10.	Lublin	9124	10.	Kraków	17 565 335	10.	Olsztyn	19,7	10.	Poznań	35,3
11.	Kielce	9041	11.	Olsztyn	16 776 255	11.	Kielce	19,5	11.	Zielona Góra	34,4
12.	Olsztyn	8493	12.	Kielce	16 344 586	12.	Szczecin	18,8	12.	Wrocław	31,8
13.	Łódź	7947	13.	Zielona Góra	15 227 651	13.	Łódź	18,4	13.	Szczecin	31,0
14.	Kraków	7539	14.	Rzeszów	15 204 674	14.	Zielona Góra	18,2	14.	Gorzów Wlkp.	30,6
15.	Zielona Góra	7427	15.	Opole	12 399 803	15.	Warszawa	17,3	15.	Łódź	30,0
16.	Szczecin	6954	16.	Bydgoszcz	11 904 776	16.	Kraków	16,9	16.	Bydgoszcz	26,3
17.	Bydgoszcz	5858	17.	Szczecin	9 407 496	17.	Bydgoszcz	15,6	17.	Kraków	25,5
18.	Gorzów Wlkp.	5661	18.	Gorzów Wlkp.	8 172 367	18.	Gorzów Wlkp.	15,6	18.	Warszawa	22,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 4. Skumulowane dochody własne badanych miast w przeliczeniu na mieszkańca [w zł]

Miasto	Dochody
Warszawa	51 635
Wrocław	37 345
Poznań	31 785
Katowice	31 612
Gdańsk	30 420
Kraków	29 552
Opole	28 173
Łódź	26 520
Olsztyn	23 620
Kielce	23 131
Toruń	22 841
Białystok	22 419
Szczecin	22 404
Bydgoszcz	22 243
Lublin	21 572
Zielona Góra	21 562
Rzeszów	20 159
Gorzów Wlkp.	18 508

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W efekcie przeprowadzenia drugiego etapu postępowania badawczego otrzymano następujące wartości mierników h_i dla badanych miast (tab. 5):

Tabela 5. Wartości bezwzorcowej miary syntetycznej h_i dla badanych miast

MIASTO	Toruń	Gdańsk	Białystok	Wrocław	Katowice	Warszawa	Poznań	Rzeszów	Lublin	Kielce	Opole	Olsztyn	Łódź	Zielona Góra	Kraków	Szczecin	Bydgoszcz	Gorzów Wlkp.
h_i	0,91	0,73	0,71	0,69	0,68	0,68	0,68	0,64	0,64	0,58	0,57	0,56	0,53	0,52	0,49	0,46	0,41	0,40

Źródło: opracowanie własne.

W dalszej kolejności dokonano klasyfikacji miejscowości według poziomu ich rozwoju. Wyodrębniono trzy grupy miast (A, B, C) cechujące się podobnym poziomem aktywności inwestycyjnej (tab. 6).

Tabela 6. Miasta w podziale na klasy poziomu aktywności inwestycyjnej

Klasa A	Klasa B	Klasa C
Toruń	Białystok	Szczecin
Gdańsk	Wrocław	Bydgoszcz
	Katowice	Gorzów Wlkp.
	Warszawa	
	Poznań	
	Rzeszów	
	Lublin	
	Kielce	
	Opole	
	Olsztyn	
	Łódź	
	Zielona Góra	
	Kraków	

Źródło: opracowanie własne.

Zauważyć można, że mierzony syntetycznym miernikiem poziom aktywności inwestycyjnej poszczególnych miast znacznie się różni. Najlepszy poziom badanego zjawiska zaobserwowano w Toruniu (wartość miernika 0,91), najgorszy zaś w Gorzowie Wlkp., gdzie wyniósł 44,1% wielkości właściwej dla Torunia.

Do klasy A, obejmującej gminy o najwyższym poziomie aktywności, zakwalifikowały się dwie jednostki: Toruń i Gdańsk. Są to miasta bardzo duże, jednak zgodnie z przyjętą klasyfikacją typologiczną nie zaliczają się do grona polskich miast największych. Gdańsk cechuje się ponadprzeciętnym poziomem dochodów własnych per capita (średnia właściwa dla miast wojewódzkich to 26 972 zł), jednak Toruń osiągał niższe od średnich dochody własne. Obydwa miasta większą niż przeciętna część swych dochodów własnych oraz wydatków ogółem przeznaczają na inwestycje. Wnioskować można, że miasta zakwalifikowane do grupy A to ośrodki, które

świadomie zdecydowały się inwestować, by podnosić swoją pozycję konkurencyjną i zwiększać przyszłe szanse rozwojowe.

Najliczniejsza grupa miast została zakwalifikowana do klasy B, obejmującej jednostki o średnim poziomie aktywności inwestycyjnej. Do grupy należą (według wartości miary): Białystok, Wrocław, Katowice, Warszawa, Poznań, Rzeszów, Lublin, Kielce, Opole, Olsztyn, Łódź, Zielona Góra, Kraków. Miasta te są mocno zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców i wielkości powierzchni, są rozproszone przestrzennie. Zaskakuje relatywnie słaba pozycja Warszawy. Stolica cechuje się zdecydowanie najwyższym w grupie badanych miast poziomem dochodów własnych przypadających na mieszkańca, jednocześnie najmniejszą ich część (22,3%) przeznacza na inwestycje. Wydatki inwestycyjne stanowią też zaledwie 17,3% wydatków ogółem. Wydaje się, że skala zaangażowania prorozwojowego władz miasta, przy uwzględnieniu istniejącego potencjału finansowego jednostki, jest niewystarczająca.

Interesująca jest sytuacja Białegostoku. Miasto jest stolicą województwa podlaskiego, cechującego się niezadowalającym na tle kraju poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego (m.in. PKB, stopa bezrobocia, wysokość wynagrodzeń). Na tle innych miast wojewódzkich osiąga niższe od przeciętnych dochody własne. Jednocześnie w utworzonym rankingu miasto zajęło wysokie trzecie miejsce. Podobna jest sytuacja Rzeszowa. Miasto, osiągając jedno z najniższych dochodów per capita, uzyskało dobre ósme miejsce w stworzonym rankingu (wartość miary h_i 0,64). Widać więc wyraźnie perspektywiczne, prorozwojowe nastawienie tych ośrodków, znajdujące odbicie choćby w relacji wydatków inwestycyjnych i wydatków ogółem.

W klasie C, do której zakwalifikowano miasta o niższym poziomie miary, znalazły się trzy ośrodki: Szczecin, Bydgoszcz, Gorzów Wlkp. Miasta te znacznie odbiegają, pod względem mierzonej wymienionymi cechami aktywności inwestycyjnej, od miast będących w czołówce zestawienia. Sytuacja ta wynikać może ze słabej na tle innych miast wojewódzkich bazy ekonomicznej tych miast, jak i z braku nastawienia proinwestycyjnego ich władz.

Przy użyciu współczynnika korelacji rang Spearmana zbadano siłę związku pomiędzy mierzoną liczbą ludności wielkością miast a wartościami miary syntetycznej h_i . Współczynnik ten przyjmuje wartości liczbowe z przedziału domkniętego od -1 do $+1$. Ponieważ $r_s = 0,184$, stwierdzić można, że istnieje jedynie słaba, dodatnia

zależność pomiędzy tymi wielkościami. Zastrzec należy, że wniosek ten dotyczy jedynie grupy miast wielkich i największych w Polsce.

Podsumowanie

Analizie poddano 18 wielkich polskich miast, posiadających jednocześnie status miast wojewódzkich. Uzyskane rezultaty wskazują, że wśród miast cechujących się najwyższym poziomem aktywności inwestycyjnej znalazły się dwie jednostki: Toruń i Gdańsk. Najgorsze rezultaty uzyskały Szczecin, Bydgoszcz i Gorzów Wlkp. Miara syntetyczna pozwala zauważyć, że zamożne miasta niekoniecznie koncentrują się na działaniach inwestycyjnych, przeznaczając znaczną część swych wydatków na bieżącą konsumpcję. Nie zaobserwowano również istotnego związku pomiędzy mierzoną liczbą mieszkańców wielkością miasta a skalą aktywności inwestycyjnej. Interesującą płaszczyzną dalszych badań byłoby przeanalizowanie potrzeb inwestycyjnych miast w relacji do realizowanych nakładów inwestycyjnych.

Absorbcja funduszy unijnych wywarła niewątpliwy wpływ na poziom samorządowych wydatków inwestycyjnych. Domniemywać można, że poziom rozwoju infrastruktury komunalnej będzie się podnosił. Dyskusyjne jednak pozostaje, czy dystans dzielący miasta poszczególnych klas będzie narastał, czy też się zmniejszał – rozstrzygnięcie tej kwestii wymagałoby dalszych, poszerzonych badań. Nie pozostawia wątpliwości jednak fakt, że zmniejszenie tak istotnych dysproporcji jak zaobserwowane wymaga dłuższego czasu.

Literatura

- Brol, R. (1998). Zarządzanie rozwojem lokalnym – definicje, cele, zasady i procedury. W: R. Brol (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*. Wrocław: Wyd. AE we Wrocławiu.
- Brol, R., Maj, M., Strahl, D. (1990). *Metody typologii miast*. Wrocław: Wyd. AE we Wrocławiu.
- Kachniarz, M. (2014). Prymusi i maruderzy – aktywność inwestycyjna gmin dolnośląskich. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, 367, 112–118.
- Klasik, A. (1996). Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania. *Prace Naukowe AE we Wrocławiu*, 734.
- Kot, J. (2003). *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.

- Kulczyk-Dynowska, A. (2011). Region and its development – review of the definition of the region, methods of regions and concepts regional development with emphasis on sustainable development. W: K. Bedrunka, Ł. Dymek (red.), *Regional development management and administration: concepts, methods and implementation*. Opole: Wyd. Politechniki Opolskiej, 21–39.
- Kunasz, M. (2006). Przykład zastosowania metod WAP do analizy procesów gospodarowania zasobami ludzkimi. W: D. Kopycińska (red.), *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Patrzalek, L. (1996). *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*. Wrocław: Wyd. AE we Wrocławiu.
- Przybyła, K. (2014). Poziom rozwoju infrastruktury technicznej w miastach wojewódzkich Polski. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, 331, 106–115.
- Stanisławski, M. (2010). Ocena efektywności restrukturyzacji wybranego sektora gospodarki w Polsce z wykorzystaniem taksonomicznego miernika rozwoju społeczno-gospodarczego. *Bank i Kredyt*, 41(6).
- Świąder, M., Szewrański S., Kazak J. (2016). The local development index as a tool for the evaluation of socio-spatial inequities. *Hradec Economic Days 2016*, 3, 197–208.

INVESTMENT ACTIVITY OF POLISH PROVINCIAL CAPITALS

Abstract

The article attempts to identify and assess the investment activity of Polish provincial capitals. Based on the group of diagnostic characteristics (municipal investment expenditure per resident, municipal investment expenditure against total municipal expenditure, municipal investment expenditure against its own revenues and investment expenditure per 1 km²) taxonomic synthetic measures were constructed for the studied cities. The research covered the years 2004–2014, the period of particular investment intensity resulting from the inflow of the European Union means. The research is important to determine the distance dividing the studied cities in terms of the selected aspect of development and, moreover, it allows identifying groups of cities characterized by a similar level of investment activity.

Translated by Hanna Fujak

Keywords: provincial capitals, local government investment expenditure

Kod JEL: R10



Marcin Rabe*

ZPSB w Szczecinie

ZIELONA GOSPODARKA JAKO NARZĘDZIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Streszczenie

Głównym celem opracowania jest przedstawienie narzędzi zielonej gospodarki w dążeniu do zrównoważonego rozwoju. Autor skupia się na odpowiedzi na pytanie, czy współczesne systemy gospodarcze stoją przed dylematem, czy kontynuować wzrost gospodarczy w obecnej postaci, czy nie. W tym przypadku rosnące zużycie zasobów i koszty środowiskowe będą się nakładać na drastyczne nierówności społeczne. Dlatego niezbędne staje się, aby zieloną gospodarkę traktować jako narzędzie zrównoważonego rozwoju. Implikacjami praktycznymi przeprowadzonej analizy teoretycznej jest wskazanie sposobów zmiany systemu przez skierowanie, w ramach zielonej gospodarki, środków stymulujących na nowe technologie energetyczne i ochronę środowiska oraz wprowadzenie ekologicznej reformy podatkowej.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, energia odnawialna, zielona gospodarka, podatek węglowy, ekologiczna reforma podatkowa

* E-mail: marcin.rabe@op.pl.

Wprowadzenie

Współczesny system gospodarczy stoi dziś przed wyzwaniem, jak odpowiedzieć na wzrastające potrzeby energetyczne, stawiając jednocześnie czoła zmianom klimatycznym i wyczerpywaniu się surowców. To dlatego zrównoważony rozwój pozwala na harmonijne gospodarowanie energią w warunkach gospodarki rynkowej.

Obecnie trwa wyścig między wyczerpaniem się paliw kopalnych a zmianami klimatu. Może się okazać, że nie będziemy w stanie utrzymać naszego modelu gospodarczego opartego na wzroście gospodarczym.

W artykule podjęto dyskusję o zakresie zielonej gospodarki jako narzędziu zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie najbardziej efektywnym rozwiązaniem w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju jest wzrost oparty na ekologicznym wzroście gospodarczym.

Alternatywą dotychczas istniejącego modelu gospodarczego opartego na wzroście gospodarczym jest model zielonej gospodarki jako narzędzie zrównoważonego rozwoju, która wykorzystując walory i zasoby środowiska naturalnego, zapewnia trwałość procesów gospodarczych.

Zrównoważony rozwój a zielona gospodarka

Współczesne koncepcje wzrostu i rozwoju gospodarczego w coraz większym stopniu akceptują tzw. pierwiastek środowiskowy. Przegląd literatury pozwala określić różne znaczenie i zastosowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju. Wcześniej termin ten (Keane, Potts 2008) odnosił się jedynie do kwestii łagodzenia zmian klimatu, w tej chwili zaś pojęcie to obejmuje szerszy zakres zasobów i walorów środowiska. Według OECD (OECD, 2011) zrównoważony rozwój oznacza wspieranie wzrostu i rozwoju gospodarczego, przy jednoczesnym zapewnieniu, że aktywa naturalne nadal będą dostarczać zasobów i usług środowiskowych, na których opiera się nasz dobrobyt. Jedna z najtrafniejszych definicji zrównoważonego rozwoju mówi, iż jest to rozwój, który zaspokaja potrzeby teraźniejszości bez umniejszania możliwości zaspokajania swoich potrzeb przez przyszłe pokolenia (Kościk, 2007).

Obecnie użytkownicy są zobowiązani do ponoszenia społecznej odpowiedzialności za swoje czyny, również te względem środowiska naturalnego (Kryk, 1992).

Powoduje to konieczność podejmowania zabiegów służących ochronie, w tym inwestycji proekologicznych. To z kolei wymaga przekonania niektórych uczestników systemu gospodarczego do inwestycji ekologicznych, co wiąże się ze zmianą podejścia do kategorii efektywności.

Dążeniem zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie społeczeństwu długofalowej wizji rozwoju. Działania prowadzące do zaspokajania bieżących potrzeb mogą mieć krótkoterminowy horyzont czasowy, mimo wszystko zawsze muszą uwzględniać przy tym perspektywę długoterminową. Zrównoważony rozwój jest ideą złożoną, obejmującą całościowe obszary działania człowieka aż po szczebel lokalny i dąży do podniesienia jakości życia zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, przy równoczesnym zachowaniu zdolności naszej planety do utrzymywania życia we wszelkich jego różnorodnych formach. Zrównoważony rozwój wspiera wysoki poziom zatrudnienia w gospodarce oraz ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego.

Istotną cechą prosperity rozwoju zrównoważonego (Bujak-Szwaczka, Kolas, 2010) jest jej wielopłaszczyznowość. Odnosi się ona do nauk, między innymi społecznych i przyrodniczych, łącząc je. Jej zasadniczym celem jest wyrównanie elementów systemu kształtującego perspektywę społeczności ludzkiej na Ziemi, tj. środowiska, społeczeństwa i gospodarki, tak żeby rozkwit jednego z elementów nie stanowił niebezpieczeństwa dla pozostałych.

Natomiast zielona gospodarka (OECD, 2010) może być postrzegana jako sposób na dążenie do wzrostu i rozwoju gospodarczego, przy jednoczesnym zapobieganiu degradacji środowiska, utracie różnorodności biologicznej i nie zrównoważonemu wykorzystaniu zasobów naturalnych. Z kolei Komisja Gospodarcza i Społeczna ONZ dla Azji i Pacyfiku stwierdza (OECD, 2015), że zielona gospodarka jest taką formą postępu gospodarczego, która promuje zrównoważony ekologicznie, niskoemisyjny i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój. Zielona gospodarka (OECD, 2009) to wzrost, który nie tylko wspiera „zielone” gospodarki, ale także pomaga w dążeniach do zrównoważonego rozwoju przez zapewnienie trwałości środowiska oraz zachowania warunków do kontynuowania postępu społecznego.

Dla danego kraju zielona gospodarka jest środkiem, za pomocą którego obecna gospodarka może dokonać przejścia do gospodarki zrównoważonej. Zielona gospodarka obejmuje: promowanie wzrostu i rozwoju przy jednoczesnym ograniczeniu emisji zanieczyszczeń i gazów cieplarnianych; minimalizację odpadów oraz

nieefektywnego wykorzystania zasobów naturalnych; zachowanie różnorodności biologicznej i zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego. Zielona gospodarka oznacza w praktyce podejmowanie inwestycji w obszarze nowych źródeł wzrostu gospodarczego (OECD, 2009).

Przewiduje się (OECD, 2012), że teraźniejsze modele wzrostu gospodarczego doprowadzą do okoliczności, w których paliwa kopalne będą dostarczać około 85% zapotrzebowania na energię w 2050 r., co oznacza wzrost o 50% emisji gazów cieplarnianych (GHG) oraz pogorszenie jakości powietrza. Liczba zbyt wczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczeniami pyłowymi niewątpliwie ulegnie podwojeniu z tymczasowego poziomu do 3,6 mln osób rocznie. Prognozy zakładają również wzrost globalnego zapotrzebowania na wodę o 55% do 2050 r. Możliwy jest także spadek o kolejne 10% lądowej różnorodności biologicznej na świecie. Prognozy te podkreślają zatem pilną potrzebę działań.

Dlatego zarządzający współczesnymi systemami gospodarczymi stoją przed dylematem, czy kontynuować wzrost gospodarczy w obecnej postaci. W tym przypadku rosnące zużycie zasobów i koszty środowiskowe będą się nakładać na drastyczne nierówności społeczne.

Obecnie neoklasyczna doktryna ekonomiczna nie dopuszcza kwestii wyczerpania się zasobów, twierdząc, że nigdy ich nie zabraknie. W teorii tej nie ma więc żadnych ograniczeń dla wzrostu, gdyby nie jeden fakt – żyjemy na planecie z ograniczonymi zasobami.

Dlatego niezbędne staje się, aby zieloną gospodarkę traktować jako narzędzie zrównoważonego rozwoju (Graczyk, 2012).

Dostarczanie energii ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Choć użytkowanie energii daje masowe korzyści społeczne i ekonomiczne, to wytwarzanie energii, w tym energii elektrycznej, może również mieć negatywne skutki dla środowiska i klimatu. Prócz problemu wyczerpywania się surowców pojawiają się liczne wyzwania, które doprowadziły do tego, że świat dokonał w ostatnich latach gruntownego przeglądu swojej polityki gospodarczej wobec potrzeb energetycznych, jednocześnie stawiając czoła zmianom klimatycznym.

Jednym z diskutowanych kierunków na świecie jest program inwestycji publicznych, ukierunkowany na nowe technologie, mające służyć rozwiązaniu problemów środowiskowych, energetycznych zgodnie z zieloną gospodarką.

Skierowanie, w ramach zielonej gospodarki, środków stymulujących na nowe technologie energetyczne i ochronę środowiska mogłoby się przyczynić do spadku

emisji gazów cieplarnianych. Zielone pakiety stymulujące mogą okazać się najlepszym długofalowym sposobem na funkcjonowanie gospodarki zrównoważonej. Jednak wysokie obecnie zadłużenia państw praktycznie uniemożliwiły uruchomienie takiego modelu funkcjonowania.

Alternatywą mogą być zielone obligacje (Dziawgo, 1998), emitowane dla finansowania określonych inwestycji w nową infrastrukturę. Zielone obligacje zostały określone jako papiery wartościowe o ustalonym dochodzie, emitowane w celu pozyskania kapitału finansującego projekty przyczyniające się do narodzin niskoemisyjnej i odpornej na zmiany klimatu gospodarki.

Zielone obligacje mogą rozwiązać problem, dając klasie średniej sposób na oszczędzanie w trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej, jak również dostarczając środków na potrzebne inwestycje.

Najskuteczniejszym działaniem wpływającym na zmiany sposobu korzystania z energii, zwiększenie efektywności energetycznej i opłacalności jej różnych źródeł jest wysoka cena energii z paliw kopalnianych. Punktem wyjścia tego systemu jest podatek węglowy, nakładany na paliwa kopalniane w wysokości proporcjonalnej do powstającego przy spalaniu paliwa emisji dwutlenku węgla. Podniosłoby to cenę energii z tego źródła, zachęcając do poprawy efektywności energetycznej i zastąpienia paliw kopalnianych alternatywnymi źródłami energii.

Podatek węglowy jest narzędziem skuteczniejszym od handlu emisjami, a w szczególności zapewnia przewidywalność wykorzystania paliw w długim horyzoncie czasowym. W samej Europie stosują go wszystkie kraje skandynawskie, Niemcy, Szwajcaria, Holandia, Włochy i Wielka Brytania. Podatkiem węglowym można też zastąpić PIT i CIT. Te pieniądze zostałyby w naszych portfelach. Podatek węglowy nie tylko redukuje koszty pracy i czyni gospodarkę bardziej konkurencyjną, ale też eliminuje „szarą strefę”.

W zielonej gospodarce, jako narzędzie zrównoważonego rozwoju, wprowadzenie ekologicznej reformy podatkowej, czyli przesunięcie opodatkowania z wartości dodanej (VAT) na to, do czego jest ona dodawana, szczególnie surowce i energię ze źródeł nieodnawialnych oraz zanieczyszczenia, spowoduje uwzględnienie przez system kosztów, które obecnie są przenoszone na ogół społeczeństwa (eksternalizacja). Chcemy ograniczyć zużycie zasobów i emisję zanieczyszczeń, a więc je opodatkujemy. Ekologiczna reforma podatkowa może być alternatywą dla systemu handlu uprawnieniami do zużywania zasobów, może też go uzupełniać.

Kolejnym narzędziem zielonej gospodarki w niektórych krajach powinno być wprowadzenie systemu handlu uprawnieniami do zużywania zasobów i zanieczyszczania. Nakładamy ograniczenia ilościowe tam, gdzie jest to potrzebne, szczególnie na paliwa kopalne, wycinanie lasów czy połów ryb. Wyższa cena zasobów zachęci do ich efektywniejszego wykorzystywania. Jednocześnie dochody te pozwolą na obniżenie dotychczasowych podatków.

Pasywność państwa i niepewność regulacyjna sugerowana jest przez inwestorów instytucjonalnych jako bariera rozwoju rynku alternatywnych źródeł energii. Działalność strony popytowej rynku może wynikać także z umiejętnego lewarowania ekologicznych inwestycji publicznymi pieniędzmi oraz z zagwarantowań regulacyjnych dla inwestorów instytucjonalnych. Nie bez znaczenia dla rozkwitu zielonej gospodarki jest fakt, że liderzy Unii Europejskiej i innych krajów zobowiązali się na arenie międzynarodowej do spełnienia prośrodowiskowych celów w zakresie uczestnictwa energii odnawialnej w zasobach energetycznych oraz redukcji emisji dwutlenku węgla do atmosfery.

Zielona Reforma Podatkowa to bardzo skuteczne narzędzie zrównoważonego rozwoju, przejścia do „czystego świata”, jednak aby była skuteczna na skalę globalną, na taką skalę powinna zostać wprowadzona.

Zmagania te mają doprowadzić do minimalizacji uzależnienia Europy od importu energii, do zwiększenia trwałości i pewności dostaw oraz zadziałać jako bodziec do zwiększania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ze szczególnym uwzględnieniem wsi i obszarów wiejskich. Obawy o stan środowiska naturalnego człowieka (Wiktorowski, 2011), również wizja wyczerpania się zapasów paliw kopalnych, poważnie zwiększyły zainteresowanie odnawialnymi źródłami energii w poszczególnych krajach członkowskich UE, w tym również w Polsce. Toteż z jednej strony należy zmniejszać zużycie energii (zwłaszcza u nas, gdzie prawie całą energię elektryczną produkuje się z węgla), a z drugiej – wprowadzać w miejsce źródeł konwencjonalnych odnawialne źródła energii.

Rozwój systemu elektroenergetycznego (Voß, 1983) w kierunku zgodnym z koncepcją zielonej gospodarki jako narzędzie zrównoważonego rozwoju nie jest sprawą prostą. Dlatego to duże wyzwanie, które jest procesem złożonym i długoterminowym, wymagającym skoordynowanych wysiłków ze strony rządów, biznesu oraz członków społeczeństwa obywatelskiego, opartym na dobrym zrozumieniu koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Podsumowanie

Zadaniem zielonej gospodarki, jako narzędzia zrównoważonego rozwoju, jest zapewnienie społeczeństwu długofalowej wizji rozwoju. Działania prowadzące do zaspokojenia bieżących potrzeb mogą mieć krótkoterminowy horyzont czasowy, mimo wszystko zawsze muszą uwzględniać przy tym perspektywę długoterminową.

Aby zmienić sposób korzystania z energii, najskuteczniej byłoby zwiększać efektywność energetyczną i opłacalność jej różnych źródeł poprzez wysoką cenę energii z paliw kopalnianych. Jak już wspomniano, punktem wyjścia tego systemu jest podatek węglowy, nakładany na paliwa kopalniane, w wysokości proporcjonalnej do powstających przy spalaniu paliwa emisji dwutlenku węgla. Podniosłoby to cenę energii z tego źródła, zachęcając do poprawy efektywności energetycznej i zastąpienia paliw kopalnianych alternatywnymi źródłami energii.

Literatura

- Bujak-Szwaczka, B., Kolas, P. (2010). *Rozwój zrównoważony*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Dziawgo, L. (1998). *Pozyskiwanie kapitałów osób fizycznych na rynku finansowym w celu ochrony środowiska naturalnego*. Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Graczyk, A.M. (2012). *Narzędzia wspomagania zrównoważonego rozwoju energetycznego w gminie Prusice*. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
- Keane, J., Potts, G. (2008). *Achieving 'Green Growth' in a Carbon Constrained World, "Background Note"*, October, Overseas Development Institute.
- Kościk, B. (2007). *Bioenergetyka Podkarpacka*. Jarosławiec: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.
- Kryk, B. (1992). *Efektywność ekonomiczno-ekologiczna a cele gospodarowania*. Szczecin: Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego.
- OECD (2009). *OECD and Green Growth*. Pobrane z: <http://www.oecd.org/green-growth/44273385.pdf> (11.01.2015).
- OECD (2010). *Interim Report of the Green Growth Strategy: Implementing our Commitment for a Sustainable Future*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level 27–28 May 2010, C/MIN(2010)5.
- OECD (2011). *Towards Green Growth*. Paris: OECD.
- OECD (2012). *OECD Environmental Outlook to 2050. The Consequences of Inaction*. Paris: OECD.

- OECD (2015). *A Toolkit of Policy Options to Support Inclusive Green Growth, Submission to the G20 Development Working Group by the AfDB, the OECD, the UN and the World Bank*. Pobrane z: <http://www.oecd.org/greengrowth/toolkit.pdf> (11.01.2015).
- Voß, A. (1983). *Porównanie różnych opcji energetycznych z punktu widzenia ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung University of Stuttgart.
- Wiktorowski, K. (2011). *Energetyka odnawialna a rozwój zrównoważony regionu zachodniopomorskiego – szanse i zagrożenia, Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński, Katedra Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych.

GREEN ECONOMY AS A TOOL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract

Development is devoted to the presentation of the issue of the green economy as a tool for sustainable development. The main objective of this paper is to present tools in the pursuit of a green economy for sustainable development. The author focuses on the question of whether modern economic systems face thus faced with a dilemma, whether to continue growth in its current form or not. In this case, the growing consumption of resources and environmental costs will be applied to the drastic social inequality. Therefore, it becomes necessary to treat the green economy as a tool for sustainable development. Practical implications of the theoretical analysis is to identify ways to change the system by diverting a part of the green economy, the stimulus measures for new energy technologies and environmental protection and the introduction of environmental tax reform.

Keywords: Sustainable development, renewable energy, green economy, carbon tax, environmental tax reform

Kod JEL: Q01



Beata Skubiak*

Uniwersytet Szczeciński

INSTRUMENTY FINANSOWE W ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Streszczenie

Innowacyjne propozycje dotyczące polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 mogą przynieść rezultaty w postaci wprowadzenia środków mających na celu zwiększenie zdolności państw członkowskich UE do wspomagania przedsięwzięć na obszarach wiejskich w uzyskiwaniu dostępu do funduszy, których potrzebują na rozwój swojej działalności. Instrumenty inżynierii finansowej (często określane krócej jako instrumenty finansowe) mają wiele różnych postaci. Wspólnym mianownikiem tych instrumentów jest to, że stanowią one opcję alternatywną do finansowania w formie dotacji oraz umożliwiają recyrkulację początkowych przydziałów środków pieniężnych wykorzystanych na stworzenie funduszy i w ten sposób dalszą stymulację rozwoju obszarów wiejskich. Istnieje obecnie luka informacyjna w kwestii potencjału instrumentów finansowych PROW jako narzędzia stymulacji rozwoju obszarów wiejskich. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja instrumentów finansowych PROW 2014–2020, których wykorzystanie może przyczynić się do realizacji celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz szerzej pojętego rozwoju gospodarczego.

Słowa kluczowe: instrumenty finansowe, obszary wiejskie, rozwój, fundusze unijne

* E-mail: bskubiak@wneiz.pl.

Wprowadzenie

Wiodącą rolę oraz siłę napędową wzrostu gospodarczego i różnicowania gospodarki przypisuje się przedsiębiorstwom. Polityka rozwoju obszarów wiejskich UE stale się rozwija, aby sprostać nowym wyzwaniom. W dokumencie „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi” zaproponowano nowe warianty polityki, przygotowując tym samym grunt pod nową generację programów rozwoju obszarów wiejskich (COM, 2010).

Ograniczony dostęp do wsparcia finansowego, w tym zarówno do kredytów, jak i funduszy inwestycyjnych, stanowi jedną z najpoważniejszych przeszkód dla przedsiębiorczości i rozwoju biznesu na obszarach wiejskich w całej Unii Europejskiej. Zjawisko „wykluczenia finansowego”, z jakim spotyka się biznes na obszarach wiejskich, zostało w ostatnich latach dobrze opisane, a jego przyczyn upatruje się w kombinacji czynników o charakterze ogólnoeconomicznym oraz typowym dla obszarów wiejskich.

Istnieje obecnie luka informacyjna w kwestii potencjału instrumentów finansowych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) jako narzędzia do stymulacji rozwoju obszarów wiejskich. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja instrumentów finansowych PROW 2014–2020, których wykorzystanie może przyczynić się do realizacji celów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz szerzej pojętego rozwoju gospodarczego.

1. Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich

Wzrost gospodarczy na obszarach wiejskich zależy głównie od przedsiębiorstw i przedsiębiorczości. Ze względu na narastające trudności, z jakimi muszą się mierzyć tradycyjne sektory gospodarki wiejskiej, przyszły sukces ekonomiczny mieszkańców wsi nierozdzielnie wiąże się ze zdolnością przedsiębiorstw wiejskich do wprowadzania innowacji i poszukiwania nowych możliwości biznesowych, które tworzą miejsca pracy i źródło dochodu na obszarach wiejskich.

W ostatnich dziesięcioleciach spadek względnego znaczenia rolnictwa i potrzeba dalszego różnicowania gospodarki wiejskiej prowadzą do rozwoju nowych kierunków i sektorów działalności gospodarczej na wsi. Przedsiębiorczość już od

zarania była podstawą postępu i rozwoju ludzkości (Erabi, 2003; Farid, 2009) i jest to proces, który dokonuje się w różnych aspektach życia człowieka. Zmiany zachodzące w systemie gospodarczym są wynikiem dokonującego się postępu i innowacji. Ludzie reagują na pojawiające się nowe możliwości gospodarcze, tworząc w ten sposób dodatkową wartość dla siebie i społeczeństwa (Jarley, Firoito, Thomas, 2009). Przedsiębiorczość jest siłą napędową, która odkrywa niewykorzystane możliwości na rynku i poszukuje nowej równowagi (Elenurm, Ennulo, Laar, 2007). Przedsiębiorczość inicjuje proces twórczej destrukcji, który jest niezbędny dla rozwoju gospodarczego (Gresov, Darzin, 1997). Innymi słowy, przedsiębiorca jest osobą z nowym pomysłem, który identyfikuje nowe możliwości rozwoju biznesu. Przedsiębiorczość to także gotowość do pracy zespołowej, tworzenie, prognozowanie, poszukiwanie innowacji w celu maksymalizacji zysku (Weijermars, 2010; Anokhin, Grichnik, Hisrich, 2008). Przedsiębiorczość wiejska w zasadzie nie różni się od ogólnej koncepcji przedsiębiorczości. Tylko w szczególnych okolicznościach obszary wiejskie zalicza się do obszarów wyższego ryzyka ze względu na brak lub niedobór odpowiedniej infrastruktury i instytucji okołobiznesowych. Specyfika tych obszarów sprawia, że i zakres przedsiębiorczości odbiega nieco od innych obszarów działania. Jednak przedsiębiorczość wiejska poszukuje nowych, innowacyjnych i kreatywnych możliwości w działalności rolniczej i pozarolniczej, użytkowania gruntów i optymalnego wykorzystania zasobów w rozwoju obszarów wiejskich. Podsumowując, przedsiębiorczość stanowi ważny czynnik rozwoju obszarów wiejskich, ponieważ przedsiębiorcy mogą odgrywać istotną rolę w poprawie jakości życia na wsi poprzez tworzenie nowych możliwości zatrudnienia i uzyskiwania dochodów (Rezvani, Najarzadeh, 2008). Dadvarkhani definiuje przedsiębiorczość wiejską w następujący sposób: identyfikacja nowych możliwości w zakresie wprowadzania innowacji i kreatywności w działalności rolniczej i pozarolniczej, w użytkowaniu gruntów, które prowadzą do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (Dadvarkhani, Rezvani, Imani Ghashlagh, Bozarjomehri, 2011).

2. Polityka rozwoju obszarów wiejskich

Współcześnie obszary wiejskie stoją przed poważnymi wyzwaniami, które wynikają głównie z globalizacji, zmian demograficznych i migracji młodych, dobrze

wykształconych ludzi z obszarów wiejskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich ma na celu rozpoznać i wykorzystać mocne ich strony.

Wspólna polityka rolna (WPR) i polityka spójności to dwie główne dziedziny polityki europejskiej mające wpływ na rozwój obszarów wiejskich, które są wspierane przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich działa w państwach członkowskich poprzez programy rozwoju obszarów wiejskich. W ramach tych programów wdraża się strategię mającą na celu realizację priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Państwo członkowskie może przedłożyć jednolity program dla całego swojego terytorium albo zbiór programów regionalnych. W celu przyczynienia się do realizacji priorytetów unijnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskie mogą włączać do swoich programów rozwoju obszarów wiejskich podprogramy tematyczne, które są ukierunkowane na szczególne potrzeby (PE 2013).

W wieloletniej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 Europejskiemu Funduszowi Rolnemu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) przydzielono łącznie 85 mld euro. Polityka rozwoju obszarów wiejskich, nazywana „drugim filarem” wspólnej polityki rolnej (WPR), jest uzupełnieniem systemu płatności bezpośrednich dla rolników i środków zarządzania rynkami rolnymi (czyli tzw. pierwszego filaru). Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o przeniesieniu z pierwszego filaru do drugiego do 15% przydzielonych płatności bezpośrednich oraz środków pochodzących z ograniczania lub zmniejszania płatności bezpośrednich.

Celem głównym PROW 2014–2020 w Polsce jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Program będzie realizował wszystkie sześć priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, a mianowicie:

- ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich,
- poprawę konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych,
- poprawę organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,

- odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,
- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym,
- zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Planuje się, że łączne środki publiczne przeznaczone na realizację PROW 2014–2020 w Polsce wyniosą 13 513 295 000 euro, w tym: 8 598 280 814 z budżetu UE (EFRROW) i 4 915 014 186 euro wkładu krajowego. W ramach PROW 2014–2020 będzie realizowanych łącznie 15 działań, a pomoc finansowa ze środków programu będzie skierowana głównie do sektora rolnego (MRiRW 2014). Sektor ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i wymaga znacznego i odpowiednio ukierunkowanego wsparcia.

3. Instrumenty inżynierii finansowej i zakres stosowania

Udział wydatków na rolnictwo w budżecie Unii Europejskiej od kilku lat stale się zmniejsza. Na początku lat 80. XX w. wydatki na WPR stanowiły 66% budżetu UE, a w okresie 2014–2020 mają stanowić już tylko 37,8%. Koszty WPR w stosunku do dochodu narodowego brutto (DNB) w UE zmniejszyły się zatem z 0,54% w 1990 r. do 0,34% w prognozach na 2020 r. (UE 2013).

W sytuacji zmniejszania wydatków budżetowych na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich instrumenty finansowe stanowią efektywny sposób na wykorzystywanie zasobów polityki spójności i wspólnej polityki rolnej w dążeniu do osiągnięcia celów strategii *Europa 2020*. Instrumenty finansowe, ukierunkowane na projekty o potencjalnej efektywności ekonomicznej, zapewniają wsparcie dla inwestycji w formie pożyczek, gwarancji, kapitału i innych mechanizmów obciążonych ryzykiem, ewentualnie w połączeniu ze wsparciem technicznym, z dotacjami na spłatę odsetek lub dotacjami na opłaty gwarancyjne w obrębie tej samej operacji. Wspólnym mianownikiem tych instrumentów jest to, że stanowią one opcję alternatywną do finansowania w formie dotacji oraz umożliwiają recyrkulację początkowych przydziałów środków pieniężnych wykorzystanych na stworzenie funduszy i w ten sposób dalszą stymulację rozwoju obszarów wiejskich.

Dotychczas wykorzystanie instrumentów finansowych EFRROW w programach rozwoju obszarów wiejskich miało ograniczony zakres, ale zapotrzebowanie rośnie i prawdopodobnie będzie rosło jeszcze bardziej w miarę wprowadzania większej elastyczności. W świetle obecnej sytuacji gospodarczej i rosnących niedoborów zasobów publicznych instrumenty finansowe będą odgrywać coraz większą rolę w polityce spójności w okresie planowania 2014–2020 (KE 2010).

W tabeli 1 zaprezentowano niektóre z najważniejszych rodzajów instrumentów inżynierii finansowej, jakie można stosować w ramach PROW.

Tabela 1. Instrumenty inżynierii finansowej w ramach PROW

Wyszczególnienie	Zastosowanie
1	2
Pożyczki z odnawialnych funduszy pożyczkowych	Mogą dawać MŚP lepsze warunki niż w przypadku kredytu na zasadach komercyjnych. Tego rodzaju instrument finansowy może być idealnym wyjściem dla MŚP, które mogą spełniać kryteria dofinansowania z EFRROW, ale nie są w stanie uzyskać kredytu na zasadach komercyjnych.
Fundusz <i>venture capital</i> (VC)	Może być odpowiednim wyborem, jeżeli wyniki analizy MŚP na terytorium danego PROW potwierdzają, że tamtejsze przedsiębiorstwa wiejskie mają potencjał rozwojowy i dużą zdolność do innowacji. Fundusze VC można uznać za wybór atrakcyjny dla nowych spółek z krótką historią działalności, zbyt małych, aby pozyskać kapitał na publicznym rynku, i które nie osiągnęły jeszcze punktu, w którym byłyby w stanie uzyskać pożyczkę z banku. Te instrumenty finansowe mogą również być odpowiednie wtedy, gdy MŚP chcą oddać część kontroli nad decyzjami spółki.
Dotacje na spłatę odsetek	Mogą być odpowiednie w sytuacjach, gdy okazuje się, że istnieje masa krytyczna przedsiębiorstw wiejskich zdolnych do uzyskania pożyczki (np. posiadających odpowiednie zabezpieczenia lub będących w stanie udzielić gwarancji wymaganych przez komercyjne instytucje udzielające pożyczek), ale właściciele MŚP nie mają pewności co do stabilności przepływów pieniężnych w spółce. Finansowanie w drodze pożyczek może być uznane przez MŚP za ryzykowne, przez co nie będą one podejmowały takich zobowiązań (a tym samym nie będą realizować projektu na rzecz rozwoju). Program dotacji na spłatę pożyczek może przyczynić się do zapewnienia takim MŚP buforu finansowego i dać im pewność siebie, której potrzebują do realizacji swoich projektów.

1	2
Fundusz gwarancyjny	Jest odpowiednią opcją, jeśli wyniki analizy MŚP na terenie danego PROW potwierdzają, że istnieje masa krytyczna MŚP, które nie są w stanie zapewnić wystarczających gwarancji czy zabezpieczeń, aby uzyskać kredyt ze źródeł komercyjnych. Wykorzystanie funduszu gwarancyjnego może zwiększyć zdolność takich MŚP do wnioskowania z powodzeniem o kredyt na zasadach komercyjnych.
Fundusz kapitałowy	Może być odpowiednim wyborem, jeżeli wyniki analizy MŚP na terytorium danego PROW potwierdzają, że tamtejsze przedsiębiorstwa wiejskie mają potencjał rozwojowy, dużą zdolność do innowacji i są otwarte na możliwość dopuszczenia zewnętrznych udziałowców do procesu podejmowania decyzji w spółce. Dofinansowanie z PROW dla funduszy kapitałowych można uznać za wybór atrakcyjny dla nowych spółek z krótką historią działalności, zbyt małych, aby pozyskać kapitał na publicznym rynku, i które nie osiągnęły jeszcze punktu, kiedy byłyby w stanie uzyskać pożyczkę z banku.

Źródło: Instrumenty finansowe w rozwoju obszarów wiejskich. Nowe możliwości walki z kryzysem gospodarczym (2012). *Przegląd Obszarów Wiejskich UE*, 13.

Z obszarami wiejskimi w Europie wiążą się liczne wspólne inicjatywy wspierane przez Komisję Europejską oraz Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) lub Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Wśród instrumentów finansowych EFI znajdują się inicjatywy JEREMIE oraz JASMINE. Instrumenty finansowe można ustanawiać za pośrednictwem funduszy zarządzających lub też przez bezpośredni wkład do funduszy kapitałowych, pożyczkowych i gwarancyjnych. Beneficjentami instrumentów finansowych mogą być MŚP lub inne organizacje, takie jak przedsiębiorstwa wspólnotowe bądź społeczne, partnerstwa publiczno-prywatne i organy typu powiernictwa, stworzone w celu nadzorowania konkretnych projektów, np. wiejskiej inicjatywy energetycznej. W przypadku przedsiębiorstw wiejskich dodatkową korzyścią korzystania z instrumentów finansowych może być budowanie wiarygodności i lepsze przygotowanie do współpracy z komercyjnymi kredytodawcami i inwestorami. Jest to możliwe dzięki temu, że niektóre kryteria stosowane w instrumentach inżynierii finansowej (w szczególności w funduszach pożyczkowych) są podobne do kryteriów oceny zdolności kredytowej odbiorcy przez komercyjne instytucje finansowe. Kryteria takie mogą obejmować dostępność gwarancji czy zabezpieczeń, ocenianą zdolność do spłaty pożyczki, wiarygodność firmy i jakość zarządzania.

Zalety instrumentów inżynierii finansowej przedstawionych w tabeli 1 obejmują możliwość zaoferowania przez nie bardziej korzystnych warunków dla pro-

jektów rozwoju obszarów wiejskich niż warunki oferowane przez banki lub inne, czysto komercyjne instytucje pożyczające. Ponadto fundusze gwarancyjne PROW mogą ułatwić dostęp do kredytów komercyjnych, podczas gdy dotacje na spłatę odsetek przyczyniają się do zmniejszenia obciążenia MŚP spłatą długów przez zmniejszenie kwoty odsetek, jakie muszą spłacić ze środków własnych.

Oprócz recyrkulacji funduszy publicznych instrumenty finansowe dają również możliwość wykorzystania kapitału, tj. przyciągnięcia dodatkowego finansowania ze środków prywatnych lub innych środków publicznych, oraz zachęcenia odbiorców do lepszego zarządzania finansami i planowania biznesowego, a tym samym przyczyniają się do stworzenia bardziej zrównoważonego środowiska biznesowego. Wsparcie dla rozwoju małych przedsiębiorstw w ramach PROW oraz polityki spójności wynika również z postanowień zawartych w Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw (Santa Maria da Feira – 20.06.2000 r.), przyjętej przez Polskę w kwietniu 2002 roku.

Podsumowanie

Obszary wiejskie są miejscem, gdzie sektor małych i średnich przedsiębiorstw powinien rozwijać się w sposób szczególny. Na wsi drzemie ogromny niewykorzystany potencjał i dlatego trzeba pomyśleć, jakie są szanse na jego pobudzenie, stworzenie tam nowych miejsc pracy i nowych rodzajów aktywności.

Problemu finansowania przedsiębiorstw wiejskich nie można rozwiązać jedynie poprzez pożyczki bankowe lub gwarancje w ramach funduszy PROW. Rolnicy i przedsiębiorcy z obszarów wiejskich muszą zostać wyposażeni w konieczne umiejętności, które umożliwią im pozyskanie finansowania i współpracę z instytucjami finansowymi. Z instrumentów finansowych należy korzystać wówczas, gdy istnieje na nie faktyczne zapotrzebowanie oraz gdy z ich stosowaniem wiąże się prawdziwa wartość dodana.

Literatura

- Anokhin, S., Grichnik, D., Hisrich, R.D. (2008). The Journey from Novice to Serial Entrepreneurship in China and Germany: Are the Drivers the Same?, *Managing Global Transitions*, 2 (6).
- COM(2010)672, wersja ostateczna z 18.11.2010. Pobrane z: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm (14.03.2014).
- Elenurm, T., Ennulo, J., Laar, J. (2007). Structure of Motivation and Entrepreneurial Orientation in Students as the Basis for Differentiated Approach in Developing Human Resources for Future Business Initiatives, *Estonian business school review*, 13.
- Erabi, M. (2003). Entrepreneurship is the process of wealth creation. *Journal of Marketing*, 31.
- Dadvarkhani, F., Rezvani, M.R., Imani Ghashlagh, S., Bozarjomehri, Kh. (2011). Analyzing the role of tourism in the development of entrepreneurial characteristics and entrepreneurialism among rural youth (Case study: Kandovan and Skandan village in Esfahan city), *Research in Human Geography*, 78.
- Farid, D. (2009). Investigate the relationship between creativity and entrepreneurship among male and female athletes and nonathletes (Case Study: Yazd University Students), *Sports Management*, 2.
- Gresov, C., Darzin, R. (1997). Equifinality functional equivalence in organization design. *Academy of Management Review*, 11 (2).
- Instrumenty finansowe w polityce spójności na lata 2014–2020 (2014). Komisja Europejska.
- Jarley, P., Firoito, J., Thomas, J. (1997). A structural contingency approach to entrepreneurship in US. *Academy of Management Journal*, 40.
- Petrin, T. (1994). Entrepreneurship as an Economic Force in Rural Development, Keynote Paper.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020) (2014). Warszawa: MRiRW.
- Rezvani, M.R., Najarzadeh, M. (2008). Analyzing the field of the villagers' entrepreneurship in development process in rural areas, case study: Village of South Baraan in Isfahan province, *Journal of Entrepreneurship Development*, 2.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 347/487.

Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. (Dz.U. L 347 z 20.12.2013 r., s. 884) oparte na porozumieniu politycznym osiągniętym w czerwcu 2013 r. przez Parlament, Radę i Komisję (głosowanie Parlamentu w dniu 20 listopada 2013 r. – rezolucja P7_TA(2013)455).

Weijermars, R. (2010). Value chain analysis of the natural gas industry: Lessons from the US regulatory success and opportunities for Europe. *Journal of Natural Gas Science and Engineering*, 2 (2–3).

FINANCIAL INSTRUMENTS FOR DEVELOPMENT THE RURAL AREAS

Abstract

Innovative proposals regarding rural development policy for 2014–2020 can be successful in the implementing of measures aimed at increasing the capacity of UE Member States to support rural enterprises in accessing the funds they need to develop their business. Financial engineering instruments (often referred to as financial instruments) can be of different forms. The common feature of these instruments is that they provide an alternative option for financing in the form of grants and allow to recirculate the earlier allotment of cash used for the creation of funds and thus enhance the further development of rural areas. Now there is an information gap regarding the potential of the RDP financial instruments as a tool for stimulation the development of rural areas. Therefore this paper aims to explain why, when, where and how you can use various types of the RDP financial instruments to achieve the goals in terms of rural development and widely known economic growth.

Translated by Beata Skubiak

Keywords: financial instruments, rural areas, development, EU funds

Kody JEL: R 11, R51



Barbara Wieliczko*

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

WYKORZYSTANIE USŁUG EKOSYSTEMÓW W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI NATURALNYMI W ROLNICTWIE

Streszczenie

Usługi ekosystemów generowane przez rolnictwo mają fundamentalne znaczenie dla życia człowieka, jednak tylko niektóre z nich są wyceniane przez rynek i wpływają na sposób gospodarowania zasobami naturalnymi. Pozostałe usługi próbuje się obecnie wyceniać i wynagradzać w ramach polityki rolnej, uznając je za instrument zarządzania zasobami naturalnymi w rolnictwie. Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji usług ekosystemów i możliwości jej wykorzystania w zarządzaniu zasobami przyrody w rolnictwie. Wyniki badań wskazują, iż wycena oraz wynagradzanie usług ekosystemów są trudnym zadaniem, gdyż wymagają uwzględnienia wielu czynników.

Słowa kluczowe: usługi ekosystemów, rolnictwo, zarządzanie zasobami naturalnymi

Wprowadzenie

Problem żywienia prognozowanej na rok 2050 czy kolejne lata liczby ludności jest coraz silniej podnoszony przez naukowców, polityków i publicystów. Szacuje się, iż ok. 2050 roku liczba ludności na świecie przekroczy 9 mld (Wezel

* E-mail: Barbara.Wieliczko@ierigz.waw.pl.

i in., 2014, s. 1). Dalszy wzrost liczby ludności to kwestia tym bardziej paląca, iż dostrzegane zmiany klimatyczne coraz silniej oddziałują na warunki prowadzenia działalności rolniczej. W związku z tym coraz bardziej podkreśla się nie tylko samą kwestię efektywności produkcji rolnej, ale także zdolność ekosystemów rolniczych do jej długookresowego utrzymania na poziomie koniecznym dla wyżywienia rosnącej liczby mieszkańców Ziemi.

Pojęcie „usługi ekosystemów” pojawiło się już w latach 80. XX wieku w kontekście uzasadniania ochrony bioróżnorodności (Bull i in., 2016, s. 99). W polskiej literaturze problematyki rolnej, inaczej niż w anglojęzycznych publikacjach, do tej pory nie stosuje się określenia „usługi ekosystemów”¹. W odniesieniu do tych usług w rolnictwie mówi się raczej o pozytywnych efektach zewnętrznych dotyczących środowiska generowanych przez rolnictwo lub o dobrach publicznych. Natomiast w przypadku zagadnień związanych z krajobrazem stosowane bywa pojęcie „świadczania ekosystemów”. Ta niska popularność pojęcia „usługi ekosystemów” w polskich publikacjach z zakresu rolnictwa i polityki rolnej zapewne związana jest w dużej mierze z faktem, iż pojęcie to nie jest popularne również wśród badaczy z innych państw Unii Europejskiej. Wynika to z tego, iż dla określenia wsparcia wytwarzania usług środowiskowych stosuje się pojęcie „programy rolnośrodowiskowe”².

Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji usług środowiskowych i ocena możliwości wykorzystania jej do zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi w rolnictwie. Artykuł ma charakter przeglądowy i bazuje na metaanalizie wyników dotychczas prowadzonych badań na temat usług ekosystemowych w rolnictwie.

1. Usługi ekosystemów generowane przez rolnictwo

Usługi ekosystemów można zdefiniować jako „bezpośredni i pośredni wkład ekosystemów w dobrostan człowieka” (Braat, de Groot, 2012, s. 5). Wśród usług ekosystemów generowanych przez rolnictwo znajdują się cztery kategorie usług:

¹ W literaturze anglojęzycznej funkcje pojęcie „ecosystem services”. Czasem spotykane jest również określenie „ecological services” lub „environmental services”, choć pojęcie „environmental services” bywa uznawane za kategorię nadrzędną wobec pojęcia „ecosystem services” (Derissen, Latacz-Lohmann, 2013, s. 13).

² Wyniki badań Schomers i Matzdorf (2013) pokazują, iż regionem świata o największej liczbie publikacji dotyczących usług ekosystemów jest Ameryka Południowa.

usługi wspomagające (np. tworzenie gleby, obieg substancji odżywczych w glebie), usługi z zakresu dostarczania (żywność, włókno, itd.); usługi regulacyjne (np. wpływ na klimat, ochrona przed powodzią) oraz usługi kulturowe (m.in. rekreacyjne, edukacyjne, estetyczne) (Millennium Ecosystem Assessment, 2005, s. 19).

Znaczenie rolnictwa w generowaniu usług ekologicznych potęguje fakt, iż obszar użytkowany przez rolnictwo obejmuje ok. 40% powierzchni lądów na ziemi (FAO, 2016). Jednakże wpływ tego sektora na dobrostan człowieka może być zarówno pozytywny, jak i negatywny. Oddziaływanie negatywne obejmuje m.in. zmniejszenie bioróżnorodności, zanieczyszczenie wód gruntowych, emisję gazów cieplarnianych (głównie metanu). Natomiast jeśli chodzi o usługi ekosystemów rolniczych, to najważniejszą jest produkcja artykułów rolnych wykorzystywanych jako żywność. Poza produkcją żywności rolnictwo wytwarza również artykuły rolne wykorzystywane m.in. na pasze, włókno czy biomasę stosowaną jako odnawialne źródła energii. Te produkty są wyceniane przez rynek, choć wycena ta nie uwzględnia w pełni kosztów środowiskowych ich wytwarzania. Jednakże pozostałe aspekty oddziaływania rolnictwa na dobrostan człowieka i jego otoczenia nie są objęte wyceną rynkową, a w związku z tym nie są w kręgu głównych zainteresowań producentów rolnych. W związku z tym wymagają działań państwa, aby stały się elementem uwzględnianym w zarządzaniu produkcją rolną.

Należy zaznaczyć, iż te elementy nie są jedynie związane z zapewnieniem różnorodności przyrodniczej, lecz są jednocześnie powiązane z ograniczaniem występowania monokultury w uprawie i hodowli, ale także ze stosowaniem praktyk rolniczych gwarantujących utrzymanie bioróżnorodności w odniesieniu do gatunków koegzystujących na obszarach wykorzystywanych rolniczo. Bioróżnorodność jest również związana z właściwym gospodarowaniem zasobami wody oraz glebami. Wiąże się to m.in. z dostosowaniem upraw oraz nawożenia i nawadniania do lokalnych warunków przyrodniczych.

Rolnictwo jest również zaangażowane m.in. w takie usługi ekosystemów jak zapylenie roślin, gospodarka wodna, w tym ochrona gleb przed erozją, żyzność gleb, ochrona przed szkodnikami. Skala tych efektów jest zależna przede wszystkim od intensywności prowadzonej działalności rolniczej, co jest determinowane przez rodzaj stosowanych praktyk rolniczych. Obecnie coraz silniej promowane są praktyki rolnicze sprzyjające ochronie zasobów naturalnych. Konkretnie działania są zależne od warunków przyrodniczych danego gospodarstwa oraz prowadzonych przez nie

upraw i hodowli. Jednakże można wymienić kilka podstawowych działań, jak irygacja i stosowanie precyzyjnych metod nawadniania³, stosowanie nawozów organicznych, płodozmian, stosowanie naturalnych pestycydów, odpowiedni dobór odmian i gatunków roślin do specyficznych uwarunkowań glebowo-klimatycznych danego obszaru⁴.

Warto w kontekście usług ekosystemów rolniczych podkreślić również, iż są one ściśle powiązane z sąsiadującymi z nimi ekosystemami i czerpią z nich korzyści, które bezpośrednio wpływają na sytuację ekosystemów rolniczych. Jednakże skala i wartość tego oddziaływania nie są dokładnie oszacowane i dopiero w ostatnich latach podejmowane są próby określenia wartości tych korzyści (Power, 2010, s. 2961).

2. Czynniki determinujące skuteczne stosowanie zarządzania zasobami naturalnymi rolnictwa poprzez usługi ekosystemów

Zastosowanie usług ekosystemów w polityce rolnej w celu zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi jest niezwykle trudne. Pierwszym problemem w realizacji tego zadania jest już samo zdefiniowanie i klasyfikacja usług ekosystemów. Trudność tę potęguje fakt, iż usługi te są bardzo zróżnicowane przestrzennie, a ich skala i rodzaj determinowane są zarówno przez położenie danego gospodarstwa rolnego (cechy klimatyczne, uwarunkowania glebowe, rzeźba terenu itp.), jak i typ produkcyjny oraz stosowane metody produkcji i jej intensywność. To zróżnicowanie wymaga, aby instrumenty i cele polityki rolnej w odniesieniu do usług ekologicznych były określane na poziomie regionalnym (Plieninger i in., 2012, s. 285). Ponadto w przypadku niektórych usług wymagane jest objęcie danym działaniem nie pojedynczego gospodarstwa, ale ich większej grupy. Dotyczy to np. zachowania krajobrazu czy zapewnienia siedlisk dla ptaków czy innych gatunków fauny. W takim przypadku niezbędne jest wdrażanie instrumentów stymulujących dostarczanie takich usług przez grupy rolników operujące na sąsiednich działkach.

³ W literaturze przedmiotu mówi się również o rolnictwie precyzyjnym. Jest to rolnictwo, które dzięki najnowszym technologiom, jak GPS, precyzyjnie dozuje wodę i substancje odżywcze w procesie produkcji.

⁴ M.in. Wezel i inni (2014) przedstawiają obszerny przegląd praktyk agroekologicznych sprzyjających generowaniu usług ekosystemów.

W tego typu przypadkach dodatkową trudnością jest potrzeba zabezpieczenia interesów wszystkich członków takiej grupy, a w regionach cechujących się niską skłonnością do kooperacji potrzebne jest również stworzenie zachęt do współdziałania⁵. Jednocześnie jednak kolektywne wdrażanie działań środowiskowych może ograniczać zarówno koszty transakcyjne ponoszone przez administrację, jak i przez rolników (Sutherland i in., 2012, s. 508).

Kolejnym problemem jest pomiar i wycena usług ekosystemów. Dostarczanie tych usług ma charakter nieliniowy i jest uzależnione również od czynników egzogenicznych w stosunku gospodarstwa rolnego, a sam pomiar jest często skomplikowany i kosztowny. W związku z tym jedynym rozwiązaniem bywa oparcie instrumentów polityki rolnej na szacunkach. Jeszcze trudniejszym problemem jest konieczność uwzględnienia w wycenie pieniężnej kwestii biofizycznych i społeczno-kulturowych (Martín-López i in., 2014, s. 220).

Dobrym punktem wyjścia do przygotowania wyceny wartości usług ekosystemu jest model kaskadowy (rys. 1). Rozpoczyna się analizą charakterystyki i struktury danego ekosystemu. Na podstawie wyników uzyskanych w kolejnych etapach analizy możliwa jest nie tylko wycena usług ekosystemów, ale również instrumentów polityki państwa służących wsparciu takich usług.

Szacowanie wartości usług ekosystemów realizowane na podstawie modelu kaskadowego powinno odbywać się w ramach interdyscyplinarnego podejście obejmującego kwestie środowiskowe, społeczne i ekonomiczne⁶. Podejście to powinno również zapewnić uwzględnienie perspektywy wszystkich interesariuszy i prezentować pełną paletę korzyści, kosztów i potencjalnych rozwiązań (Ervin i in., 2014, s. 6).

Następnym krokiem w kierunku zwiększenia zrównoważenia w wykorzystywaniu zasobów naturalnych jest zaprojektowanie instrumentów umożliwiających zwiększenie skali generowanych usług ekosystemów. Na tym etapie należy też uwzględnić relacje między poszczególnymi rodzajami usług. Szczególnie ważna jest identyfikacja przypadków, w których realizacja dwóch lub więcej usług prowadzi do powstania efektu synergii oraz tych, w których mamy do czynienia z zależnością typu trade-off. Konieczne jest również uwzględnienie faktu, iż samo wytwarzanie

⁵ Przegląd takich systemów zawiera m.in. artykuł Wieliczko (2015).

⁶ Warto zaznaczyć, iż takie podejście jest tożsame z tym stosowanym w koncepcji zrównoważonego rozwoju.

większej liczby usług ekosystemów niekoniecznie przekłada się na wzrost korzyści jednostek i grup (Wieland i in., 2016, s. 175).

Rysunek 1. Kaskadowy model analizowania usług ekosystemów



Źródło: (Primmer i in., 2015, s. 159).

Przy tej ocenie nie można zapominać o innych celach polityki rolnej oraz o pozostałych celach polityki państwa. Szczególną uwagę należy tu zwrócić na konkurencyjność rolnictwa, która jest kluczowa dla jego ekonomicznej zdolności do kontynuowania prowadzonej działalności. W krótkim okresie w rolnictwie istnieje sprzeczność między produkcją artykułów rolnych oraz generowaniem innego rodzaju usług ekosystemów. W tym kontekście ważną kwestią jest właściwe dopasowanie skali wsparcia usług ekosystemów do potrzeb całego środowiska i preferencji obywateli. Wiąże się to nie tylko z koniecznością właściwej alokacji ograniczonych środków publicznych, ale także z potrzebą wyważenia potrzeb środowiska i preferencji wszystkich interesariuszy. Celem państwa powinno być zapewnienie jak największej zgodności między poziomem alokacji wsparcia na generowanie usług ekosystemów i preferencji obywateli (Uthes, Matzdorf, 2016, s. 255).

Podsumowując, szerokie włączenie koncepcji usług ekosystemów do polityki państwa wymaga uwzględnienia szeregu problemów. Pierwszym z nich jest konieczność pionowej integracji polityki, czyli zapewnienia współdziałania organów administracyjnych różnych szczebli. Drugą kwestią jest zapewnienie integracji poziomej, czyli współdziałania i spójności realizowanych działań w ramach różnych

obszarów polityki państwa. Przy tak skomplikowanej, złożonej i wieloaspektowej problematyce niezbędne jest również uwzględnienie kulturowych i społeczno-ekonomicznych uwarunkowań dotyczących poszczególnych grup interesariuszy. Wszystko to wymaga stworzenia odpowiedniego potencjału administracyjnego do skutecznego i efektywnego wdrażania instrumentów stymulujących usługi ekosystemów (Schleyer i in., 2015, s. 179).

Podsumowanie

Zmiany klimatyczne i rosnąca presja na rolnictwo związana z jednej strony z koniecznością zapewnienia żywności dla rosnącej liczby ludności, a z drugiej strony z ograniczoną możliwością zwiększenia obszaru gruntów użytkowanych rolniczo powodują, iż coraz silniej podkreśla się problemy środowiskowe dotyczące produkcji rolnej. Z jednej strony próbuje się ograniczać negatywne oddziaływanie produkcji rolnej na ekosystem, a z drugiej strony próbuje się poprzez regulacje prawne oraz instrumenty polityki rolnej zapewnić wzrost skali usług ekosystemów generowanych przez rolnictwo. Ten sektor gospodarki ma kluczowy wpływ na funkcjonowanie licznych ekosystemów. Przy jednoczesnej odpowiedzialności za dostarczenie żywności pojawia się konieczność takiego zarządzania zasobami naturalnymi, aby zagwarantować zarówno zrównoważony rozwój rolnictwa, jak i otaczającej je przyrody.

Od wielu lat promowana jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Jej podstawowym założeniem jest równoprawne traktowanie trzech filarów: ekonomicznego, społecznego i środowiskowego⁷. Koncepcja usług ekosystemów, podkreślająca kwestie środowiskowe, wydaje się znacznie węższa. Jednak zasady szacowania skali tych usług oraz ich wycena odwołują się bezpośrednio także do problemów społecznych i ekonomicznych. W związku z tym można stwierdzić, iż usługi ekosystemów bezpośrednio wpisują się w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie są one bliskie obecnie silnie promowanej przez UE koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, koncentrującej się na efektywniejszym wykorzystywaniu zasobów naturalnych.

⁷ Najczęściej uznaje się, iż zrównoważony rozwój ma trzy filary (Mackelworth, Carić, 2010, s. 463). Należy jednakże zaznaczyć, iż w literaturze przedmiotu wymienia się czasem dodatkowe filary zrównoważonego rozwoju, takie jak filar przestrzenny, kulturowy czy instytucjonalny.

Wydaje się, iż pojęcie „usługi ekosystemów”, w odróżnieniu od „programów rolno-środowiskowych”, lepiej oddaje wkład wnoszony przez rolnictwo do dbałości o środowisko i dobrostan człowieka. Ponadto koncepcja usług ekosystemów to spójne i całościowe spojrzenie na relacje między poszczególnymi elementami ekosystemu, w tym także działalnością człowieka, co lepiej oddaje charakter działań, które powinny być wspierane w ramach polityki rolnej i środowiskowej.

Z uwagi na to, iż większość usług ekosystemów nie jest wyceniana przez rynek, niezbędne jest tworzenie mechanizmów wynagradzania usługodawców w ramach polityki państwa. Jest to zadanie bardzo trudne i złożone z uwagi na konieczność uwzględnienia wielu czynników determinujących skalę tych usług oraz potrzeb wszystkich interesariuszy. Z tego względu niezbędne są dalsze prace naukowe pozwalające na określenie czynników wpływających na generowanie usług ekosystemów oraz efektywnych sposobów ich wyceny. Dotyczy to przede wszystkim ekosystemów rolniczych wytwarzających usługi, które są nie tylko niezbędnym elementem dobrostanu człowieka, ale również podstawowym elementem warunkującym możliwość przeżycia.

Literatura

- Braat, L.C., de Groot, R. (2012). The ecosystem services agenda: bridging the worlds of natural science and economics, conservation and development, and public and private policy. *Ecosystem Services*, 1, 4–15.
- Bull, J.W., Jobstovogt, N., Böhnke-Henrichs, A., Mascarenhas, A., Sitas, N., Baulcomb, C., Lambini, C.K., Rawlins, M., Baral, H., Zähringer, J., Carter-Silk, E., Balzan M.V., Kentern, J.O., Häyhä, T., Petz, K., Koss, R. (2016). Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats: A SWOT analysis of the ecosystem services framework. *Ecosystem Services*, 17, 99–111.
- Derissen, S., Latacz-Lohmann, U. (2013). What are PES? A review of definitions and an extension. *Ecosystem Services*, 6, 12–15.
- Ervin, D., Vickerman, S., Ngawhika, S., Beaudoin, F., Hamlin, S., Dietrich, E., Manson, P., Schoenen, J. (2014). Principles to Guide Assessments of Ecosystem Service Values, first revised edition. Portland, Oregon.
- Cascadia Ecosystem Services Partnership, Institute for Sustainable Solutions, Portland State University.

- FAO (2016). Baza danych statystycznych. Pobrane z: <http://faostat3.fao.org/home/E>.
- Mackelworth, C., Carić, H. (2010). Gatekeepers of island communities: exploring the pillars of sustainable Development. *Environment, Development and Sustainability*, 12, 463–480.
- Martín-López, B., Gómez-Baggethunb, E., García-Llorente, M., Montes, C. (2014). Trade-offs across value- domains in ecosystem services assessment. *Ecological Indicators*, 37, 220–228.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis. World Resources Institute, Washington, DC.
- Plieninger, T., Schleyer, Ch., Schaich, H., Ohnesorge, B., Gerdes, H., Hernández-Morcillo, M., Bieling, C. (2012). Mainstreaming ecosystem services through reformed European agricultural policies. *Conservation Letters*, 5, 281–288.
- Power, A.G. (2010). Ecosystem services and agriculture: tradeoffs and synergies. *Philosophical Transactions of Royal Society B*, 365, 2959–2971.
- Primmer, E., Jokinen, P., Blicharska, M., Barton, D.N., Bugter, R., Potschin M. (2015). Governance of Ecosystem Services: A framework for empirical analysis. *Ecosystem Services*, 16, 158–166.
- Schleyer, Ch., Görg, Ch., Hauck, J., Winkler, K.J. (2015). Opportunities and challenges for mainstreaming the ecosystem services concept in the multi-level policy-making within the EU. *Ecosystem Services*, 16, 174–181.
- Schomers, S., Matzdorf, B. (2013). Payments for ecosystem services: A review and comparison of developing and industrialized countries. *Ecosystem Services*, 6, 16–30.
- Sutherland, L.-A., Gabriel, D., Hathaway-Jenkins, L., Pascual, U., Schmutz, U., Rigby, D., Godwin, R., Sait, S.M., Sakrabani, R., Kunin, W.E., Benton, T.G., Stagl, S. (2012). The ‘neighbourhood effect’: a multidisciplinary assessment of the case for farmer coordination in agri-environmental programmes. *Land Use Policy*, 29, 502–512.
- Uthes, S., Matzdorf, B. (2016). Budgeting for government-financed PES: Does ecosystem service demand equal ecosystem service supply? *Ecosystem Services*, 17, 255–264.
- Wezel, A., Casagrande, M., Celette, F., Vian, J-F., Ferrer, A., Peigné, J. (2014). Agroecological practices for sustainable agriculture. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 34, 1–20.
- Wieland, R., Ravensbergen, S., Gregr, E.J., Satterfield, T., Chan K. (2016). Debunking trickle-down ecosystem services: The fallacy of omnipotent, homogeneous beneficiaries. *Ecological Economics*, 121, 175–180.

Wieliczko, B. (2015). Współpraca gospodarstw rodzinnych we wdrażaniu działań prośrodowiskowych – dotychczasowe doświadczenia wybranych państw i wnioski dla Polski. W: A. Chlebicka (red.), *Ekonomiczne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej* (s. 271–280). Warszawa: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

APPLYING ECOSYSTEM SERVICES IN NATURAL RESOURCE MANAGEMENT IN AGRICULTURE

Abstract

Ecosystem services generated by agriculture have are fundamental to human existence. However, only some of them are priced by the market and directly influence management of natural resources. Currently attempts are made to assess the value of other services and reward them within agricultural policy as they are considered to be a tool for managing natural resources in agriculture. The paper is aimed at presenting the concept of ecosystem services (ES) and the possibility of its application in the management of natural resources in agriculture. The results show that the assessment and compensated for ESs are a difficult task given the need of taking into account numerous factors.

Translated by Barbara Wieliczko

Keywords: ecosystem services, agriculture, management of natural resources

Kody JEL: Q10, Q20, Q30



Wojciech Zbaraszewski*

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

WYNAGRODZENIA JAKO KOSZTY PARKÓW NARODOWYCH

Streszczenie

Parki narodowe uznawane są za najważniejszą formę ochrony przyrody. W Polsce funkcjonują 23 parki narodowe, które obejmują ok. 1% powierzchni kraju. Oprócz realizacji podstawowego celu, jakim jest ochrona różnorodności biologicznej, parki pełnią liczne funkcje, m.in. edukacyjną, turystyczną, rekreacyjną oraz naukową. W artykule poddano ocenie plany finansowe parków narodowych za lata 2012–2014, ze szczególnym uwzględnieniem wynagrodzeń jako kosztów funkcjonowania tej formy ochrony przyrody. Scharakteryzowano również czynniki wpływające na poziom wynagrodzeń w analizowanym okresie i okoliczności sprzyjające wzrostowi wynagrodzeń w przyszłości.

Słowa kluczowe: park narodowy, plan finansowy, koszty, wynagrodzenia

Wprowadzenie

Parki narodowe (PN) są istotnym elementem ochrony przyrody w Polsce. Wśród innych form ochrony przyrody uznawane są za najważniejszą ich postać. W Polsce w ostatnim piętnastolecu funkcjonowały 23 parki narodowe. Z samej już nazwy „park narodowy” wynika, że ta forma ochrony przyrody traktowana jest w sposób szczególny. PN, poza realizacją głównego celu, jakim jest ochrona różnorodności

* E-mail: wzbaraszewski@zut.edu.pl.

biologicznej¹, jest czynnikiem kształtowania świadomości i tożsamości narodowej. Jako swoiste „skarby narodowe” parki te są nie tylko dobrami publicznymi, ale także dobrami, z których można być dumnym i które przysparzają korzyści tak ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych. W celu osiągnięcia korzyści konieczne jest finansowanie funkcjonowania parków narodowych, w tym wynagrodzeń, z budżetu państwa, co wynika z charakteru dóbr publicznych.

Jednocześnie w Polsce, podobnie jak i w innych krajach UE, problem równowagi budżetowej jest zjawiskiem powszechnym (Eurostat, 2016). Z tego powodu Polska podlegała procedurze nadmiernego deficytu budżetowego. W teorii finansów publicznych występowała ewolucja w podejściu do równowagi budżetowej. Ortodoksyjna teoria finansów publicznych, której podwaliny zostały stworzone przez Saya, dominowała przez cały XIX wiek i wyrażała się w podejściu do konstruowania budżetów w sposób minimalny i zrównoważony. Po I wojnie światowej, wraz z wypracowaniem fiskalnej myśli przez Wagnera i rozwojem myśli keynesowskiej, dopuszczano do krótkotrwałej nierównowagi budżetowej, jednakże wskazywano, że w czasie trwania całego cyklu koniunkturalnego budżet winien być zrównoważony. Nierównowaga budżetowa, jako nieustanne zjawisko, jest wytworem myśli postkeynesowskiej. Inną hipotezą, ważną z punktu zakładanego w pracy celu, jest wypracowanie przez nową ekonomię keynesowską plac proefektywnościowych, która wiąże się z przekonaniem, że wielkość wynagrodzeń wpływa na wydajność pracowników. Wyrazicielem negatywnego stosunku do nierównowagi budżetowej oraz potrzeby zmian instytucjonalnych był Buchanan, który w drugiej połowie XX wieku rozwinął teorię wyboru publicznego, według której efektywność instytucji trzeba badać i oceniać, stosując podobne metody i kryteria oceny, jak w przypadku rynku.

1. Cel i zakres pracy

Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz

¹ Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

walory krajobrazowe. Obszar PN jest udostępniany w celach naukowych, edukacyjnych, kulturowych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w PN (ustawa o ochronie przyrody z 2004 r., art. 8).

Przywołane zadania realizują pracownicy PN. Ta relatywnie niewielka grupa osób, pracująca na obszarze ok. 1% powierzchni kraju, wielokrotnie była w centrum zainteresowania mediów z uwagi na katastrofalną sytuację finansową w parkach narodowych. Celem publikacji jest ocena funkcjonowania PN, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów wynagrodzeń. Oceny dokonano na podstawie danych dotyczących lat 2012–2014. W badaniu wykorzystano dane udostępnione przez parki narodowe, opracowania GUS oraz NIK. Badanie poprzedzono analizą literatury przedmiotu.

2. Plany finansowe parków narodowych

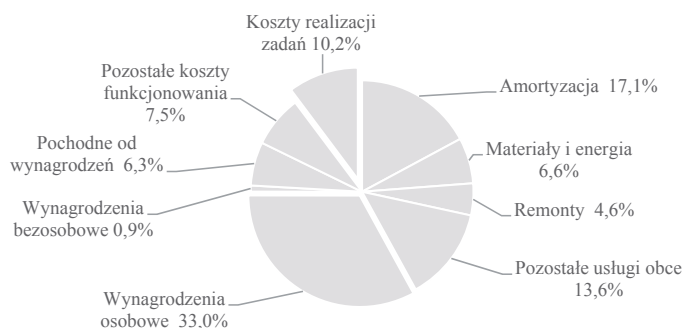
Od 2012 roku PN funkcjonują jako państwowe osoby prawne. Tym samym prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań, w tym zadań służby parku narodowego oraz kosztów działalności. Podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy, co wynika z art. 31 ustawy o finansach publicznych.

Dotacje budżetu państwa były podstawowym źródłem finansowania PN w latach 2012–2014. Jak wynika z planów finansowych udział dotacji stanowił ok. 1/3 ich przychodów. Należy jednak podkreślić duże zróżnicowanie udziału dotacji w strukturze przychodów w PN w analizowanym okresie. Parkami o największym udziale dotacji w strukturze przychodów (ponad 50%) były: Białowiecki PN, PN Bory Tucholskie oraz Świętokrzyski PN. Parkami o relatywnie najmniejszym udziale dotacji w strukturze przychodów (poniżej 25%) były: Tatrzański PN, PN Ujście Warty, Karkonoski PN. W ok. 1/2 parków (w zależności od analizowanego roku) dotacje z budżetu państwa pokrywały koszty związane z wynagrodzeniami. W tym aspekcie można podkreślać stabilizujący wpływ dotacji na funkcjonowanie parków w analizowanym okresie. Jednak warto również zwrócić uwagę, że istniała relatywnie duża grupa parków, w których dotacja z budżetu państwa była niewystarczająca na pokrycie kosztów wynagrodzeń. Tym samym na parkach wymuszano podjęcie działań zmierzających do pokrycia tych kosztów, w tym także z intensyfi-

kacji pozyskiwania przychodów własnych. Może to skutkować w przyszłości zmianą priorytetów funkcjonowania parków w kierunku działań o charakterze komercyjnym (NIK, s. 86).

W przychodach własnych największy udział w analizowanym okresie miały: wpływy opłat pobieranych za wstęp do PN lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów, a także wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwanych w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych. Liderem w pozyskiwaniu przychodów z tego źródła (ok. 75% przychodów ogółem) był Tatrzański PN. W pozostałych PN udział tego źródła był zdecydowanie mniejszy i nie przekracza 50% przychodów ogółem. Środki Unii Europejskiej stanowiły znaczące źródło finansowania projektów w parkach, w szczególności nakładów inwestycyjnych, a do największych beneficjentów w analizowanym okresie należały: Biebrzański PN, Karkonoski PN i Magurski PN. Pozostałymi źródłami przychodów w analizowanym okresie były środki: wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW) oraz Funduszu Leśnego.

Rysunek 1. Struktura kosztów w parkach narodowych w latach 2012–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z parków narodowych.

Jak wynika z rysunku 1 w analizowanym okresie w strukturze kosztów ogółem PN dominujący udział miały koszty wynagrodzeń (33%). Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi stanowiły w analizowanym okresie ok. 40% całości kosztów ponoszonych przez PN. Możliwością dodatkowego wynagradzania pracowników np. związanych z realizacją projektów unijnych były wynagrodzenia bezosobowe.

Jednak udział wynagrodzeń bezosobowych w całości kosztów w analizowanym okresie ukształtował się na poziomie zaledwie ok. 1%².

3. Problem wynagrodzeń w parkach narodowych

W wyniku przekształceń formy organizacyjno-prawnej PN związanych ze zmianą ustawy o finansach publicznych, zlikwidowano z końcem 2010 roku działające przy każdym z parków gospodarstwa pomocnicze. Pracowników zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych oraz ich zadania przejęły z początkiem 2011 roku PN. Tym samym w parkach nastąpił gwałtowny wzrost liczby osób zatrudnionych o ok. 400 osób, wobec 1127 osób zatrudnionych na koniec 2010 roku. W kolejnych latach liczba osób zatrudnionych w PN utrzymywała się na zbliżonym poziomie ok. 1520. Jednak ustabilizowana sytuacja w zakresie liczby osób zatrudnionych nie przekładała się na ustabilizowaną sytuację materialną tych osób. Problem związany był z wysokością wynagrodzeń, a w szczególności w istniejącym limicie wynagrodzeń obejmujących całą sferę publiczną (Kraczyńska, 2011; Kamiński, 2013). Strona społeczna reprezentowana m.in. przez organizacje związkowe wskazywała, że od 2008 roku wysokość wynagrodzeń nie zmieniała się. Strona rządowa argumentowała, że dyrektorzy PN mają możliwość swobodnego kształtowania wynagrodzeń, jednocześnie w kolejnych latach dotacje przeznaczone na PN uległy wzrostowi.

PN, jako państwowe osoby prawne, zaliczane są do sektora finansów publicznych, co wynika z art. 9 ustawy o finansach publicznych. W ustawie budżetowej ustala się średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz kwoty wynagrodzeń dla państwowych osób prawnych³. Jednocześnie na wysokość wynagrodzenia pracowników państwowych jednostek budżetowych mają wpływ zapisy ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone w związku z trudną sytuacją finansów publicznych i ograniczonymi możliwościami budżetu państwa. Wynikały one z kryzysu finansowego z 2008 roku, a także objęcia Polski przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu od 2009 roku.

² Największy udział wynagrodzeń bezosobowych odnotowano w Tatrzańskim PN – 7%, Karkonoskim PN – 4% oraz w Kampinoskim PN – 2%.

³ Plany finansowe parków narodowych, które od 2012 r. są państwowymi osobami prawnymi, stanowią załącznik nr 14 do ustawy budżetowej.

Jednocześnie warto zaznaczyć, że minister środowiska był zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia warunków wynagradzania za pracę pracowników PN i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą, co wynika z art. 103 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody. Jednak do 2016 roku nie dopełniono tej ustawowej deklaracji.

4. Regulacje dotyczące wynagrodzeń pracowników w parkach narodowych

Źródłami prawa pracy, w tym regulującymi wysokość wynagrodzeń pracowników PN, są regulacje o charakterze generalnym, w szczególności ustawa Kodeks pracy. Jak wynika z art. 13 Kodeksu pracy, każdy pracownik ma prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę, którym jest ogół wydatków pieniężnych i innych świadczeń wypłacanych pracownikom z tytułu zatrudnienia. Tym samym wynagrodzenie obejmuje wszystkie składniki wynagrodzenia, bez względu na ich nazwę i charakter, a także świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna, co wynika z art. 18^{3c}, §2. Poprzez inną formę wynagrodzeń niż pieniężna rozumie się świadczenia oraz wartość tzw. świadczeń w naturze.

Co do zasady, warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą ustalają układy zbiorowe pracy, czyli Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla Pracowników Parków Narodowych (PUZP) z 2013 r. PUZP został zawarty pomiędzy zarządem Związku Pracodawców Polskich Parków Narodowych a związkami zawodowymi działającymi w parkach. Wątpliwości może budzić fakt, że PUZP był negocjowany przez dyrektorów parków, którzy występowali w podwójnej roli – pracodawców i pracowników.

PUZP zawiera 19 rozdziałów dotyczących m.in. zagadnień związanych z: czasem pracy, bezpieczeństwem i higieną pracy, mieszkaniem służbowym, urlopem dla poratowania zdrowia i dodatkowym urlopem na leczenie uzdrowiskowe, ekwiwalentem za narzędzia, umundurowaniem, a także poszczególnymi składnikami wynagrodzenia. Wynagrodzenie składa się z wynagrodzenia zasadniczego oraz składników dodatkowych.

Jak wynika z załącznika do PUZP, przewidziano 20 kategorii zaszeregowania z wynagrodzeniem zasadniczym od 1100 zł do 8000 zł. Składniki wynagrodzenia

w PUZP mają silnie rozbudowany charakter. Zalicza się do nich: dodatek za pracę w szczególnych warunkach, dodatek stażowy, premie, nagrody jubileuszowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne – tzw. trzynastka⁴, odprawy pieniężne, dodatek za wysługę lat. Jak wynika z PUZP do składników dodatkowych wynagrodzenia pracowników parków można także zaliczyć: wynagrodzenie za czas przestoju, wynagrodzenie za czas za urlop wypoczynkowy, wynagrodzenie za czas niezdolności pracownika do pracy z powodu choroby. Do szczególnie korzystnych rozwiązań w PUZP, które obowiązują pracowników PN, można zaliczyć świadczenia przysługujące pracownikom w okresie ich niezdolności do pracy wskutek choroby. Pracownicy zatrudnieni co najmniej 15 lat za czas niezdolności do pracy wskutek choroby otrzymują 100% wynagrodzenia, gdyż oprócz zasiłku chorobowego otrzymują od pracodawcy świadczenie uzupełniające. Tym samym pracownicy PN posiadają korzystniejsze uregulowania aniżeli inni pracownicy sfery budżetowej.

Poza wynagrodzeniem pieniężnym pracownicy parków narodowych posiadają prawo do dodatkowego wynagrodzenia świadczonego w naturze. Do wynagrodzeń pracowników PN świadczonych w naturze można zaliczyć: prawo do bezpłatnego mieszkania lub bezpłatnej osady służbowej. To uprawnienie przysługuje licznej grupie pracowników parków. Ponadto pracownicy Służby Parków Narodowych mają prawo do bezpłatnego umundurowania.

5. Analiza wynagrodzeń pracowników parków narodowych

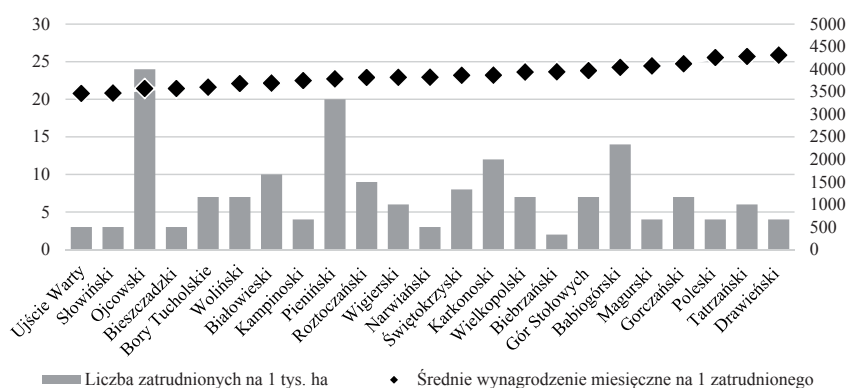
W celu przybliżenia złożoności problematyki wynagrodzeń w PN można odnieść się do zjawiska inflacji. Wzrost cen towarów i usług, który nastąpił w ostatnich latach, spowodował realnie odczuwalny przez pracowników spadek wartości niewaloryzowanych wynagrodzeń. W konsekwencji następowało zjawisko corocznego realnego zmniejszania się wartości świadczeń wypłacanych pracownikom PN, a realny spadek wartości wynagrodzeń w analizowanym okresie wyniósł ok. 18%.

Po analizie wielkości zatrudnienia w relacji do powierzchni parku można zauważyć, że jest ono największe w najmniejszych powierzchniowo parkach, tj. Ojcowskim PN, Pienińskim PN. Natomiast najmniejsze zatrudnienie w relacji do zajmowanej przez park powierzchni odnotowano w: Biebrzańskim PN, PN Ujście

⁴ Ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, tzw. trzynastka.

Warty oraz Słowińskim PN. Jednocześnie istnieje zróżnicowanie wielkości przeciętnego wynagrodzenia w PN, a rozpiętość przeciętnych wynagrodzeń wynosiła 849 zł. Najniższe przeciętne wynagrodzenia występowały w PN Ujście Warty (3463 zł), Słowińskim PN (3470 zł) i Ojcowskim PN (3572 zł). Najwyższe przeciętne wynagrodzenia odnotowano dla pracowników w: Drawieńskim PN (4312 zł), Tatrzańskim PN (4282 zł) i Poleskim PN (4260 zł).

Rysunek 2. Przeciętne zatrudnienie na 1 tys. ha i wynagrodzenie w parkach narodowych w latach 2012–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z parków narodowych.

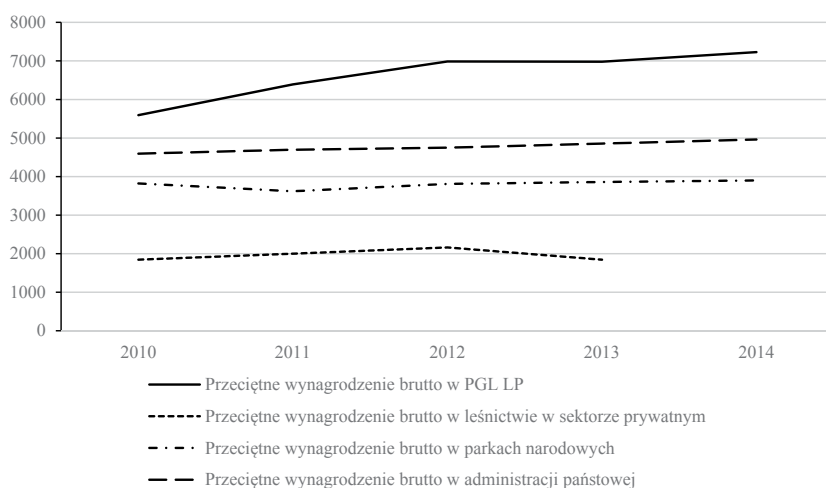
Jak wynika z rysunku 3, wynagrodzenia w analizowanym okresie dla pracowników publicznej sfery budżetowej, pomimo tzw. zamrożenia wynagrodzeń, ulegały zwiększeniu. W latach 2010–2014 przeciętne wynagrodzenie brutto w administracji państwowej wzrosło o 366 zł, a w przypadku PN o 81 zł, osiągając w 2014 r. odpowiednio 4961 zł oraz 3901 zł. Warto zauważyć, że jedynie wynagrodzenia w leśnictwie sektora prywatnego na początku i końcu analizowanego okresu pozostały na tym samym poziomie, tj. 1843 zł.

W analizowanym okresie w każdym z lat pogłębiały się dysproporcje pomiędzy przeciętnymi wynagrodzeniami w PN, a przeciętnymi wynagrodzeniami w PGL LP. Jeszcze w 2010 roku wynagrodzenie w parkach stanowiło ok. 69% wynagrodzenia w PGL LP, w 2012 roku było to już tylko 55%, a w 2014 roku zaledwie 54% przeciętnego wynagrodzenia pracowników Lasów Państwowych. Warto zauwa-

żyć, że większość powierzchni PN była w analizowanym okresie gruntami leśnymi (ok. 62%). W odczuciu wielu pracowników PN brak było uzasadnienia – z tego punktu widzenia – tak dużego zróżnicowania poziomu wynagrodzeń w porównaniu z wynagrodzeniami w PGL LP.

Warto przywołać również zjawiska, które pozytywnie roszą w zakresie wzrostu wynagrodzeń. Jednym z nich jest utrzymujący się dodatni wzrost gospodarczy, mierzony PKB, który w analizowanym okresie wynosił od 1,3% do 5,0% rocznie. Inną pozytywną przesłanką, mogącą mieć wpływ na wzrost wynagrodzeń, jest fakt, że Rada Unii Europejskiej zamknęła w 2015 roku wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu. Tym samym potwierdzono, że polski deficyt zredukowano poniżej 3% PKB, a to może skutkować likwidacją niektórych ograniczeń w państwowej sferze budżetowej.

Rysunek 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w latach 2010–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z parków narodowych oraz *Leśnictwo* 2015, s. 210, 307; GUS, 2015, s. 135; GUS, 2013, s. 138; NIK, 2013, s. 5.

Również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 2015 roku o sygnaturze S 4/15 dostrzegł, że długotrwałe „zamrożenie” wynagrodzeń pracowników jest zjawiskiem zdecydowanie niepokojącym z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych. Tym samym zasygnalizowano Sejmowi niezbędność podjęcia działań.

Trybunał wskazał, że równowaga finansów publicznych jest tylko jedną z ważnych wartości konstytucyjnych.

Podsumowanie

1. Przejawem troski o przyrodę jest stopień jej finansowania, czego przykładem może być stopień finansowania PN.
2. Relatywnie niski poziom wynagrodzeń pracowników polskich PN w porównaniu z wynagrodzeniami w PGL LP i w administracji państwowej potwierdza, że ochrona przyrody w Polsce może być zagrożona.
3. W aktualnym stanie prawnym zmiana wysokości wynagrodzeń pracowników PN może tylko zaistnieć poprzez zniesienie ograniczeń w tym zakresie dla całej państwowej sfery publicznej.
4. Istnieją pozytywne przesłanki zniesienia ograniczeń w poziomie wynagrodzeń w PN. Do tych przesłanek można zaliczyć: istniejące kilkuletnie „zamrożenie” wynagrodzeń, realny spadek wartości wynagrodzeń ze względu na inflację, utrzymujący się dodatni wzrost gospodarczy w Polsce, zniesienie przez UE wobec Polski procedury nadmiernego deficytu.
5. Składniki wynagrodzenia dodatkowego pracowników PN zagwarantowane przez PUZP mają silnie rozbudowany, korzystny dla pracowników charakter.
6. Wydaje się, że wynagrodzenia w parkach narodowych winny być powiązane z szeroko rozumianą efektywnością podejmowanych w nich działań.

Literatura

- Eurostat. Pobrane z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (5.04.2016).
- GUS (2013). Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013. Warszawa: GUS.
- GUS (2015). Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015. Warszawa: GUS.
- Kamiński, W. (2013). Dyrektorzy dostają, a na parki nie ma. *Gazeta Polska Codzienna*, 441, 5.
- Kraczyńska, H. (2011). Wielka bieda w parkach narodowych. *Gazeta Krakowska*, 107, 3.
- Leśnictwo* (2015). Warszawa: GUS.
- NIK (2013). Wystąpienie pokontrolne z 23.07.2013, KSI-4101-01-01/2013.
- NIK (2014). Funkcjonowanie parków narodowych, 3.04.2014, KSI-4101-01-00/2013.

Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla Pracowników Parków Narodowych zawarty 13.02.2013.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. akt S 4/15 z 28.04.2015.

Ustawa z 12 grudnia 1997 o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, tekst jedn. Dz.U. 2013 poz. 1144 z późn. zm.

Ustawa z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. 2013 r., poz. 627 z późn. zm.

Ustawa z 23 grudnia 1999 o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, tekst jedn. Dz.U. 2016 nr 0 poz. 966 z późn. zm.

Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. 2014 nr 0 poz. 1502 z późn. zm.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

SALARIES AS COSTS OF NATIONAL PARKS

Abstract

National Parks are recognized as the most important form of protection of nature. In Poland there are 23 National Parks, which cover approx. 1% of the country. National Parks fulfill numerous functions e.g.: educational, tourism, recreational and scientific. The aim of the article was to evaluate the financial plans of Polish National Parks of the years 2012–2014. The analysis focused on costs, in particular on salaries. Moreover, author of the article characterized also some factors that have impact on salaries in National Parks as well as the factors that can have influence for salaries value in the future.

Translated by Wojciech Zbaraszewski

Keywords: national park, financial plan, costs, salaries

Kody JEL: H41, H83, Q58



DOI: 10.18276/sip.2016.46/2-14

Anna Zbierska*

Adam Zydrón**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

ROLA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W OCHRONIE KRAJOBRAZU I ŁADU PRZESTRZENNEGO W POLSCE NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Polska jest sygnatariuszem szeregu międzynarodowych umów, m.in. Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Wiele o ochronie przyrody i dóbr kultury mówi się i pisze w dokumentach strategicznych, a mimo to ciągle obserwuje się utratę tych zasobów i zachwianie ładu przestrzennego. Powodem nasilenia dyskusji na ten temat stała się obowiązująca od 11.09.2015 r. ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, potocznie zwana „ustawą krajobrazową”. Ma ona pomóc samorządom zadbać o ład przestrzenny i ochronę krajobrazu, wprowadzając wymóg identyfikacji i oceny krajobrazów, a także ustalenia standardów jakości krajobrazu z uwzględnieniem aspiracji społecznych. Czas pokaże, jak samorządy regionalne i lokalne wywiążą się z nałożonych obowiązków, jednak bez woli współpracy między poszczególnymi szczeblami planowania i gospodarowania przestrzenią żadne kolejne nakazy i zakazy, płynące z audytów krajobrazowych czy innych regulacji prawnych, mogą nie być skuteczne.

Słowa kluczowe: Europejska Konwencja Krajobrazowa, ochrona krajobrazu, ład przestrzenny, planowanie przestrzenne

* E-mail: anzbier@up.poznan.pl.

** E-mail: adzyd@up.poznan.pl.

Wprowadzenie

Spółeczeństwo oraz organy rządowe zaczęły dostrzegać niekorzystne zmiany w krajobrazie spowodowane rozwojem cywilizacyjnym i chaotyczną gospodarką przestrzenną. Powodem nasilenia dyskusji stała się obowiązująca od 11 września 2015 roku ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw, w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774), potocznie zwana „ustawą krajobrazową”. Ma ona pomóc samorządom w uporządkowaniu m.in. obecności reklam w przestrzeni publicznej oraz pozwolić zadbać o ład przestrzenny i ochronę krajobrazu. Wprowadza szereg uściśleń i zmian m.in. w ustawach: o ochronie przyrody, Prawo budowlane, Prawo ochrony środowiska, a przede wszystkim w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (PiZP) (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 i 443). Dopiero ta ustawa, po ponad 10 latach od ratyfikowania przez Polskę w 2004 r. Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (EKK), wprowadziła prawną definicję krajobrazu spójną z Konwencją¹. Dając dodatkowe narzędzia ochrony krajobrazu samorządom regionalnym, ustawa znacząco ograniczyła władztwo planistyczne gmin, co jest przedmiotem licznych kontrowersji i dyskusji. Stały się one inspiracją do napisania niniejszego artykułu, którego celem jest porównanie narzędzi ochrony krajobrazu w Polsce i w Europie oraz ocena skuteczności nowych regulacji prawnych zaproponowanych w zmianie ustawy o PiZP. Analizy przeprowadzono na podstawie danych statystycznych GUS i Eurostatu, bazy danych aktów prawnych EUR-Lex oraz ISAP dokumentów planistycznych gmin i województw, a także źródeł literaturowych.

1. Co to jest krajobraz i jakie są formy jego ochrony?

Rozumienie i definiowanie krajobrazu zmieniało się na przestrzeni lat wraz z rozwojem wiedzy o środowisku oraz o wykorzystaniu jego zasobów przez człowieka. Od czasów Humboldta, który jako jeden z pierwszych sformułował naukową definicję krajobrazu, interpretacja tego terminu stopniowo ewoluowała, uwzględniając złożoność jego struktury i różnorodność oddziaływania. Ta złożoność cha-

¹ Krajobraz – należy rozumieć jako postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka.

rakteru krajobrazu spowodowała równoległy rozwój w II połowie XX wieku co najmniej kilku nurtów badań krajobrazowych (Chmielewski, 2013): od podejścia fizjonomicznego (percepcji krajobrazu) (Skalski, 2007), poprzez geokompleksowe, geobotaniczne, ekosystemowe (Richling, Solon, 2011) i energetyczne, aż po interdyscyplinarne syntezy (Pietrzak, 1998). W ostatnich latach coraz większą popularność zyskuje zapoczątkowane w latach 80. ekonomiczne podejście do walorów środowiskowych w postaci wycen świadczeń ekosystemów (Solon, 2008; Bajerowski, Sanetra, Szczepańska, 2000; Zydrón, Szoszkiewicz, 2013; Zydrón, Kayzer, 2015).

Mimo tak dużego zainteresowania badaczy, różnorodność krajobrazowa należy do równie zagrożonych, jak różnorodność biologiczna (Degórski, 2012). Ochrona krajobrazu najczęściej rozumiana jest jako ochrona siedlisk naturalnych i łączona z tworzeniem spójnych systemów obszarów chronionych (Kistowski, 2008; Radziejowski, 2011). Polska zaliczana jest do państw europejskich o najwyższym wskaźniku różnorodności biologicznej i siedliskowej. Dążąc do zachowania posiadanych wartości przyrodniczych, Polska od wielu lat rozwija różnorodne formy ochrony prawnej obszarów i obiektów, które łącznie zajmują prawie 45% jej powierzchni, co zalicza nasz kraj do czołówki w UE (rys. 1). Niestety w wielu przypadkach są to izolowane obszary o małej powierzchni, nie spełniające do końca swojej funkcji lub będące pod silną presją inwestycyjną (Zydrón, Zbierska, Szczepański, 2015). Mimo że cele ochrony przyrody, definiowane w Ustawie o ochronie przyrody, jak i realizowane w praktyce, są stosunkowo szerokie i obejmują m.in. ochronę walorów krajobrazowych, to obserwowane od ponad dwóch dekad procesy świadczą, że skuteczność ochrony krajobrazu jest znacznie słabsza niż pozostałych elementów. Głównym problemem jest wieloznaczność pojęcia krajobrazu, rozproszenie instrumentów jego ochrony, w tym nakładanie się kompetencji, oraz nadanie im znacznie słabszej rangi i skuteczności, niż np. ochrona gatunków i siedlisk przyrodniczych.

Kompetencje w zakresie powoływania prawnych form ochrony przyrody rozrzucono po wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej² (rys. 2). Niestety ze względu na koszty i liczne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, same walory przyrodniczo-krajobrazowe często nie są wystarczającym argumentem, aby dany obszar objąć ochroną. To sprawia, że dla większości form obszarów chronionych w Polsce obserwowana jest stagnacja, a w przypadku obszarów chro-

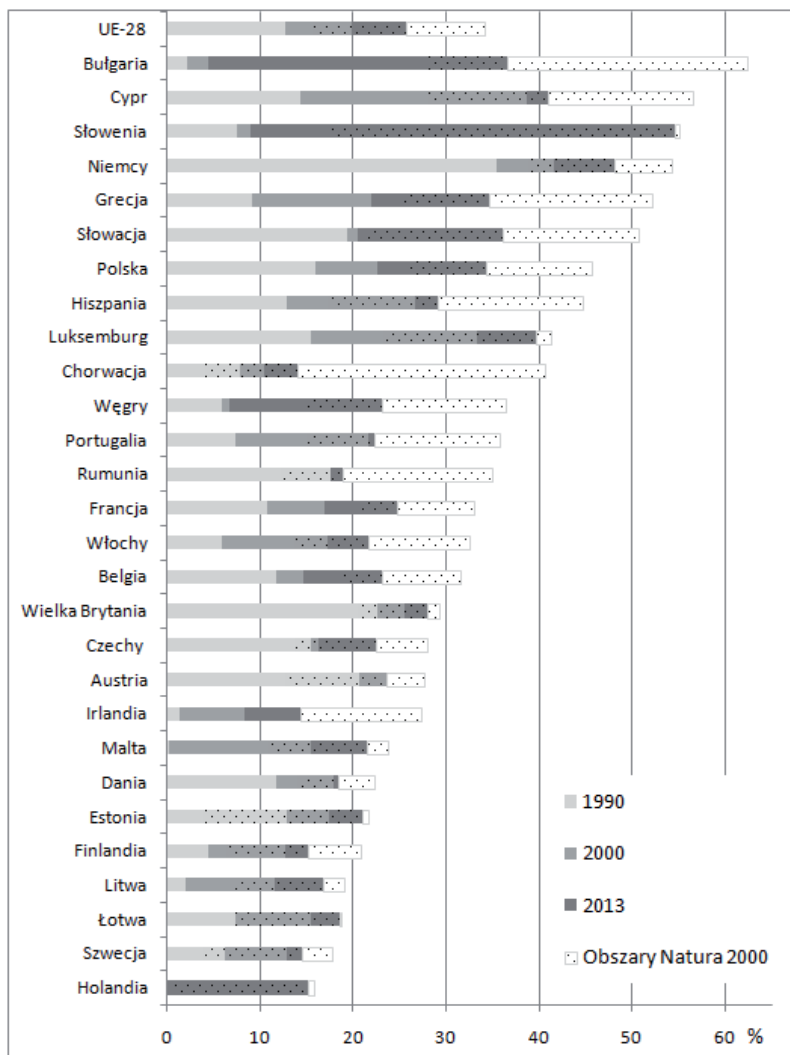
² Nakładanie kompetencji powoduje „rozmycie” odpowiedzialność za działania ochronne na danym terenie.

nionego krajobrazu i rezerwatów krajobrazowych³ nawet regres powierzchni w stosunku do 2000 r. (rys. 3). Od połowy lat 90. XX wieku przepisy, w tym tzw. specustawy, sukcesywnie osłabiały możliwości ochrony krajobrazu (Kistowski, Kowalczyk, 2011; Kistowski, 2012). W sytuacji prawnej sprzed „ustawy krajobrazowej” z 2015 r. najbardziej skutecznym instrumentem ochrony krajobrazu dysponowały regionalne dyrekcje ochrony środowiska, które uzgadniały dokumenty planistyczne w granicach tych form ochrony przyrody. Głównym narzędziem ochrony krajobrazu stały się więc nie narzędzia wynikające z ustawy o ochronie przyrody czy prawa ochrony środowiska, ale procedury wynikające z ustawy o PiZP, która jednocześnie silnie zagraża krajobrazowi, m.in. dopuszczając zabudowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. To wyjaśnia, dlaczego to właśnie w tej ustawie wprowadzono tak wiele zmian wynikających ze wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu. Wskazuje to również na dużą rolę samorządów w tym zakresie.

Prawnej możliwości ochrony krajobrazu nie poprawiło znacząco nawet podpisanie przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Akcesja Polski do UE poprawiła natomiast nieco sytuację krajobrazów przyrodniczych poprzez ustanowienie wynikających z dyrektyw: siedliskowej i ptasiej obszarów europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000. W Polsce, głównie dzięki oddolnym inicjatywom różnych instytucji i organizacji, w ramach tej sieci wyznaczono dotychczas obszary o łącznej powierzchni 68 296 km² (prawie 20% pow. kraju, co nieznacznie przewyższa średnią europejską). W skład sieci wchodzi wszystkie parki narodowe i część parków krajobrazowych (rys. 1), ale dodatkowo również najbardziej typowe i wciąż jeszcze powszechne układy przyrodnicze charakterystyczne dla naszych regionów biogeograficznych. Podobna idea ochrony krajobrazów nie tylko rzadkich i wyjątkowych, ale też typowych dla danego regionu, przyświeca wdrażaniu EKK. Niestety pomimo intensywnych działań i zaangażowania znacznych środków w ochronę ekosystemów w obrębie obszarów Natura 2000, to „wdrażanie ochrony krajobrazu zostało całkowicie zaniechane na wszystkich płaszczyznach: instytucjonalno-organizacyjnej, finansowej, prawnej, planistycznej i realizacyjnej” (Kistowski, 2012).

³ Rezerваты krajobrazowe stanowią ok. 15% powierzchni wszystkich rezerwatów, jednak ich obszar zmniejszył się w Polsce w latach 2004–2014 o ok. 13 tys. ha, mimo że liczba pozostała na podobnym poziomie (110 obiektów).

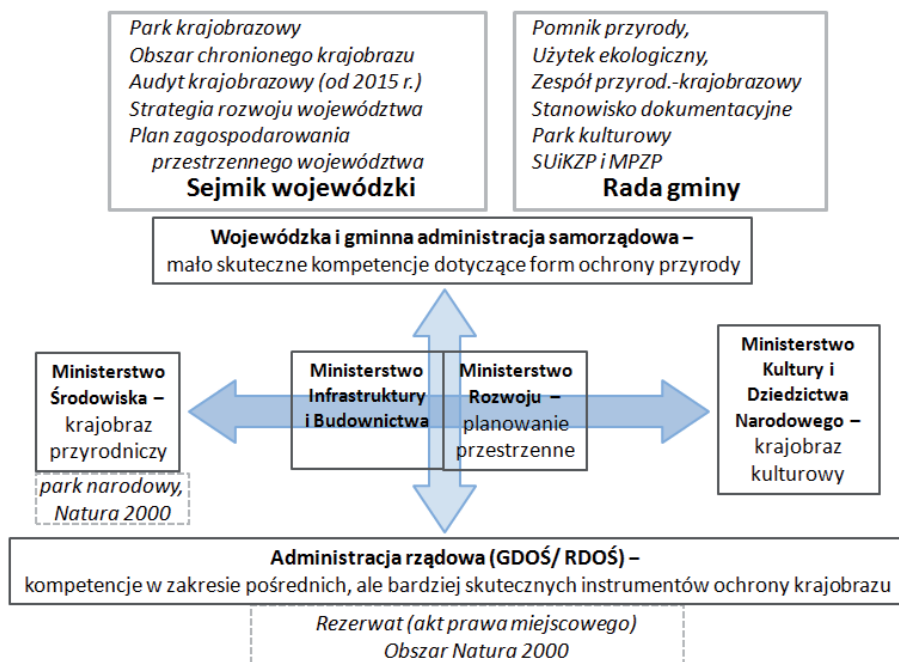
Rysunek 1. Przyrost udziału obszarów chronionych
 w powierzchni poszczególnych krajów UE



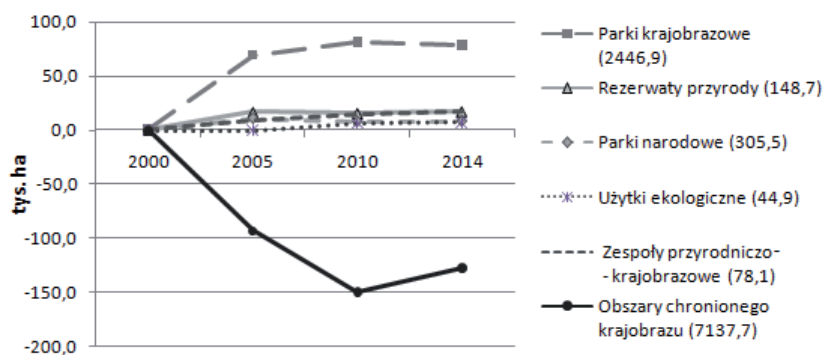
Źródło: Baza danych Banku Światowego (GUS, 2015) – udział krajowych form ochrony przyrody w latach 1990–2013 oraz European Environment Agency (EEA)⁴ – udział obszarów Natura 2000 i części wspólnych z krajowymi formami obszarów chronionych

⁴ Complementarity between European designations (Natura 2000 and Emerald networks) and national designations by share of terrestrial area <http://www.eea.europa.eu>.

Rysunek 2. Węzeł instytucji administracji publicznej zaangażowanych w procesy ochrony i przekształcania krajobrazu w Polsce (Kistowski, 2012, zmienione)



Rysunek 3. Zmiany powierzchni obszarowych form ochrony przyrody w Polsce (w nawiasie podano powierzchnie [tys. ha] w roku bazowym 2000)



2. „Standardy jakości krajobrazu” jako realizacja polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony krajobrazu

Termin „standardy jakości środowiska” jako tłumaczenie angielskiego sformułowania „landscape quality objective” z EKK⁵ przez niektórych przyjmowany jest jako lepszy od pojęcia „cele jakości krajobrazu”, którego użyto w oficjalnym tłumaczeniu opublikowanym w Rozporządzeniu ministra środowiska z dnia 29 stycznia 2006 r. (Dz.U. nr 14, poz. 98). Oba terminy definiowane są dla określonego krajobrazu jako „sformułowane przez właściwe organy publiczne aspiracje społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego je krajobrazu” (*Europejska...*, 2006) i zdaniem autorów budzą duże wątpliwości interpretacyjne. Niezależnie od licznych definicji krajobrazu podawanych przez różne nury badawcze, generalnie przyjąć można, że jest to jednostka przestrzenna tworząca pewną całość ukształtowaną w określonym czasie przez czynniki biotyczne i działalność człowieka, która w dodatku cały czas ewoluuje. Stąd próby „standaryzowania” krajobrazu należałoby raczej uznać za zagrażające jego różnorodności. Jednak z praktycznego punktu widzenia, na etapie wdrażania EKK, „standardy jakości” na pewno mocniej oddziaływać będą na społeczeństwo i władze lokalne niż kolejne „cele”. Jeszcze lepsze, pod kątem możliwości oceny skuteczności podjętych działań, byłoby zaproponowanie mierzalnych wskaźników jakości krajobrazu, które byłyby porównywalne w czasie i w przestrzeni. Niezależnie od przyjętej terminologii, najważniejsze jest, by prace nad wyznaczeniem jakości krajobrazów Polski oraz metodologią audytu krajobrazowego nie poszły w kierunku „szablonowania” jego cech, co prowadziłoby do ich ujednolicania (Degórski, 2004).

Obszerny opis problemów formułowania i stosowania standardów jakości krajobrazu zawiera Raport Rady Komisji Europejskiej z 2006 r. (*Landscape...*, 2006). Z racji ograniczeń objętościowych artykułu, nie da się omówić tutaj wszystkich kwestii. Z punktu widzenia roli samorządów w ochronie krajobrazu za kluczowe w raporcie uznać można przyjęcie jako nadrzędny cel „przewidywanie i tworzenie krajobrazów przyszłości, w porozumieniu ze społeczeństwem lokalnym” (Chmielewski, 2013) oraz wskazanie jako jednego z trzech głównych problemów metodycznych ustalenie skali kartograficznej opracowania oraz zasięgu przestrzennego poszczegół-

⁵ Termin wykorzystano w tłumaczeniu EKK z 2005 r., udostępnionym przez Państwową Radę Ochrony Przyrody.

nych analiz. Zgodnie z dotychczasowym doświadczeniem większości państw Europy opisanych w raporcie (m.in. Hiszpanii, Norwegii, Portugalii, Słowenii, Wielkiej Brytanii), prowadziły one prace w skali krajowej (od 1:1 000 000 do 1:10 000). Nie brakuje jednak przykładów państw, w których prowadzono rozbudowane analizy w skali regionów (Hiszpania, Francja, Czechy), a nawet w skali lokalnej (Niemcy, Holandia, Szwajcaria, Wielka Brytania). Najkorzystniejsze wydaje się więc prowadzenie prac w kilku wzajemnie zintegrowanych skalach przestrzennych. Podobnie jest w Polsce z gromadzeniem baz danych topograficznych (BDOT500, BDOT10k, BDOO)⁶, które zgodnie z Ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennych mają służyć jako baza referencyjna do opracowań tematycznych. Zasadnicze prace nad standardami jakości krajobrazu powinny być jednak prowadzone w skali, z jaką identyfikują się społeczności lokalne. Trudno wyobrazić sobie, by audyty krajobrazowe powstawały na szczeblu wojewódzkim (w skalach 1:100 000) bez aktywnego udziału mieszkańców i władz gmin. Tym bardziej, że ich wyniki mają obowiązywać jako akt prawa miejscowego i być wprowadzane w formie uzgodnień do dokumentów planistycznych gmin, opracowywanych w skalach 1:25 000, 1:1000.

3. Identyfikacja, waloryzacja i ochrona krajobrazu – wyzwania dla samorządów

Polska, podobnie jak 38 innych krajów, które ratyfikowały EKK⁷, zobowiązała się do podjęcia szeregu działań na rzecz ochrony i planowania krajobrazu, z których najistotniejsze z punktu widzenia samorządów są (*Landscape...*, 2006; Majchrowska, 2007):

- 1) zintegrowanie krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego, urbanistycznego oraz wszelkich innych polityk oddziałujących na krajobraz;
- 2) zidentyfikowanie krajobrazów na własnym terytorium, przekształcających je siłą i presji;

⁶ Rozporządzenie MSWiA z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz.U. 2011, nr 279, poz. 1642); Rozporządzenie MSWiA z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz.U. 2015, poz. 2028).

⁷ Stan na 11.04.2016. Pobrano z: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures>.

- 3) podnoszenie świadomości społeczeństwa i organów publicznych w zakresie wartości krajobrazów, ich roli;
- 4) przeprowadzenie konsultacji społecznych w zakresie zdefiniowania celów jakości krajobrazu, przypisanych im przez ludność, której to dotyczy.

Brak skutecznie działających, uporządkowanych zasad gospodarki przestrzennej, uwzględniającej potrzeby ochrony krajobrazu przyrodniczego, został również wskazany jako problem przez Państwową Radę Ochrony Przyrody w opinii z 14 kwietnia 2016 roku⁸. Dotyczy to głównie samorządów lokalnych, w których pokrycie MPZP jest niewielkie, a dominują decyzje o warunkach zabudowy. Efektem jest masowe rozpraszanie się zabudowy na tereny przyrodniczo-rolnicze, chaos przestrzenny, zmniejszanie powierzchni naturalnych i półnaturalnych, degradacja funkcjonalna i estetyczna krajobrazu, rozrywanie przyrodniczych i widokowych powiązań przestrzennych, gęstnienie sieci barier ekologicznych. Problemem jest także niska skuteczność, wręcz iluzoryczność strategicznych prognoz oddziaływania studiów uwarunkowań i MPZP, które zwykle nie obejmują zagadnień krajobrazowych.

W zakresie identyfikacji krajobrazów intensyfikację prac w Polsce wymusiła nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynikająca z ustawy dotyczącej wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015, poz. 774). Nakłada ona na organy samorządu województwa obowiązek sporządzenia nie rzadziej niż raz na 20 lat audytu krajobrazowego, w tym wyznaczenie tzw. krajobrazów priorytetowych oraz społecznie pożądanых cech jakościowych krajobrazu. Typologie krajobrazów powstają od lat w bardzo wielu krajach, również w Polsce. Jednego z najobszerniejszych przeglądów doświadczeń w tym zakresie, obejmującego ponad 50 opracowań z 14 państw europejskich, dokonano w 2005 roku – jako wstępu do utworzenia ogólnoeuropejskiej typologii i mapy krajobrazów (Majchrowska, 2008, na podstawie Warscher, 2005). Pierwszą pełną typologię krajobrazów naturalnych Polski opracował Kondracki w końcu lat 50. XX wieku, przyjmując rzeźbę terenu i budowę geologiczną jako główne czynniki krajobrazotwórcze⁹. Uszczegółowiona wersja klasyfikacji krajobrazów powstała w 1995 roku pod kierunkiem Richlinga i Dąbrowskiego (Chmielewski, 2013). Na jej podstawie trwają aktualnie

⁸ PROP/2016-04. Pobrano z: <http://prop.info.pl/>.

⁹ W badaniach naukowych każda z dziedzin zajmujących się krajobrazem wypracowała własny system typologii, jednak porównanie przestrzennych zasięgów regionów fizycznogeograficznych, przyrodniczo-leśnych i kulturowych (regionalnych form architektonicznych) wykazuje, że pomimo odmiennych kryteriów klasyfikacji, w wielu przypadkach granice regionów są podobne.

w Ministerstwie Środowiska prace nad wyznaczeniem i przetestowaniem jednolitej metodyki identyfikacji i ocen krajobrazu na potrzeby audytu krajobrazowego (Solon, 2013; *Sporządzenie...*, 2015) i rozporządzania Rady Ministrów w tej sprawie. Ponadto w Polsce już w 2004 r. opracowano tzw. Czerwoną Księgę Krajobrazów (Baranowska-Janota, Marcinek, Myczkowski, 2004), czyli katalog 198 obszarów, charakteryzujących się krajobrazami o wyjątkowym znaczeniu dla dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego naszego kraju, które można uznać za priorytetowe w myśl Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w zakresie kategoryzacji krajobrazu, obszarowych form ochrony, ochrony zabytków, a także postęp technologiczny w zakresie analiz przestrzennych oraz fakt, że metodyka audytów krajobrazowych zostanie ustalona na poziomie rządowym, można uznać, że identyfikacja krajobrazów nie powinna stanowić dla samorządów wojewódzkich dużego wyzwania. Mają na to czas do września 2018 roku. Gorzej może być z wdrożeniem tych przepisów w praktyce. Szczególnie jeśli audyty krajobrazowe będą tworzone bez należytej współpracy z gminami. Powinien to być efekt uzgodnień i mediacji między zarządem województwa, organami gmin, instytucji ochrony przyrody i dóbr kultury oraz mieszkańcami. Głównym wyzwaniem dla samorządów będzie właściwa organizacja procedury opinii i uzgodnień do projektu audytu krajobrazowego, nie tylko pod względem prawnym, ale przede wszystkim społecznym, dodatkowo na przykład z etapem publicznej dyskusji lub e-partycypacji (Pawłowska, Konopacki, 2013). Potrzebny jest system rzeczywistych konsultacji, negocjacji i możliwości zawierania wiążących kontraktów z systemem rekompensat i dofinansowania gmin i ich mieszkańców w zakresie potrzeb ochronnych (np. rozwoju infrastruktury, przebranżowienia, modyfikacji gospodarki rolnej i leśnej, edukacji, inwestycji w turystykę, promocję). W przeciwnym razie, przy negatywnym podejściu władz gminnych do tematu i szukaniu „luk w przepisach” inwestorów, zapisy nie będą skuteczne. Sytuacje konfliktowe mogą powstawać głównie na terenach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, dla których dano sejmikom wojewódzkim prawo sporządzania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego wraz z szeregiem zakazów obowiązujących na tych terenach. Znacząco ograniczono też wpływ rad gminy na procedurę tworzenia i powiększania parków krajobrazowych, a ustalając zasady ochrony m.in. krajobrazów priorytetowych, sejmik województwa będzie wchodził w ich kompetencje.

Do głównych zadań stojących przed gminami należeć będzie zmiana mentalności zarówno władz gmin, jak i społeczeństwa w zakresie świadomości krajobrazowej. Konieczne będą działania informacyjne i promocyjne na rzecz budowania lokalnej tożsamości, uzmysłowienie potrzeby ochrony krajobrazu jako dobra wspólnego, niezależnie od lobby gospodarczego i aktualnych interesów politycznych. Bez udziału gmin lub lokalnych organizacji społecznych nie będzie możliwe zdiagnozowanie wartości przypisanych krajobrazom przez ludność oraz oczekiwań społeczeństwa w stosunku do „przyszłościowej” wizji krajobrazu, czego wymaga konwencja krajobrazowa.

Podsumowanie

Nasilająca się antropopresja i związane z tym procesy destrukcyjne w krajobrazie powodują konieczność planowania oraz kształtowania krajobrazu jako dobra wspólnego obecnych i przyszłych pokoleń. Polska posiada wybitne walory przyrodniczo-krajobrazowe na tle Europy, jednak mimo wielu form ochrony i deklaracji w dokumentach strategicznych ciągle obserwuje się utratę tych zasobów i zachwianie ładu przestrzennego. Problem leży przede wszystkim na poziomie lokalnym, w efektywnym wdrażaniu przepisów. Wyraźnie widać, że negatywne oceny planowania przestrzennego w Polsce po przekazaniu go w 1994 r. w ręce gmin, spowodowały, że przy okazji „ochrony krajobrazu” stopniowo odbiera się władztwo planistyczne z tego poziomu i przenosi więcej kompetencji na poziom wojewódzki. Dla zrównoważenia „kija” w postaci audytów krajobrazowych, dano gminom „marchewkę” w postaci możliwości uchwalania lokalnego „kodeksu reklamowego” i opłat reklamowych. Jest to dość pozytywnie oceniane przez środowiska planistyczne i samorządowe narzędzie realizacji ładu przestrzennego w miastach i walki z chaosem reklamowym. Wymaga jednak dużych nakładów pracy, w tym często zatrudnienia specjalistów w zakresie inwentaryzacji form małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych a także ustalenia jednoznacznych granic stref o różnych regulacjach. Wiele miast, szczególnie dużych, przystąpiło jednak do sporządzania takich uchwał (m.in. Gdańsk, Gdynia, Warszawa, Poznań, Kielce, Kraków, Gorzów Wielkopolski).

Czas pokaże, jak samorządy regionalne i lokalne wywiążą się z nałożonych obowiązków identyfikacji i ochrony krajobrazu, jednak bez woli współpracy i po-

rozumienia między poszczególnymi szczeblami planowania i gospodarowania przestrzenią oraz przy braku widzenia szerszego dobra, tylko prywatnych interesów, zarówno władz gmin, jak i mieszkańców, żadne kolejne nakazy i zakazy płynące z audytów krajobrazowych czy innych regulacji prawnych mogą nie być skuteczne.

Literatura

- Bajerowski, T., Sanetra, A., Szczepańska, A. (2000). *Wycena krajobrazu – rynkowe aspekty oceny i waloryzacji krajobrazu*. Olsztyn: Wyd. EDUCATERA Sp. z o.o.
- Baranowska-Janota, M., Marcinek, R., Myczkowski, Z. (2004). *Czerwona Księga Krajobrazu Polski*, Kraków. Pobrane z: www.mos.gov.pl.
- Blomberg, P., Fidler, K. (2013). *Podręcznik planowania krajobrazu z partycypacją społeczną*. Elbląg. Pobrane z: www.lifescape.eu.
- Chmielewski, T.J. (2013). *Systemy krajobrazowe. Struktura – funkcjonowanie – planowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Degórski, M. (2004). Formalnoprawne uwarunkowania planowania krajobrazu w Unii Europejskiej. W: M. Kistowski (red.), *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego*. Gdańsk.
- Degórski, M. (2012). Problemy planowania ochrony krajobrazu w Polsce. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 33.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa – Sejm RP, ISAP (Dz.U. 2006, nr 14, poz. 98).
- Kistowski, M. (2008). Koncepcja krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w planach zagospodarowania przestrzennego województw. W: A. Zaręba, D. Chylińska (red.), *Studia krajobrazowe jako podstawa właściwego gospodarowania przestrzenią*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Kistowski, M., Kowalczyk, J. (2011). Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski. *Biuletyn KPZK PAN*, 247. Warszawa.
- Kistowski, M. (2012). Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych. *Przegląd Przyrodniczy XXIII*.
- Landscape and sustainable development: Challenges of the European Landscape Convention* (2006). Strasburg: Council of Europe Publishing, 1–214.
- Majchrowska, A. (2013). Doświadczenia innych krajów w identyfikowaniu typów krajobrazowych. W: *Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*. Warszawa: GDOŚ.

- Majchrowska, A. (2007). Realizacja zapisów Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, *Czasopismo Techniczne Politechniki Krakowskiej*, 7-A. Kraków.
- Myga-Piątek, U. (red.). (2015). *Sporządzenie audytu krajobrazowego – testowanie metodyki identyfikacji i oceny krajobrazu*. Będzin. Pobrano z: www.mos.gov.pl.
- Ochrona Środowiska 2015 (2015). Informacje i opracowania statystyczne. Warszawa: GUS.
- Pawłowska, K., Konopacki, J. (2013). Udział społeczeństwa w procesie identyfikacji krajobrazów cennych, E-partycypacja zamiast „...i partycypacji”. W: *Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*. Materiały konferencyjne. Warszawa: GDOŚ.
- Pietrzak, M. (1998). *Syntezy krajobrazowe – założenia, problem, zastosowania*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Radziejowski, J. (2011). *Obszary chronionej przyrody – historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*. Warszawa: Wszechnica Polska.
- Richling, A., Solon, J. (2011). *Ekologia krajobrazu*. Warszawa: PWN.
- Skalski, J.A. (2007). *Analiza percepcyjna krajobrazu jako działalność twórcza, inicjująca proces projektowania*. Warszawa: SGGW.
- Solon, J. (2008). Koncepcja „Ecosystem Services” i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, XXI.
- Solon, J. (2013). Wybrane podejścia do typologii krajobrazu w Polsce i ich przydatność dla implementacji Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. W: *Identyfikacja i waloryzacja krajobrazów – wdrażanie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*. Materiały konferencyjne. Warszawa: GDOŚ.
- Żarska, B. (2003). *Ochrona krajobrazu*. Warszawa: SGGW.
- Zydroń, A., Kayzer, D. (2015). *Podnoszenie świadomości społeczeństwa o nowych metodach wyceny wartości przyrody Willingness to Pay oraz Willingness to Accept na przykładzie Wielkopolskiego Parku Narodowego*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Zydroń, A., Szoszkiewicz, K. (2013). Wartość środowiska a gotowość społeczeństwa do zapłacenia za to dobro. *Rocznik Ochrony Środowiska*, 15. Koszalin.
- Zydroń, A., Zbierska, A., Szczepański, P. (2015). The Effect of Nature Conservation Legal Instruments on Spatial Management in a Commune. *Barometr Regionalny*, 13, 3.

THE ROLE OF LOCAL ADMINISTRATION IN LANDSCAPE PROTECTION AND SPATIAL ORDER IN POLAND COMPARED WITH THE EUROPEAN UNION

Abstract

Poland has outstanding natural and landscape values compared with the rest of UE. It is a signatory to a number of international agreements in the field of nature and landscape protection, including European Landscape Convention. Many had been said and written in strategic documents about the protection of nature and cultural assets. And yet it is still observed the loss of these resources and disturbance of spatial order. The reason for increase in discussion on this topic is Law of 24 April 2015, commonly called the “Act landscape”. It should help governments to sort out, the presence of advertising in public space and let take care of spatial order and protection of the landscape. Time will show how local and regional authorities fulfil their obligations, but without the will of cooperation and understanding between the various levels of planning and management of space, further orders and prohibitions flowing from audits landscape or other regulations may not be effective.

Translated by Anna Zbierska

Keywords: European Landscape Convention, landscape protection, spatial development, sustainable development, spatial order

Kod JEL: R58



Anetta Zielińska*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZINTEGROWANE GOSPODAROWANIE NA OBSZARACH CHRONIONYCH

Streszczenie

Zintegrowane gospodarowanie na obszarach chronionych opiera się na koncepcji rozwoju zrównoważonego w odniesieniu do tych obszarów. Zintegrowane gospodarowanie można osiągnąć poprzez ekologizację gospodarki, która jest wyzwaniem i swoistym paradygmatem współczesności, a obszary chronione stają się praktycznym terenem do wdrażania takiego zrównoważonego gospodarowania. Celem artykułu jest ukazanie wielu powiązań procesu zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych z takimi aspektami jak: zrównoważone gospodarowanie, poziomy zintegrowanego gospodarowania oraz ukazanie korzyści zintegrowanego gospodarowania.

Słowa kluczowe: obszary chronione, gospodarowanie, zintegrowane gospodarowanie

Wprowadzenie – zagrożenia ochrony przyrody

Środowisko przyrodnicze radzi sobie z pewnym poziomem obciążeń spowodowanych działalnością gospodarczą człowieka, poprzez naturalną pojemność asymilacyjną. Zjawisko antropopresji wywołuje jednak istotne zmiany w relacji człowieka ze światem przyrody. W związku z czym należy zdać sobie sprawę z faktu, że nie

* E-mail: anetta.zielinska@ue.wroc.pl.

ma społeczeństw bez środowiska przyrodniczego, ale istnieją przykłady środowiska naturalnego bez społeczeństw. Brak odpowiedzialności za środowisko przyrodnicze stanowi główną przyczynę jego degradacji. Dbłość o przyrodę jest obowiązkiem każdego obywatela¹ i powinna ona być rozpropagowana we wszystkich dziedzinach gospodarki i życia społecznego.

W pierwszej dekadzie XXI wieku procesy wymierania gatunków i kurczenia się zasięgów ich występowania bardzo przyspieszyły, m.in. w wyniku niewłaściwego gospodarowania. Te negatywne zmiany w sposób istotny zagrażają stabilności ekosystemów, mogą prowadzić do kurczenia się cennych siedlisk przyrodniczych i gatunków oraz znacznie ograniczać możliwości rozwoju dziedzin gospodarki, które korzystają z zasobów przyrody (np. rolnictwo ekologiczne, ekoturystyka itp.).

Niekorzystne przekształcenia w ochronie przyrody zostały wywołane zmianami zachodzącymi w sposobie gospodarowania w sektorze rolnictwa i leśnictwa. Aż 80% siedlisk ulega przekształceniu w wyniku procesów naturalnych (np. sukcesja roślinności, synantropizacja, eutrofizacja). Kolejna kategoria zagrożeń związana jest ze zmianami zachodzącymi w:

- zagospodarowaniu przestrzeni (fragmentacja i zabudowa – np. infrastruktura drogowa: autostrady i drogi ekspresowe wraz z ekranami akustycznymi oraz rozproszona zabudowa przerywająca sieć powiązań ekologicznych);
- rolnictwie (intensyfikacja bądź odłogowanie – np. zaniechanie użytkowania rolniczego dotyczące najczęściej gruntów marginalnych dla rolnictwa, ale cennych przyrodniczo) oraz
- gospodarce leśnej, w której niektóre długofalowe działania, realizowane 60 lat temu, negatywnie oddziałują aż na 70% siedlisk i 61% gatunków (*Program...*, 2015, s. 11).

Postępująca fragmentacja struktury przestrzennej krajobrazu (rozdrabnianie i izolowanie ekosystemów) jest cechą charakterystyczną rozwoju zagospodarowania przestrzennego wielu krajów na przełomie XX i XXI wieku (Jaeger, 2002). Zagrożenia dla ochrony przyrody upatruje się w postaci nieumiejętnego zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. W związku z czym poprawne gospodarowanie na obsza-

¹ „Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbłość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym” (Ustawa, art. 4, ust. 1).

rach chronionych powinno być sprzężone z działaniami planistycznymi w postaci ustalenia studiów uwarunkowań i planów zagospodarowania przestrzennego.

Wartym uwagi jest zjawisko tzw. zielonej infrastruktury realizowanej w obszarach chronionych, której częścią są korytarze ekologiczne łączące przestrzennie system obszarów chronionych (*Program...*, 2015, s. 14).

Na obszarach chronionych nie zanika życie gospodarcze. Obszary chronione mają walory gospodarcze i stwarzają możliwości włączenia ich w procesy zintegrowanego gospodarowania na tych obszarach. Zintegrowane gospodarowanie na obszarach chronionych opiera się na koncepcji rozwoju zrównoważonego w odniesieniu do wszystkich rodzajów obszarów chronionych – z wyjątkiem rezerwatów przyrody i obszarów objętych ścisłą ochroną w parkach narodowych. To zintegrowane gospodarowanie można osiągnąć poprzez ekologizację gospodarki, która jest wyzwaniem i swoistym paradygmatem współczesności, a obszary chronione stają się praktycznym terenem do wdrażania takiego zrównoważonego gospodarowania. Celem artykułu jest ukazanie wielu powiązań procesu zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych z takimi aspektami, jak: zrównoważone gospodarowanie, poziomy zintegrowanego gospodarowania oraz ukazanie korzyści zintegrowanego gospodarowania.

1. Zrównoważone gospodarowanie na obszarach chronionych

Każda dziedzina gospodarki w mniejszym lub większym stopniu wywiera wpływ na środowisko przyrodnicze. Jednocześnie ochrona przyrody, aby była skuteczna, musi być realizowana na znacznie większym obszarze niż wybrane formy ochrony przyrody, często w bezpośrednim sąsiedztwie człowieka lub w miejscach, gdzie prowadzi on działalność gospodarczą czy pozagospodarczą.

Zrównoważone gospodarowanie na obszarach chronionych jest możliwe, pod warunkiem że nastąpi ściśle powiązanie funkcji gospodarczo-społecznych ze środowiskiem przyrodniczym w taki sposób, aby nie doprowadzić do utraty potencjału tego środowiska i zgromadzonego w jego ramach kapitału naturalnego.

Obszary chronione są wyłączone spod normalnych zasad gospodarowania. Gospodarowania na tych obszarach nie należy rozumieć w sposób tradycyjny, opiera się ono na gospodarowaniu zrównoważonym, w którym wykorzystuje się szanse, jak i ograniczenia tkwiące w obszarach chronionych w odniesieniu do rozwoju lokalne-

go. Nie oznacza to zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz inne jego rozumienie (Zielińska, 2007, s. 167).

W związku z tym zrównoważone gospodarowanie na obszarach chronionych powinno zakładać:

- planowe działanie, na podstawie rzetelnej analizy właściwości środowiska przyrodniczego,
- istnienie praw i zasad regulujących procesy i zjawiska w środowisku przyrodniczym,
- zachowywanie walorów przyrody,
- wykorzystanie rozszerzonego rachunku ekonomicznego (rachunek sozoeconomiczny – nowe elementy ekonomiczne i pozaekonomiczne obszarów chronionych, zarówno po stronie kosztów, jak i po stronie korzyści) (Zielińska, 2013, s. 171).

Podczas IV Światowego Kongresu Parków Narodowych w Caracas (Wenezuela, 1992) „Parks for Life”, stwierdzono, że „tworzenie i gospodarowanie obszarami chronionymi oraz użytkowanie zasobów znajdujących się na ich terenie lub w pobliżu musi się odbywać w harmonii z lokalnymi społecznościami i należy się liczyć z opinią społeczną. W wielu przypadkach kontynuacja i rozwój ludzkiej działalności na obszarach chronionych powinny być zaakceptowane [...]. Tradycyjne układy użytkowania i własności, tradycyjna wiedza i zwyczaje muszą być respektowane” (*The Caracas ...*, 1992, s. 1–2).

Istota zrównoważonego gospodarowania na obszarach chronionych polega na dostosowaniu struktury i intensywności gospodarki do kryteriów wynikających z walorów przyrodniczych. Koncepcja zrównoważonego gospodarowania ma na celu powiązanie funkcji społeczno-gospodarczych ze środowiskiem przyrodniczym. W związku z czym należy stworzyć procedurę ekologizacji gospodarki na obszarach chronionych. Wyznaczy ona granicę ludzkiej ekspansji, eksploatacji i poziom obciążenia środowiska przyrodniczego, a realizacja założeń rozwoju zrównoważonego wpłynie na zachowanie równowagi całych ekosystemów. Zrównoważone gospodarowanie w ramach obszarów chronionych eksploatuje zasoby, nie doprowadzając do degradacji systemów przyrodniczych i ich otoczenia oraz nie powodując zaburzeń stanu równowagi w środowisku przyrodniczym, a jednocześnie pozwala na zaspokojenie obecnych i przyszłych potrzeb społeczeństwa (Solon, 2004, s. 54).

2. Koncepcja zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych

Konstrukcja koncepcji zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych odbywa się na czterech poziomach (rys. 1).

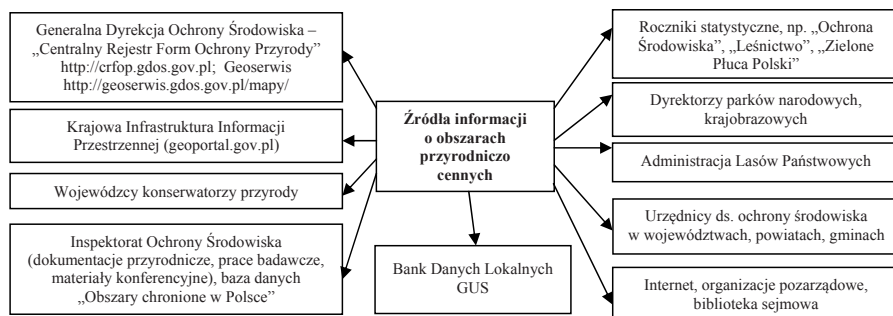
Rysunek 1. Poziomy konstruowania koncepcji zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych

Poziom rozpoznania informacyjnego
Poziom spójności wewnętrznej
Poziom wykonalności prakseologicznej
Poziom sprawności sozoeconomicznej

Źródło: (Zielińska, 2013, s. 167).

Na poziomie rozpoznania informacyjnego ważna jest zarówno identyfikacja poszczególnych form aktywności gospodarczej, charakteryzujących się odpowiednimi relacjami ze środowiskiem przyrodniczym, jak i ocena ich rzeczywistego wpływu na to środowisko. Służy do tego między innymi system wskaźników rozwoju zrównoważonego dla obszarów chronionych oraz rozpoznanie źródeł danych o tych obszarach w Polsce. Zestaw wskaźników dla obszarów chronionych stanowi źródło informacji o poziomie realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego na analizowanych terenach. Wskaźniki te będą sygnalizowały, czy proces ochrony przyrody jest prawidłowy, czy należy uaktualnić zadania, plany ochronne, czy wręcz zmienić te plany tak, aby były dostosowane do zmieniającej się tendencji funkcjonowania obszarów chronionych i ich otoczenia społeczno-gospodarczego. Jednocześnie zestaw wskaźników przyczyni się do poprawy monitoringu realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego dla obszarów chronionych. Istotnym aspektem monitoringu jest źródło pozyskiwania informacji o obszarach chronionych (rys. 2). Dostępna baza informacyjna o obszarach chronionych jest bardzo różnorodna i bogata. Jednakże należy zwrócić uwagę, że w wielu przypadkach niektóre źródła informacji się powielają.

Rysunek 2. Źródła danych o obszarach chronionych i przyrodniczo cennych w Polsce



Źródło: (Zielińska, 2013, s. 130).

Poziom rozpoznania informacyjnego obejmuje również wycenę elementów i komponentów środowiska przyrodniczego. Wycena obszarów chronionych zakłada zastosowanie kilku wybranych metod wyceny, takich jak: metoda kosztów podróży, metoda nakładów prewencyjnych, koncepcja minimalnego standardu bezpieczeństwa oraz metoda efektów produkcyjnych. Koncepcja wyceny tych obszarów powinna być realizowana w dwóch etapach: 1) wywiad bezpośredni (badania ankietowe) oraz 2) pozyskanie informacji (danych) z bezpośrednich źródeł (bazy danych – rys. 2) celem zbadania fizycznych skutków zmian środowiska przyrodniczego na obszarze chronionym, wywołanych prowadzoną działalnością gospodarczą.

Zintegrowane gospodarowanie na obszarach chronionych wymaga również przeprowadzenia wszechstronnej analizy charakterystyk poszczególnych form gospodarowania i sprawdzenia ich zgodności z zasadami rozwoju zrównoważonego, a także wzajemnej kompatybilności. Pozwala to dokonać weryfikacji wewnętrznej spójności zintegrowanego gospodarowania oraz zidentyfikować obszary wzajemnego niedopasowania poszczególnych form aktywności gospodarczej i określić niezbędne działania dopasowujące.

Na trzecim poziomie oceny prakseologicznej wykonalności zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych uwaga została skupiona wokół występowania i określenia znaczenia poszczególnych rodzajów ograniczeń. Należą do nich rozwinięte formalnoprawne ograniczenia związane z istniejącym prawem środowiskowym, rzeczywiste ograniczenia – związane z charakterem realizowanej działalności gospodarczej, ograniczenia społeczno-mentalne – łączące się z charakterem

społeczności zamieszkujących obszary chronione, oraz ograniczenia przyrodniczo-asymilacyjne działalności gospodarczej na takich obszarach. Ich identyfikacja oraz analiza pozwala dokonać odpowiedniej oceny tego, w jakim stopniu koncepcja zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych jest możliwa do osiągnięcia i praktycznego wdrożenia. Możliwości jej implementacji decydują o poprawności dokonanych wyborów i zasadności takiego podejścia do obszarów chronionych.

Poziom sprawności sozoeconomicznej przede wszystkim oznacza weryfikację korzyści ze zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych. Jeżeli korzyści mają być elementem rachunku sozoeconomicznego, należy dokonać waloryzacji elementów i komponentów środowiska przyrodniczego. W tym zakresie użyteczne mogą być w praktyce metody waloryzacji środowiska przyrodniczego oraz rachunek sozoeconomiczny².

Koncepcja zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych polega na odpowiednim skojarzeniu tych form aktywności gospodarczej, które nie tylko nie zakłócają podstawowych funkcji środowiska przyrodniczego, lecz wręcz przeciwnie – pozwalają na wykorzystanie zarówno zasobów, jak i usług środowiskowych. Dla obszarów chronionych w Polsce taki zestaw może obejmować następujące elementy:

- rolnictwo ekologiczne i ekologizację rolnictwa konwencjonalnego,
- zrównoważone formy turystyki i ekologizację turystyki konwencjonalnej,
- ekologiczną gospodarkę leśną,
- drobny, skojarzony z lokalnym środowiskiem przyrodniczym przemysł i rzemiosło oraz działalność usługową,
- wkomponowane w środowisko przyrodnicze osadnictwo połączone z odpowiednią infrastrukturą i działalnością transportową.

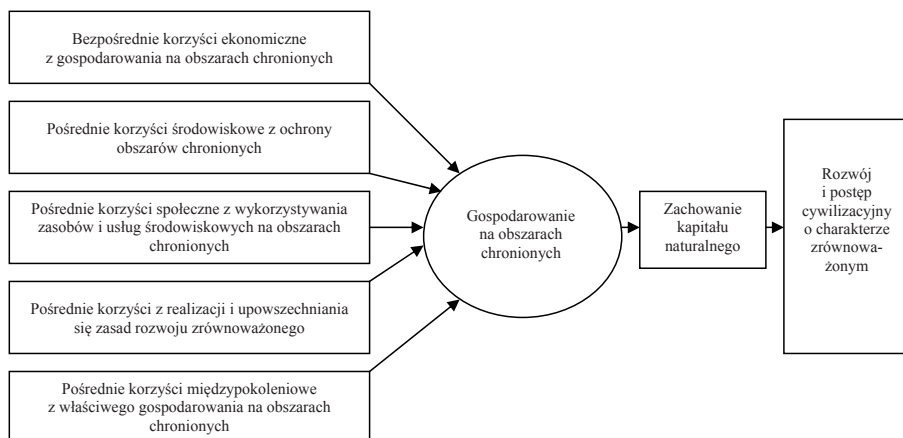
Koncepcja zintegrowanej działalności gospodarczej na obszarach chronionych pozwala wzmocnić potrzebę ich ochrony nie tylko argumentami filozoficznymi, aksjologicznymi czy wynikającymi z potrzeb sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Tymi dodatkowymi argumentami są powody ekonomiczne czy społeczne. Nadają one obszarom chronionym walory kapitału naturalnego, który jest jedną z podstaw rozwoju zrównoważonego.

² Rachunek sozoeconomiczny jest to rachunek ekonomiczny poszerzony o inne wymiary, w szczególności o wymiar przyrodniczy i społeczny.

3. Korzyści zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych

Korzyści płynące z zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych należy rozpatrywać w układzie korzyści ekonomicznych i pozaekonomicznych oraz korzyści bezpośrednich i pośrednich (rys. 3). Wartości ekonomiczne i pozaekonomiczne obszarów przyrodniczo cennych są ważnym i praktycznie nieodtworzalnym walorem. Różnorodność bezpośrednich i pośrednich korzyści powstałych podczas procesu gospodarowania na obszarach chronionych przyczynia się do zachowania kapitału naturalnego, a w konsekwencji do rozwoju i postępu cywilizacyjnego o charakterze zrównoważonym.

Rysunek 3. Korzyści ze zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych



Źródło: (Zielińska, 2013, s. 229).

Bezpośrednie korzyści ekonomiczne z gospodarowania na obszarach chronionych powstają w wyniku realizowanej działalności gospodarczej, zgodnej z koncepcją rozwoju zrównoważonego, czyli ekologizacji tradycyjnych form gospodarowania oraz wprowadzania form ekologicznych. Na obszarach chronionych mogą być rozwijane takie rodzaje działalności gospodarczej jak: rolnictwo ekologiczne (np. produkcja zdrowej żywności), eko-agroturystyka i turystyka zrównoważona, zrównoważona gospodarka leśna (np. pozyskiwanie drewna, zbieranie grzybów, runa leśnego i ziół lub myślistwo), drobny przemysł i działalność usługowa

(np. pamiątkarstwo, rękodzielnictwo, wypożyczalnie sprzętu turystycznego), lecznictwo uzdrowiskowe i przyrodolecznictwo (wykorzystanie naturalnych warunków przyrodniczych), osadnictwo właściwe przestrzennie i przyrodniczo oraz transport zrównoważony. Ekologizacja gospodarki na tych obszarach przyczynia się do generowania dodatkowych miejsc pracy i dodatkowych dochodów. Zaletą jest możliwość korzystania ze środków finansowych Unii Europejskiej, np. w postaci programów rolno-środowiskowych dla rolników prowadzących działalność gospodarczą na obszarach chronionych.

Natomiast do pośrednich korzyści środowiskowych z ochrony przyrody zaliczamy zachowanie elementów bioróżnorodności, co przyczynia się do poprawy jakości życia społeczeństwa. Jednocześnie obszary te pochłaniają zanieczyszczenia, oczyszczając w ten sposób środowisko przyrodnicze. Dodatkowo asymilują dwutlenek węgla i inne gazy cieplarniane, regulując klimat i warunki pogodowe w skali lokalnej (mikroklimat). Powierzchnia obszarów chronionych chroni glebę, reguluje gospodarkę wodną i procesy biologiczne. Na uwagę zasługują korzyści środowiskowe w postaci ochrony miejsc dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kulturowych w wyniku pielęgnowania tradycji, zwyczajów i obyczajów na obszarach chronionych. Efektem ochrony tych obszarów jest dbałość o walory przyrodnicze, estetyczne i kulturowe. Ochrona zasobów przyrodniczych na tych obszarach przekłada się na atrakcyjność turystyczną, ponieważ to atrakcyjność tych zasobów przyciąga turystów.

Istotne są również pośrednie korzyści społeczne, powstałe w wyniku wykorzystywania zasobów i świadczenia usług środowiskowych na obszarach chronionych. Poziom tych korzyści zależy od realizowania edukacji ekologicznej i badań naukowych związanych z tymi obszarami oraz od wzmacniania partycypacji obywatelskiej w sprawach ochrony tych obszarów. Zaletą edukacji ekologicznej jest podnoszenie kwalifikacji społeczności lokalnej i wiedzy o mechanizmach zachodzących w środowisku przyrodniczym. Kolejnym pożytkiem jest poprawa infrastruktury (np. budowa wodociągów, kanalizacji, sieci telekomunikacyjnej) w wyniku funkcjonowania niewielkich, rodzinnych gospodarstw ekoagroturystycznych. Do zalet należy zaliczyć zwiększenie mobilności społeczności lokalnej, ponieważ na obszarach tych występuje zjawisko sezonowości prac. Natomiast wymiar estetyczny i kulturowy obszarów chronionych kształtuje poczucie piękna i wzbudza liczne refleksje estetyczne u członków społeczności lokalnej i turystów.

Obszary chronione są predysponowane do wdrażania w praktyce zasad rozwoju zrównoważonego, ponieważ upowszechnia się on dzięki ich funkcjonowaniu i gospodarowaniu na ich terenie. Powierzchnia zajmowana przez te obszary powoduje, że są one brane pod uwagę w procesie tworzenia i realizacji lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego.

Ostatnia grupa to pośrednie korzyści międzypokoleniowe, powstałe w wyniku właściwego gospodarowania na obszarach chronionych. Zrównoważone gospodarowanie na tych obszarach gwarantuje, że ich dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe przekazane zostanie następnym pokoleniom w stanie umożliwiającym realizację ich aspiracji. Koncepcja zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych pozwoli przekazać posiadany kapitał, umożliwiając zapewnienie właściwej jakości życia przyszłym pokoleniom. W ten sposób obszary chronione przyczyniają się do realizacji zasady międzypokoleniowej sprawiedliwości.

Podsumowanie

Zintegrowane gospodarowanie na obszarach chronionych polega na tym, aby każdy mógł korzystać z zasobów tych obszarów i jednocześnie szanował je, zachowując ich trwałość. Użytkownicy obszarów chronionych będą akceptować ich ochronę, upatrując w nich swój potencjał społeczno-gospodarczy. Obszar chroniony jest dobrem publicznym, czyli proces gospodarowania na tym terenie podlega reglamentacji. Zakres reglamentacji gospodarowania na obszarach chronionych musi być sensownie przewidziany.

Warto zwrócić uwagę, że zintegrowane gospodarowanie na obszarach chronionych dotyczy nie tylko pożytków ekonomicznych, ale również pożytków pozaekonomicznych. Identyfikacja tych pożytków i przeprowadzenie ich waloryzacji ukaże rozmiar strat ponoszonych przez społeczeństwo w wyniku antropogennych oddziaływań na te obszary. Wartości ekonomiczne i pozaekonomiczne obszarów chronionych są ważnym i praktycznie nieodtworzalnym walorem, co potwierdzają studia empiryczne znane z literatury światowej.

Wdrożenie zintegrowanego gospodarowania na obszarach chronionych pozwoli sprawdzić, czy w praktyce gospodarowanie na tych terenach jest ekonomicznie efektywne, społecznie akceptowalne oraz ekologicznie skuteczne i czy tworzy

fundament do zintegrowania ładów: ekonomicznego, społecznego, przestrzennego i środowiskowego.

Literatura

- Jaeger, J.A.G. (2002). *Landscape Fragmentation*. Stuttgart: Verlag Euglen Ulmer.
- Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań na lata 2015–2020 (2015). *Monitor Polski*, Warszawa, 7 grudnia 2015 r., poz. 1207.
- Rocznik Ochrony Środowiska 2015* (2015). Warszawa: GUS.
- Solon, J. (2004). Ocena zrównoważonego krajobrazu – w poszukiwaniu nowych wskaźników. W: M. Kisotowski (red.), *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego – przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską* (s. 49–58). *Problemy Ekologii Krajobrazu*, XIII.
- The Caracas Declaration*. (1992). Caracas: IUCN.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2009, nr 151, poz. 1220).
- Zielińska, A. (2013). *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Seria: Monografie i Opracowania, nr 236.
- Zielińska, A. (2007). Konkurencyjność obszarów przyrodniczo cennych. W: T. Bernat (red.), *Przedsiębiorstwo i państwo – wybrane problemy konkurencyjności* (s. 162–172). Szczecin: Wydawnictwo PrintGroup Daniel Krzanowski.

THE INTEGRATED MANAGEMENT ON PROTECTED AREAS

Abstract

Integrated management on protected areas is based on the concept of sustained management with regard thereto. Integrated management can be obtained by the greening of economy, where the greening of traditional economy is a challenge and a peculiar paradigm of the present, whereas protected areas become the arena of implementing such sustained management. The aim of the paper is to present the connection of the integrated management process

with the aspects such as: sustained management, the levels of integrated management as well as to show the benefits of integrated management.

Translated by Magdalena Mucowska

Keywords: protected areas, management, integrated management

Kody JEL: Q26, O13

STUDIA I MATERIAŁY



Anna Bernaciak*

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Arnold Bernaciak**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIE NAGROMADZENIA I DYNAMIKI USUWANIA AZBESTU W POLSCE – UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZE

Streszczenie

W artykule dokonano skróconej diagnozy w zakresie wpływu czynników społeczno-gospodarczych na tempo usuwania azbestu w Polsce. Zaprezentowano podstawowe dane statystyczne dotyczące nagromadzenia i tempa usuwania azbestu z terytorium kraju oraz podjęto próbę wskazania przyczyn występujących prawidłowości w tym zakresie.

Słowa kluczowe: azbest, usuwanie azbestu, regiony, Polska

Wprowadzenie

Aktualne wyzwania gmin w zakresie ochrony środowiska są odmienne niż jeszcze kilka lat temu. Kluczowymi obszarami, w jakich jednostki samorządowe tego szczebla muszą obecnie intensyfikować swoje działania są: ograniczanie niskiej emisji, reorganizacja i doskonalenie systemów gospodarowania odpadami oraz

* E-mail: anna.bernaciak@ue.poznan.pl.

** E-mail: arnold.bernaciak@wsb.poznan.pl.

usuwanie i unieszkodliwianie azbestu i wyrobów go zawierających¹. W każdym z tych obszarów wymagania ustawowe lub wytyczne z dokumentów strategicznych na szczeblu krajowym i regionalnym nakładają na gminy obowiązek wprowadzania rozwiązań systemowych, formułowania strategii i monitorowania efektywności ich wykonania. Mimo obowiązujących regulacji skuteczność działań podejmowanych w poszczególnych regionach jest zróżnicowana. Jako główne determinanty tych zróżnicowań można wskazać różnice stanu wyjściowego w postaci „bagażu poprzednich epok” przejawiającego się w kumulacji negatywnych zjawisk czy efekty dotychczasowych działań podejmowanych w danym obszarze lub ich zaniechania. Ponadto istotne znaczenie mogą mieć: jakość lokalnej administracji i sprawność jej decydentów, posiadane możliwości finansowe i organizacyjne a także jakość kapitału społecznego i funkcjonujące wzorce społeczne oraz gospodarcze.

Szczególnie zdeterminowany historycznie wydaje się być problem występowania na terenie gmin azbestu i wyrobów go zawierających oraz związane z tym regionalne zróżnicowanie poziomu i skuteczności jego usuwania. Obowiązek podejmowania działań w tym obszarze wynika z przepisów prawa międzynarodowego i krajowego oraz krajowej strategii sektorowej. Całkowite usunięcie azbestu z terenu kraju ma nastąpić do roku 2032 (Program Oczyszczania Kraju z Azbestu). W tym celu władze wszystkich szczebli opracowują programy usuwania azbestu, w których zamieszczają dane na temat ilości azbestu na ich terytorium zebrane w trakcie inwentaryzacji, określają warunki jego usuwania, prognozy w tym zakresie, a także sposób finansowania i monitoringu podjętych działań. Taka organizacja systemu powoduje, że najwięcej zadań w tym obszarze wykonują samorządy gminne. W ich gestii leży określenie ilości azbestu zlokalizowanego na jej terenie (najczęściej drogą inwentaryzacji prowadzonej metodą spisu z natury) i systematyczna aktualizacja danych w tym zakresie, organizacja akcji demontażu, pośredniczenie w dystrybucji środków finansowych przeznaczonych na ten cel, prowadzenie akcji informacyjnych, edukacyjnych. Ponadto, zgodnie z zapisami Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032, od roku 2016 proces usuwania azbestu ma być zintensyfikowany, co dodatkowo wymaga zaangażowania zasobów finansowych i osobowych w gminach (Program Oczyszczania Kraju z Azbestu, s. 21).

¹ O szkodliwości azbestu i wyrobów zawierających azbest pisali m.in. Pyssa i Rokita (2007) oraz Szeszenia-Dąbrowska i Sobala (2010).

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja czynników regionalnego zróżnicowania nagromadzenia i dynamiki usuwania azbestu w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na czynniki społeczno-gospodarcze przejawiające się w wybranych statystykach regionalnych i budowanych na ich podstawie wskaźnikach.

1. Nagromadzenie azbestu w Polsce – zróżnicowanie regionalne

W Polsce około 90% wykorzystywanego azbestu stosowano do produkcji wyrobów azbestowo-cementowych. Największe ilości zużywano w latach 70. XX wieku (około 60 tys. ton/rok). W kolejnych dziesięcioleciach zużycie azbestu malało. W latach 80. zużywano ok. 50 tys. ton/rok, a na początku lat 90. ok. 30 tys. ton/rok (Pyssa, Rokita, 2007). W *Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski* w 2002 roku oszacowano, że w kraju znajdowało się ok. 15,5 mln ton wyrobów zawierających ten surowiec w pokryciach dachowych i elewacjach, będących w różnym stanie technicznym. Na podstawie inwentaryzacji określono tę wartość na zdecydowanie niższym poziomie – niespełna 5,5 mln ton z czego 4,9 mln ton na terenie nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych² (rys. 1).

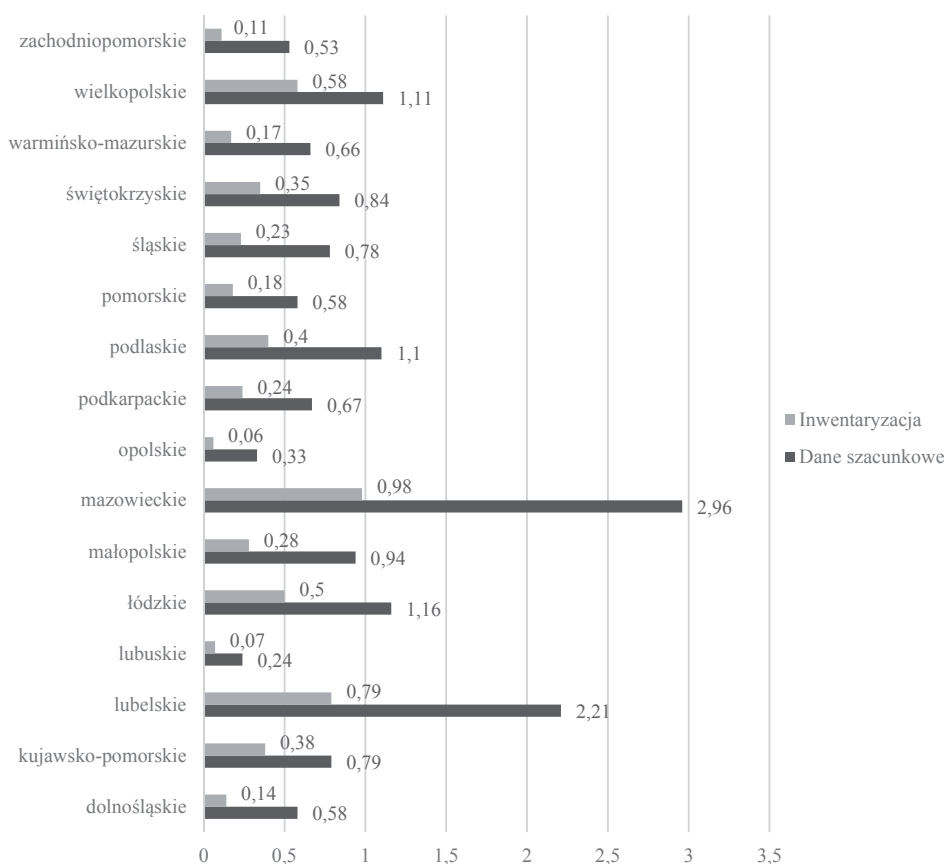
Najwięcej wyrobów zawierających azbest w obiektach budowlanych, według szacunków *Programu usuwania azbestu...*, znajdowało się na terenie województw: mazowieckiego (2,9 mln ton), lubelskiego (2,2 mln ton), wielkopolskiego, łódzkiego i podkarpackiego (po ok. 1,1 mln ton). W efekcie prowadzonej inwentaryzacji określono, iż największe nagromadzenie azbestu występowało w województwach mazowieckim (0,98 mln ton), lubelskim (0,79 mln ton) oraz wielkopolskim i łódzkim (odpowiednio 0,58 i 0,50 mln ton).

W przeliczeniu na jednego mieszkańca największe ilości materiałów budowlanych zawierających azbest, tj. ok. 1 tony na osobę, charakteryzowały, według danych szacunkowych, województwa podlaskie i lubelskie. Nieco niższe wartości notowano w województwach mazowieckim, świętokrzyskim oraz warmińsko-mazurskim – ok. 0,5 tony na osobę. Według danych z inwentaryzacji najwięcej wyrobów azbestowych przypada na osobę w województwach lubelskim i podlaskim

² Dane z inwentaryzacji obejmują 93% (2308) gmin dla inwentaryzacji przeprowadzonej u osób fizycznych oraz 86% (2137) gmin dla inwentaryzacji przeprowadzonej u osób prawnych (Bazaazbestowa.gov.pl).

– ok. 0,35 tony – oraz świętokrzyskim, mazowieckim, łódzkim, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim – ok. 0,2 tony na osobę³.

Rysunek 1. Nagromadzenie wyrobów zawierających azbest w województwach według danych szacunkowych i inwentaryzacji w mln ton



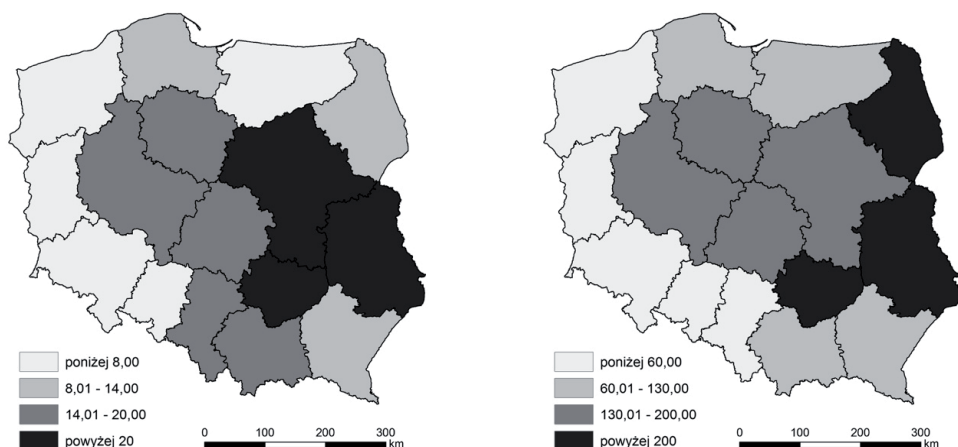
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski* oraz bazaazbestowa.gov.pl.

³ Z uwagi na fakt, iż dane szacunkowe, zawarte w Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski, podano według stanu na rok 2000, dla obliczania wskaźnika nagromadzenia azbestu na mieszkańca wykorzystano dane dotyczące liczby ludności z roku 2000; dla danych z inwentaryzacji trudno wskazać rok bazowy, ponieważ część gmin wciąż nie wykonała tego zadania. W związku z powyższym dane o liczbie ludności także przyjęto dla roku 2000.

Reasumując, można wskazać kilka prawidłowości w rozkładzie nagromadzenia azbestu w poszczególnych regionach w Polsce⁴. Największe całkowite nagromadzenie wyrobów azbestowych występowało w województwach wschodniej i centralnej Polski oraz w województwie wielkopolskim. Najmniejsze wartości notowane są w województwach zlokalizowanych wzdłuż zachodniej granicy oraz w województwach opolskim, śląskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim.

Dla danych odniesionych do powierzchni województwa największa ilość wyrobów zawierających azbest, w przeliczeniu na 1 km², występowała na terenie województw lubelskiego i mazowieckiego – odpowiednio 84 i 65 ton/km² – oraz łódzkiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego – od 36 do 29 ton/km².

Rysunek 2. Ilość produktów azbestowych zastosowanych jako materiały budowlane wg województw: A – w kg/osobę, B – w tys. ton/km² (stan na koniec 2014 r.)



Źródło: opracowanie własne.

Obecnie nagromadzenie wyrobów azbestowych (według stanu w bazie azbestowej na koniec 2014 roku) określa się na terytorium Polski na ok. 4,7 mln ton. W układzie wojewódzkim widoczne jest pasmowe zróżnicowanie regionów pod względem ilości nagromadzonego azbestu (rys. 2).

⁴ Ponieważ nieco odmiennie rozkładają się one dla danych szacunkowych i dla wykonanej inwentaryzacji, przyjęto do analizy dane najbardziej zbliżone do rzeczywistych, zatem dane pochodzące z bazy azbestowej.

W pasie województw wschodnich, obejmujących podlaskie, lubelskie i podkarpackie, średnia ilość azbestu przypadająca na 1 km² wynosi 18,6 tys. ton, w pasie centralno-wschodnim – województwa warmińsko-mazurskie, mazowieckie, świętokrzyskie i lubelskie – 17,2 tys. ton/km², w pasie centralnym – województwa pomorskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie i śląskie oraz w pasie centralno-zachodnim – województwa wielkopolskie i opolskie – po 14,6 tys. ton/km², natomiast w pasie województw zachodnich, obejmującym zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie – 5,4 tys. ton/km². Podobnie zróżnicowana jest ilość azbestu w poszczególnych regionach przypadająca na mieszkańca. Wynosi ona od 220 kg/mieszkańca w województwach pasa wschodniego, przez 142 w pasie centralno-wschodnim, 105,5 w centralnym, 101,1 w centralno-zachodnim i 50,8 w zachodnim.

2. Dynamika usuwania azbestu w ujęciu regionalnym

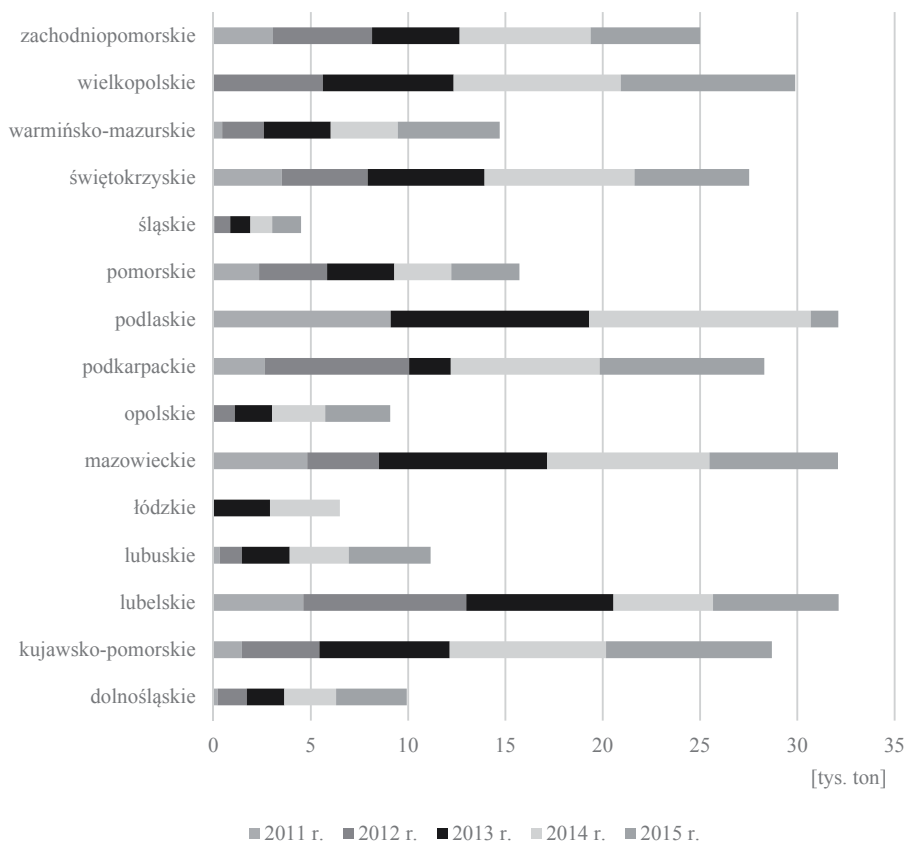
Podstawowym problemem, z jakim w różnym stopniu muszą mierzyć się poszczególne regiony, jest ilość azbestu nagromadzonego ogółem. W większości regionów znajduje się on przede wszystkim na terenie nieruchomości należących do osób fizycznych, jedynie w województwach śląskim, opolskim, dolnośląskim i wielkopolskim dość duży odsetek – między 40 a 23% – azbestu zlokalizowany jest na terenie nieruchomości należących do osób prawnych. Najniższe odsetki występują na terenie województw świętokrzyskiego, podlaskiego, podkarpackiego, lubelskiego i mazowieckiego – od 2 do 5%⁵. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają realnych możliwości wpływu na działania prowadzone przez osoby prawne, zarówno w zakresie zachęt finansowych, jak i pomocy organizacyjnej. Tym samym większość danych dotyczących azbestu usuniętego dotyczy nieruchomości należących do osób fizycznych.

Największy odsetek unieszkodliwionego azbestu w stosunku do zinwentaryzowanego występuje w województwie dolnośląskim, gdzie unieszkodliwiono już około 32% azbestu. Ponad 10% nagromadzonego azbestu unieszkodliwiono w województwie małopolskim (12,3%). W kolejnych województwach odsetki unieszkodliwionego azbestu w stosunku do zinwentaryzowanego są znacznie mniejsze i wynoszą poniżej 10%. W województwach: lubuskim, opolskim, zachodniopomorskim,

⁵ Dane te nie są ostateczne, bowiem w niektórych regionach inwentaryzacja w tym zakresie nie jest pełna.

śląskim, i podkarpackim od 5,9 do 8,9%, a w pozostałych od 1 do 4,7%. W województwie łódzkim do końca 2014 roku unieszkodliwiono najmniejszą ilość azbestu, wynoszącą zaledwie 1% ogółu.

Rysunek 3. Ilość unieszkodliwionego azbestu w latach 2011–2015 w poszczególnych województwach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z NFOŚiGW.

O dynamice usuwania azbestu w poszczególnych regionach można wnioskować także na podstawie danych pochodzących z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Od roku 2011 instytucja ta udziela dofinansowań do usunięcia z terenu gmin wyrobów zawierających azbest. Przez pięć lat funkcjono-

wania programu usunięto łącznie ponad 300 tys. ton azbestu, wydając na ten cel ponad 56 mln zł – od ponad 8 mln zł w roku 2011 do ponad 17 mln zł w latach 2013 i 2014. Najwięcej wyrobów azbestowych usunięto z terenu województw podlaskiego, mazowieckiego i lubelskiego – ponad 30 tys. ton, najmniej natomiast z terenu województw śląskiego, łódzkiego i dolnośląskiego – od niespełna 5 do 10 tys. ton (rys. 3). Województwa, w których systematycznie rosła ilość unieszkodliwianego azbestu w latach 2011–2014 to: dolnośląskie, lubuskie, opolskie, śląskie, wielkopolskie oraz kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie, przy czym w dwóch ostatnich dynamika przyrostów rocznych była największa. Najmniej skutecznie środki pozyskuje z tego źródła i w efekcie najmniej dynamicznie usuwa azbest ze swojego terenu województwo łódzkie oraz małopolskie, które w okresie 2011–2015 nie wnioskowało w NFOŚiGW o środki na ten cel.

3. Czynniki warunkujące poziom nagromadzenia i dynamikę usuwania azbestu w Polsce

Dotychczas nie dokonywano szerszej diagnozy w zakresie wpływu czynników społeczno-gospodarczych na tempo usuwania azbestu w Polsce. Przede wszystkim ilość nagromadzonego azbestu w województwach jest pochodną czynników historycznych. Zachodzą ściśle związki między ilością nagromadzonego azbestu a odsetkiem gruntów rolnych w danym regionie, związaną z tym liczbą osób zatrudnionych w rolnictwie, przeciętną wysokością wynagrodzenia oraz lokalizacją na terenie danego regionu zakładów stosujących w produkcji azbest, w tym przede wszystkim zakładów wytwarzających produkty azbestowe dla budownictwa. W przypadku pierwszych trzech czynników współczynniki korelacji liniowej Pearsona między daną zmienną a ilością nagromadzonego azbestu w województwach kształtują się na poziomie od 0,55 do 0,71. Wskazuje to na dość silny związek. Także w odniesieniu do zakładów, które stosowały azbest w produkcji, w tym w produkcji wyrobów dla budownictwa (głównie płyt falistych, płaskich i gąsiorów) występuje silna zależność między ich liczbą na terenie województwa oraz rodzajem i skalą prowadzonej działalności a ilością nagromadzonego azbestu w regionie (tab. 1).

Tabela 1. Zakłady, które stosowały azbest w produkcji
i które wymienione są w załączniku nr 4 do ustawy o zakazie stosowania
wyrobów zawierających azbest

Lp.	Województwo	Miejscowość*	Ilość nagromadzonego azbestu (inventaryzacja) [tys. ton]
1.	mazowieckie	Marki, Malkinia , Konstancin-Jeziorna, Wierzbica, Sochaczew**	983,94
2.	dolnośląskie	Gryfów Śląski, Pilchowice, Wrocław, Lubawka	140,46
3.	lubelskie	Lublin, Końskowola, Parczew	791,41
4.	pomorskie	Gdańsk, Łapino	175,77
5.	śląskie	Ogrodzieniec, Trzebinia	233,49
6.	wielkopolskie	Jarocin, Trzemeszno	580,94
7.	małopolskie	Szczucin	280,89
8.	kujawsko-pomorskie	Włocławek	375,58
9.	łódzkie	Łódź	502,42
10.	podlaskie	Żelechy	400,97

* Ponadto w załącznikach wymieniono zakłady w Pruszkowie, Włocławku, Sokółce, Sandomierzu i Katowicach, wskazując, że w zakładach tych nie produkowano wyrobów zawierających azbest.

** Pogrubione nazwy miejscowości oznaczają lokalizacje, w których produkowano wyroby azbestowe stosowane w budownictwie (płyty faliste i płaskie, gąsiory zawiasowe, płytki podłogowe, farby i lakiery).

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania
wyrobów zawierających azbest.

W zaproponowanym układzie pasmowym regionów: wschodni, centralno-wschodni, centralny, centralno-zachodni i zachodni, dla ilości azbestu pozostającego do usunięcia oraz wybranych wskaźników społeczno-gospodarczych, również można wskazać szereg prawidłowości o charakterze przestrzenno-gospodarczym (tab. 2).

Tabela 2. Wybrane wskaźniki społeczno-gospodarcze związane z usuwaniem azbestu,
zagregowane do poziomu pasm regionów

Lp.	Wskaźnik	Pas regionów				
		wschodni	centralno-wschodni	centralny	centralno-zachodni	zachodni
1	2	3	4	5	6	7
1.	Ilość zgromadzonego azbestu [tys. ton]	397	390	268	280	90
2.	Ilość zgromadzonego azbestu na mieszkańca [kg/os.]	220,0	142,3	105,5	101,1	50,8

1	2	3	4	5	6	7
3.	Odsetek usuniętego azbestu [%]	4,8	5,6	4,0	6,2	15,9
4.	Udział powierzchni terenów wiejskich [%]	94,19	93,54	87,88	93,23	91,52
5.	Udział ludności terenów wiejskich [%]	50,65	45,80	33,76	46,43	32,35
6.	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw [zł]	3562,00	3911,25	3881,00	3680,00	3765,33
7.	Przeciętny miesięczny dochód na osobę [zł]	1173,33	1348,42 1230,02 (bez Warszawy)	1313,23	1256,74	1339,03
8.	Studenci szkół wyższych w ogóle mieszkańców [%]	3,28	3,53	3,45	3,35	3,18
9.	Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych na wójtów, burmistrzów i prezydentów 2014 [%]	49,6	50,0	45,5	44,6	45,2

* dane 3–8 wg stanu na koniec 2015, dane 1–2 i 9 – wg stanu na 2014.

Źródło: opracowanie własne.

Większość zmiennych wraz z przesuwaniem się w kierunku zachodnim maleje. Zarówno ogólna ilość azbestu, jak i jego nagromadzenie w przeliczeniu na mieszkańca oraz odsetek gruntów rolnych czy odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie (wyjątek stanowi jedynie teren województwa wielkopolskiego, które w wyraźny sposób nie powieliła tej prawidłowości, rzutując tym samym na wyniki pasa centralno-zachodniego). Odwrotny kierunek zmian w układzie pasmowym notuje się dla przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw i przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę oraz odsetka azbestu usuniętego z terenu nieruchomości. Można zatem wnioskować, że im większy udział terenów rolniczych i osób zatrudnionych w rolnictwie, tym większa ilość nagromadzonego azbestu. Przeciwnie – im większy poziom dobrobytu mieszkańców mierzonego przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw czy przeciętnym miesięcznym dochodem na osobę, tym azbestu mniej i dodatkowo usuwany jest on szybciej⁶. Dość interesująca zależność występuje dla cech, na podstawie

⁶ Przy czym wyższy odsetek usuniętego azbestu nie zawsze jest równoznaczny z jego większą ilością w ogóle, jednak przy założeniu, że do roku 2032 z terytorium Polski ma zostać usunięty cały azbest, to właśnie tempo jego usuwania w poszczególnych regionach powinno być wiodącym wyznacznikiem w zakresie skuteczności podejmowanych działań.

których można wnioskować o poziomie rozwoju społecznego – wykształcenie mierzone udziałem studentów uczelni wyższych w ogóle mieszkańców i społeczeństwo obywatelskie mierzone frekwencją w wyborach. Wykazują one odwrotną zależność w układzie pasmowym – wraz ze wzrostem tych zmiennych maleje tempo usuwania azbestu. Także dla analizy na poziomie poszczególnych województw zależność korelacyjna między tymi zmiennymi a ilością azbestu nagromadzonego jest dodatnia. Pozwala to na wysunięcie uogólnionych stwierdzeń, że zarówno charakter gospodarki województwa, jak i poziom dobrobytu mieszkańców pozostają w ścisłym związku z ilością i tempem usuwania azbestu. Podobnej zależności nie wykazują postawy obywatelskie i wykształcenie⁷.

Podsumowanie

Zarówno nagromadzenie azbestu, jak i dynamika jego usuwania w układzie regionalnym są zróżnicowane. Szczególnie ważna wydaje się w tym kontekście kwestia pełnej identyfikacji czynników wpływających na tempo usuwania azbestu przez osoby fizyczne. Do roku 2032 powinien on bowiem zostać w całości usunięty z terytorium Polski, a sam proces jego likwidacji i postępowania z powstałymi w tym procesie odpadami powinien następować zgodnie z wytycznymi prawnymi w tym zakresie. Wydaje się zatem, że należy, oprócz dalszego systematycznego dofinansowywania podejmowanych działań i wsparcia organizacyjnego dla osób fizycznych, zapewnić lepszą organizację i koordynację systemową procesu na poziomie regionalnym i krajowym. Nie bez znaczenia jest również kwestia edukacji i poziomu świadomości społecznej w zakresie azbestu, możliwości jego wykorzystania, wpływu na zdrowie człowieka oraz obowiązków związanych z jego usuwaniem. Rosnąca świadomość powinna przyspieszać dynamikę analizowanych procesów, zarówno poprzez większą skłonność mieszkańców do podejmowania wysiłków na rzecz jego usuwania, jak i udziału w monitorowaniu procesów usuwania go z lokalnego środowiska.

⁷ Jakkolwiek frekwencja wyborcza w Polsce, choć silnie związana ze strukturą społeczną, cechuje się dużą niestabilnością, stąd jest dość labilnym czynnikiem, o którego wpływie trudno wnioskować (Cześniak, 2009).

Literatura

- Cześnik, M. (2009). *Partycypacja wyborcza Polaków*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032, stanowiący załącznik do uchwały nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2015 r.
- Pyssa, J., Rokita, G.M. (2007). Azbest – występowanie, wykorzystanie i sposób postępowania z odpadami azbestowymi. *Gospodarka Surowcami Mineralnymi*, 23, (1), 49–61.
- Zanieczyszczenie środowiska azbestem. Skutki zdrowotne. Raport z badań*, opracow. N. Sze-szenia-Dąbrowska i W. Sobala (2010). Łódź: Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. No-fera.
- Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Pol-ski, przyjęty przez Radę Ministrów RP w dniu 14 maja 2002 r.
- Ustawa z 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (t.j. Dz.U. 2004 nr 3, poz. 20 ze zm.).

REGIONAL DIFFERENCES IN THE ACCUMULATION AND DYNAMICS OF REMOVAL OF ASBESTOS IN POLAND – THE SOCIO-ECONOMIC PERSPECTIVE

Abstract

The article summarizes the diagnosis of the impact of socio-economic factors on the rate of removal of asbestos in Poland. It presents the basic statistics on the rate of accumulation and removal of asbestos from the territory of the country and an attempt to identify the causes of common patterns in this area.

Translated by Anna Bernaciak

Keywords: asbestos, asbestos removal, regional dimension, Poland

Kody JEL: R10, Q53, Q58



Agnieszka Ciechelska*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

INNOWACJE W OCHRONIE LASÓW JAKO ELEMENT REALIZACJI ZIELONEJ GOSPODARKI

Streszczenie

Deforestacja i degradacja lasów, zwłaszcza tropikalnych, przyczynia się do efektu cieplarnianego i zmian klimatycznych i utraty bioróżnorodności. Głównym odbiorcą usług ekosystemowych lasów są kraje rozwinięte. Natomiast sprawcą deforestacji są kraje rozwijające się. Dlatego też konieczne są systemowe zmiany w sposobie funkcjonowania całych gospodarek krajowych poprzez realizację koncepcji zielonej gospodarki. Celem artykułu jest prezentacja możliwych rozwiązań służących ograniczeniu deforestacji lasów tropikalnych w kontekście zielonej gospodarki.

Słowa kluczowe: zielona gospodarka, obligacje leśne, ochrona lasów

Wprowadzenie

Obecny kryzys światowy jest największym od lat 30. ubiegłego wieku (Fiedor, 2010), gdyż kryzys finansowy i gospodarczy zbiegł się z kryzysem środowiskowym i rosnącym rozwarstwieniem społecznym (Stern, 2007). Dotychczas nie znaleziono satysfakcjonującego sposobu wytłumaczenia jego przyczyn ani nie wypracowano modeli skutecznej poprawy sytuacji gospodarczej. Obecny system gospodarczy ge-

* E-mail: agnieszkaciech@poczta.onet.pl.

neruje nie tylko kryzysy ekonomiczne, ale też kryzysy ekologiczne zagrażające bezpieczeństwu ludzi. Stało się to przyczynkiem do poszukiwania nowych priorytetów dla systemu gospodarczego i nowego sposobu gospodarowania (Ryszawska, 2014, s. 64). Głównym celem tak pojmowanego modelu wzrostu jest gospodarka niskoemisyjna i zasobooszczędna. Jednym z sektorów, który mógłby stać się istotnym elementem tak pojmowanej gospodarki, jest sektor leśny. Celem artykułu jest prezentacja rozwiązań gospodarczo-politycznych, służących skutecznemu ograniczeniu deforestacji i jednocześnie zapewniających wzrost gospodarczy zgodny z koncepcją zielonej gospodarki.

1. Koncepcja zielonej gospodarki i jej obecność w strategii UE

Koncepcja zrównoważonego rozwoju, a więc gospodarowania z uwzględnieniem możliwości środowiska i potrzeb społeczeństwa, przyświecała dotychczasowej realizacji polityki gospodarczej, jednak stanowiła raczej swoisty dodatek, niż integralną jej część. Praktyka pokazała, że realizacja tego holistycznego podejścia w praktyce jest niezwykle trudna. Ponadto obecny kryzys gospodarczy uwypuklił narastające problemy środowiskowe i ich powiązanie ze sferą finansową i społeczną. Dlatego też zaczęto poszukiwać koncepcji, która będzie bardziej „skonkretyzowana” i możliwa do realizacji w stosunkowo krótkim horyzoncie czasowym. Tak też powstała koncepcja zielonej gospodarki, która przenika wszystkie polityki branżowe, a nie stanowi odrębnego elementu. Istotą zielonej gospodarki jest „rozwiązywanie” problemu środowiskowego w taki sposób, aby uzyskać wartość dodaną w postaci wzrostu gospodarczego. Jest to gospodarka niskoemisyjna, efektywnie wykorzystująca zasoby i zapewniająca integrację społeczną (Ferrot, 2011). Ponadto zapewnia wzrost gospodarczy, tworzy miejsca pracy, likwiduje ubóstwo poprzez inwestowanie i ochronę kapitału naturalnego, od którego zależy w długim okresie przetrwanie planety (Un-Dessa, 2013). Jednym z sektorów, który mógłby stać się istotnym elementem zielonej gospodarki, jest sektor leśny.

Obowiązująca strategia UE zakłada kierunek rozwoju zgodny z koncepcją zielonej gospodarki¹. Koncepcja rozwoju zrównoważonego jest elementem nadrzędnym, przenikającym wszystkie inne polityki sektorowe i decydującym o osta-

¹ Nowa strategia UE, zastępująca strategię lizbońską, to *Europa 2020*, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

tecznym kształcie strategii. Zakłada się, że takie podejście pozwoli na uzyskanie wartości dodanej w postaci ożywienia gospodarki i nowych miejsc pracy. Strategia definiuje trzy podstawowe cele:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki oparty na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony: rozwój gospodarki zasobo- i energooszczędnej, ale jednocześnie konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający integracji społecznej: rozwój gospodarki z wysokim poziomem zatrudnienia, zapewniającym spójność społeczną i terytorialną (Komisja Europejska, 2010).

Szczegółowo kwestia zasobooszczędnej gospodarki została uregulowana w *Strategii przystosowania się do zmian klimatu* (UC, 2013). Chodzi o takie przemodelowanie sposobu gospodarowania, aby możliwa była równowaga i długookresowa kontynuacja funkcji ekosystemów, pomimo presji skutków zmian klimatycznych, oparte na rozwiązaniach niskoemisyjnych i zasobooszczędnych. Strategia główny nacisk kładzie na rozwój techniczny i technologiczny oraz stworzenie nowych miejsc pracy w takich sektorach jak: technologie rolne, gospodarowanie ekosystemami, budownictwo, gospodarka wodna i ubezpieczenia. Przedsiębiorstwa, a zwłaszcza MŚP, mogą stać się kreatorami nowych produktów i usług, odpornych na zmiany klimatu, wykorzystując możliwość prowadzenia działalności na całym świecie (EC, 2013).

Zapobieganie i przystosowanie do zmian klimatycznych wymaga od krajów europejskich zaangażowania nie tylko w ramach rozwiązywania problemów krajowych, ale również problemów o charakterze globalnym. Jednym z takich obszarów są działania zmierzające do ograniczenia deforestacji i degradacji lasów tropikalnych. Ich znaczenie gospodarcze powoduje, że społeczności lokalne powodują nasilenie się tych procesów. Z drugiej jednak strony zdrowie tych ekosystemów jest jednym z kluczowych czynników wpływających na globalne zmiany klimatyczne. Dlatego też kraje europejskie powinny się zaangażować w ochronę lasów tropikalnych, tym bardziej, że daje to nowe możliwości rozwojowe, zgodne z koncepcją zielonej gospodarki.

2. Znaczenie lasów

Lasy dostarczają szeregu usług ekosystemowych mających kluczowe znaczenie dla równowagi naszej planety i funkcjonowania człowieka. Akumulują CO₂ w pro-

cesie fotosyntezy (głównie w biomasie), retencjonują wodę, i regulują jej obieg w przyrodzie, wpływają na tworzenie się chmur, a tym samym warunki pogodowe, łagodzą gwałtowne wiatry, ograniczają erozję i powodzie, odbijają promieniowanie słoneczne i obniżają temperaturę (Kancelaria Senatu, 2010). Lasy są także potężnym magazynem naturalnych leków, pomysłów na rozwiązania techniczne i bankiem genów dla rolnictwa. Jako obszar o ogromnej bioróżnorodności są wykorzystywane przez społeczności lokalne do pozyskiwania bezpłatnych i różnorodnych dóbr, będących niekiedy przedmiotem handlu międzynarodowego. Rosnąca konsumpcja drewna, oleju palmowego, soi, kakao, kawy, gumy arabskiej, a także ekspansja górnictwa i hodowli bydła oraz budowa infrastruktury i rolnictwo stają się przyczyną coraz bardziej intensywnego wylesiania oraz coraz większych zniszczeń obszarów leśnych (Żórek, 2015). Wynika to z rosnącej populacji, jej rosnącego dochodu i zmian w modelu konsumpcji. Zmniejszenie powierzchni zalesionych powoduje, że zredukowane zostają możliwości akumulacji CO₂ przez te obszary. Ponadto proces asymilacji CO₂ przez lasy tropikalne jest też ograniczony ze względu na zmiany w tym ekosystemie, jakie powoduje bardziej lub mniej rabunkowa gospodarka leśna. Szacuje się, że deforestacja i degradacja lasów odpowiada za 17% globalnej emisji gazów cieplarnianych (tj. utratę możliwości pochłaniania CO₂), co jest porównywalne z emisją z sektora transportu (14%) i energetycznego (21%). Postępująca deforestacja i degradacja lasów, przyczynia się w znaczącym stopniu do zmian klimatycznych i utraty bioróżnorodności, a jednocześnie silnie oddziałuje na sytuację gospodarczą społeczności lokalnych i rynki międzynarodowe (Kim, Sexton, 2015).

Rozwiązanie tego problemu jest o tyle trudne, że sprawcami deforestacji są kraje rozwijające się, które realizując podobną ścieżkę rozwoju jak kraje rozwinięte, są „skazane” na deforestację. Natomiast głównym beneficjentem usług środowiskowych świadczonych przez ekosystemy leśne są kraje rozwinięte. Rozbieżność interesów oraz świadomości ekologicznej i potrzeb rozwojowych powoduje, że problem ten nie może być rozwiązywany lokalnie. Konieczne jest zatem wypracowanie nowego podejścia o charakterze globalnym, zgodnego ze zrównoważonym rozwojem i realizującego założenia zielonej gospodarki. Celem artykułu jest prezentacja tego problemu i możliwych rozwiązań gospodarczo-politycznych, służących skutecznemu ograniczeniu deforestacji i jednocześnie zapewniających wzrost gospodarczy zgodny z ideą zielonej gospodarki.

3. Zachęty do ograniczenia deforestacji. Budowa zielonej gospodarki

Dotychczasowe działania zapobiegające² nie przyniosły zadowalających efektów. Dlatego też lasy, zwłaszcza tropikalne, powinny być poddane natychmiastowej, skutecznej ochronie poprzez włączenie szeroko rozumianych działań ochronnych w każde porozumienie międzynarodowe dotyczące zmian klimatycznych. Tym samym zostaną stworzone ekonomiczne podstawy do zaprzestania deforestacji, które jednocześnie będą przybliżać kraje rozwijające się do realizacji koncepcji zielonej gospodarki. Skuteczność takich działań będzie zapewniona dzięki objęciu nimi wszystkich sektorów wywierających presję na deforestację oraz kontroli przez społeczność międzynarodową. Powinny być one podejmowane równolegle w kilku płaszczyznach, m.in.:

- zmiany polityki i uregulowań prawnych (głównie rolnictwo, planowanie przestrzenne, polityka fiskalna),
- instrumentów finansowych, np. wprowadzenie dopłat dla właścicieli, którzy zdecydują się ograniczyć deforestację, czy płatności za usługi ekosystemowe,
- poprawie monitoringu i ochrony lasów; informacji o obszarach zalesianych, identyfikacji lasów poddawanych ochronie i tych zdegradowanych,
- zachęty do zmiany zachowań sektora prywatnego – odpowiednia oferta kredytowa i dotacyjna, zapewniająca ograniczenie deforestacji czy certyfikacja produktów rolnych i leśnych i wprowadzanie odpowiednich technik uprawy,
- inwestycji w ogólny rozwój ekonomiczny; m.in. pozyskanie kapitału i know-how w celu zmaksymalizowania produktywności w rolnictwie i górnictwie, rozwój produkcji wykorzystującej lasy, a niezwiązanej z produkcją drewna³, ułatwianie zakładania MŚP, inwestycje w infrastrukturę energetyczną i transportową (*The Prince's...*, 2013).

Wdrożenie tego rodzaju zintegrowanych działań ma na celu ochronę funkcji lasów tropikalnych, mających znaczenie dla globalnych zmian klimatycznych. Specyfika i złożoność tego ekosystemu oraz jego szeroki wachlarz usług ekosystemowych w powiązaniu z inwestycjami w branżę wywierające presję na lasy i dostosowanie do lokalnej gospodarki pozwalają uzyskać efekty synergiczne. Dlatego też jest to

² Działania te były realizowane głównie w ramach programów dotacyjnych, finansowanych przez Komisję Europejską, Bank Światowy i Organizację Narodów Zjednoczonych oraz rządy: Norwegii, Japonii, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Australii, Brazylii i Gujany (w ramach umów bilateralnych).

³ Może to być produkcja owoców, kosmetyków, leków czy oferta usług ekoturystycznych.

rozwiązanie tańsze, a jednocześnie o dużo większym zakresie niż inne działania, mające na celu ograniczenie zmian klimatycznych.

Zmiany instytucjonalne

Dla realizacji koncepcji zielonej gospodarki konieczna jest budowa nowego ładu instytucjonalnego w krajach rozwijających się. Główne zmiany to: zmiana polityki, utworzenie niezbędnych instytucji do jej realizacji, budowa systemu monitoringu oraz opracowanie planu działania. Wiąże się to ze stosunkowo wysokimi kosztami transakcyjnymi, które będą ponoszone w początkowym okresie transformacji. Środki finansowe powinny w większości pochodzić z krajów rozwiniętych jako sprawców deforestacji. Płatności powinny być dokonywane *ex post*, po weryfikacji efektów, np. wielkości obszarów leśnych. Płatności mogą być transferowane bezpośrednio na konto rządów krajów rozwijających się, za pośrednictwem operatora (instytucji powołanej do gromadzenia i efektywnego wydatkowania zgromadzonych środków) lub międzynarodowych rachunków do obsługi funduszu, za pośrednictwem instytucji międzynarodowych (jak dotychczas), bezpośrednio do beneficjentów na poziomie krajowym, m.in. do rządów, NGO i sektora prywatnego. Wysokość tych płatności może być oszacowana na podstawie utraconych możliwości, a te z kolei będą się zmieniać w czasie, np. ceny produktów rolnych będą rosły, sprawiając, że działalność rolnicza będzie bardziej opłacalna. Dlatego też dla stabilności systemu „kontrakty” powinny być podpisywane na okres kilkuletni.

Dla sprawnego systemu finansowania i ochrony lasów konieczne będzie stworzenie informatycznego systemu monitoringu lasów – krajowego (służącego inwentaryzacji) i międzynarodowego (do weryfikacji postępów realizacji porozumień). Dla ograniczenia kosztów transakcyjnych tego rozwiązania możliwe jest wykorzystanie istniejących już sieci naukowych i badawczych.

Tworzenie nowego ładu instytucjonalnego wymaga transparentności i włączenia wszystkich interesariuszy w procesy decyzyjne. Takie podejście oznacza automatycznie konieczność włączenia w procesy decyzyjne lokalnych społeczności, rdzennej ludności, sektora prywatnego, NGO i rządów lokalnych. Jest to o tyle ważne, że tylko niektóre działania będą realizowane na szczeblu rządowym. Większość będzie dotyczyć podmiotów gospodarczych i to one muszą być przekonane o ich słuszności. Również instytucje finansowe obsługujące środki finansowe przeznaczone na re-

dukację deforestacji muszą być transparentne i realizować najwyższe standardy oraz uwzględniać specyfikę poszczególnych krajów czy podmiotów gospodarczych.

Instrumenty finansowe

Dotychczas stosowane instrumenty, głównie o charakterze dotacyjnym czy też pożyczki preferencyjne, nie spełniły oczekiwań w zakresie rozwiązania problemu deforestacji. Dlatego też konieczne są tu rozwiązania innowacyjne, takie jak płatności za ograniczenie deforestacji oraz obligacje leśne. Płatności za ograniczenie deforestacji byłyby swoistą rentą za utracone korzyści. Wycena ich wartości mogłaby być oparta na udziale sektora drzewnego w globalnym PKB lub na korzyściach z ograniczenia zmian klimatycznych. Możliwe są również inne sposoby wyceny, np. jako wartość kapitału naturalnego dla danego kraju, liczona jako WTP⁴ społeczności światowej w celu ograniczenia emisji CO₂ (Government of Guyana, 2010). Płatnikiem tych zobowiązań byłyby kraje rozwinięte, jako że to one są największym beneficjentem usług ekosystemowych lasów tropikalnych. Jest to też podyktowane różnymi możliwościami rozwojowymi krajów rozwijających się i rozwiniętych. Dlatego też kraje rozwinięte mogłyby przyjąć na siebie dodatkowe limity emisji CO₂, gdyż ochrona lasów deszczowych jest najszybszym i najtańszym sposobem redukcji tej emisji.

Obligacje leśne są jednym z najbardziej innowacyjnych źródeł finansowania ograniczenia deforestacji i w przyszłości mogą stać się najistotniejszym. Tego rodzaju obligacje mogą być atrakcyjne zwłaszcza dla banków centralnych oraz inwestorów instytucjonalnych, zwłaszcza inwestujących etycznie. Szacuje się, że rynek ten będzie wart około 10 mld dolarów każdego roku (*The Prince's...*, 2009). Byłyby to bezpieczne papiery wartościowe, wyrażone w jednej lub kilku różnych walutach i byłyby gwarantowane przez rządy krajów rozwiniętych i międzynarodowe instytucje finansowe, co zapewniałoby, że są to instrumenty bezpieczne, o ratingu AAA. Zabezpieczenie multiinstytucjonalne pozwoli na ustalanie wyższej stopy zwrotu niż średnia rynkowa. Okres wykupu obligacji może się wahać od roku do 40–50 lat⁵.

⁴ Skłonność do zapłaty liczona jest w tym wypadku jako suma wartości drewna, wartość terenu, koszty ochrony lasów, wartość utraconych usług ekosystemowych w wymiarze lokalnym i globalnym.

⁵ Dla tego rodzaju obligacji okres zwrotu powinien wynosić co najmniej 10 lat, co wynika z potrzeb inwestorów instytucjonalnych i specyfiki ochrony lasów.

Możliwe są różne schematy wypłaty korzyści, co wiąże się z różnym obciążeniem gwaranta. Obligacje amortyzowane wymagają stosunkowo wysokich, równych płatności każdego roku aż do okresu wykupu. Natomiast obligacje kuponowe wymagają niewielkich corocznych płatności i dużego wydatku w okresie wykupu, a obligacje zerokuponowe wszelkie płatności przesuwają na okres wykupu (IFC World Bank Group, 2012).

Środki krajowe

Do efektywnej ochrony lasów konieczne jest też finansowe zaangażowanie krajów porośniętych lasami tropikalnymi, które dotychczas było znikome. Środki z sektora prywatnego można by pozyskać poprzez różnego rodzaju podatki. Przykładowo mógłby być to system narzutów na cenę dóbr przyczyniających się do deforestacji, takich jak żywność, pasza, wełna, minerały. Oczywiście, że rządy krajów rozwijających się będą niechętnie podchodziły do tego rodzaju regulacji. Dlatego też pewną rekompensatą mogłyby być szczególne warunki dla dóbr produkowanych poza tymi sektorami. Ocenia się, że dobre rezultaty przyniesie certyfikacja i odpowiednie zapisy dotyczące zamówień publicznych. Szacuje się, że około 20% produkcji drewna trafia do sektora publicznego (*The Prince's...*, 2009). Różne podmioty sektora prywatnego mogłyby wspólnie pracować nad opracowaniem kryteriów zrównoważonego produktu czy usługi i rozwijać systemy certyfikacji, a w dalszej kolejności współpracę tylko z certyfikowanymi partnerami.

Najbardziej pożądanym kierunkiem inwestowania środków krajowych jest sektor górnictwa, który w znaczącej mierze przyczynia się do deforestacji. Nowe inwestycje pozwalają na zwiększenie efektywności wydobywania i przetwarzania surowca. Oznacza to maksymalizację korzyści przy jednoczesnej minimalizacji kosztów środowiskowych i jednocześnie może przynieść skutki w postaci zwiększenia liczby miejsc pracy i wytwarzania bardziej przetworzonych dóbr. Ponadto środki krajowe należy przeznaczać na edukację, opiekę zdrowotną oraz budowę infrastruktury transportowej i energetycznej, co będzie przeciwdziałać marginalizacji różnych grup społecznych. W konsekwencji pozwoli to na ograniczenie pozyskiwania nowych gruntów pod uprawę czy hodowlę i pozyskiwanie drewna, zwłaszcza w sposób nielegalny.

Podsumowanie

Niewątpliwie innowacyjne podejście do ochrony lasów, zwłaszcza tropikalnych, choć z uwzględnieniem różnic rozwojowych, przyniesie korzyści całemu światu. Podstawą tych rozwiązań staje się transakcja kupna sprzedaży usług ekosystemowych lasów. Stroną podażową transakcji są kraje rozwijające się, a popytowa – rozwinięte. Przy czym cena będzie tym wyższa, im oferent dokona większych pozytywnych zmian w posiadanym na swoim terenie zasobie leśnym. Sposób realizacji tych zmian może być bardzo szeroki i nie dotyczyć wyłącznie sektorów bezpośrednio związanych z lasami. Skutkiem „ubocznym” takiego systemu będzie przyczynienie się do rozwiązania globalnego problemu zmian klimatycznych w sposób trwały poprzez zmianę gospodarowania w krajach rozwijających się. Ta zmiana ma polegać na transformacji w stronę zielonej gospodarki. Synergia uzyskanych efektów oraz innowacyjne podejście pozwolą na znaczne obniżenie kosztów transakcyjnych. Kolejną korzyścią wprowadzenia takich rozwiązań będą zmiany na rynku kapitałowym. Płatności krajów rozwiniętych mogłyby być realizowane w formie aukcji pozwoleń, realizowanych jako część europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU Emission Trading Scheme-ETS). Mógłby być to instrument atrakcyjny dla sektora ubezpieczeniowego, który zabezpieczałby aktywa przed ryzykiem katastrof. Najbardziej jednak innowacyjnym rozwiązaniem są obligacje leśne, które mogłyby być szczególnie atrakcyjne dla inwestorów instytucjonalnych, a zwłaszcza funduszy emerytalnych, gdyż są to papiery bezpieczne, których wartość rośnie w stosunkowo krótkim okresie, a wykup następuje w długim okresie. Tak pojmowana ochrona lasów pozwoli nie tylko na rozwiązywanie problemów środowiskowych, ale i osiąganie długookresowych zmian w systemie społeczno-gospodarczym, takich jak zmiana struktury przemysłu, zmiana wzorców konsumpcji czy systemów wartości.

Literatura

- European Commission. (2013). *The EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, COM/2013/0216 final.
- Fiedor, B. (2010). Kryzys gospodarczy a kryzys ekonomii jako nauki. *Ekonomista*, 4.

- Frerot, A. (2011). Unia Europejska a wyzwanie stworzenia zielonej gospodarki. *Kwestie Europejskie*, 206.
- Government of Guyana. (2010). *Forest carbon Partnership Facility (FCPF) Readiness Preparation Proposal*.
- IFC World Bank Group. (2012). *Forest-backed bonds proof of Concept Study, Issue Brief*.
- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Dział Analiz i Opracowań Tematycznych. (2010). Zielona księga – Ochrona lasów i informacje o lasach w UE: przygotowanie lasów na zmianę klimatu. *Opracowania tematyczne*, OT-585.
- Komisja Europejska. (2010). *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europejskiej. Bruksela.
- Kim, D.H., Sexton, J.O., Townshend, J.R. (2015), Accelerated deforestation in the humid tropics from the 1990s to the 2000s. *Geophysical Research Letters*, 42 (9), 3495–3501.
- Ryszawska, B. (2013). *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Stern, N. (2007). The Economics of climate Change. *The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Prince's Rainforests Project. (2009). *An Emergency Package for Tropical Forests*.
- UN-DESA. (2012). *A Guidebook to the Green Economy*. Issue 3: exploring green economy policies and international experience with national strategies.
- Żórek, R. (2015). Ekonomiczna wartość lasu: inne usługi systemowe. *Aura*, 7. DOI: 10.15199/2.2015.7.3.

INNOVATIONS IN FOREST PROTECTION AS AN ELEMENT OF GREEN ECONOMY REALIZATION

Abstract

Deforestation and degradation of forests, especially tropical ones, contributes to the greenhouse effect and climate change and loss of biodiversity. Developed countries are the main recipients of forest's ecosystem services. However the perpetrators of deforestation are developing countries. Therefore, it is necessary to entire systematic changes in national

economies through the implementation of the idea of a green economy. The aim of the article is to present possible solutions to reduce deforestation of tropical forests in the context of the green economy.

Translated by Agnieszka Ciechelska

Keywords: green economy, forest bonds, forest protection

Kod JEL: 044



DOI: 10.18276/sip.2016.46/2-18

Stanisław Czaja*

Agnieszka Becla**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

GŁÓWNE BŁĘDY PRZYGOTOWANIA LOKALNYCH STRATEGII ROZWOJU (NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH GMIN DOLNEGO ŚLĄSKA, ZIEMI LUBUSKIEJ, OPOLSZCZYZNY I WIELKOPOLSKI)

Streszczenie

W artykule autorzy przedstawili wyniki badań, które dotyczyły lokalnych strategii rozwoju. Autorzy dokonali oceny poprawności ich przygotowania. Procedura objęła osiem płaszczyzn: 1) strukturę dokumentu, 2) diagnozę stanu obecnego, 3) analizę SWOT, 4) cele strategiczne i operacyjne, 5) system monitoringu, 6) partycypację mieszkańców, 7) źródła finansowania, 8) zgodność z rozwojem zrównoważonym. Autorzy omówili otrzymane wyniki. Przedstawili główne błędy towarzyszące strategiom rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: strategia rozwoju lokalnego, gmina, rozwój zrównoważony

Wprowadzenie

Strategia rozwoju lokalnego jest uznawana za jeden z najważniejszych dokumentów dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w rozwiniętych cywilizacyj-

* E-mail: stanislawczaja57@gmail.com.

** E-mail: agabecla@wp.pl.

nie krajach świata. Ma bowiem określać akceptowaną przez członków danej społeczności i pożądaną wizję przyszłej organizacji i poziomu (warunków) życia mieszkańców, a także wskazywać cele towarzyszące tej wizji i sposoby ich osiągnięcia. Oznacza to, że zarówno sam finalny dokument, jak i sposób jego przygotowywania (procedura budowy strategii) muszą spełniać określone wymagania oraz posiadać odpowiednie cechy. Autorzy poniższego opracowania podjęli się rozwiązania problemu badawczego, w wyniku którego chcieli uzyskać odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) jakie elementy (cechy) powinny łączyć się ze strategiami rozwoju lokalnego, lub inaczej, czym charakteryzuje się poprawnie zbudowana strategia tego typu?
- 2) czy przyjęte strategie rozwoju lokalnego spełniają określone wcześniej wymagania?
- 3) jakie błędy są najczęściej popełniane w trakcie przygotowywania strategii rozwoju lokalnego?

Przedmiotem zrealizowanego badania były strategie rozwoju w 150 gminach znajdujących się w czterech, graniczących ze sobą regionach (województwach): na Dolnym Śląsku (109 obiektów), w Ziemi Lubuskiej (11 obiektów), w Wielkopolsce (23 obiekty) oraz na Opolszczyźnie (7 obiektów). Badaniem objęto te gminy, które posiadały dostępne, aktualne i zakończone (przyjęte) strategie rozwoju lokalnego. Zrezygnowano z badania w tych przypadkach, które powyższych kryteriów nie spełniały. Przykładowo, strategie były nieaktualne, znajdowały się w trakcie opracowywania i przyjmowania lub nie zostały zatwierdzone przez odpowiednie organy władzy samorządowej.

Uwzględnione w badaniach dokumenty strategiczne poddano analizie formalnej oraz merytorycznej. W pierwszym przypadku dokonano weryfikacji ich struktury, części składowych oraz wykorzystanych źródeł informacji. Analiza merytoryczna pozwoliła natomiast na odniesienie informacji zawartych w strategiach rozwoju do rzeczywistych warunków w poszczególnych gminach, co pozwoliło na sprawdzenie wiarygodności celów czy harmonogramów realizacji, a także ogólnej realności strategii.

Główne wnioski płynące z badań, dotyczące najczęstszych błędów popełnianych w trakcie przygotowania lokalnych strategii rozwoju, zostały przedstawione w poniższym opracowaniu, w formie zagregowanej, co pozwoliło wykorzystać

w analizie proste metody statystyki opisowej. Nie przedstawiono, ze względu na ograniczenia formalne tekstu, odpowiedzi na inne pytania. Z tych samych powodów nie uzasadniano także otrzymanych wyników. Problemy te będą przedmiotem innych opracowań. Same badania zrealizowano w 2014 oraz 2015 roku. Sposób wyboru próby badawczej nie pozwalał na wykorzystanie rozszerzonego wnioskowania indukcyjnego. Próba nie spełniała bowiem formalno-statystycznych oraz logiczno-proceduralnych wymagań metody reprezentacyjnej. Wnioski i spostrzeżenia odnoszą się zatem do badanej próby. Nie oznacza to, że ich dalsza weryfikacja potwierdzi wiarygodność otrzymanych spostrzeżeń.

Od strony metodyczno-metodologicznej badania opierały się na technikach typu *desk research*, ze szczególnym wykorzystaniem merytoryczno-statystycznej analizy dokumentów strategicznych, zgodnie z przygotowaną ośmiopłaszczyznową metodyką oceny. Użyto również statystycznych technik rangowania, zaś przy prezentacji wyników statystycznych metod badania i opisu struktur.

1. Metodyka oceny poprawności (jakości) wykonania strategii rozwoju lokalnego i dokumentów towarzyszących

Ocena poprawności wykonania strategii rozwoju lokalnego i towarzyszących jej dokumentów musi uwzględniać różne elementy i będzie miała inną postać w przypadku badania konkretnego, pojedynczego dokumentu, osadzonego w realiach przyrodniczo-przestrzennych i społeczno-ekonomicznych danej gminy, a inną przy zagregowanej ocenie 150 takich dokumentów. Dotyczy to zarówno sposobu oceny, jej szczegółowości i formułowanych ocen weryfikacji jakości.

Przedmiotem badania był drugi przypadek. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, autorska metodyka przeprowadzonych badań składała się z kilku następujących przedsięwzięć (tab. 1).

W ramach pierwszej płaszczyzny oceniano poprawność struktury badanego dokumentu z punktu widzenia istnienia jego części składowych. Typowy dokument strategiczny zawiera następujące główne części: 1) wprowadzenie z odpowiednim uzasadnieniem; 2) streszczenie najistotniejszych elementów; 3) analizę obecnej sytuacji w gminie, z uwzględnieniem zasobów ekonomicznych i dostępnych form kapitałów (ludzkich, infrastrukturalno-rzeczowych, przyrodniczych, edukacyjno-informacyjnych oraz kulturowych, z elementami dziedzictwa kulturowego);

4) charakterystykę lokalnej gospodarki; 5) wizję i misję gminy; 6) cele strategiczne i operacyjne; 7) charakterystykę obszarów rozwojowych; 8) wieloletnie plany inwestycyjne; 9) prognozę finansowania strategii; 10) proponowany system zarządzania strategią rozwoju lokalnego; 11) projekt marketingu i promowania strategii rozwoju lokalnego oraz 12) harmonogram realizacji i monitorowania strategii rozwoju lokalnego. Do powyższych części dołączone mogą być dodatkowe materiały, opracowania i dokumenty wspierające informacyjnie strategię. Ocenie podlegała zawartość struktury i jej kompletność w porównaniu z powyższymi elementami.

Tabela 1. Płaszczyzny (przedsięwzięcia) objęte metodyką oceny jakości (poprawności) wykonania dokumentów strategicznych (strategii rozwoju lokalnego) w badanych gminach

Numer	Charakterystyka i zakres danego przedsięwzięcia oceniającego
1	Ocena poprawności struktury badanego dokumentu
2	Ocena jakości diagnozy stanu obecnego zamieszczona w dokumencie strategicznym
3	Ocena istnienia i logiczności wykonania analizy SWOT
4	Ocena realności celów strategicznych i operacyjnych
5	Ocena zaproponowanego systemu monitorowania strategii rozwoju lokalnego i wykorzystywanych wskaźników
6	Ocena upodmiotowienia strategii rozwoju lokalnego
7	Ocena realności (dostępności) źródeł finansowania strategii rozwoju lokalnego
8	Ocena poziomu zgodności strategii z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

W ramach drugiej płaszczyzny weryfikowano zamieszczone i wykorzystane w dokumentach informacje, uwzględniając ich zakres, precyzyjność, wiarygodność i aktualność. Zakres oznaczał liczbę aspektów omawianych w strategii; precyzyjność – wykorzystywanie danych ilościowych. Wiarygodność dotyczyła oceny źródeł pochodzenia tych informacji oraz sposobów ich gromadzenia i statystycznej obróbki. Aktualność odnosiła się do rozpiętości przedziału czasowego między danymi (informacjami) a datą przygotowania oraz przyjęcia dokumentu strategicznego.

Trzecia płaszczyzna dotyczyła jednego formalnego (faktu istnienia) oraz jednego merytorycznego aspektu analizy SWOT. O ile pierwsza kwestia jest dość jednoznaczna, o tyle druga wymagała szczegółowej oceny poszczególnych elementów tworzących zestawienia: silnych i słabych stron, możliwości-szans i zagrożeń. Nie miała natomiast znaczenia liczba tych elementów. Między poszczególnymi strate-

giami były znaczące różnice w tym zakresie. Niektóre analizy zawierały po kilka silnych i słabych stron oraz możliwości i zagrożeń. W większości dokumentów takich elementów było po kilkanaście. Występowały również analizy zawierające nawet kilkadziesiąt takich składników.

Jak już wspomniano, problem oceny merytorycznej nie dotyczył liczby zamieszczonych silnych i słabych stron, szans i zagrożeń, lecz wewnętrznej niesprzeczności oraz braku (ewentualnie istnienia) uzasadnienia, kiedy dany element będzie pozytywnie, a kiedy negatywnie wpływał na możliwości realizacji strategii rozwoju lokalnego.

Trudna merytorycznie była również ocena realności celów strategicznych i operacyjnych. Opierała się bowiem na wiedzy autorów na temat sytuacji w poszczególnych gminach i lokalnych społecznościach oraz dotychczasowych osiągnięć. Zapewne nie udało się do końca uniknąć pewnego stopnia subiektywizmu w ocenach. Właściwa obiektywna weryfikacja realności celów strategicznych i operacyjnych będzie jednak możliwa dopiero *post factum*. W ramach czwartej płaszczyzny oceny badano również wzajemne związki pomiędzy celami strategicznymi i odpowiadającymi im celami operacyjnymi, a przede wszystkim zakres pokrycia danego celu strategicznego przyjętymi celami operacyjnymi.

W ramach piątej płaszczyzny zrealizowanej metodyki dokonano oceny zaproponowanego systemu monitorowania strategii. Zwrócono zwłaszcza uwagę na wskazanie podmiotów odpowiedzialnych oraz na częstotliwość prowadzonych kontroli. Niezwykle ważnym elementem oceny był zakres i charakter wykorzystywanych wskaźników ilościowych, które obiektywizują oceny kontrolne i są wyżej cenione od mniej precyzyjnych ocen jakościowych. Te ostatnie łatwiej podlegają „upolitycznieniu”.

Wysoko cenione były także projekty kontroli społecznej poprzez ankietowe i bieżące badanie opinii mieszkańców oraz merytoryczne audyty zewnętrzne, w tym również, niestety bardzo rzadkie, badania naukowe. Nie bez znaczenia były również przedsięwzięcia ewaluacyjne i sposoby wdrażania rekomendacji w trakcie realizacji danej strategii rozwoju lokalnego.

Szósta płaszczyzna metodyki zawierała ocenę upodmiotowienia procesu tworzenia strategii rozwoju lokalnego. Upodmiotowienie to dotyczyło zarówno etapu podjęcia decyzji i sposobu przygotowania samego dokumentu, jak również koniecznych oraz fakultatywnych konsultacji społecznych. Dokonano również oceny par-

tycypacji obywatelskiej mieszkańców oraz urzędników gminnych w bezpośrednim przygotowywaniu poszczególnych zadań czy dokumentów, gromadzeniu informacji, formułowaniu pomysłów i ich wprowadzaniu. Musimy bowiem pamiętać, że znaczący odsetek gmin (95% wśród badanych przez autorów) wykorzystuje outsourcing i zleca wykonanie strategii podmiotom zewnętrznym, specjalizującym się w takich przedsięwzięciach firmom konsultingowym. Ponieważ podmioty te selekcjonowane są w ramach przetargów publicznych, pojawia się kilka zagrożeń. Po pierwsze, dominujące kryterium kosztowe (ceny) nie gwarantuje odpowiedniej jakości wykonania. Po drugie, potencjalne podmioty realizujące nie zawsze reprezentują odpowiednio wysoki poziom merytoryczny (fachowości). Po trzecie, chęć obniżenia kosztów powoduje rozpowszechnianie się metody „matrycy”, czyli powielania wcześniejszych doświadczeń i rozwiązań, mimo że warunki w każdej gminie są odmienne. Uważana lektura i doświadczenie autorów pozwoliło dostrzec wiele takich przypadków. W efekcie rodzi się zjawisko swoistej alienacji strategii, która staje się dokumentem obcym zarówno dla mieszkańców, jak i dla urzędników gminnych.

Przedostatnia płaszczyzna zawierała ocenę realności (dostępności) źródeł finansowania strategii rozwoju lokalnego. To niezwykle ważny wymiar każdej takiej strategii. Jeżeli są środki finansowe (zasoby ekonomiczne), to tego typu projekty nabierają realności. Bez takiego wsparcia stają się zbiorem „pobożnych życzeń”. Dodatkowo tego typu wsparcie powinny cechować realność co do wielkości i dostępności poszczególnych źródeł oraz optymalizacja ich wykorzystywania. Dostępność jest ściśle skorelowana z faktem, czy środki pochodzą z budżetów gminnych lub zasobów ekonomicznych mieszkańców (na przykład z samoopodatkowania czy obligacji komunalnych), czy są zewnętrzne – z kredytów komercyjnych, dotacji rządowych lub środków unijnych. Nie ulega wątpliwości, że poziom realności (dostępności) źródeł finansowych rośnie wraz ze wzrostem udziału środków własnych gmin i społeczności lokalnych. Pewnym dodatkowym wskaźnikiem realności źródeł finansowania strategii rozwoju lokalnego jest stosowanie montażu i inżynierii finansowej.

Najciekawszym elementem realizowanej metodyki oceny jakości wykonania strategii rozwoju lokalnego było porównanie poziomu zgodności strategii z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju. Pierwszym trudnym wyzwaniem była identyfikacja zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju. Autorzy posłużyli się

wybranymi elementami, które wcześniej prezentowali w publikacjach. Uwzględnili również znane w tym zakresie doświadczenia polskie i międzynarodowe.

W trakcie realizacji badania zrodziła się idea wypracowania, opartej na wskaźnikach ilościowych, metodyki porównania podobieństwa danego dokumentu strategicznego do modelu zrównoważonego i trwałego rozwoju. Ze względu na ograniczony charakter badania nie udało się autorom idei tej sprecyzować i wdrożyć w praktyce. Z tego powodu ocena na ostatniej płaszczyźnie jest nieco bardziej subiektywna i jakościowa. Jest to jednak dobry punkt wyjścia do dalszych badań w tym zakresie.

Wszystkie strategie rozwoju lokalnego badanych gmin i ich elementy składowe oceniane były według klasycznej skali jakościowo-rangowej, uwzględniającej następujące cztery poziomy poprawności (tab. 2).

Tabela 2. Skala ocen jakości (poprawności) wykonania dokumentów strategicznych (strategii rozwoju lokalnego) w badanych gminach

Ocena	Charakterystyka stosowania oceny
5	poziom bardzo dobry, bez znaczących zastrzeżeń
4	poziom dobry, z pewnymi uchybieniami i niedoskonałościami
3	poziom dostateczny, możliwy do akceptacji społecznej i realizacji w praktyce
2	poziom niedostateczny, zawierający zbyt istotne błędy merytoryczne i/lub poważne uchybienia

Źródło: opracowanie własne.

2. Najczęstsze błędy popełniane w procesie przygotowania strategii rozwoju lokalnego

Przeprowadzone badania pozwalają sformułować kilka wniosków o różnym charakterze i znaczeniu. Pierwszy z nich ma charakter pragmatyczny i dotyczy najczęstszych błędów popełnianych w procesie przygotowania strategii rozwoju lokalnego. Można je przedstawić dla ośmiu zrealizowanych płaszczyzn oceny w następujący sposób (tab. 3). Ich identyfikacja i w pewnym zakresie merytoryczne uzasadnienie było zarówno przedmiotem artykułu, jak i leżącego u jego podstaw zrealizowanego badania.

- Na pierwszej płaszczyźnie zaskakująco często pojawiły się braki redakcyjno-edytorskie.
- Diagnoza stanu obecnego opierała się często na niedostatecznych bazach danych. Gminy rzadko posiadały odpowiednie informacje w zakresie dostępnych zasobów ekonomicznych i form kapitałów.
- Pozornie łatwa analiza SWOT wymaga jednak dość głębokiej wiedzy merytorycznej i metodycznej.
- W strategiach rozwoju lokalnego wyróżnia się często zbyt dużo celów strategicznych i popełnia błędy w rozróżnianiu rodzajów celów.
- Proponowane systemy monitoringu są ograniczone i niedostatecznie wykorzystują wskaźniki ilościowe.
- Twórcy strategii rozwoju lokalnego niedostatecznie dbają o ich upodmiotowienie, zwłaszcza w formie partycypacji mieszkańców.
- Znaczna część dokumentów strategicznych nie posiada harmonogramów realizacji oraz ma mało realne źródła finansowania.
- Przygotowane strategie rozwoju lokalnego nie spełniają zasad zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Tabela 3. Procentowa częstotliwość głównych zastrzeżeń
w stosunku do strategii rozwoju lokalnego

Płaszczyzna	Częstotliwość zastrzeżeń (% badanych dokumentów)
1	2
1. Poprawność struktury	– braki redakcyjno-edytorskie (17%) – niewłaściwe proporcje między częściami (7%) – braki istotnych części (3%)
2. Diagnoza stanu obecnego	– brak środków finansowych na zakup baz danych (70%) – brak odpowiednich własnych baz danych (60%) – brak w ogóle odpowiednich informacji (10%)
3. Analiza SWOT	– zastrzeżenia do sposobów interpretacji elementów (57%) – zastrzeżenia co do poprawności merytorycznej analizy (10%) – brak analizy SWOT (3%)
4. Cele strategiczne i operacyjne	– zbyt duża liczba celów strategicznych (43%) – brak rozróżnienia celów strategicznych a celów operacyjnych (13%) – uznanie celów szczegółowych za cele operacyjne (13%) – brak jasno sformułowanych celów (13%) – brak rozróżnienia: cele, zasady czy działania (13%)

1	2
5. System monitoringu	– brak audytów zewnętrznych i niezależnych badań (40%) – brak odpowiednich wskaźników ilościowych (40%) – brak spójnego systemu monitorowania (20%) – brak systemu monitorowania w ogóle (20%)
6. Upodmiotowienie strategii	– niedostateczny udział mieszkańców w tworzeniu strategii (45%) – brak przyszłych form partycypacji mieszkańców (25%) – brak upodmiotowienia (16%)
7. Realność źródeł finansowania	– brak harmonogramów realizacji strategii (42%) – mało realne lub nierealne źródła finansowania (33%) – brak montażu i inżynierii finansowej (21%)
8. Zgodność z zasadami zrównoważonego i trwałego rozwoju	– słaba ekspozycja łańdów i relacji między nimi (60%) – brak zasad gospodarowania zasobami, zwłaszcza przyrodniczymi (60%) – brak zgodności (41%) – niewłaściwe rozumienie idei zrównoważonego i trwałego rozwoju (37%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie zrealizowanych badań.

Drugi wniosek dotyczy potrzeby dalszych prac nad metodami oceny jakości dokumentów strategicznych, zwłaszcza w kontekście potrzeby wzrostu obiektywności takich ocen poprzez wykorzystanie wskaźników ilościowych i metod porównań wielocechowych oraz wielokryterialnych. Szczególne wyzwania generują próby oceny zgodności strategii rozwoju lokalnego z zasadami wynikającymi z idei zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Badania jakości przygotowania strategii rozwoju lokalnego pozwalają na identyfikację wielu cech, którymi powinny się takie dokumenty charakteryzować. Dobór optymalnego zestawu takich cech musi uwzględniać kryteria: 1) logiczności, 2) spójności wewnętrznej, 3) celowości doboru elementów składowych, 4) celowości samej strategii, 5) kompatybilności z potrzebami i oczekiwaniami lokalnych społeczności, 6) realności implementacyjnej i 7) prakseologicznej skuteczności.

Zgodnie z wnioskiem czwartym, strategię rozwoju lokalnego powinny posiadać szeroki zakres i głębokość upodmiotowienia. Należy unikać w szczególności sposobów powstawania i pogłębiania się zjawiska alienacji społecznej takich strategii. Ważna jest tu rola odpowiedniego marketingu i tworzenia właściwego *public relations* dla takich dokumentów oraz zawartych w nich elementów (jak na przykład wizji rozwoju, misji gminy czy celów). W warunkach społeczeństwa informacyjnego istotne znaczenie ma nie tylko dyfuzja odpowiednich informacji, ale również skuteczna komunikacja społeczna, edukacja i pogłębianie świadomości w zakresie lokalnych strategii rozwoju.

Podsumowanie

Zrealizowane analizy pozwoliły zorientować się, jakie główne błędy popełniane są w procesie przygotowania lokalnych strategii rozwoju. Obiektem badań były gminy położone na terenie Dolnego Śląska, Ziemi Lubuskiej, Opolszczyzny oraz Wielkopolski. Można jednak zaryzykować tezę, że podobne błędy popełnione zostały w innych regionach Polski. Oczywiście teza ta powinna zostać poddana weryfikacji, ale wymaga to szerszego projektu badawczego. Dałby on bardzo ciekawe i ważne dla praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wnioski, co mogłoby mieć przełożenie na zmianę charakteru gmin – ze zwykłych jednostek administracyjnych na „małe ojczyzny”, ze wszystkimi ich zaletami w nowoczesnym, demokratycznym i obywatelskim społeczeństwie XXI wieku.

THE OPINION OF CORRECTNESS OF PREPARATION THE STRATEGIES OF LOCAL DEVELOPMENT (ON EXAMPLE OF CHOSEN COMMUNES FROM LOWER SILESIA, THE LUBUSKA LAND, OPOLE REGION AND THE WIELKOPOLSKA REGION)

Abstract

In article authors introduced results investigations, which concerned the strategies of local development. The authors executed opinion of correctness of their preparation. The procedure hugged eight planes: 1) the structure of document, 2) the present state diagnosis, 3) the SWOT analysis, 4) the strategic and operating aims, 5) the monitoring system, 6) the occupants' participation, 7) the financial source, 8) the correlation with sustainable development. Authors talked over received results. They introduced the main concurrent the strategies of local development mistakes.

Translated by Stanisław Czaja

Keywords: the strategy of local development, commune, sustainable development

Kody JEL: H70, H76, Q01, R11



DOI: 10.18276/sip.2016.46/2-19

Kazimierz Górka*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Marcin Łuszczuk**

Politechnika Opolska

Agnieszka Thier***

Przedsiębiorstwo „Małopółanka” w Wiktorowicach

KWESTIE ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO POLSKI WSCHODNIEJ

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena poziomu rozwoju gospodarczego Polski Wschodniej na tle innych regionów Polski i zaprezentowanie zmian w poglądach ekonomistów oraz polityków na regionalne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego. Autorzy przeprowadzili krótką analizę poziomu rozwoju wschodnich województw na tle innych regionów w kontekście kontrowersji na ten temat. Podjęli także próbę oceny skuteczności pomocy unijnej w ramach programu operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”.

Słowa kluczowe: zróżnicowanie rozwoju, ściana wschodnia, regiony peryferyjne, unijne programy operacyjne

* E-mail: gorkak@uek.krakow.pl.

** E-mail: m.luszczuk@po.opole.pl.

*** E-mail: agnieszka.thier@gmail.com.

Wprowadzenie

Województwa na wschodzie Polski w nowych granicach po II wojnie światowej wyróżniają się słabszą infrastrukturą i gospodarką z powodu zaszłości historycznych, zwłaszcza z okresu zaboru rosyjskiego i austriackiego, a następnie odcięcia od ośrodków naukowych i przemysłowych Lwowa, Grodna i Wilna. Władze Polski Ludowej starały się objąć programem industrializacji również te tereny, ale różnie udało się likwidować i stąd dość szybko w odniesieniu do tego regionu upowszechniały się terminy *Polska B* oraz *ściana wschodnia*. Natomiast rzadziej stosuje się wyrażenie *region peryferyjny*, jak w przypadku podobnych terenów w innych krajach.

W latach 50. XX wieku deklarowano równomierny rozwój gospodarczy, głównie poprzez budowę zakładów przemysłowych w całym kraju. Pojawiły się więc lokalizacje, które później oceniono jako nieudane. Z upływem czasu zaczęto dostosowywać programy rozwoju gospodarczego do specyfiki regionów, stawiając na przykład na ożywienie komunikacji i turystyki. Także w teorii ekonomii i polityce gospodarczej przyjęto koncepcje rozwoju pasmowo-węzłowego, kompleksów przemysłowych czy biegunów wzrostu, które nie eksponowały idei równomiernego uprzemysłowienia, a nawet równomiernego rozwoju gospodarczego – zwykle o charakterze wielofunkcyjnym – bądź były jego zaprzeczeniem. Mimo to starano się zmniejszać różnice w dochodach ludności poprzez dotacje budżetowe i inne transfery. Zmiana ustroju politycznego i gospodarczego w 1990 roku, a następnie wejście do Unii Europejskiej w 2004 roku postawiły problem regionalnego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego w nowym świetle dzięki unijnej polityce spójności.

1. Zmiany w poglądach na regionalne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego

Lansowanie zasady równomiernego uprzemysłowienia kraju trwało dość krótko. Natomiast idea równomiernego, ale wielofunkcyjnego rozwoju społeczno-gospodarczego przez dostosowanie go do specyfiki regionu i jego zasobów naturalnych trwa od lat 70. XX wieku do dziś, chociaż ulega ona pewnym zmianom. W praktyce jednak w Polsce Ludowej 40% nakładów inwestycyjnych lokowano w makroregionie południowym, głównie na Górnym Śląsku, a we wschodnich województwach

nawet poniżej 5–10%. Po zmianach ustrojowych w latach 90. nadal większość nakładów inwestycyjnych przeznaczano na restrukturyzację gospodarki na terenach lepiej rozwiniętych i uprzemysłowionych. Zatem transformacja pogłębiła omawiane różnice regionalne (*Strategia...*, 2009). Również fundusze przedakcesyjne preferowały rozwój powiązań z zachodem Europy dzięki pomocy finansowej na rozbudowę infrastruktury transportowej i ochronę środowiska naturalnego, co oczywiście działało się z uszczerbkiem dla województw wschodnich. Pomimo tego ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku i dokumenty rządowe z 2001 roku zapowiadały stopniową likwidację dysproporcji regionalnych (*Obwieszczenie...*, 2001). Podobnie Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006, choć wskazywała na niedorozwój województw wschodnich, to jednak jako cel przyjmowała rozwój wszystkich regionów i niedopuszczenie do zwiększania się różnic międzyregionalnych (*Narodowa Strategia...*, 2000). Województwa wschodnie uzyskały specjalne wsparcie po raz pierwszy z programu PHARE „Spójność społeczna i gospodarcza” w latach 2000–2003. Jednakże w następnych latach unijny Fundusz Spójności traktował regiony na równych zasadach, ale dzięki kontraktom wojewódzkim wschodnia Polska uzyskała ok. 20% środków inwestycyjnych z pomocy unijnej.

Przystąpienie do Unii przyniosło i przynosi Polsce wiele korzyści, ale mimo dodatkowego wsparcia finansowego dla województw wschodnich straciły one wiele, zwłaszcza po wdrożeniu porozumienia z Schengen, które zniósło granice wewnętrzne Wspólnoty. W ten sposób wschodnia część Polski z *peryferii stykowej* stała się *peryferią zewnętrzną* w skali Unii Europejskiej, w szczególności przez odcięcie od Białorusi i Rosji, a także Ukrainy (Zarycki, 2011). Wprawdzie w okresie międzywojennym granica z ZSRR była jeszcze bardziej zamknięta, ale po 1990 roku nastąpiło duże otwarcie na wschodnich sąsiadów, co ożywiło turystykę i wymianę gospodarczą. Rozpad Związku Radzieckiego wpłynął natomiast na deindustrializację w Polsce. Z kolei akces Polski do Unii i związany z nim reżim wizowy ponownie ograniczył ruch osobowy i biznesowy oraz wymianę towarową z krajami poradzieckimi. Wprowadzone ostatnio przez Rosję sankcje gospodarcze dopełniły reszty. Ilustracją nowej i niekorzystnej sytuacji jest utrata przez Białystok – w XIX wieku znaczący pośrednik handlu z Rosją – oraz Rzeszów miana węzła kolejowego łączącego ze Wschodem (tylko jeden pociąg dziennie!). Zatem uwarunkowania i determinanty geopolityczne stanowią istotny, chociaż niedoceniany w środkowej Polsce czynnik analizy regionalnej. Okazuje się, że zła opinia o wschodnich sąsia-

dach hamuje aktywność samorządowych władz regionalnych w zakresie współpracy z zagranicą (Zarycki, 2011).

Należy podkreślić, że słabiej rozwinięte czy wręcz biedne regiony występują w wielu krajach wysokorozwiniętych i to przez długie lata, jak na przykład południe Włoch (Mezzogiorno), duża część byłej NRD, a obecnie wschodnich Niemiec, region Appalachów w USA, które mimo dużych nakładów na infrastrukturę nadal charakteryzują się niekorzystnymi wskaźnikami gospodarki i jakości życia. Przykłady takie sugerują, że zjawisko peryferyjności jest czymś obiektywnym i nawet nie wymaga nadzwyczajnej interwencji państwa.

Najmocniej przeciw programom równomiernego rozwoju wypowiada się Leszek Balcerowicz, stwierdzając m.in. że nie ma sensu tworzyć miejsc pracy na siłę w całym kraju, bo to nieracjonalne. W pewnej mierze stanowisko to jest zgodne z powtarzaniem przez prof. Grzegorza Gorzelaka hasłem: „Światem rządzą metropolie”. Idea metropolii wzięła górę w Polsce w 2006 roku, gdy taką koncepcję podjął premier Jarosław Kaczyński a następnie rząd Donalda Tuska. Jego minister Michał Boni w raporcie *Polska 2030* uwzględnił 12 metropolii, które miały dysponować programami zagospodarowania przestrzennego i własnymi budżetami. Ale pojawiły się protesty mniejszych miast i Michał Boni zaproponował opracowanie ram współpracy dużych i średnich miast, rozłożonych równomiernie pod względem geograficznym. Projekt ustawy metropolitalnej odłożono, gdyż trudno było pogodzić postulaty samorządów terytorialnych w sprawie wielkości, składu i zasięgu metropolii, a także w obawie przed rosnącą siłą polityczną prezydentów wielkich miast oraz nowo powstałej Unii Metropolii Polskich. Warto dodać, że Unia zgłosiła koncepcję wspierania 300 miast (a więc nie tylko miast metropolitalnych). W 2013 roku rząd polski przyjął *Długookresową strategię rozwoju kraju*, w której zawarł kierunki, wyzwania i scenariusze rozwoju do 2030 roku, w tym program wspomagania rozwoju sieci miast.

Nowym i charakterystycznym zjawiskiem jest konkurencyjność regionów, wyrażająca się m.in. zabiegami o unijne fundusze inwestycyjne, a zwłaszcza o przyciąganie bezpośrednich inwestorów zagranicznych. W szczególności mogliśmy już kilka razy zaobserwować konkurencję regionów z krajów środkowoeuropejskich w staraniach o inwestycje w przemyśle motoryzacyjnym, polegających na oferowaniu inwestorom zagranicznym znaczących ulg podatkowych i innych udogodnień. Oczywiście inwestorzy dyktują trudne warunki i prof. Grzegorz Kołodko, zwolen-

nik *ekonomii umiaru*, potępia działania obydwu stron. W takich przetargach Polska Wschodnia ma mniejsze szanse ze względu na słabą dostępność komunikacyjną (najniższą w Europie w przypadku Warmii i Mazur), niedobór kwalifikowanej kadry (do niedawna), a niekiedy określenie „region peryferyjny w peryferyjnym kraju”.

2. Stan gospodarki Polski Wschodniej

Głębszą analizę porównawczą rozwoju gospodarczego województw wschodnich rząd podjął w latach 2005–2006 w związku z wyodrębnieniem w budżecie UE środków finansowych na program operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej”. Okazało się bowiem, że jest to jeden z najbiedniejszych regionów w Europie.

Oprócz granicznych województw: podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego w programie tym ujęto – co jest zaskakujące, ale uzasadnione wskaźnikami – także województwo świętokrzyskie, znane m.in. z tradycji przemysłowych Zagłębia Staropolskiego. Te pięć województw stanowi 32% powierzchni Polski, w 2005 roku skupiało 22% ludności oraz zapewniało tylko 16% dochodu narodowego (PKB). W 2010 roku region miał już tylko 21,4% ludności oraz 15,1% PKB. Pomimo realnego wzrostu PKB w badanym okresie jego udział w dochodzie narodowym Polski maleje z powodu niższego tempa wzrostu niż przeciętnie w kraju (Wyżnikiewicz, 2010). Na skutek tej relacji wartość PKB na jednego mieszkańca w Polsce Wschodniej w latach 2000–2010 zmalała z 75% do 70,6% wartości tego wskaźnika dla całego kraju. Jeszcze gorzej region Polski Wschodniej prezentuje się na tle Unii Europejskiej. Otóż w 2005 roku wielkość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowiła w Polsce 50% przeciętnego wskaźnika UE-25, natomiast w województwach wschodnich tylko 31–35%. W 2010 roku wskaźniki te wynosiły odpowiednio ok. 60% oraz 42–47%, czyli lepiej, ale nadal niekorzystnie. Gorsze notowania mają tylko niektóre regiony w Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech.

Polska Wschodnia różni się na niekorzyść od reszty kraju pod wieloma względami. Niektóre ze wskaźników zaprezentowanych w tabeli 1, jak uboższa infrastruktura i ograniczona aktywność zawodowa, charakteryzują przyczyny niższego poziomu wydajności pracy, inne, jak wskaźniki dochodów gospodarstw domowych i intensywności korzystania ze świadczeń pomocy społecznej, ilustrują wpływ tychże czynników na jakość życia.

Tabela 1. Wskaźniki gospodarcze charakteryzujące Polskę Wschodnią na tle całego kraju (stan na koniec 2014 r.)

Wskaźniki charakteryzujące ludność i gospodarkę	Polska ogółem	Polska Wschodnia	Polska Wschodnia (Polska = 100)
Gęstość zaludnienia (os./km ²)	123	90	73,1
Mieszkania oddane do użytkowania na 10 tys. ludności	37,2	29,5	79,3
Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km ²	92,0	86,1	93,6
Studenci szkół wyższych na 10 tys. ludności ogółem	382	312	81,7
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym	12,2	9,7	79,5
Stopa bezrobocia rejestrowanego w %	11,4	13,6	119,3
Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w tys. zł ^{a)}	43,0	30,8	71,6
Nominalne dochody w sektorze gospodarstw domowych do dyspozycji brutto na 1 mieszkańca w tys. zł ^{a)}	26,2	21,9	83,6
Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności	486,9	585,4	120,2
Ofiary wypadków drogowych na 100 tys. mieszkańców	8,3	8,9	107,2

a) dane za 2013 rok.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dziedzinyowych Baz Wiedzy GUS.
Pobrano z: <http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/AtlasRegionow.aspx> (12.07.2016).

Uzupełniając tabelę 1, dodajmy, że w latach 2002–2012 nastąpił spadek liczby ludności w Polsce Wschodniej – i to szybszy niż w całym kraju – z wyjątkiem województw podkarpackiego ze wzrostem o 1,2% i warmińsko-mazurskiego o 1,6%. Saldo migracji krajowej jest ujemne i obejmuje 1,8% ludności. Wzrost liczby ludności zanotowały Białystok i Olsztyn, a spadek Kielce i Lublin, w Rzeszowie wzrost jest z rezultatem zwiększenia obszaru miasta. Lublin z liczbą mieszkańców 348 tys. zajmuje w tym rankingu 9. miejsce, a Białystok z liczbą 296 tys. osób – 11. miejsce. Żadne z tych miast wojewódzkich nie zostało zaliczone do europejskich metropolitalnych obszarów wzrostu (MEGA): Lublin jest tylko ośrodkiem regionalnym klasy A, pozostałe – klasy B. W koncepcjach polskich Lublin uznaje się za jeden z ośrodków metropolitalnych, a pozostałe pełnią tylko niektóre takie funkcje (*Kon-*

cepcja, 2012). Lublin, Białystok i Rzeszów można uznać za potencjalne obszary metropolitalne.

Tabela 2. Zróznicowanie województw Polski Wschodniej pod względem gospodarczym

Województwa	PKB na 1 mieszkańca				Dynamika <u>2013</u> 2010	Stopa bezrobocia w % ^{b)}	
	2010		2013			2006	2015
	tys. zł	%	tys. zł	%			
Polska ^{a)}	37,1	100	43,0	100	116,4	17,8	11,7
Lubelskie	25,1	67,6	30,5	70,6	121,5	17,5	13,0
Podkarpackie	25,0	67,3	30,7	71,1	122,8	18,6	14,9
Podlaskie	27,0	72,7	31,4	72,8	116,3	15,8	13,4
Warmińsko- -mazurskie	27,2	73,4	31,1	72,0	114,3	27,3	18,8
Świętokrzyskie	28,1	75,8	31,5	73,0	112,1	20,6	14,6

^{a)} PKB w woj. mazowieckim w 2013 roku 68,7 tys. zł, ^{b)} Stopa bezrobocia w 2013 roku na Mazowszu 9,9%, w Wielkopolsce 8,0%, w Poznaniu 3,1%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów GUS (Tokarski, 2010).

Tabela 2 potwierdza wcześniejsze obserwacje, że wartość PKB na mieszkańca w Polsce Wschodniej jest niemal o 30% mniejsza niż w całym kraju. W ostatnich latach jedynie najslabsze województwa lubelskie i podkarpackie zanotowały wyższą dynamikę niż przeciętna dla Polski. Również pod względem bezrobocia województwa wschodnie prezentują się najgorzej, a stopa bezrobocia zmniejsza się relatywnie powoli.

Badania wykazują, że przyczyną słabszej pozycji gospodarczej ściany wschodniej wobec reszty Polski jest jej rolniczy charakter. Udział wartości dodanej brutto w sektorze rolniczym w ogólnej wartości dodanej brutto w Polsce wyniósł w 2010 roku 3,7%, a na ścianie wschodniej wskaźnik ten wyniósł 6,3%. Podobne dysproporcje zauważyć można, analizując udział pracujących w sektorze rolniczym w ogólnej liczbie pracujących w gospodarce narodowej. W Polsce ogółem było to w 2010 roku 17,3%, a w Polsce Wschodniej aż 34,7% (Bartosiewicz, Stańczyk, 2014, s. 160, 163).

Konsekwencją niższego udziału Polski Wschodniej w tworzeniu wartości dodanej jest wolniejszy niż reszty polskich regionów rozwój gospodarczy. Przypuszczenia te potwierdzają analizy poziomu i tempa wzrostu płac. Zarówno poziom, jak i tempo wzrostu płac przeciętnych są w regionie wschodnim niższe niż dla całej Polski (Bartosiewicz, Stańczyk, 2013, s. 28).

3. Strategia rozwoju i perspektywy poprawy relacji gospodarczych Polski Wschodniej

Program operacyjny „Polska Wschodnia” w perspektywie finansowej 2007–2013 oraz 2014–2020, choć wystartował z pewnym opóźnieniem (druga siedmioletka praktycznie dopiero w latach 2015 i 2016), stanowi dodatkowe i istotne uzupełnienie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Celem unijnej pomocy jest przede wszystkim wzrost poziomu spójności mierzony wartością PKB na mieszkańca – a także wskaźnikiem zatrudnienia i stopy bezrobocia – oraz stopniem rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, w tym dostępności komunikacyjnej, zgodnie z zadaniami odnowionej strategii lizbońskiej i zasadami rozwoju trwałego i zrównoważonego. Uogólniając, rzecz w tym, aby tempo wzrostu gospodarczego nie odbiegało od średniej unijnej, co udaje się w skali kraju, ale przy niższej stopie w Polsce Wschodniej. Natomiast Polska znacznie odbiega pod względem wskaźnika zatrudnienia populacji w wieku produkcyjnym: ok. 46% wobec 63% w Unii i aż 72% w USA.

Priorytety programu szcharakteryzujemy w następujący sposób:

- rozwój nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności, czyli gospodarki konkurencyjnej, sprzyjającej wysokiemu zatrudnieniu, promującej oszczędzanie zasobów naturalnych,
- budowa infrastruktury społeczeństwa informacyjnego,
- wspieranie wojewódzkich ośrodków wzrostu (centra naukowe, transport publiczny, turystyka kongresowa i targowa),
- rozbudowa infrastruktury transportowej oraz elektroenergetycznej (w tym trasy rowerowe),
- rozwijanie potencjału turystycznego.

Nie licząc innych funduszy unijnych, które objęły wszystkie województwa, I program operacyjny oznaczał wsparcie w wysokości 2,3 mld euro (2,8 mld ze środkami własnymi). II program oferuje 2 mld euro, w tym 916 mln euro na transport publiczny, 719 mln euro na projekty innowacyjne – tzw. platformy startowe dla nowych pomysłów (pomoc dla ludzi do 35. roku życia) oraz projekty małych i średnich przedsiębiorstw należących do ponadregionalnych powiązań kooperacyjnych (grupy od pięciu przedsiębiorstw, np. w ramach klastra). W 2015 roku pierwsze 33 projekty uzyskały pomoc w wysokości 142 mln zł. Konkursy w tej materii ogła-

sza Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości pod hasłami: „Rozwój *start-upów* w Polsce”, „Internacjonalizacja małych i średnich przedsiębiorstw”, „Wdrażanie innowacji i tworzenie sieciowych produktów”, „Wzór na konkurencję”.

W rezultacie wzmocnienia czynników egzogenicznych polityka regionalna jest coraz mniej nastawiona na wyrównywanie różnic gospodarczych w przekroju przestrzennym, a więcej na budowanie siły konkurencyjnej regionów – zgodnie z priorytetami UE a także Banku Światowego. W efekcie tych i innych czynników różnice między regionami raczej pogłębiają się, jeszcze większe występują między subregionami (powiatami) oraz obszarami miejskimi i wiejskimi.

Ocena skuteczności realizacji projektów a właściwie wykorzystania środków unijnych w Polsce jest w ocenie Komisji Europejskiej – w tym na tle innych krajów – dość dobra. Nieco gorzej może być ze stopniem zaspokajania faktycznych potrzeb i efektywnością ekonomiczną inwestycji, chociaż nie ma takich potknięć, jak w przypadku Hiszpanii czy Portugalii. Jednak krytycznych ocen jest wiele, w których najczęściej podkreśla się niewykorzystane możliwości w Polsce Wschodniej (Pytel, Sitek, 2012). Naszym zdaniem te pięć województw realizowało dotąd przede wszystkim własne projekty, bez współpracy międzyregionalnej, nie mówiąc o takich przedsięwzięciach jak budowa drogi szybkiego ruchu od granic z Rosją i Litwą przez Olsztyn i Białystok oraz Lublin i Rzeszów do granicy ze Słowacją. Krytyczne oceny dotyczą głównie ograniczania się władz krajowych i regionalnych do projektów korzystających ze wsparcia unijnego, czyli czynników egzogenicznych – choć bez większej troski o bezpośrednie inwestycje zagraniczne – kosztem czynników wewnętrznych związanych m.in. z innowacjami, lokalną przedsiębiorczością i aktywnością samorządów terytorialnych. Wśród tych czynników endogenicznych liczy się, jak na razie, tylko na niskie koszty pracy. Przeciwnieństwem takiego podejścia jest model skandynawski (nordycki), w którym stawia się na większą autonomię regionów oraz przedsiębiorczość i rozwój kapitału społecznego w perspektywie długofalowej, dłuższej niż unijne okresy budżetowe, a państwo prowadzi „zregionalizowaną” politykę innowacyjną (Grosse, 2013).

Wzorem działań pokryzysowych w USA i Europie Zachodniej – ale trochę z opóźnieniem – powołano nowy program Polskie Inwestycje Rozwojowe w formie spółki celowej Ministerstwa Skarbu Państwa, umiejscowionej przy Banku Gospodarstwa Krajowego, celem ożywienia gospodarki przez wsparcie wielkich projektów inwestycyjnych. Spółka zabrała się do działania dość wolno, a zmiana rządu po wy-

borach w 2015 roku zahamowała ten proces, mimo że nowa ekipa jest zwolennikiem dużej aktywności państwa także w gospodarce. Zatem potwierdzają się wysuwane wcześniej zastrzeżenia co do skuteczności takiego programu państwowego. Wątpliwości te wynikają również z niedowładu polityki przemysłowej w Polsce – w przeciwieństwie do Niemiec czy Japonii – oraz braku strategii i programu rozwoju ważnych sektorów gospodarczych (poza energetyką). Tego typu aktywność państwa jest jednak niezbędna w odniesieniu do Polski Wschodniej, zważywszy zwłaszcza, że w programach operacyjnych tych województw powiela się dotychczasowe struktury i kierunki rozwoju. Brakuje bowiem poszukiwania nowej trajektorii rozwoju, czyli *inteligentnej specjalizacji regionów* – wszystkie z nich eksponują tylko sektor rolno-spożywczy (kompleks żywnościowy w tradycyjnym wydaniu) oraz ewentualnie rozwój turystyki i ośrodków sanatoryjnych.

Podsumowanie

Pomimo starań władz centralnych i terenowych o wspieranie regionów słabiej rozwiniętych, to obszary o bogatszej infrastrukturze łatwiej uzyskują większe wsparcie finansowe. W okresie 2004–2015 płatności ze środków unijnych w przeliczeniu na mieszkańca były w Polsce Wschodniej wyraźnie mniejsze niż przeciętnie w kraju (Szlachta, Zaleski, 2011). W praktyce także duże miasta mają lepszy dostęp do grantów unijnych niż mniejsze miejscowości. Na przykład miasto Lublin uzyskało w 2010 roku dotacje w wysokości 5,5 tys. zł na mieszkańca, a na resztę województwa przypadło tylko 2,4 tys. zł. Z kolei w województwie podkarpackim Rzeszów zgromadził 6,7 tys. zł, a reszta regionu 2,6 tys. zł na mieszkańca (Cieślak-Wróblewska, 2011).

Podobnie relacje te układają się w skali międzywojewódzkiej. Dlatego województwa Polski Wschodniej nadal będą notować wskaźniki dochodu narodowego na znacznie niższym poziomie niż przeciętnie w kraju. Otóż z szacunków Jacka Szlachty wynika, że w 2020 roku wartość PKB na mieszkańca w tych województwach będzie wynosić 68–76% PKB dla Polski, czyli na zbliżonym poziomie jak w latach 2007–2010, a mniej niż w latach 1990–2000.

Można natomiast oceniać, że rozbudowa regionalnych systemów transportowych zwiększy dostępność ośrodków miejskich i zintegruje rynki pracy. Wzrośnie także atrakcyjność inwestycyjna wschodnich województw dzięki lepszej dostępno-

ści komunikacyjnej oraz unowocześnieniu infrastruktury technicznej i społecznej, jak również większemu otwarciu się władz na inwestorów. Wszystko to wpłynie pozytywnie na jakość życia mieszkańców, chociaż pozostaną trudne kwestie migracji, kształtowania lokalnych elit oraz wielofunkcyjności rozwoju gospodarczego. W latach 2014–2013 można było wprawdzie dostrzec w Polsce Wschodniej, w szczególności w obszarach: innowacyjność, zasoby pracy, jakość kapitału ludzkiego i infrastruktura, pozytywne trendy rozwojowe. Jednak tempo zmian nie zawsze było tak silne, aby doprowadzić do istotnego zmniejszenia się istniejących rozbieżności rozwojowych pomiędzy Polską Wschodnią a resztą kraju (*Rozwój...*, 2014, s. 45).

Literatura

- Bartosiewicz, S., Stańczyk, E. (2013). Małe „co nieco” o sytuacji Ściany Wschodniej w porównaniu z resztą Polski. *Studia i Prace WNEiZ*, 31.
- Bartosiewicz, S., Stańczyk, E. (2014). Kontynuacja rozważań na temat wybranych aspektów sytuacji społeczno-gospodarczej Ściany Wschodniej w porównaniu z resztą Polski w latach 2003–2011. *Studia i Prace WNEiZ*, 36.
- Cieślak-Wróblewska, A. (2011). Dotacje trafiają do metropolii. *Rzeczpospolita*, 230.
- Grosse, T.G. (2013). *Czy można zmienić trajektorię Polski Wschodniej?* Warszawa: Instytut Sobieskiego.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju* (2012). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (2000). *Monitor Polski*, 43, poz. 851.
- Obwieszczenie Prezesa RM o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (2001). *Monitor Polski*, 26, poz. 432.
- Pytel, S., Sitek, S. (2012). Granica – stymulanta czy bariera rozwoju? W: A. Harańczyk (red.), *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski po 2013 roku*. Warszawa: PAN-KPZK.
- Rozwój makroregionu Polski Wschodniej po 2004 roku* (2014). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020* (2009). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Szlachta, J., Zaleski, J. (2011). Program rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych. *Gospodarka Narodowa*, 7–8.

- Tokarski, T. (2010). Przestrzenne zróżnicowanie łącznej produktywności czynników produkcji w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, 3.
- Wyżnikiewicz, B. i in. (2010). *Analiza potencjału gospodarczego Polski Wschodniej*. Warszawa: PAIiZ.
- Zarycki, T. (2011). Polska Wschodnia w perspektywie centro-peryferyjnej. W: M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka rozwoju regionu lubelskiego*. Lublin: WSEiL.

THE ISSUES OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF EASTERN POLAND

Abstract

The paper presents a discussion on the changing views of economic development. The authors provide a brief analysis of the economic development of the eastern provinces in comparison to other regions and the ensuing controversies on this subject. They also try to discuss the efficiency of the EU support within the framework of the operating program "The development of Eastern Poland".

Translated by Wit Górski

Keywords: regional differentiation of the development, Eastern Wall, peripheral regions, UE operating programmes

Kody JEL: R12, R58



Barbara Hadryjańska*

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

REALIZACJA KONCEPCJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU A GOSPODAROWANIE ZASOBAMI PRZYRODNICZYMI W PRZEDSIĘBIORSTWACH PRODUKCYJNYCH

Streszczenie

Zasada zrównoważonego rozwoju jest podstawową zasadą polityki ekologicznej państwa. Przedsiębiorstwa produkcyjne, wytwarzające w toku produkcji wiele zanieczyszczeń, wypracowują własną politykę ekologiczną, dążąc do zrównoważenia trzech celów: gospodarczego, środowiskowego i społecznego. Realizacja tych celów nie byłaby możliwa bez właściwie prowadzonej gospodarki zasobami naturalnymi, czyli uwzględniającej ochronę powietrza atmosferycznego, ochronę zasobów wodnych oraz ochronę gleby przed odpadami. W pracy przedstawiono przykłady takich działań odnotowanych w przedsiębiorstwach branży mleczarskiej, które korzystając z zasobów przyrodniczych, powodują jednocześnie emisję zanieczyszczeń.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwa produkcyjne, zrównoważony rozwój, gospodarowanie, zasoby przyrodnicze, branża mleczarska

* E-mail: hadryjanska@up.poznan.pl.

Wprowadzenie

Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju zakłada, że skoro przedsiębiorstwo stanowi system ekonomiczno-społeczny, to jego cele rozwojowe powinny zawsze stanowić potrójną wiązkę, odnoszącą się zarówno do zysku ekonomicznego, jak i ludzi związanych z firmą oraz troski o ekologiczny wymiar działalności. Działanie firmy na rzecz środowiska wiąże się z szeroko rozumianym zrównoważonym rozwojem oraz poszanowaniem przyrody i zasobów naturalnych. Zrównoważony rozwój przedsiębiorstwa ma więc polegać na umiejętnym koordynowaniu działań firmy w tych trzech obszarach i na tworzeniu wizji przedsiębiorstwa, w którym każde podejmowane działanie jest wewnętrznie spójne i zbudowane na potrójnym fundamencie (Witek-Crabb, 2001, s. 152–159).

Przedsiębiorstwa produkcyjne swoją działalność opierają na możliwości dostępu do zasobów przyrodniczych, bez których niemożliwe byłoby przeprowadzenie całego cyklu produkcyjnego. W związku z tym korzystają z surowców naturalnych, takich jak zasoby wodne, powietrze, paliwa kopalne. Jednocześnie podczas prowadzonego procesu produkcji wytwarzane są zanieczyszczenia komponentów przyrodniczych. Właściwe gospodarowanie zasobami zapewnia mniejsze ich zużycie, co obok nadrzędnego efektu ekologicznego przekłada się na mniejsze koszty finansowe.

W publikacji zaprezentowane zostaną wyniki badań empirycznych dotyczące działań przedsiębiorstw związanych z gospodarowaniem zasobami w przedsiębiorstwach branży mleczarskiej. Wybór branży mleczarskiej jest spowodowany dużą rolą, jaką odgrywa ta branża wśród wszystkich branż sektora rolno-spożywczego oraz dużym wpływem procesu produkcji przetworów mleczarskich na stan środowiska. Przedsiębiorstwa mleczarskie, korzystając często w sposób nieefektywny z zasobów przyrodniczych, równocześnie wytwarzają podczas produkcji zanieczyszczenia wszystkich komponentów środowiskowych. Wiąże się to zwłaszcza z wykorzystaniem surowców kopalnianych do otrzymywania energii. Jest to bardzo niekorzystne ze względu na wyczerpywalność tych zasobów oraz emisje szkodliwych gazów, które powstają podczas spalania surowców.

1. Założenia koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju

Zwiększanie się liczby ludzi na Ziemi wiąże się z koniecznością większej produkcji, większego zużycia surowców, większej emisji zanieczyszczeń. Jest to zatem niekorzystny aspekt dla środowiska przyrodniczego, który przekłada się na problemy społeczne. Aby przeciwdziałać temu, zastąpiono paradygmat wzrostu gospodarczego paradygmatem trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Ustawa Prawo ochrony środowiska z 2001 roku podaje, że „Zrównoważony rozwój – to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych”.

Podstawowym założeniem trwałego i zrównoważonego rozwoju jest, żeby rozwój gospodarczy i cywilizacyjny obecnego pokolenia nie odbywał się kosztem wyczerpywania zasobów nieodnawialnych i niszczenia środowiska dla dobra przyszłych pokoleń, które też będą posiadały prawa do swego rozwoju w środowisku przyrodniczym (Piontek, 2002, s. 27–33).

Wprost z definicji zrównoważonego rozwoju wynikają trzy jego główne cechy, tzn. zrównoważoność, trwałość i samopodtrzymywanie się. Koncepcja zrównoważonego rozwoju, zakładając dialog na dziesiątki lat pomiędzy obywatelami tego samego państwa oraz różnych krajów, uwypukla konieczność zaspokojenia potrzeb ludzi bez umniejszania szans przyszłych pokoleń (Ionescu, 2011, s. 360–369).

Pierwsze koncepcje zrównoważonego rozwoju zaczęły pojawiać się od konferencji ONZ w Sztokholmie w roku 1972, kiedy to określono nadrzędność wymogów ekologicznych, które nie mogą być zakłócone przez wzrost cywilizacji oraz rozwój gospodarki. Już w 1973 roku pojawiło się pojęcie *ecodevelopment*, które było próbą znalezienia alternatywnej ścieżki rozwoju zgodnej z wymogami ekologicznymi i społecznymi. Elementami tej koncepcji było zaspokojenie podstawowych potrzeb przy wykorzystaniu własnych zasobów, rozwój „satysfakcjonującego ekosystemu społecznego” obejmującego zatrudnienie, bezpieczeństwo społeczne, jakość stosunków międzyludzkich, a także solidarność z przyszłymi pokoleniami (Kośmicki, 2010, s. 115–117).

Na konferencji ONZ w 1983 r. w Raporcie Brundtland zdefiniowano zrównoważony rozwój w taki sposób, który integruje ekonomię i ekologię w jeden system. To właśnie od tego raportu najczęściej datuje się początek rozpowszechniania koncepcji zrównoważonego rozwoju, która została przyjęta jako nadrzędny cel polityki gospodarczej, rozwoju społecznego i ochrony środowiska (Karakosta, Askounis, 2010, s. 330–338). Ostatecznie zasadę trwałego i zrównoważonego rozwoju sformułowano na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Celem konferencji było wdrożenie pojęcia „zrównoważony rozwój” jako zasady światowej polityki środowiskowej. Uświadomienie skutków naruszeń ekologicznych, wpływu zanieczyszczeń, a także faktu skończoności zasobów środowiska, stworzyło odpowiedni klimat poszukiwania nowych wzorców rozwoju oraz konieczność opracowania kierunków polityki ekologicznej opartej na paradygmacie zrównoważonego rozwoju (Burzyńska, Fila, 2007, s. 17–89). Wiąże on nierozzerwalnie zachowanie zasobów przyrodniczych dla przyszłych pokoleń z koniecznością wzrostu jakości życia, a więc i z rozwojem gospodarczym.

Zapewnienie realizacji zasad paradygmatu zrównoważonego rozwoju wymaga jednocześnie zrównoważenia produkcji, jak i konsumpcji. Producenci powinni wykorzystywać w jak największym stopniu zasoby odnawialne, a korzystanie z zasobów nieodnawialnych powinno następować w sposób umożliwiający ich recyrkulację, nie dopuszczając do ich rozpraszania w postaci odpadów. Przedsiębiorstwa powinny inwestować w nowe technologie, które pozwolą na zminimalizowanie szkodliwego oddziaływania procesu produkcji na środowisko przyrodnicze. Natomiast zrównoważona konsumpcja powinna się wiązać z jej ograniczeniem oraz powinna polegać na bardziej świadomym i celowym działaniu. Świadomy ekologicznie konsument to podmiot, który kupuje tylko taką ilość dóbr, która jest mu bezwzględnie potrzebna. Planuje więc swoje zakupy, starając się brać pod uwagę spośród wielu innych czynników również te związane z koniecznością ochrony środowiska przyrodniczego (Nowosielski, Spilka, Kania, 2010, s. 50–54).

Przedsiębiorstwa produkcyjne uważają często działania związane z ochroną środowiska za balast, który przysparza dodatkowych kosztów, ale jest niezbędny z powodów legislacyjnych. Stosunkowo rzadko przemawiają do nich inne argumenty, choćby takie, że właściwe podejście do gospodarki zasobami przyrodniczymi może poprawić ich konkurencyjność. Z pewnością przyczyną tego jest ciągle za mała świadomość ekologiczna kadry kierowniczej oraz innych pracowników, ale

także ograniczone zasoby finansowe organizacji. Za niska jest też wiedza na temat tego, co można zrobić, żeby poprawić parametry środowiskowe i efektywniej wykorzystywać zasoby przyrodnicze w zakładach produkcyjnych (Łuczka-Bakuła, 2010, s. 425–434), (Kudłak, 2010, s. 31–43).

2. Działania z zakresu gospodarowania zasobami w przedsiębiorstwach mleczarskich

Celem badań było rozpoznanie działań przedsiębiorstw produkcyjnych branży mleczarskiej dotyczących gospodarowania zasobami przyrodniczymi. Podstawowym narzędziem badawczym był kwestionariusz ankietowy skierowany do zakładów tej branży. Badania prowadzono w przedsiębiorstwach mleczarskich w całej Polsce. W wyniku prowadzonego procesu badawczego otrzymano 109 ankiet (na około 300 przedsiębiorstw tej branży), na podstawie których dokonano analizy problemu badawczego.

Stwierdzono, że ponad 80% przedsiębiorstw wprowadza działania z zakresu gospodarowania zasobami, a tylko 5,5% zakładów przemysłu mleczarskiego nie zamierza wprowadzać takich działań nawet w dalekiej przyszłości. Głównym tego powodem są względy finansowe oraz niska świadomość ekologiczna kadry zarządzającej (tak wynika z wywiadu bezpośredniego przeprowadzonego w badanych przedsiębiorstwach). Początek szczególnie zintensyfikowanych działań prośrodowiskowych nastąpił po roku 2000.

Ponieważ przeważająca większość badanych przedsiębiorstw prowadzi aktywną ochronę środowiska w swoim zakładzie, interesujące jest poznanie motywacji takiego działania (tab. 1). Aby opisać przyczyny podejmowania działań prośrodowiskowych, ankietowani stopniowali je od najważniejszej, poprzez średnio ważną, do najmniej istotnej. Ponad 70% zakładów zajmuje się ochroną środowiska w celu dostosowania się do przepisów prawnych. Dla ponad połowy przedsiębiorstw bardzo ważny był wzrost efektywności działania oraz zmniejszenie kosztów produkcji jako skutek prowadzonej polityki środowiskowej, a dla ponad 30% – możliwość poprawy wizerunku firmy oraz utrzymanie pozycji na rynku i spełnienie wymagań konsumentów. Jednocześnie nieomal połowa ankietowanych określiła poprawę wizerunku firmy jako mało istotny powód podejmowania działań prośrodowiskowych

(rozkład taki jest spowodowany możliwością zaznaczania kilku odpowiedzi przez respondentów).

Tabela 1. Powody podejmowania działań z zakresu gospodarowania zasobami przyrodniczymi w przedsiębiorstwach mleczarskich

Powód podjęcia działań prośrodowiskowych	najważniejsze		średnio ważne		mało ważne	
	liczba przedsiębiorstw	odsetek przedsiębiorstw	liczba przedsiębiorstw	odsetek przedsiębiorstw	liczba przedsiębiorstw	odsetek przedsiębiorstw
Konieczność dostosowania się do przepisów prawnych	80,0	73,4	10,0	9,2	19,0	17,4
Spełnienie wymagań i oczekiwań konsumentów	39,0	35,8	17,0	15,6	45,0	41,3
Utrzymanie pozycji na rynku	37,0	33,9	32,0	29,4	40,0	36,7
Poprawa wizerunku firmy	39,0	35,8	26,0	23,9	53,0	48,6
Wzrost efektywności działania	57,0	52,3	13,0	11,9	40,0	36,7
Zmniejszenie kosztów produkcji	58,0	53,2	27,0	24,8	23,0	21,1
Zwiększenie konkurencyjności firmy	29,0	26,6	33,0	30,3	47,0	43,1
Ogólny trend branży	21,0	19,3	35,0	32,1	53,0	48,6

Źródło: badania własne.

Badane przedsiębiorstwa określały priorytetowe działania dotyczące gospodarki zasobami mające chronić główne komponenty środowiska (tab. 2). Z uwagi na charakter prowadzonej działalności produkcyjnej najbardziej istotne jest w przemyśle mleczarskim (dla ponad 90% ankietowanych), aby zredukować ładunek zanieczyszczenia ścieków. Dla około 80% zakładów bardzo ważna jest redukcja ilości odpadów oraz energii cieplnej i elektrycznej. Ponad 60% badanych przedsiębiorstw

określiło, że priorytetowym działaniem w ich zakładzie jest zwiększanie ekologicznej świadomości pracowników oraz zwiększanie stopnia automatyzacji produkcji.

Tabela 2. Priorytetowe działania dotyczące gospodarowania zasobami w przedsiębiorstwach mleczarskich

Priorytetowe działania prośrodowiskowe	Liczba przedsiębiorstw	Odsetek przedsiębiorstw
Zwiększanie świadomości ekologicznej pracowników	70	64,2
Zwiększenie stopnia automatyzacji produkcji	73	67,0
Instalowanie filtrów redukujących emisje do atmosfery	42	38,5
Mniejsze zużycie surowców do procesu produkcji	52	47,7
Redukcja ilości odpadów	91	84,3
Redukcja ładunku zanieczyszczeń ścieków	101	93,5
Redukcja ilości energii cieplnej i elektrycznej	86	79,6

Źródło: badania własne.

Nadrzędnym działaniem związanym z właściwym gospodarowaniem zasobami przyrodniczymi w przedsiębiorstwach branży mleczarskiej jest gospodarka wodno-ściekowa. Ścieki wytwarzane w zakładach przemysłu mleczarskiego posiadają ogromny ładunek zanieczyszczeń szkodliwych dla środowiska przyrodniczego i charakteryzują się dużą zawartością substancji organicznych i zawiesin oraz podwyższoną zawartością tłuszczów, które mogą być przyczyną spieniania się ścieków. Jednym z głównych problemów ze ściekami mleczarskimi jest ich skłonność do fermentacji po względnie krótkim czasie. Fermentacja ścieków może wywierać niekorzystny wpływ na funkcjonowanie oczyszczalni ścieków oraz może wiązać się z nieprzyjemnymi odorami (Cavey, 1998, s. 15–34).

Priorytetem w zakresie gospodarki wodno-ściekowej w zakładach mleczarskich jest zmniejszanie zużywanej w procesie produkcji wody oraz ilości powstających ścieków, oczywiście bez pogorszenia jakości i ilości produkowanych przetworów mleczarskich. Woda jest wykorzystywana w procesie produkcji przede wszystkim do chłodzenia produktów, w procesie pasteryzacji, w kąpielach solankowych stosowanych przy produkcji serów dojrzewających, w kadziach ogrzewanych płaszczem wodnym używanych przy produkcji twarogów, podczas płukania masła i kazeiny oraz w procesach mycia sprzętu i pomieszczeń.

W większości badanych przedsiębiorstw właściwe gospodarowanie w zakresie zasobów wodnych sprowadza się do: stosowania do mycia i splukiwania węży wyposażonych w uchwyty pistoletowe z zaworami wylotowymi; używania obiegów zamkniętych wody do chłodzenia, optymalnej konfiguracji pasteryzatora, wirówki i jednostki homogenizacyjnej oraz ograniczania w systemach CIP liczby płukań przez zastosowanie komputerowych systemów sterowania; wykorzystywania wody z węży do mycia i czyszczenia pomieszczeń i pojazdów.

W celu zmniejszenia ilości ścieków powstających podczas procesu produkcji, przedsiębiorstwa przemysłu mleczarskiego wprowadzają: pełną kontrolę armatury, zaworów, kurków i uszczelek oraz ich regulację (zawory) i wymienianie na nowe (uszczelki); spawane złącza rur; właściwie przeprowadzane mycie i czyszczenie urządzeń, tzn. od razu po zakończonym procesie wodą o odpowiedniej temperaturze itp., ścisłą kontrolę wycieków mleka oraz przyrządów pomiarowych i sterowniczych poziomu cieczy; systemy mycia pod ciśnieniem, kilkakrotne używanie, tam gdzie to możliwe, roztworów myjących, a także metody zapobiegające spienianiu się mleka i serwatki.

Efektywne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi to również dbałość o gospodarkę odpadami, która powinna koncentrować się na minimalizowaniu ilości powstających odpadów, co czyni ponad 60% badanych zakładów produkcyjnych (przy czym, jak wynika z tab. 2, ponad 90% przedsiębiorstw wykazało redukcję odpadów jako jeden ze swoich priorytetów). Zmniejszanie ilości odpadów powstających w czasie produkcji przetworów mleczarskich jest możliwe dzięki wprowadzaniu modyfikacji technologicznych, np. w postaci zwiększenia stopnia automatyzacji produkcji, stosowaniu modyfikacji produktów oraz usprawnienia gospodarki wewnątrzzakładowej.

W ramach gospodarowania zasobami przyrodniczymi w zakładzie produkcyjnym nie można zapomnieć o ochronie powietrza atmosferycznego przed emisją zanieczyszczeń. W tym celu przedsiębiorstwa mleczarskie stosują przede wszystkim paliwa niskokaloryczne, ograniczają pyły poprzez filtry cyklonowe, poddają stałej konserwacji potencjalne źródła emisji niezorganizowanych (z uszczelek sprężarek, kryz, zaworów itp.), stosują nowoczesne technologie spalania oraz przechodzą na opalanie gazem.

Podsumowanie

Wdrażanie zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwach produkcyjnych jest realizowane między innymi poprzez właściwie prowadzoną gospodarkę zasobami przyrodniczymi. Jest ona związana z ochroną powietrza atmosferycznego przed pyłowymi i gazowymi zanieczyszczeniami, z zagospodarowywaniem odpadów i minimalizowaniem ich ilości, a także, szczególnie ważnym w branży mleczarskiej, zmniejszaniem ilości wody oraz ścieków powstających w procesie produkcyjnym.

Większość polskich przedsiębiorstw mleczarskich, według badań empirycznych przeprowadzonych przez autorkę, wdraża takie działania. Tylko nieliczne takich działań nie wprowadzają i to głównie z powodów finansowych. Przedsiębiorstwa, które opracowują politykę środowiskową, kierują się głównie względami ustawodawczymi oraz widzą w tym szansę na poprawę wydajności produkcji oraz wzrost efektywności działania. Priorytetem dla przedsiębiorstw mleczarskich jest redukcja ładunku zanieczyszczeń ścieków, ponieważ ze względu na specyfikę surowca przemysł mleczarski oddziałuje przede wszystkim na jakość zasobów wodnych.

Autorka, porównując okres bezpośrednio poprzedzający wstąpienie Polski do UE z początkiem drugiej dekady XXI wieku, była w stanie zaobserwować zmiany zachodzące w podejściu przedsiębiorstw mleczarskich do ochrony środowiska. Zakłady te zwiększyły ekologiczną świadomość swoich pracowników oraz zredukowały ilość surowców potrzebnych do procesu produkcji. Ponadto większość przedsiębiorstw zainstalowała filtry redukujące zanieczyszczenia do atmosfery oraz wprowadziła opalanie gazowe.

Literatura

- Burzyńska, D., Fila, J. (2007). *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Difin.
- Cavey, A. (1998). *Ochrona środowiska w przemyśle mleczarskim*. Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, 15–34.
- Ionescu, C. (2011). Sustainable development as result of new economy. *Hyperion International Journal of Econophysics and New Economy*, 4, 2, 360–369.

- Karakosta, Ch., Askounis D. (2010). Developing countries' energy needs and priorities under a sustainable development perspective: A linguistic decision support approach. *Energy for Sustainable Development*, 14 (4), December, 330–338.
- Kośmicki, E. (2010). *Zrównoważony rozwój w warunkach globalizacji gospodarki*. Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Kudłak, R. (2010). Ochrona środowiska a konkurencyjność przedsiębiorstw. *Ekonomia i Środowisko*, 2 (38), 31–43.
- Łuczka-Bakuła, W. (2010). Zachowania proekologiczne przedsiębiorstw w sektorze mleczarskim. W: *Jakość i bezpieczeństwo produktu oraz ochrona środowiska w sektorze rolno-spożywczym* (s. 425–434). *Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego*. Sopot: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Nowosielski, R., Spilka, M., Kania, A. (2010). *Zarządzanie środowiskowe i systemy zarządzania środowiskowego*. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Piontek, B. (2002). *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27.04.2001 r. (2016). Dz.U. z dnia 20.06.2001. Pobrano z: www.ispa.sejm.gov.pl.
- Witek-Crabb, A. (2001). Zrównoważony rozwój przedsiębiorstw w praktyce gospodarczej. W: R. Pajda (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnej ekonomii* (s. 152–159). Kraków: Wydział Zarządzania AGH w Krakowie.

IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT VERSUS MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES IN MANUFACTURING COMPANIES

Abstract

Sustainable development is a fundamental principle of environmental policy of the state. Manufacturing companies producing in the course of the production of many pollutions work out their own environmental policy. They seek to balance the three purposes: economic, environmental and social. Pursuing these aims would not be possible without actually led natural resource management, which takes into account the protection of the air, protection of water resources and soil protection against wastes. The paper presents examples of such

activities recorded in the enterprises of the dairy industry. These enterprises use of natural resources and at the same time they cause pollutions.

Translated by Barbara Hadryjańska

Keywords: manufacturing companies, sustainable development, management, natural resources, dairy industry.

Kod JEL: D210



DOI: 10.18276/sip.2016.46/2-21

Piotr Idczak*

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Karol Mrozik**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

PERYURBANIZACJA W POZNAŃSKIM OBSZARZE METROPOLITALNYM

Streszczenie

W artykule dokonano charakterystyki peryurbanizacji jako procesu transformacji urbanistycznej zachodzącego na obszarach wiejskich leżących w strefie oddziaływania miast i predysponowanych do rozwoju wielofunkcyjnego. Następnie za pomocą metod taksonomicznych przeprowadzono ocenę procesu peryurbanizacji w ramach jednostek terytorialnych wchodzących w skład Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego. Uzyskane wyniki wskazują, że największa dynamika zmian w zakresie cechy peryurbanizacji występuje na terenie gmin wiejskich i części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, których układ przestrzenny tworzy mozaikę wokół Poznania. Tym samym potwierdzono założenia teoretyczne peryurbanizacji.

Słowa kluczowe: peryurbanizacja, peryferyjne obszary miejskie, analiza taksonomiczna, Poznański Obszar Metropolitalny

* E-mail: piotr.idczak@ue.poznan.pl.

** E-mail: kmrozik@up.poznan.pl.

Wprowadzenie

Postępujący proces upodabniania się wsi do miast oraz zmniejszający się między nimi dystans geograficzny i cywilizacyjny sprawia, że zmienia się również postrzeganie obszarów miejskich i wiejskich jako dwóch przeciwstawnych kategorii. W literaturze coraz częściej pojawiają się głosy o pewnej strefie pośredniej między obszarami miejskimi a wiejskimi (Grochowski, 2011; Butt, 2013, Korcelli-Olejniczak, 2012; Mazur i in., 2015, Mrozik i Idczak, 2015). Obszary te powstają na skutek transformacji obszarów wiejskich i nabywania przez nich cech typowych dla obszarów miejskich – proces ten nosi nazwę peryurbanizacji. Obszary te wyróżnia tendencja do występowania zarówno cech miejskich, jak i wiejskich współistniejących w środowiskowych, społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych uwarunkowaniach. Oznacza to, że typowa dychotomia układu osadniczego na obszary miejskie i wiejskie głęboko zakorzeniona w większości systemów planowania jest obecnie niewystarczająca, by właściwie reagować na zachodzące zmiany (Allen, 2003; Kurian, McCarney, 2010). Obszary będące pod wpływem peryurbanizacji obejmują nie tylko sąsiadujące z miastami typowe obszary wiejskie o niskiej gęstości zaludnienia, ale także małe i średnie miasta, które są pod silnym wpływem oddziaływania ośrodków wielkomiejskich. Co więcej, struktura ich gospodarki często ma charakter mozaikowy, tzn. jest zróżnicowana zarówno pod względem sektorowym, jak i przestrzennym. Oznacza to, że mogą występować strefy zupełnie odmienne w zakresie struktury zatrudnienia czy dominującego sektora gospodarki (Monsson, 2013, s. 6–8).

Celem niniejszego artykułu jest sprawdzenie występowania zjawiska peryurbanizacji w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym (POM). Autorzy dokonają charakterystyki koncepcji peryurbanizacji i następnie za pomocą metod taksonomicznych przeprowadzą jej identyfikację w ramach jednostek terytorialnych wchodzących w skład POM.

1. Peryurbanizacja

Peryurbanizacja, podobnie jak urbanizacja bądź suburbanizacja, jest procesem określającym zmiany zachodzące w układach osadniczych, wywołane oddziaływaniem czynników aglomeracyjnych. Zasadnicza różnica występuje w terytorialnym umiejscowieniu procesów gospodarczych, społecznych, kulturowych, środo-

wiskowych itp. Suburbanizacja oznacza ekspansję miasta na tereny podmiejskie, tj. rozprzestrzenianie się zarówno form przestrzennych miasta, jak i wzorców życia miejskiego poza miasto centralne¹. Peryurbanizacja natomiast wykracza poza suburbanizację na skutek postępującej na dużą skalę decentralizacji. Dotyczy obszarów wokółmiejskich, stanowiących obszary pośrednie między obszarami podmiejskimi a typowymi obszarami wiejskimi. Nie odnosi się bezpośrednio do obszarów wiejskich oddalonych od dużych ośrodków miejskich, ale z drugiej strony nie musi być związana bezpośrednio z sąsiedztwem miejskim (Grzeszczak, 1996, s. 40–41). Określa zatem całokształt procesów zachodzących na obszarach wiejskich przylegających do strefy podmiejskiej, skutkujących pojawieniem się efektów urbanizacyjnych. Innymi słowy peryurbanizacja to proces transformacji urbanistycznej zachodzący na obszarach wiejskich leżących w strefie oddziaływania miast i predysponowanych do rozwoju wielofunkcyjnego.

Zasadniczo obszary będące pod wpływem procesów peryurbanizacyjnych definiowane są jako pewna strefa przejściowa pomiędzy w pełni zurbanizowanym obszarem miejskim a obszarami wiejskimi cechującymi się dominacją działalności rolniczej. Obszary te charakteryzują się dużym zróżnicowaniem w zakresie wykorzystania terenu i nie posiadają *stricte* określonych granic formalnych. Często obejmują terytorium położone między różnymi obszarami administracyjnymi (Webster, Muller, 2009, s. 282). Stanowią pewną strefę przejściową (mieszaną) między obszarami miejskimi a wiejskimi, która z jednej strony jest poddana silnemu oddziaływaniu procesów miejskich, a z drugiej – charakteryzuje się morfologią typową dla obszarów wiejskich (Caruso, 2001; Lamb, 1983). Za Ravetzem, Fertnerem i Nielsenem (2013, s. 13–44) można przyjąć, że obszary te obejmują pogranicza obszarów podmiejskich (*urban fringe*) i peryferia miasta (*urban periphery*)². Takie usytuowa-

¹ Zasięg terytorialny suburbanizacji zasadniczo obejmuje obszar strefy podmiejskiej ograniczony przez tzw. *urban-rural fringe*. Więcej na ten temat zob. (Lisowski, Grochowski, 2008, s. 223–233; Zagożdżon, 1988, s. 57–74).

² Pogranicze przedmieścia (*urban fringe*) określane są tutaj jako strefa położona wzdłuż krawędzi obszaru zabudowanego, który obejmuje tereny o rozproszonej zabudowie, tereny wokół miejskich węzłów transportowych, a także miejskie tereny zielone i lasy, rezerваты przyrody itp. Natomiast peryferiami miasta (*urban periphery*) nazywają strefę otaczającą główny obszar zabudowy miejskiej cechujący się mniejszą gęstością zaludnienia, ale nadal należący do obszaru funkcjonalnego aglomeracji, obejmujący m.in. mniejsze osiedla, tereny przemysłowe oraz inne miejskie formy wykorzystania terenu w ramach prosperującego wielofunkcyjnego rolnictwa (Ravetz, Fertner, Nielsen, 2013, s. 13–44).

nie tych obszarów w analizowanym układzie funkcjonalno-przestrzennym sprawia, że określane są mianem peryferyjnych obszarów miejskich (*peri-urban areas*)³.

Peryurbanizacja jest zazwyczaj stymulowana przez napływ nowych inwestycji zewnętrznych, w tym zwłaszcza bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Głównymi cechami procesu peryurbanizacji są m.in.:

- zmiana struktury gospodarki z rolniczej na działalność związaną z produkcją jako gałęzią dominującą,
- zmiana struktury zatrudnienia – spadek zatrudnienia w rolnictwie na rzecz wzrostu zatrudnienia w sektorach produkcyjnych,
- gwałtowny wzrost liczby ludności i poziomu urbanizacji,
- zmiana modelu zagospodarowania przestrzennego i wzrost kosztów gruntów,
- rosnąca liczba osób dojeżdżających do pracy poza stałe miejsce zamieszkania (Webster, Muller, 2009, s. 280–281; Ravetz, Fertner, Nielsen, 2013).

Powyższe cechy peryurbanizacji zostały zastosowane do opisu procesu peryurbanizacji w POM, w tym do doboru zmiennych diagnostycznych opisujących ten proces.

2. Poznański Obszar Metropolitalny

Poznański Obszar Metropolitalny został zdelimitowany na potrzeby Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego. Obszar obejmuje 45 gmin, w tym 6 miejskich, 21 miejsko-wiejskich oraz 18 wiejskich. Z kolei propozycja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych przedstawiona w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 opiera się na delimitacji według Korcellego i Śleszyńskiego (ESPON, 2007). Wyznaczony obszar obejmował 20 gmin, w tym 2 gminy miejskie, 8 wiejskich i 10 miejsko-wiejskich.

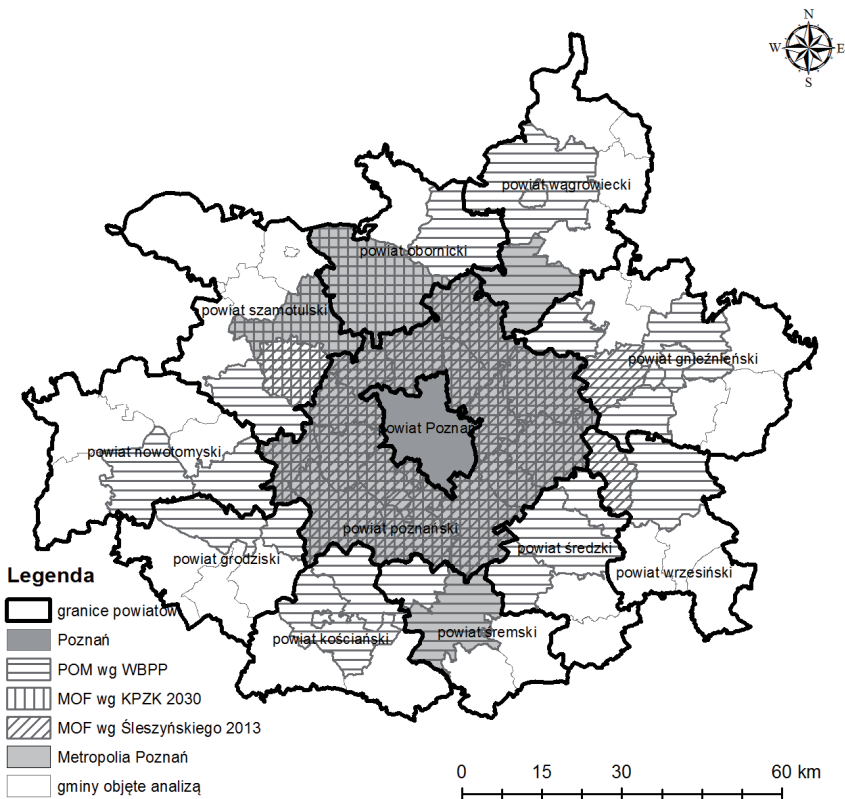
Zmiana stosowanej terminologii zapoczątkowana w KPZK 2030 zaowocowała wprowadzeniem do Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kategorii Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Ośrodków Wojewódzkich (MOF). Ich delimitację zaproponował Śleszyński (2013). Wyznaczony przez niego MOF Poznania obejmował 21 gmin (3 miejskie, 9 wiejskich, 9 miejsko-wiejskich). Na potrzeby realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Zarząd Województwa Wielkopolskiego określił MOF Poznania, obejmujący teryto-

³ Peryferyjne obszary miejskie obejmują jednostki osadnicze liczące mniej niż 20 tys. mieszkańców o średniej gęstości zaludnienia powyżej 40 osób/km² (Ravetz, Fertner, Nielsen, 2013, s. 13–44).

rium 22 gmin, będących członkami Stowarzyszenia Metropolia Poznań (3 gminy miejskie, 7 wiejskich, 12 miejsko-wiejskich).

Każdorazowo delimitacje opierały się na granicach gmin (na podstawie danych GUS poziomu NUTS 5, z uwzględnieniem szczegółowych charakterystyk dla obszarów wiejskich i miast w gminach miejsko-wiejskich). Dlatego dla oceny procesu peryurbanizacji przyjęto obszar obejmujący obszar powiatów, w obrębie których mieszczą się wszystkie przedstawione wcześniej delimitacje (rys. 1). Obszar poddany analizie (bez miasta Poznania) obejmuje 11 powiatów (75 gmin, w tym 6 miejskich, 31 wiejskich, 38 miejsko-wiejskich) o całkowitej powierzchni 10 305 km² (35% powierzchni woj. wielkopolskiego) i liczbie mieszkańców wynoszącej 1,12 mln (32% ludności).

Rysunek 1. Gminy objęte analizą na tle rozpatrywanych delimitacji MOF



Źródło: opracowanie własne.

3. Metodyka prowadzonych badań

W analizie wykorzystano metodykę budowy wskaźników syntetycznych rekomendowaną przez OECD i Komisję Europejską jako użyteczne narzędzie służące identyfikacji zjawisk złożonych (OECD, 2008). Procedura badawcza została przeprowadzona według następujących etapów i metod:

- określenie cech (zmiennych diagnostycznych) opisujących proces peryurbanizacji – do analizy wyselekcjonowano osiem zmiennych, które zostały wyrażone w postaci wskaźników dynamiki (2014 – okres badany, 2005 – okres bazowy);
- normalizacja zmiennych diagnostycznych opisujących peryurbanizację za pomocą metody unitaryzacji zerowanej (*min-max*);
- identyfikacja obiektów w ramach badanej przestrzeni podobnych pod względem skali zachodzących zmian typowych dla procesu peryurbanizacji – w tym celu zastosowano analizę skupień; jako miarę podobieństwa przyjęto odległość euklidesową, a grupowania obiektów dokonano, wykorzystując do tego metodę Warda;
- agregacja zmiennych diagnostycznych w celu stworzenia zagregowanego wskaźnika syntetycznego; czynność ta została poprzedzona określeniem wektora wag dla każdej zmiennej – w tym wypadku zastosowano procedurę opartą na metodzie głównych składowych;
- identyfikacja peryferyjnych obszarów miejskich – na podstawie średnich arytmetycznych dokonano porównań uśrednionych wskaźników opisujących dane zmienne dla poszczególnych grup obiektów (skupień) ze średnią ogólną; jeżeli wysokość średniej grupowej dla danego skupienia była wyraźnie wyższa od poziomu średniej ogólnej, uznano, że dana zmienna świadczy o przewadze cech peryurbanizacyjnych⁴.

Badaniem objęto jednostki przestrzenne wchodzące w skład POM na poziomie NUTS 5 – łącznie 113⁵. Zakres czasowy prowadzonej analizy dotyczył lat 2005 i 2014. Dodać należy, że zaaprobowany zestaw wskaźników oraz ich zakres czasowy jest pewnym kompromisem pomiędzy istotnością w opisie badanego zjawiska

⁴ Szczegółowy opis metodologii zob. (Idczak, 2012, s. 35–57; Idczak, 2013).

⁵ Gminy miejsko-wiejskie zostały podzielone na część miejską i wiejską.

oraz dostępnością danych. Dane empiryczne charakteryzujące badane obiekty pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS.

Tabela 1. Zmienne wykorzystane w pracach analitycznych

Lp.	Oznaczenie wskaźnika	Nazwa wskaźnika
1	Wsk. 1	Gęstość zaludnienia
2	Wsk. 2	Sieć rozdzielcza na 100 km ²
3	Wsk. 3	Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym
4	Wsk. 4*	Zmiana liczby ludności w roku 2014 w stosunku do 2005
5	Wsk. 5	Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności
6	Wsk. 6	Podmioty według klas wielkości na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym
7	Wsk. 7*	Średnia roczna liczba nowo oddanych do użytkowania budynków ogółem w latach 2005–2014
8	Wsk. 8	Zmiana udziału gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w powierzchni jednostki ogółem w roku 2014 w stosunku do 2012 (w %)

* zmienna usunięta z zestawu danych w dalszych pracach analitycznych ze względu na wysoki poziom korelacji

Źródło: opracowanie własne.

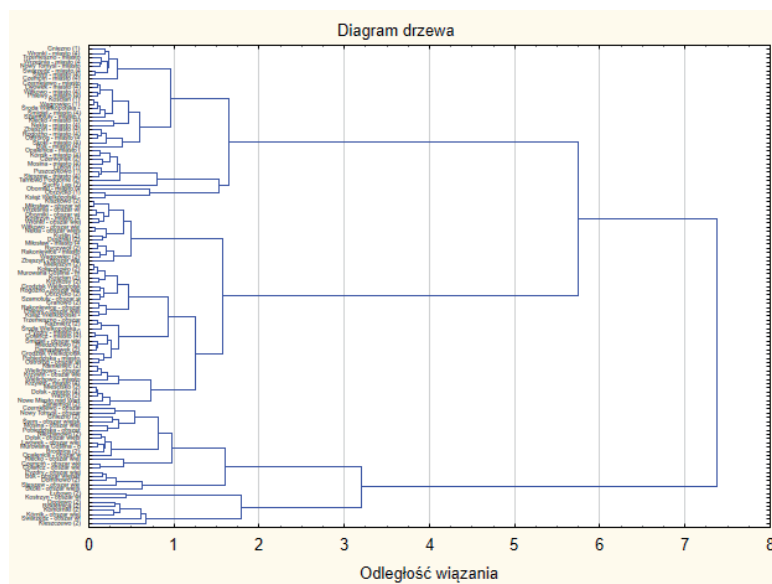
4. Uzyskane wyniki

Zgodnie z przyjętymi założeniami peryferyjnym obszarem miejskim (*peri-urban area*) jest obszar, który charakteryzuje się występowaniem cech uznanych w danym czasie za cechy peryurbanizacji. Istnieje podejście regulacyjne, które obejmuje zarówno kontekst statyczny, jak i dynamiczny, uwzględniający zmienność cech, zależność od czasu i przyjętych założeń co do istotności tych cech jako peryurbanizacyjnych. Reasumując, można stwierdzić, że w świetle uzyskanych wyników peryferyjnymi obszarami miejskimi będą te obszary, w przypadku których dynamika zmian była najwyższa, tj. odnotowano najwyższy poziom wskaźników.

Wyniki analizy skupień na podstawie dendrogramu (rys. 2), przy założeniu, że rosnący poziom niepodobieństwa zauważalny jest od odległości aglomeracyjnej powyżej 2,0, wskazują na występowanie czterech zasadniczych grup jednostek (skupień) podobnych pod względem badanych cech peryurbanizacyjnych (rys. 3). Mianem peryferyjnych obszarów miejskich zgrupowanych w skupieniach określono

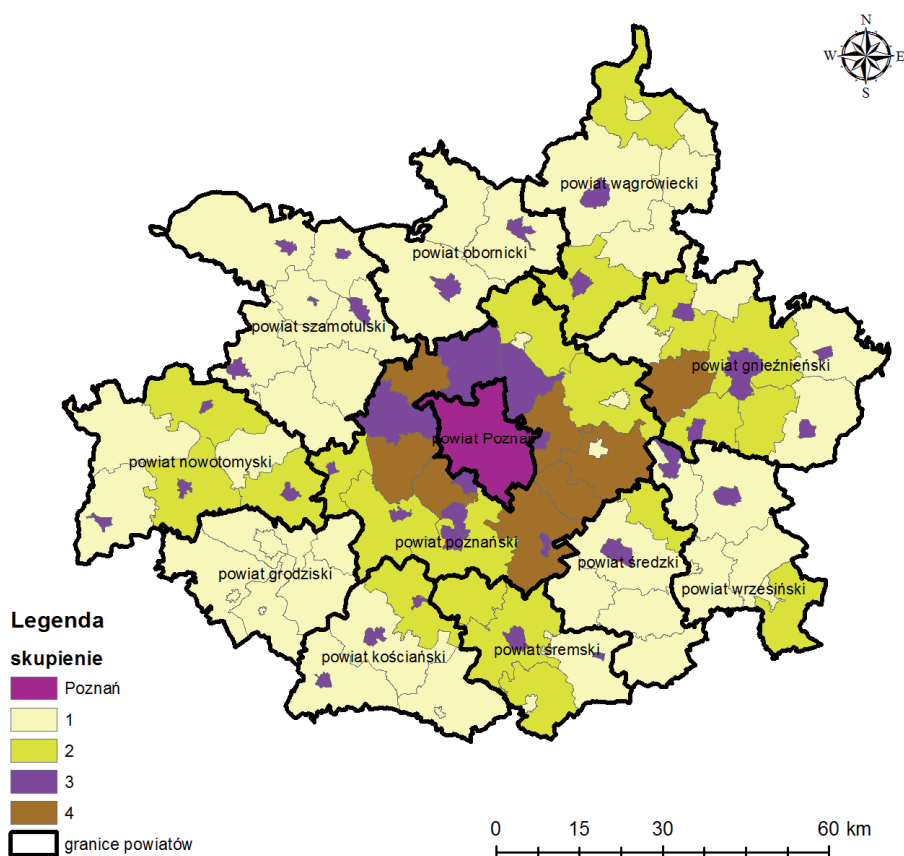
te obszary, w przypadku których wysokość średnich grupowych dla poszczególnych wskaźników była zdecydowanie wyższa od odpowiadającej im wysokości średniej ogólnej (tab. 2). W przypadku jednego ze skupień – skupienie nr 4 – poziom średnich grupowych w większości wskaźników był zdecydowanie wyższy od średnich ogólnych. Skupienie to obejmuje wyłącznie gminy wiejskie lub obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich. Oznacza to, że na tych obszarach poziom zmian był najwyższy i obszary te wyróżniają się występowaniem cech typowych dla procesów peryurbanizacyjnych. Nieco niższy poziom zmian odnotowano w przypadku obszarów zgrupowanych w skupieniu nr 2, które również obejmuje gminy wiejskie lub obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich. Poziom zbliżony do poziomu ogólnego występuje w skupieniu nr 1. Natomiast najniższą dynamikę zmian zaobserwowano na obszarach zgrupowanych w skupieniu nr 3, obejmującym miasta lub tereny miejskie gmin miejsko-wiejskich – na 36 jednostek zgrupowanych w tym skupieniu tylko dwie miały charakter wiejski (gminy Tarnowo Podgórne i Czerwonak).

Rysunek 2. Dendrogram grupowania jednostek terytorialnych POM



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. Wyniki analizy skupień jednostek terytorialnych POM



Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wskazują, że peryferyjnymi obszarami miejskimi są obszary objęte skupieniami nr 4 i 2. Na tych obszarach odnotowano najwyższy poziom zmian świadczących o występowaniu procesów peryurbanizacyjnych. Układ przestrzenny tych jednostek w ramach badanej zbiorowości potwierdza założenia koncepcji teoretycznej.

Tabela 2. Zestawienie wskaźników opisujących uzyskane skupienia

	Wsk. 1	Wsk. 2	Wsk. 3	Wsk. 5	Wsk. 6	Wsk. 8	Wsk. syntetyczny
Poziom średni	0,3147	0,2576	0,6928	0,3680	0,3127	0,1252	0,3645
Skupienie 1	0,2662	0,2266	0,7916	0,3245	0,2852	0,0850	0,3541
Skupienie 2	0,3317	0,2406	0,8272	0,5971	0,4092	0,1336	0,4471
Skupienie 3	0,2801	0,2937	0,4945	0,2260	0,2969	0,1109	0,2870
Skupienie 4	0,7257	0,3279	0,6437	0,7005	0,3108	0,4150	0,5701

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące w przestrzeni geograficznej powodują, że powszechnie stosowany podział na obszary miejskie i wiejskie nie do końca odzwierciedla formy i relacje, jakie obecnie występują w układach osadniczych między miastem a wsią. Postępujący proces urbanizacji swym zasięgiem obejmuje również tereny wiejskie, które znajdują się w bezpośrednim oddziaływaniu ośrodka wielkomiejskiego. Na obszarach wiejskich zaczynają pojawiać się formy aktywności gospodarczej i rozwoju społecznego typowe dla ośrodków miejskich – proces ten określa się mianem procesu peryurbanizacji. Obszary te stanowią strefę pośrednią między obszarami miejskimi a wiejskimi i określane są mianem peryferyjnych obszarów miejskich (*peri-urban areas*). W wyniku przeprowadzonej analizy wykazano, że symptomy peryurbanizacji są zauważalne w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym. Związane jest to między innymi ze specyficznym układem przestrzennym, który przejawia się tym, że Poznań graniczy, z wyjątkiem Lubonia i Swarzędza, z wiejskimi jednostkami osadniczymi, co w znacznym stopniu decyduje o dynamice obserwowanego zjawiska.

Literatura

Allen, A. (2003). Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment & Urbanization*, 15, 1.

- Butt, A. (2013). Exploring Peri-urbanisation and Agricultural Systems in the Melbourne Region. *Geographical Research*, 51, 2.
- Caruso, G. (2001). *Peri-urbanisation. the situation in Europe. A bibliographical note and survey of studies in the Netherlands, Belgium, Great Britain, Germany, Italy and the Nordic countries*. Report prepared for DATAR, France.
- Grochowski, M. (2011). Metropolizacja a kształtowanie ładu przestrzennego układów zurbanizowanych. *MAZOWSZE Studia Regionalne*, 6.
- Grzeszczak, J. (1996). Tendencja kontrurbanizacyjne w krajach Europy Zachodniej. *Prace Geograficzne*, 167. Polska Akademia Nauk.
- Idczak, P. (2012). Identification of regional peripherality by using multidimensional comparative analysis. W: A. Jaeschke, W. Starzyńska (red.), *Statistical methods in regional and social analyses under integration and globalization*. Łódź: Statistical Office in Łódź.
- Idczak, P. (2013). *Wielowymiarowa koncepcja peryferyjności regionalnej. Identyfikacja regionów peryferyjnych w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Korcelli-Olejniczak, E. (2012). Region metropolitalny – pojęcie, struktura przestrzenna, dynamika. *Prace Geograficzne*, 235.
- Kurian, M., McCarney, P. (red.) (2010). *Peri-urban Water and Sanitation Services. Policy, Planning and Method*. New York: Springer.
- Lamb, R. (1983). The Extent and Form of Exurban Sprawl. *Growth and Change*, 14 (1).
- Lisowski, A., Grochowski, M. (2008). Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. W: *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008–2033, I*. Warszawa: MRR.
- Mazur, M., Bański, J., Czapiewski, K., Śleszyński, P. (2015). Wiejskie obszary funkcjonalne – próba metodyczna wyznaczenia ich obszarów i granic. *Studia Obszarów Wiejskich*, 37.
- Monsson, Ch. (2013). Understanding the peri-urban economy: the case of Copenhagen. *Regional Insights*, 4, 2.
- Mrozik, K., Idczak, P. (2015). Suburbanizacja w wybranych gminach wiejskich Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 42 (2).
- OECD, 2008, *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*. Paryż: OECD.
- Ravetz, J., Fertner, Ch., Nielsen, T.S. (2013). The Dynamics of Peri-Urbanization. W: K. Nilsson, S. Pauleit, S. Bell, C. Aalbers, T.A. Sick Nielsen, *Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

- Webster, D., Muller, L. (2009). Peri-urbanisation: zones of rural – urban transition. W: S. Sassen (red.), *Human Settlement Development, 1*. Oxford: Eolss Publishers.
- Zagożdżon, A. (1988). Sieć osadnicza, zmienność i trwałość. W: B. Jałowiecki, E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), *Procesy urbanizacji i przekształcania miast w Polsce*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

THE PERI-URBANISATION IN THE POZNAN METROPOLITAN AREA

Abstract

The paper presents the general characteristics of peri-urbanisation defined as a process of urban transformations which take place outside the urban cores but within rural areas with city influence predisposed in particular to multifunctional development. Then, the assessment of the peri-urbanisation was carried out within territorial units comprising the Poznan Metropolitan Area. The examination procedure was conducted with the use of the taxonomic methods. The results argue that the biggest dynamics of changes on peri-urbanisation features occurs in rural gminas and rural parts of urban-rural gminas whose spatial arrangement creates a mosaic around the city of Poznan. Thus, the theoretical assumptions of peri-urbanisation were confirmed.

Translated by Piotr Idczak

Keywords: peri-urbanisation, peri-urban areas, taxonomic methods, Poznan Metropolitan Area

Kody JEL: R12, R14, R58

Praca zrealizowana w ramach projektu badawczego NCN nr2013/09/D/HS4/01858.



Dorota Jegorow*

Katolicki Uniwersytet Lubelski

EWALUACJA POLITYKI SPÓJNOŚCI – ILOŚĆ VERSUS JAKOŚĆ

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza prowadzonej w Polsce ewaluacji polityki spójności w wymiarze stosowanych rozwiązań systemowych i formułowanych na tym gruncie oczekiwań co do użyteczności podejmowanych działań. Polska, jako beneficjent pomocy wspólnotowej, zobligowana została do wdrożenia mechanizmów gwarantujących sprawne, prawidłowe i efektywne wydatkowanie funduszy europejskich, w tym ewaluację prowadzonych działań. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania i powołane struktury organizacyjne stały się znaczącym elementem krajowych polityk publicznych. Mimo wielu lat doświadczeń jakość prowadzonej ewaluacji należy ocenić jako fasadową. Podstawowym problemem w wymiarze operacyjnym jest niska użyteczność generowanych wyników, a w przypadku formułowanych rekomendacji brak ich wdrażania. Z kolei w wymiarze organizacyjnym problem dotyczy zarówno zamysłu badawczego, jak i koordynacji.

Słowa kluczowe: ewaluacja, fundusze europejskie, polityka spójności, Unia Europejska

Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej (UE) wygenerowała konieczność włączenia się w politykę spójności, czyli instrument oparty na potężnych funduszach z każ-

* E-mail: dorotajegorow@kul.lublin.pl.

dorazowo przypisywanymi celami, którym środki te mają służyć. Ostatecznie ocena poprawności i efektywności inwestycji realizowanych ze wspólnego budżetu UE odbywa się w drodze monitoringu i ewaluacji realizowanych działań, na podstawie rozbudowanych mechanizmów, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i funkcjonalnym. Polska jako beneficjent pomocy wspólnotowej zobligowana została do wdrożenia mechanizmów gwarantujących sprawne, prawidłowe i efektywne wydatkowanie funduszy europejskich, w tym ewaluację prowadzonych działań. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania zostały umocowane prawnie, a powołane struktury organizacyjne stały się znaczącym elementem krajowych polityk publicznych. Mimo wielu lat doświadczeń jakość prowadzonej ewaluacji należy ocenić jako fasadową. Podstawowym problemem w wymiarze operacyjnym jest niska użyteczność generowanych wyników, a w przypadku formułowanych rekomendacji brak ich wdrażania. Z kolei w wymiarze organizacyjnym problem dotyczy zarówno zamysłu badawczego, jak i koordynacji.

Celem artykułu jest analiza prowadzonej w Polsce ewaluacji polityki spójności w wymiarze stosowanych rozwiązań systemowych i formułowanych na tym gruncie oczekiwań co do użyteczności podejmowanych działań. Złożoność podjętej problematyki badawczej nie wyczerpuje przedmiotu rozważań, a przyjęta metoda dedukcji naukowej stanowi przyczynek do dalszych pogłębionych badań. Przeprowadzone koncyptowanie, wpisane w funkcję poznawczą ekonomii, łączy studia literaturowe, analizę wtórnych źródeł danych oraz obserwację. Sformułowane wnioski mają charakter poznawczo-aplikacyjny, co sprawia, że mogą zostać wykorzystane w ramach prowadzonej ewaluacji polityki spójności, jak również w innych obszarach, w których angażowane są środki publiczne.

1. Ewaluacja jako narzędzie oceny efektywności interwencji publicznej

Już na wiele lat przed akcesją Polski do UE Komisja Europejska podejmowała intensywne wysiłki w celu opracowania wysokich standardów ewaluacji programów realizowanych w ramach polityki spójności. Formalny obowiązek prowadzenia ewaluacji wprowadzony został rozporządzeniem Rady UE nr 1260/1999, a następnie zastąpiony został rozporządzeniem nr 1083/2006. Określony wówczas cel ewaluacji

sprowadzony został do poprawy jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy europejskich oraz strategii i realizacji programów operacyjnych.

Wymogi systemowe wpisane w politykę spójności sprawiły, że ewaluacja zyskała uznanie jako integralny element procesu zarządzania programami publicznymi, z celem doskonalenia procesu decyzji o alokacji środków publicznych. Jednak z wyraźnym przesłaniem, że to, w jakim stopniu informacja o efektach będzie wykorzystywana w procesie budżetowania, jest zawsze decyzją polityczną (Górniak, 2009). Pierwsze ewaluacje – realizowane z wyraźnym rozmachem – niemal wprost zaprzeczały swojej założonej istocie. Wynikało to z faktu, że przyjęty sposób prowadzenia badań oparty był pierwotnie na mechanizmie pozbawionym niezależności. Powszechną praktyką było bowiem prowadzenie ewaluacji w obrębie resortu odpowiedzialnego za wydatkowane fundusze (Misiąg, 2009). Formułowano wówczas tezy, iż „zbudowanie systemu ewaluacji w oparciu o wymogi związane z regulacjami UE wydaje się znacznie łatwiejsze niż zamierzenie się z dotychczasową praktyką działania instytucjonalnego państwa. Od czego są jednak wyzwania?” (Żuber, Bienias, 2008, s. 98). Po latach doświadczeń ewaluacji polityki spójności problem jest nadal aktualny.

2. Użyteczność ewaluacji jako narzędzia oceny efektywności interwencji publicznej

Ocena skuteczności polityki spójności jest bardzo trudna, co nie znaczy, że niemożliwa. Wymaga jednak nie tylko sprawności metodologicznej, ale logiki konstrukcyjnej systemów, które mają podlegać ocenie. Tymczasem obowiązujący w tym zakresie mechanizm w niezmienionej od lat formule oparty jest na rozbudowanym układzie wskaźników, których istota i zakres w praktyce podważają możliwość prowadzenia obiektywnej syntezy (Szlachta i Zaleski, 2010). Ocenę efektywności podejmowanych działań obniża również niewymierność wielu wskaźników oraz założona transpozycja czasowa pomiaru docelowych wartości (Karpińska-Mizielińska i Smuga, 2015). Niezależnie zatem od wypracowanych modeli ewaluacji polityki spójności, takich jak chociażby Hermin, deficyty pomiarowe sprowadzają się do kompleksowej, spójnej i strategicznej oceny. Zakres oddziaływania polityki spójności jest na tyle szeroki, że do pomiaru jej efektów potrzebne są ramy analityczne

całej gospodarki, dlatego też trudno jest wskazać jedno, najlepsze narzędzie w tym zakresie (Kusideł, 2013).

Stosowana praktyka ewaluacyjna, nastawiona na relatywnie nietrudną kwantyfikację, niemal całkowicie marginalizuje efektywność interwencji publicznej. Ale mimo szerokiej krytyki przyjęte przed laty mechanizmy pomiaru nie zmieniają się, a istotę rozwoju nader często sprowadza się nadal do poziomu wydatkowanych funduszy i osiągania założonych wskaźników rezultatów i produktów, bez wnikania w ich wymiar jakościowy. Sytuacja ta jest dowodem orientacji na środki działania i mylenie ich z celami (Woźniak, 2014) oraz prymat ilości wydatkowanych środków nad ich realną interwencję (Ślódowa-Hełpa, 2013).

Ewaluacja, aby była skuteczna i przynosiła założone efekty, sama musi respektować wypracowane na gruncie naukowym zasady leżące u jej podłoża. Tymczasem proces wdrażania rekomendacji formułowanych na gruncie naukowym jest niemal nieobecny w praktyce ewaluacyjnej. Fakt, że jest to problem całej UE, nie zmniejsza odpowiedzialności polskiego rządu za całokształt realizowanych w tym zakresie działań. Choć w 2011 roku pojawiła się jednoznacznie brzmiąca diagnoza, że prowadzona ewaluacja, zamiast oceniać realizację celów strategicznych interwencji publicznej, nastawiona jest głównie na obserwację wartości docelowych wskaźników, których osiągnięcie niekoniecznie musi prowadzić do realizacji założonych celów (Rokicki, 2011), praktyka ta nadal obecna jest w sprawozdawczości publicznej. Oczywiście należy w tym wypadku uwzględnić naturalny związek dziedziczenia struktur i rozwiązań po systemach poprzedzających. Ocena w tym zakresie wymaga czasu wyznaczonego programowaniem i sprawozdawczością nowych projektów. Jednak pojawienie się sprawozdawczości projektowej w negowanej w tym miejscu formie oznaczałoby fiasko ewaluacji „ewaluacji”.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR) odpowiedzialne za ewaluację polityki spójności w Polsce jeszcze w 2014 roku nie dostrzegało większych problemów w prowadzonej ewaluacji, twierdząc, że: „pomimo wciąż istniejącego pewnego deficytu (...) należy podkreślić, że poziom merytoryczny badań ewaluacyjnych w Polsce jest na stosunkowo wysokim poziomie – znajduje to potwierdzenie m.in. w opiniach Komisji Europejskiej” (MIR, 2014b, s. 49) oraz błędnie zakładając, że „użyteczność wyników ewaluacji dla odbiorców powinna stanowić jedną z głównych przesłanek realizacji badań ewaluacyjnych” (MIR, 2014a, s. 37). A to przecież administracja publiczna jest głównym beneficjentem wyników ewaluacji. Sytuacja

ta wskazuje istniejący brak świadomości co do istoty ewaluacji polityki spójności po stronie instytucji za nią odpowiedzialnej.

Rok 2015 przyniósł radykalną zmianę oceny polskiej praktyki ewaluacyjnej. Przygotowując się do kolejnych wieloletnich ram finansowych 2014–2020, założono konieczność zwiększenia roli ewaluacji w procesie zarządzania programami realizowanymi w ramach polityki spójności poprzez zwiększenie roli i użyteczności ewaluacji w procesie decyzyjnym. W zaleceniach wskazano również wprost potrzebę podniesienia jakości ewaluacji w pełnym wymiarze metodologicznym, celem uzyskania bardziej wiarygodnych i użytecznych informacji o rzeczywistych efektach polityki spójności. Wskazano również na konieczność stworzenia ram organizacyjno-instytucjonalnych sprzyjających lepszemu wykorzystywaniu wyników badań ewaluacyjnych, ostatecznie podkreślając, że głównym wyzwaniem dla ewaluacji ma być uchwycenie rzeczywistych efektów interwencji publicznej, w tym jej analiza przyczynowo-skutkowa (MIR, 2015b). Trudno nie zgodzić się ze sformułowanymi zaleceniami, a zarazem wyzwaniami. Należy jednak zadać w tym miejscu pytanie o jakość i konsekwencje stosowanych dotychczas rozwiązań wpisanych w transfery finansowe z UE do Polski, wynoszące dotychczas 125,7 mld euro, z czego ponad 81,1 mld euro przypadało na politykę spójności. Obszerny katalog zaleceń i wyzwań poddaje w wątpliwość jakość stosowanych dotychczas mechanizmów ewaluacji, choć wpisanych w potężne środki publiczne. Rozwiązaniu problemów nie sprzyja brak reakcji na wyniki zrealizowanych już badań i brak praktycznej implementacji sformułowanych rekomendacji. Wzajemnie wykluczające się stwierdzenia pochodzące od instytucji odpowiedzialnych za programowanie rozwoju, wdrażanie projektów i ich ewaluację, choć nie odnoszą się wprost do praktyki ewaluacyjnej, są jednak wyrazem wyraźnej słabości systemu instytucjonalnego polityki spójności.

3. Polska praktyka ewaluacji

Efektywność zarządzania publicznego wymaga dostępu do wiedzy z zakresu rezultatów podejmowanych działań. Polityki publiczne, pozbawione systemów generowania wiarygodnych informacji na temat efektów interwencji, skazane są na niepowodzenie. Tymczasem ewaluacja polityki spójności w Polsce to w praktyce nadal istotna luka poznawcza. Szeroko zakrojone badania ewaluacyjne prowadzone na poziomie rządowym, jak również uzupełniające je badania samorządowe, to do-

robek wpisany już w 1129 pozycji (MIR, 2015a). Liczba zrealizowanych przedsięwzięć jest imponująca, co jednocześnie należy łączyć z wysokim publicznym kosztem wpisanym w wysokopłatne zlecenia. Tymczasem ogół raportów badawczych to zbiór dość przypadkowych analiz. Sytuacja ta sprawia, że prowadzona w wymiarze systemowym ewaluacja pomocy publicznej okazuje być się mało przydatna, co wynika z wyraźniej niespójności i wątpliwego w wielu przypadkach warsztatu metodologicznego. Jest to kwestia bardzo ważna z perspektywy założonego celu ewaluacji, jakim jest formułowanie rekomendacji użytecznych z punktu widzenia sprawnego wdrażania funduszy publicznych.

W sytuacji, gdy w ramach pomocy publicznej oferowane są różne instrumenty wsparcia, wszystkie winny być objęte wspólną ewaluacją. Podobnie jest z empiryczną weryfikacją stosowania tych samych instrumentów, ale rozproszonych w układzie przestrzennym – w tym przypadku należałoby zadbać o porównywalną metodologię badawczą. Tak się jednak nie dzieje, czego dowodem jest chociażby monitoring systemu wsparcia osób fizycznych w tworzeniu nowych podmiotów gospodarki narodowej przy współudziale środków publicznych, w tym w ramach polityki spójności. Wybiórczość prowadzonych badań oraz ich niespójność metodologiczna prowadzą do niepełnego rozpoznania problematyki objętej interwencją publiczną.

Sprawne kierowanie państwem wymaga dostępu do pełnej informacji i oparcia na rzetelnej wiedzy (Szymański, 2015), a przede wszystkim wykorzystywania tej wiedzy. Niewątpliwie łatwiej jest budować nowe bazy danych informujące o zrealizowanych projektach (MPIPS, 2009; KE, 2012), które poza zdawkową informacją nic nie wnoszą w zakresie oceny jakości poszczególnych inicjatyw i sprawności całego systemu, niż podejmować realny wysiłek prowadzenia ewaluacji w sposób zorganizowany i zgodny z najwyższymi standardami metodologicznymi wypracowanymi na niwie naukowej. Oba przywołane wyżej przykłady – krajowy i wspólnotowy – już dawno uległy dezaktualizacji w wymiarze generowanej informacji. Nie zważając na koszty tworzenia i utrzymywania tego typu aplikacji, a w istniejącej formie ostatecznie niemal ich całkową bezużyteczność, konstruowane są nowe rozwiązania o zbliżonej formule, niejednokrotnie dublujące prezentowane informacje, czego przykładem jest rządowa „Mapa dotacji UE” w zestawianiu chociażby z samorządową „Mapą projektów dofinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013”. Tymczasem Komisja Europejska

w najnowszych zaleceniach rekomenduje prowadzenie kolejnych baz danych, nadal marginalizując aspekt jakościowy realizowanych projektów (KE, 2016).

Skuteczność ewaluacji polityki spójności wymaga wzmocnienia merytorycznego, a zatem realnego włączenia świata nauki w ten proces. Dotychczasowe przeszkody w wiarygodnej identyfikacji wpływu polityki spójności, zaobserwowane na gruncie europejskim i polskim, dotyczą przede wszystkim utrudnień systemowych. Bez realnych usprawnień w tym zakresie zdefiniowanie rzeczywistego wpływu polityki spójności nie będzie możliwe (Borowczak, 2012). Naprawa nie może odbywać się jednak w zamkniętych gremiach urzędniczych, które zawłaszczając ewaluację, doprowadziły do jej niskiej użyteczności poprzez niezrozumienie fundamentalnych celów procesu badawczego.

Podsumowanie

Praktyka ewaluacji polityki spójności nie tworzy spójnego procesu zarówno w wymiarze pola badawczego, jak i relacji w ujęciu dynamicznym. Kosztowna nadgorliwość, a jednocześnie w wielu przypadkach beużyteczność w prezentowaniu zrealizowanych projektów z naciskiem na wymiar ilościowy, ma zawsze swój kres, jak reklama promująca produkt o wątpliwej jakości. Wiele z powstałych dotychczas analiz dostarcza niepełnych, a w skrajnych przypadkach sprzecznych informacji na temat stanu i kondycji gospodarki oraz poszczególnych jej elementów, co wynika m.in. ze stosowanego hermetyzmu poznawczego. Podejście to nie powinno jednak dziwić, bo wynika z ograniczonych zasobów baz danych systemu sprawozdawczości publicznej. Aby nie popełniać błędów lat poprzednich, należy zacząć od uwzględnienia sformułowanych już uwag oraz wniosków wdrożeniowych skierowanych do polityk publicznych. Należy zatem pochylić się nad systemem ewaluacji zgodnie z rekomendacjami wypracowanymi w drodze analizy tego systemu, a to wymaga gruntownej przebudowy istniejącego warsztatu polskiej praktyki ewaluacji polityki spójności.

Problemem ewaluacji polityki spójności jest usankcjonowany niebył merytoryczny powstających opracowań. W wymiarze formalnym wszystko jest prawidłowe. System ewaluacji funkcjonuje, opracowywane są kolejne raporty, spełniające jednak w niewielkim wymiarze kryterium poznawcze, nie wspominając o kryterium aplikacyjnym. Wyrwykowe analizy dotykające przestrzeni społeczno-gospodarczej,

nacechowane izolacją procesową, nie spełniają kryterium uniwersalizmu i spójności, jakże ważnych w rozpoznawaniu złożonych procesów. Problemem jest zatem zarządzanie ewaluacją polityki spójności, której sukces warunkowany jest kompetencjami władzy publicznej. Trudności pojawiają się zarówno na etapie programowania badań spełniających kryterium spójności poznawczej, jak i wdrażania rekomendacji. Niezwykle ważny jest dobór tematów badawczych, łącznie ze szczegółowym określeniem katalogu problemów leżących u podłoża interwencji publicznej. Potencjał drzemiący w polskim środowisku naukowym oraz instytucjach badawczych jest wystarczający, by sprostać temu wyzwaniu. Co więcej, z powodzeniem liczne badania mogłyby być realizowane przez profesjonalne zespoły naukowe w ramach chociażby statutowych badań własnych w jednostkach macierzystych. Oczywiście nie w każdym przypadku istnieje możliwość nadania rangi naukowej prowadzonym analizom, jednak tam, gdzie takie przesłanki zostałyby spełnione, korzyść wprowadzonego rozwiązania byłaby wielostronna. Rozwiązanie to może kłócić się z rozwiniętym systemem komercjalizacji badań realizowanych w zakresie ewaluacji polityki spójności. Skoro jednak to sektor publiczny odpowiada za programowanie i monitorowanie polityki rozwoju, nie powinno być żadnych oporów przed wprowadzeniem zaproponowanego rozwiązania, które nie tylko wzmocniłoby wymiar merytoryczny prowadzonych badań, ale również znacznie ograniczyłoby ich koszt. Proponowane rozwiązanie to potencjalna wartość dodana systemowi ewaluacji polityki spójności. Nauka jest bezradna, gdy nie ma dostępu do danych, a niezwykle cenne pokłady może skrywać ewaluacja, o ile zostanie wkomponowana w profesjonalny warsztat badawczy. Problemem współczesności jest coraz częstsza polemika nie na fakty, ale artefakty. Wiarygodne dowody potrzebują świata nauki, który nader często w wyniku splotu różnych czynników pozostaje w inercji. Niezbędne jest zatem uwolnienie, a w wielu wypadkach uaktywnienie potencjału drzemiącego w polskim środowisku naukowym dla dobra gospodarki narodowej.

Literatura

- Borowczak, A. (2012). Stan i kierunki badań ewaluacyjnych rozwoju regionalnego w Polsce. *Studia KPZK PAN, CXL* (II), 247–259.
- Górnjak, J. (2009). Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej. W: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych* (s. 13–26). Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

- Karpińska-Mizielińska, W., Smuga, T. (2015). Kierunki alokacji i wpływ interwencji unijnych na jakość zasobów pracy w przedsiębiorstwie. W: W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga (red.), *Wpływ interwencji z funduszy unijnych na funkcjonowanie przedsiębiorstw i ich konkurencyjność* (s. 85–113). Warszawa: CeDeWu.
- Komisja Europejska (2016). Wyszukiwarka projektów EFS. Pobrano z: http://ec.europa.eu/social/esf_projects/search.cfm?lang=pl (10.04.2016).
- Komisja Europejska (2016). Beneficjenci polityki spójności Unii Europejskiej. Pobrano z: http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/atlas/beneficiaries (14.04.2016).
- Kusideł, E. (2013). Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014a). *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce 2004–2014*. Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014b). *Wpływ ewaluacji na skuteczność i efektywność realizacji polityki spójności w Polsce. Dobre praktyki*.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015a). Ewaluacja: wyniki badań, art. z dn. 17 grudnia 2014 r. Pobrano z: http://www.archiwum.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx (23.03.2016).
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015b). *Wtyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014–2020*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2009). System informacji o Projektach. Pobrano z: <http://www.sip.crzl.gov.pl> (14.04.2016).
- Misiąg, W. (2009). Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych. W: A. Haber M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych* (s. 27–40). Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Rokicki, B. (2011). System monitorowania i ewaluacji polityki spójności w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, 3, 87–103.
- Słodowa-Helpa, M. (2013). *Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania*. Warszawa: CeDeWu.
- Szlachta, J., Zaleski, J. (2010). Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020. *Gospodarka Narodowa*, 10, 37–56.
- Woźniak, M.G. (2014). Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 39 (3), 38–54.

Żuber, P., Bienias, S. (2008). System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość. W: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledziona (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki* (s. 84–98). Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

EVALUATION OF COHESION POLICY – QUANTITY VERSUS QUALITY

Abstract

The aim of the article is the assessment carried out in Poland, evaluation of cohesion policy in the dimension of applied system solutions and formulated on the basis of expectations about the usefulness of the actions taken. Poland as a beneficiary of Community assistance has been obliged to implement mechanisms to ensure the proper, correct and efficient spending of EU funds, including evaluation activities. Adopted in this respect solutions and established organizational structures have become a major element of national public policies. Despite years of experience in quality evaluation conducted should be assessed as unsatisfactory. The main problem in the operational dimension is poor usability of the results generated, and in the case of formulated recommendations lack of implementation their. In the organizational issue concerns both the plan of research and coordination.

Translated by Arletta Jegorow

Keywords: evaluation, EU funding, cohesion policy, the European Union

Kody JEL: E61, H23, L38, O47, R59



Łukasz Olipra*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZMIANY STRUKTURY WSPÓŁCZYNNIKA MOBILNOŚCI LOTNICZEJ SPOŁECZEŃSTWA PO AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Rynek transportu lotniczego po akcesji Polski do Unii Europejskiej odnotował bardzo dynamiczny rozwój, wyrażający się przede wszystkim rosnącą liczbą pasażerów. Wzrost liczby pasażerów spowodował równocześnie wzrost wartości współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa (WML). W artykule analizie poddano zmiany struktury współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce w latach 2005–2015. Na podstawie analizy autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie kto (która z wyodrębnionych grup przewoźników) odpowiada za dynamiczny rozwój rynku lotniczego w Polsce oraz weryfikuje hipotezę badawczą, że na zmiany współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce po 2004 r. (wzrost) największy wpływ miał rozwój na polskim rynku przewoźników niskokosztowych. Wyniki analizy nie pozwalają na jednoznacznie pozytywną weryfikację hipotezy badawczej, chociaż oddziaływanie tanich linii lotniczych na wzrost liczby pasażerów w Polsce w badanym okresie jest znaczące i nie podlega wątpliwości. Jako metody badawcze w pracy wykorzystano podstawowe miary statystyczne oraz wnioskowanie indukcyjne. Analizę oparto na dostępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz Urzędu Lotnictwa Cywilnego (liczba pasażerów).

Słowa kluczowe: transport lotniczy, współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa, tanie linie lotnicze, sieciowe linie lotnicze, czartery

* E-mail: lukasz.olipra@ue.wroc.pl.

Wprowadzenie

Lotnictwo cywilne w Polsce, podobnie jak w innych nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej po rozszerzeniu w 2004 roku, stało się najszybciej rozwijającą się gałęzią transportu (Jankiewicz, Huderek-Glaszka, 2016, s. 45–56). Polska, pod względem dynamiki jego rozwoju, zajmowała w pierwszych latach członkostwa według IATA czołowe miejsce na świecie (IATA, 2007; Jankiewicz, Huderek-Glaszka, 2016, s. 45–56). Procesy integracyjne wymusiły dostosowanie polskiego prawa lotniczego do warunków unijnych, co wiązało się m.in. z liberalizacją rynku usług transportu lotniczego w Polsce, która w znacznym stopniu przyczyniła się do jego rozwoju. Najbardziej widocznym tego wyrazem była dynamicznie rosnąca liczba pasażerów transportu lotniczego w Polsce. Rozwój transportu lotniczego znalazł też odzwierciedlenie w rosnącym poziomie współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa.

Motywy podjęcia badań nad strukturą współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce i jej zmianami było pojawiające się często pytanie: kto (jacy przewoźnicy) odpowiada za tak dynamiczny wzrost ruchu lotniczego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku, a tym samym wzrost współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa. Celem niniejszej pracy jest znalezienie odpowiedzi na to pytanie.

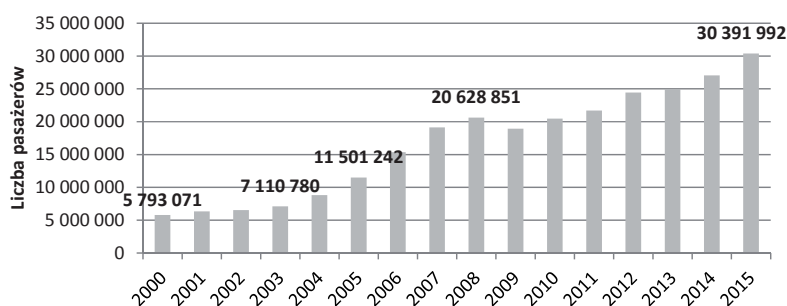
Niewątpliwie nowym zjawiskiem na polskim rynku lotniczym po 2004 roku były tanie bilety na przewozy lotnicze oferowane przez wchodzące na polski rynek linie niskokosztowe. Zostały one bardzo dobrze przyjęte przez Polaków, głównie ze względu na ich dużo większą dostępność dla przeciętnego podróżnego niż dotychczasowa oferta tradycyjnych linii lotniczych. Z roku na rok przewoźnicy niskokosztowi zwiększali zarówno oferowaną zdolność przewozową, jak i liczbę destynacji, przyciągając coraz liczniejszą rzeszę pasażerów. Daje to podstawy do postawienia hipotezy badawczej, że na zmiany współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce po 2004 roku (wzrost) największy wpływ miał rozwój na polskim rynku przewoźników niskokosztowych.

W celu weryfikacji postawionej hipotezy jako metody badawcze wykorzystano podstawowe miary statystyczne oraz wnioskowanie indukcyjne. Analizę oparto na dostępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego (liczba ludności) oraz Urzędu Lotnictwa Cywilnego (liczba pasażerów).

1. Rozwój transportu lotniczego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej

Wejście Polski do Unii Europejskiej zapoczątkowało znaczące zmiany na polskim rynku usług transportu lotniczego, zarówno ilościowe, jak i jakościowe (Tłoczyński, 2014a, s. 247–248; Tłoczyński, 2014b, s. 373–375). Liczba pasażerów w Polsce zwiększyła się w latach 2000–2015 prawie sześciokrotnie, natomiast w wyodrębnionych niżej okresach 5- i 10-letnim prawie trzykrotnie (odpowiednio: z nieco ponad 7 mln pasażerów w 2003 r. do prawie 21 mln w 2008 oraz z 11,5 mln w 2005 do ponad 30 mln w 2015 r.). W 2009 odnotowano spadek liczby pasażerów w stosunku do roku poprzedniego w wyniku kryzysu finansowego i gospodarczego. Jednak już w roku 2010 wielkość ruchu wróciła do poziomu z 2008, a trend wzrostowy utrzymywał się w kolejnych latach (Tłoczyński, 2016a, s. 87–106). Chociaż udział Polski w kształtowaniu europejskiego rynku lotniczego jest wciąż niewielki, należy zwrócić uwagę na fakt, że w ciągu 10 lat członkostwa wzrósł on ponad czterokrotnie z 0,653% (2004 r.) do 2,692% (2013). Największą dynamikę wzrostu udziału polskiego rynku w strukturze europejskiej zanotowano w 2006 roku – ok. 80% (Tłoczyński, 2014, s. 247–249). Na rysunku 1 została przedstawiona liczba pasażerów w Polsce w latach 2000–2015.

Rysunek 1. Liczba pasażerów na rynku przewozów lotniczych w Polsce w latach 2000–2015

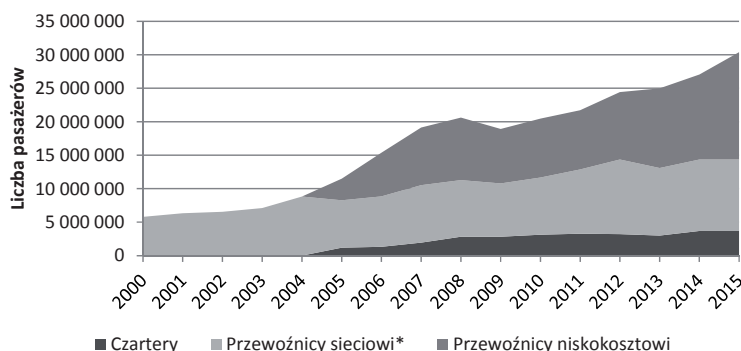


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego (*Analizy rynku lotniczego za lata 2004–2015*). Pobrane z: www.ulc.gov.pl (25.06.2016).

Oprócz zmian liczby pasażerów wystąpiły również znaczące zmiany w strukturze pasażerskich przewozów lotniczych w Polsce, zarówno pod względem geo-

graficznym (dynamiczny rozwój regionalnych portów lotniczych i spadek udziału w rynku głównego polskiego portu lotniczego Warszawa-Okęcie oraz zmiany w siatkach połączeń portów lotniczych – wzrost liczby połączeń), jak i pod względem rodzaju przewoźnika. Na polskim rynku rozpoczęli działalność i szybką ekspansję przewoźnicy niskokosztowi z Wizzair'em i Ryanair'em na czele. Na rysunku 2 przedstawiono strukturę pasażerskiego ruchu lotniczego w Polsce w latach 2000–2015 według typu przewoźnika.

Rysunek 2. Struktura pasażerskiego ruchu lotniczego w Polsce w latach 2000–2015 według typu przewoźnika



* Ze względu na inną metodologię zbierania danych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego przed akcesją do UE oraz w pierwszych latach członkostwa nie jest możliwe podanie dokładnych i wiarygodnych danych za 2004 rok oraz lata wcześniejsze. Przewoźnicy funkcjonujący na podstawie modelu niskokosztowego rozpoczęli operacje w Polsce w 2003 roku (Air Polonia) (Pijet-Migoń, 2012, s. 78; Olipra, 2008, s. 338). ULC nie posiada również wiarygodnych danych na temat liczby pasażerów czarterowych do 2005 roku, stąd dane za lata 2000–2005 prezentują liczbę pasażerów w Polsce ogółem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego (*Analizy rynku lotniczego za lata 2004–2015*). Pobrane z: www.ulc.gov.pl (25.06.2016).

Już pobieżna analiza rysunku 2 pozwala wysnuć wniosek, że głównym czynnikiem wpływającym na dynamiczny rozwój rynku lotniczego była działalność przewoźników niskokosztowych. Wzrost liczby pasażerów korzystających z połączeń regularnych w latach 2003–2007 w 86% wygenerowany był właśnie przez tanie linie lotnicze (Olipra, 2011, s. 379). Należy również zauważyć, że wzrosła liczba pasażerów linii czarterowych. Fakt ten można wiązać ze wzrostem zamożności Polaków i częstszymi podróżami urlopowymi samolotem za granicę (Pijet-Migoń, 2012).

2. Współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa – koncepcja miernika

Pojęcie „mobilność” używane jest w demografii do określania skłonności ludzi do zmiany miejsca zamieszkania lub pracy. Wysoka mobilność może na przykład odgrywać dużą rolę w obniżaniu stopy bezrobocia o wyraźnej strukturze regionalnej, wpływa na zmniejszenie się różnic społecznych i gospodarczych pomiędzy regionami, co z ekonomicznego punktu widzenia jest bardzo korzystne (Tłoczyński, 2016b, s. 40–41). Współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa jest to wskaźnik oznaczający liczbę pasażerów przewiezionych transportem lotniczym, przypadających na jednego mieszkańca danego kraju lub regionu (Pancer-Cybulska i in., 2014, s. 97; Ministerstwo Transportu, 2007). Na wielkość współczynnika mobilności lotniczej mają więc wpływ dwie wielkości: ogólna liczba pasażerów w danym kraju oraz wielkość populacji. O ile liczba pasażerów w Polsce w analizowanym okresie bardzo dynamicznie rosła (rys. 1 i 2), to liczba mieszkańców kraju była dość stabilna (tab. 1).

Tabela 1. Liczba ludności w Polsce w latach 2000–2015 i jej zmiany rok do roku*

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba ludności	38 253 955	38 242 197	38 218 531	38 190 608	38 173 835	38 157 055	38 125 479	38 115 641
Zmiana rok do roku (w %)	–	–0,031	–0,062	–0,073	–0,044	–0,044	–0,083	–0,026
Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba ludności	38 135 876	38 167 329	38 529 866	38 538 447	38 533 299	38 495 659	38 478 602	38 437 239
Zmiana rok do roku (w %)	0,053	0,082	0,950	0,022	–0,013	–0,098	–0,044	–0,107

* Na podstawie bilansów – stan w dniu 31 grudnia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Rocznik demograficzny 2015* (2015), s. 80; *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2015 r. Stan w dniu 31 XII* (2016), s. 11.

W tabeli 2 przedstawiono zmiany liczby ludności Polski w latach 2000–2015 oraz zmiany liczby pasażerów transportu lotniczego ogółem oraz z podziałem na rodzaje przewoźników (sieciowi, niskokosztowi oraz czartery). Wzrost wielkości pasażerskiego ruchu lotniczego był wielokrotnie wyższy od wzrostu liczby ludności

w Polsce w analizowanych okresach, zarówno 15-letnim (rok 2015 w stosunku do 2000), jak i 10-letnim (rok 2015 w stosunku do 2005).

Tabela 2. Zmiany liczby ludności w Polsce oraz liczby pasażerów w latach 2000–2015

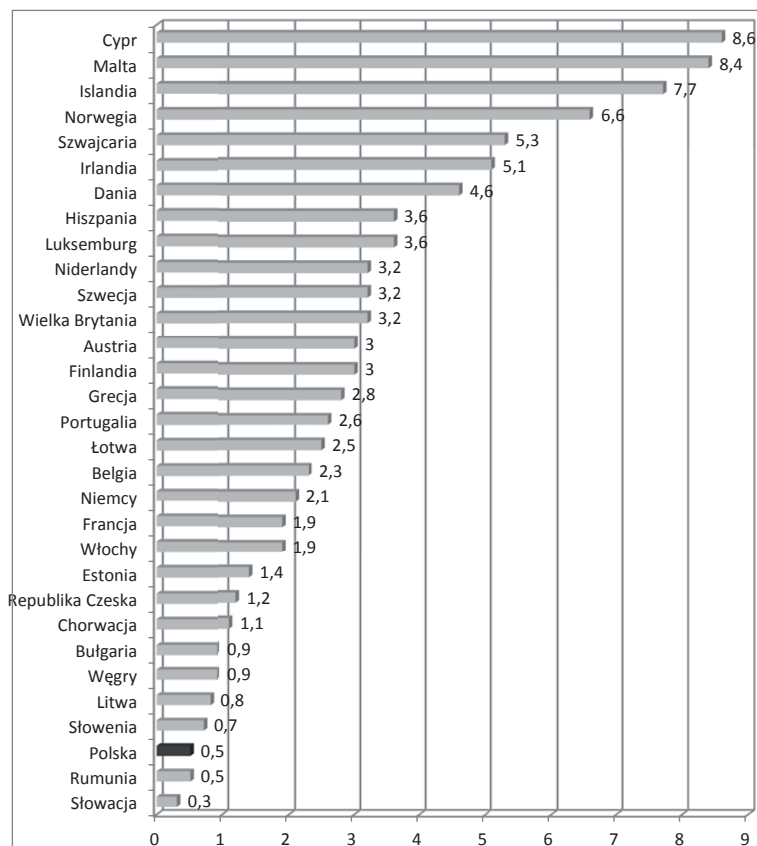
Okres zmian (lata)	Zmiany w %				
	liczba ludności	przewoźnicy sieciowi	przewoźnicy niskokosztowi	czartery	ogółem
2015/2000	0,48	b.d.	b.d.	b.d.	424,63
2015/2005	0,73	50,86	394,89	210,15	164,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: *Rocznik demograficzny 2015* (2015), s. 80; *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2015 r. Stan w dniu 31 XII* (2016), s. 11 oraz ULC: *Analizy rynku lotniczego za lata 2004–2015*.
Pobrane z: www.ulc.gov.pl (25.06.2016).

Współczynnik mobilności lotniczej można wykorzystać m.in. do analizy i porównań stopnia rozwoju rynku transportu lotniczego w różnych krajach (Huderek-Glaska, 2011, s. 151). Dzięki odniesieniu wielkości ruchu lotniczego do liczby mieszkańców danego państwa lub regionu porównania takie mają charakter bardziej zobiektywizowany. Na rysunku 3 przedstawiono porównanie współczynnika mobilności lotniczej w różnych krajach europejskich w 2010 roku. Jak widać na rysunku, Polska posiadała jeden z najniższych wskaźników mobilności lotniczej w Europie, co świadczy o niskiej liczbie osób korzystających z transportu lotniczego w odniesieniu do wielkości populacji.

Współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa może być wykorzystywany również w ujęciu dynamicznym do analizy zmian wykorzystania połączeń lotniczych przez dane społeczeństwo w czasie. Na rysunku 4 przedstawiono zmiany tego współczynnika w Polsce w latach 2000–2015. Wartość współczynnika na poziomie 0,79 w 2015 roku oznacza, że na każdego mieszkańca Polski przypadało wówczas średnio 0,79 podróży lotniczej. Wzrost wartości WML może być interpretowany jako rozwój transportu lotniczego w kraju m.in. dlatego, że wielkość populacji Polski w badanym okresie była raczej stabilna i na zmiany wartości współczynnika wpływ miała głównie zmiana wielkości ruchu lotniczego.

Rysunek 3. Wskaźnik mobilności lotniczej Polaków w roku 2010
na tle innych krajów europejskich

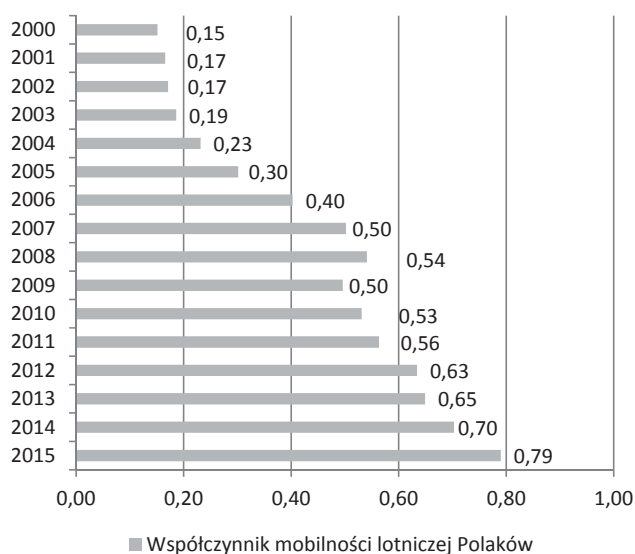


Źródło: Pancer-Cybulska i in. (2014), s. 98.

Należy zauważyć, że współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa jest wskaźnikiem prostym i łatwo interpretowalnym. Jednak ta jego prostota wiąże się z pewnymi niebezpieczeństwami, a nawet możliwością dokonania błędnych interpretacji i oceny sytuacji. Po pierwsze, w statystyce lotniczej każdy pasażer liczony jest niejako dwukrotnie: jako przylatujący oraz wylatujący. Z jednej strony, aby uzyskać rzeczywisty wskaźnik obrazujący statystyczną liczbę osób korzystających z transportu lotniczego, należałoby podzielić współczynnik przez dwa. Z drugiej strony, w przypadku podróży lotniczych pomiędzy lotniskami krajowymi osoba liczona jest

dotatkowo podwójnie: jako wylatująca na jednym lotnisku w Polsce oraz jako przylatująca na drugim lotnisku krajowym. Dodatkowo, choć parametr ten nazywany jest czasami w literaturze przedmiotu współczynnikiem mobilności lotniczej mieszkańców kraju, to jednak taka interpretacja może okazać się mylna w przypadku dużego ruchu przyjazdowego (Huderek-Glupska, 2011, s. 151). Sytuacja taka występuje np. w krajach basenu Morza Śródziemnego (głównie Hiszpania), które notują wysokie wartości współczynnika mobilności lotniczej w wyniku dużego udziału turystycznego ruchu przyjazdowego (Augustyniak, 2012, s. 36). Duże znaczenie dla kształtowania się współczynnika mają również uwarunkowania geograficzne. Najwyższe wartości współczynnika notują kraje wyspiarskie i skandynawskie (rys. 3). Wynika to m.in. z izolacji geograficznej krajów wyspiarskich, niskiej gęstości zaludnienia półwyspu skandynawskiego, dużych odległości między skupiskami ludzkimi oraz braku alternatywy dla szybkiego transportu lotniczego (Augustyniak, 2012, s. 36; Huderek-Glupska, 2011, s. 151; Ishutkina, Hansman, 2009, s. 61).

Rysunek 4. Współczynnik mobilności lotniczej w Polsce w latach 2000–2015



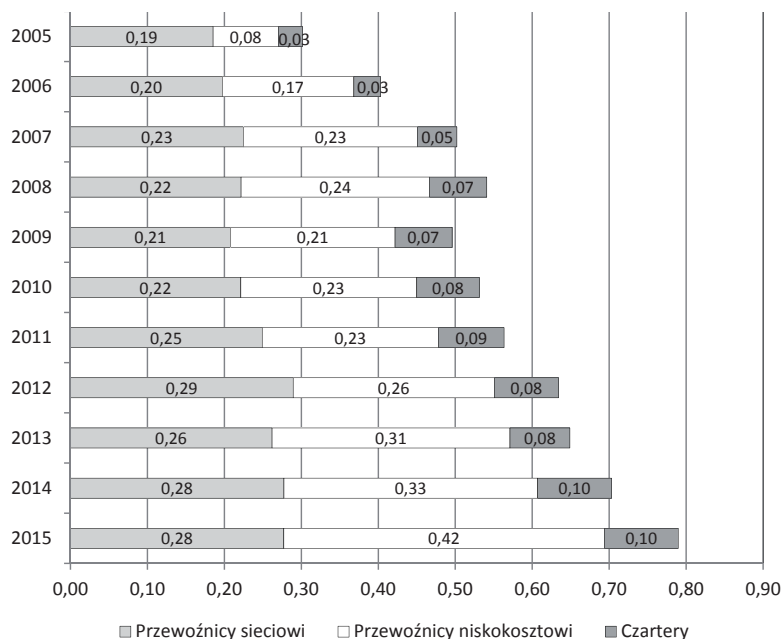
Źródło: jak pod tab. 2.

Współczynnik mobilności lotniczej, mimo swoich niedoskonałości, jest w polskiej literaturze przedmiotu, a także oficjalnych dokumentach rządowych przywoływany stosunkowo często. Studia literatury zagranicznej pod kątem wykorzystania tego wskaźnika w anglojęzycznych publikacjach naukowych na świecie przyniosły jednak ograniczone rezultaty. Kategoria mobilności lotniczej (*air mobility*) pojawiała się głównie w odniesieniu do lotniczej mobilności armii (Owen, 2013; Cheng, 1994; Hazdra, 2001) i definiowana była jako „przemieszczanie oraz dostarczanie personelu, ładunków cargo lub paliwa transportem powietrznym oraz przez latające cysterny” (samoloty umożliwiające tankowanie innym samolotom w trakcie lotu) (Owen, 2013, s. 6). Problematyka mobilności w połączeniu z zagadnieniami związanymi z lotnictwem cywilnym pojawia się w literaturze anglojęzycznej w kontekście omawiania koncepcji „mobilności zrównoważonej” (Banister, 2000) lub w znaczeniu ogólnym oraz zjawiska społeczno-gospodarczego (Senguttuvan, 2006; Ishutkina, Hansman, 2009; Tłoczyński, 2016b). Ishutkina i Hansman (2009) analizują natomiast dodatkowo w swojej pracy powiązania i zależności pomiędzy współczynnikiem mobilności lotniczej społeczeństwa a poziomem rozwoju gospodarczego kraju mierzonego wskaźnikiem PKB per capita (Ishutkina, Hansman, 2009, s. 61).

3. Zmiany współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce i jego struktura

Wartość WML w latach 2000–2015 wzrosła pięciokrotnie, co zostało omówione powyżej. Jednak oprócz zmian ilościowych na polskim rynku lotniczym po 2004 roku mieliśmy również do czynienia ze zmianami jakościowymi. Rodzą się więc pytania, po pierwsze o strukturę WML oraz o to, jak zmiany jakościowe na rynku oddziaływały na wartość współczynnika. Na rysunkach 5 i 6 zaprezentowano strukturę współczynnika mobilności lotniczej polskiego społeczeństwa w latach 2005–2015. Analizując strukturę WML na przestrzeni 11 lat, należy zwrócić uwagę na dużo większą dynamikę zmian współczynnika liczonego odrębnie dla przewoźników niskokosztowych. Jego wartość zwiększyła się ponad pięciokrotnie w latach 2005–2015 z 0,08 do 0,42. W tym samym okresie współczynnik mobilności liczony jedynie dla przewoźników sieciowych zwiększył się o ok. 50% (analogicznie z 0,19 do 0,28). Odnotowano również zwiększenie współczynnika mobilności społeczeństwa liczonego odrębnie dla segmentu przewozów czarterowych (z 0,03 do 0,10).

Rysunek 5. Struktura współczynnika mobilności lotniczej w Polsce w latach 2005–2015



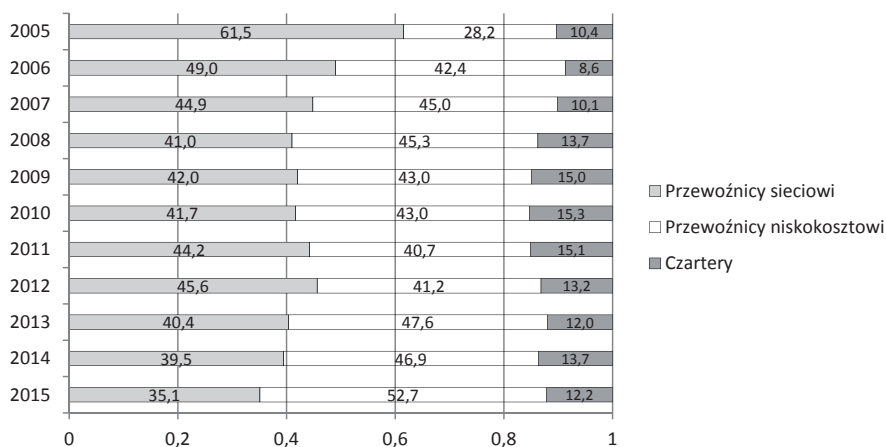
Źródło: jak pod tab. 2.

Wyraźny jest też wzrost udziału przewoźników niskokosztowych w całkowitej wartości WML: z 28,2% w 2005 r. do 52,7% w 2015 roku (rys. 6). Udział przewoźników sieciowych sukcesywnie spadał, natomiast stopień oddziaływania przewoźników czarterowych na WML zmieniał się bez wyraźnego jednoznacznego trendu.

W tabeli 3 zaprezentowano przyrosty względne łańcuchowe WML w Polsce w latach 2005–2015, obrazujące dynamikę zmian w procentach ogólnego współczynnika mobilności lotniczej oraz dla poszczególnych typów przewoźników. Spadek wartości ogólnego WML (obliczonego na podstawie danych o całkowitym ruchu pasażerskim) zanotowano jedynie w 2009 roku. Zmiany liczone dla poszczególnych typów przewoźników były bardziej zróżnicowane. W obszarze przewozów czarterowych zanotowano spadek wartości WML w stosunku do roku poprzedniego jedynie w roku 2013. W kryzysowym dla całego rynku lotniczego w Polsce roku 2009 liczba pasażerów utrzymała się na prawie niezmiennym poziomie. Należy zwrócić szczególną uwagę na różnice pomiędzy przewoźnikami sieciowymi i niskokosztowymi.

Wzrosty wartości WML liczone rok do roku dla przewoźników niskokosztowych są dla większości lat w badanym okresie wyższe niż wzrosty wartości WML dla przewoźników sieciowych. Dodatkowo przewoźnicy niskokosztowi zanotowali spadek wartości współczynnika tylko w jednym, kryzysowym 2009 roku, natomiast przewoźnicy sieciowi również w 2008 i 2013 (tab. 3).

Rysunek 6. Struktura współczynnika mobilności lotniczej w Polsce w latach 2005–2015 w procentach



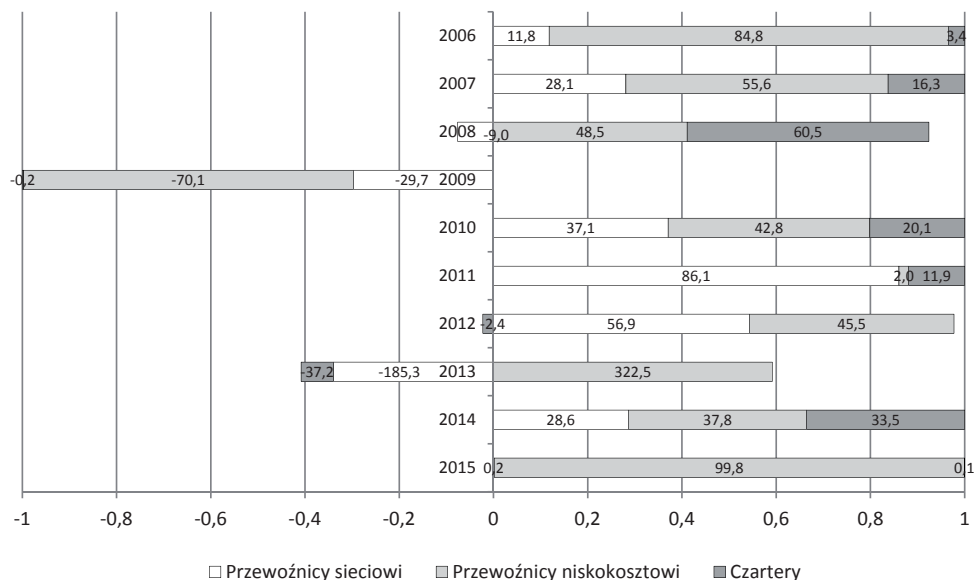
Źródło: jak pod tab. 2.

Tabela 3. Dynamika zmian współczynnika mobilności lotniczej w Polsce w latach 2005–2015 ogółem i dla poszczególnych typów przewoźników (rok do roku) w procentach

Lata	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014
Ogółem	33,7	24,6	7,7	-8,3	7,1	6,1	12,6	2,3	8,3	12,5
w tym										
przewoźnicy sieciowi	6,5	14,1	-1,5	-6,0	6,3	12,5	16,2	-9,5	5,9	0,1
przewoźnicy niskokosztowi	101,4	32,3	8,3	-12,9	7,1	0,3	14,0	18,3	6,6	26,5
czartery	11,1	46,5	46,2	-0,1	9,6	4,7	-2,0	-6,6	23,3	0,1

Źródło: jak pod tab. 2.

Rysunek 7. Udział poszczególnych typów przewoźników w zmianach współczynnika mobilności lotniczej w Polsce w latach 2005–2015 (rok do roku) w procentach



Źródło: jak pod tab. 2.

Analiza danych przedstawionych w powyższej tabeli (tab. 3) została rozwinęta, a kolejna jej odsłona została zaprezentowana na rysunku 7, na którym przedstawiono w formie graficznej procentowy udział poszczególnych typów przewoźników w zmianach WML w badanym okresie. O ile przewoźnicy niskokosztowi zanotowali spadek WML tylko dla jednego roku (2009), to należy zauważyć, że ich negatywny wpływ na kształtowanie się wartości ogólnego współczynnika w tym roku był znacznie wyższy niż przewoźników sieciowych (spadek WML wynikał w ok. 70% ze spadku liczby pasażerów linii niskokosztowych i jedynie w niecałych 30% ze spadku liczby pasażerów przewoźników sieciowych). Sytuacja taka może być tłumaczona na dwa sposoby. Z jednej strony wynika to z większej elastyczności przewoźników niskokosztowych w kształtowaniu siatki swoich połączeń i możliwości szybszej reakcji na zmieniającą się sytuację ogólnogospodarczą (światowy kryzys, który wybuchł w 2008 r.), z drugiej strony z różnicy w profilu pasażerów korzystających z tanich połączeń lotniczych i oferty przewoźników sieciowych. Pa-

sażerowie korzystający z połączeń niskokosztowych podróżują głównie w celach turystycznych i odwiedzin u rodziny i przyjaciół, natomiast popyt na przewozy linii tradycyjnych generowany jest w większej części przez ruch biznesowy, który cechuje się mniejszą elastycznością. Uwagę przyciągają również dane za 2015 rok, w którym wzrost wartości WML był w niemal 100% wygenerowany przez przewozy niskokosztowe.

Podsumowanie

Analiza zmian WML przedstawiona w niniejszym opracowaniu pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków. Współczynnik mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce sukcesywnie wzrasta od momentu wejścia kraju do UE (z wyjątkiem 2009 r.). Na przestrzeni 10 ostatnich lat zanotowano trzykrotny jego wzrost. Pomimo tego oraz faktu, że udział rynku polskiego w europejskim rynku transportu lotniczego w latach 2004–2013 wzrósł ponad czterokrotnie (wzrost z 0,653% w 2004 r. do 2,692% w 2013; Tłoczyński, 2014a, s. 247–249), to wciąż jest on jednym z najniższych w Europie.

Udział przewoźników niskokosztowych w kształtowaniu poziomu WML wzrósł z 28% w 2005 roku do 52,7% w 2015. Oddziaływanie LCC na zmiany współczynnika w badanym okresie było niewątpliwie pozytywne i wynikało z powiększania się udziału przewoźników niskokosztowych w polskim rynku lotniczym, lecz jednocześnie było zróżnicowane w poszczególnych latach. Zauważyć można pewną prawidłowość, że w latach prosperity udział LCC we wzroście WML jest większy niż przewoźników sieciowych i czarterowych, natomiast w latach kryzysu silniejszy jest ich wpływ na spadek wartości tego wskaźnika. Hipoteza badawcza postawiona we wstępie, że na zmiany współczynnika mobilności lotniczej społeczeństwa w Polsce po 2004 roku (wzrost) największy wpływ miał rozwój na polskim rynku przewoźników niskokosztowych, nie może być więc zweryfikowana jednoznacznie pozytywnie.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że ze względu na niewielką skalę zmian ludności kraju, analiza struktury WML i oddziaływania poszczególnych typów przewoźników na zmiany wartości WML, obrazującego poziom rozwoju polskiego rynku, jest tożsama z analizą struktury ruchu lotniczego. Analiza współczynnika mobilności lotniczej, który zjawisko rozwoju rynku lotniczego w Polsce (wzrost

liczby pasażerów) łączy z aspektem społecznym (odniesienie liczby pasażerów do liczby mieszkańców kraju) daje jednak nieco większe możliwości interpretacyjne niż przy analizowaniu jedynie struktury ruchu. Są m.in. podstawy do stwierdzenia, że statystyczny Polak korzysta z transportu lotniczego w dużo większym stopniu niż miało to miejsce przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, czy że mobilność lotnicza społeczeństwa wzrosła w badanym okresie w głównej mierze dzięki rozwojowi na rynku przewoźników niskokosztowych. Analiza czynników oddziałujących na wzrost współczynnika mobilności lotniczych społeczeństwa polskiego może być przedmiotem kolejnych analiz i publikacji.

Literatura

- Analizy rynku lotniczego za lata 2004–2015* (2016). Urząd Lotnictwa Cywilnego. Pobrane z: www.ulc.gov.pl (25.06.2016).
- Augustyniak, W. (2012). *Efektywność polskich regionalnych portów lotniczych*, praca doktorska. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Banister, D. i in. (2000). *European Transport Policy and Sustainable Mobility*. London–New York: Routledge.
- Cheng, C.C.S. (1994). *Air Mobility. The Development of a Doctrine*. Westport, Connecticut, London: Praeger Publishers.
- Hazdra, R.J. (2001). *Air mobility the key to the United States national security strategy*. Alabama USA: Air University Press, Maxwell Air Force Base.
- Huderek-Glapska, S. (2011). *Wpływ portu lotniczego na rozwój gospodarki regionu*, praca doktorska. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- IATA Fact Sheet. Industry Statistics* (2007), IATA – International Air Transport Association. Pobrane z: www.iata.org (20.05.2012).
- Ishutkina, M.A., Hansman, R.J. (2009). *Analysis of the Interaction between Air Transportation and Economic Activity: A Worldwide Perspective*. Report No. ICAT-2009-2, MIT International Center for Air Transportation (ICAT). Cambridge USA.
- Jankiewicz, J., Huderek-Glapska, S. (2016). The air transport market in Central and Eastern Europe after a decade of liberalisation – Different paths of growth. *Journal of Transport Geography*, 50, 45–56.
- Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 31 XII 2015 r.* (2016). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

- Olipra, Ł. (2008). Rynek transportu lotniczego i rozwój infrastruktury w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej. W: M. Klamut (red.), *Spójność czy konkurencyjność: dylemat polityki Unii Europejskiej*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 19.
- Olipra, Ł. (2011). Tanie linie lotnicze – nowa „jakość” w przewozach lotniczych w Unii Europejskiej. *Ekonomia*, 4 (16).
- Owen, R.C. (2013). *Air Mobility. A Brief History of the American Experience*. Washington D.C.: Potomac Books, University of Nebraska.
- Pancer-Cybulska, E. i in. (2014). *Transport lotniczy a regionalne rynki pracy w Polsce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Pijet-Migoń, E. (2012). *Zmiany rynku lotniczych przewozów pasażerskich w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego nr 25. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych* (2007). Warszawa: Ministerstwo Transportu.
- Rocznik demograficzny 2015* (2015). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Senguttuvan, P.S. (2006). *Fundamentals of Air Transport Management*. New Delhi: Excell Books.
- Tłoczyński, D. (2014a). Przemiany na polskim rynku usług transportu lotniczego. Bilans 10 lat w Unii Europejskiej. W: E. Załoga, *Infrastruktura transportu dla rozwoju regionów z perspektywy dziesięciolecia członkostwa w Unii Europejskiej* (s. 247–252). Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 843, Problemy Transportu i Logistyki nr 28. Szczecin.
- Tłoczyński, D. (2014b). *Accessibility jako instrument kształtowania polskiego rynku usług transportu lotniczego* (s. 371–383). Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 348. Wrocław.
- Tłoczyński, D. (2016a). *Konkurencja na polskim rynku usług transportu lotniczego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Tłoczyński, D. (2016b). Mobility management in Poland’s air transport industry. *International Journal of Management Cases*, 18 (2).

STRUCTURE CHANGES OF THE AIR MOBILITY FACTOR OF THE SOCIETY AFTER POLISH ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Abstract

The air transport market in Poland noted a very dynamic development after Polish accession to the European Union, mainly in the area of growing number of passengers. The increase in passengers number caused simultaneously increase of the value of the air mobility factor of the society. Changes in the structure of the air transport mobility factor in Poland in the period 2005-2015 are analyzed in this article. Based on the analysis the author attempts to answer the question: what (which of the distinguished groups of air carriers) is responsible for a dynamic development of the air transport market in Poland. The research hypothesis, that the most significant impact on changes of the air mobility factor of the society (increase) has had the development of low-cost carriers on the Polish market is also verified. Results of the analysis do not allow for a unequivocal positive verification of the research hypothesis, although the influence of low-cost airlines on the increase in the number of air transport passengers in Poland in the studied period is significant and undoubted. Research methods used in the study include basic statistical measures and inductive reasoning. Analyzed data has been taken from official statistic of the Polish Main Statistical Office and Civil Aviation Authorities.

Translated by Łukasz Olipra

Keywords: air transport, air mobility factor of the society, low-cost carriers, network carriers, charters

Kody JEL: L93, O18, R41



Ewa Pancer-Cybulska*

Ewa Szostak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PROBLEMY ROZWOJU INTELIGENTNYCH MIAST W POLSCE

Streszczenie

W okresie programowania 2014–2020 w polityce spójności UE wyraźna jest tendencja wzmacniania roli miast. W Polsce uchwalono dokument Krajowa Polityka Miejska 2023, który wskazuje na wagę i rolę miast w generowaniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy. Celem artykułu jest wskazanie problemów i uwarunkowań rozwoju miast inteligentnych w Polsce. Badania oparto na studiach literatury przedmiotu oraz analizie dokumentów krajowych i UE dotyczących polityki miejskiej. Do problemów funkcjonowania miast zalicza się m.in. zjawisko rozlewania miast, wyludniania śródmieść, rosnące zatłoczenie dróg i zanieczyszczenie środowiska, niestabilność otoczenia gospodarczego w gospodarce globalnej, zjawisko starzejącego się społeczeństwa. Strategicznym celem Krajowej Polityki Miejskiej 2023 jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy, a także poprawienie jakości życia mieszkańców. Wnioski płynące z analizy tych dokumentów wskazują jednoznacznie, że rozwój miasta w XXI wieku powinien być podporządkowany koncepcji miast inteligentnych.

Słowa kluczowe: inteligentne miasto, ranking inteligentnych europejskich miast, polityka spójności, krajowa polityka miejska

* E-mail: ewa.pancer-cybulska@ue.wroc.pl.

** E-mail: ewa.szostak@ue.wroc.pl.

Wprowadzenie

Rozważania dotyczące miasta, procesów jego rozwoju przestrzennego, ekonomicznego i społecznego czy roli w gospodarce są od dawna prowadzone na gruncie różnych dyscyplin, począwszy od urbanistyki, a na ekonomii kończąc. Miasto od starożytności pełni bowiem różne funkcje – obronne, polityczne, administracyjne, gospodarcze, społeczne, edukacyjne, usługowe czy kulturalne, co zawsze było i jest nadal przejawem jego bogactwa, świetności i zdolności adaptacyjnych. Współcześnie prowadzone analizy miast dotyczą głównie ich problemów demograficznych, socjologicznych, zarządzania kryzysowego czy ekologii i mają na celu odróżnienie miast inteligentnych od pozostałych. Uznaje się bowiem, że tylko takie miasta są w stanie sprostać wyzwaniom globalnej gospodarki XXI wieku. Miasto inteligentne to przestrzeń, w której sfera gospodarcza, społeczna, naukowa, kulturalna, ekologiczna współdziałają ze sobą i przenikają się zarówno dla stworzenia lepszych warunków gospodarowania, jak i życia mieszkańców. W analizach prowadzonych w krajach UE w obszarze inteligentnych miast i regionów dominują aspekty zastosowań rozwiązań informatycznych w zarządzaniu transportem publicznym, płynności ruchu drogowego czy energetyki miejskiej, co wiąże się z wdrażaniem strategii Europa 2020, ale nie stanowi panaceum na istotne problemy współczesnych miast (Szostak, 2015, s. 211).

Funkcjonowanie miast jest przede wszystkim zagadnieniem o znaczeniu praktycznym, ale stanowi też przedmiot badań w wymiarze teoretycznym, analiz statystycznych oraz porównań i rankingów o zasięgu krajowym czy europejskim. Podstawowym warunkiem tworzenia spójnych koncepcji rozwoju miast jest przejrzystość terminologiczna, o którą jednak trudno, gdyż w literaturze pojawiają się miasta zrównoważone, inteligentne, uczące się, a także smart – w kontekście innowacyjności, kreatywności i gospodarki opartej na wiedzy. Takie podejście potwierdza wieloaspektowość i wielopłaszczyznowość problematyki inteligentnych miast, która obejmuje zagadnienia humanistyczne i społeczne, jak również przyrodnicze, techniczne i logistyczne (Gotlib, Olszewski, 2016; Nowakowska, Przygodzki, Rzeńca, 2016; Stawasz, Sikora-Fernandez, 2015). Zastanawia wielość określeń w sytuacji, gdy w istocie mamy do czynienia z jednakowym podejściem oraz diagnozą funkcjonowania i rozwoju miast w Europie. Potwierdzeniem jest także przyjęta w Polsce koncepcja polityki miejskiej (Krajowa Polityka Miejska 2023, KPM).

Celem artykułu jest ukazanie najważniejszych problemów i uwarunkowań rozwoju miast inteligentnych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem ram wyznaczonych przez unijną politykę miejską w okresie programowania 2014–2020. Problemy miast w Polsce zostaną przedstawione w porównaniu do innych miast europejskich oraz na tle krajowej polityki miejskiej. Analizy oparto na studiach literatury przedmiotu oraz dokumentów krajowych i unijnych, dotyczących polityki miejskiej. Artykuł został podzielony na cztery części, w których omawia się kolejno: miejsce polskich miast w rankingu inteligentnych miast europejskich, problemy funkcjonowania współczesnych miast, podstawowe założenia polityki miejskiej w wymiarze europejskim i w Polsce.

1. Ranking inteligentnych miast w Europie

Narzędzia oceny stopnia inteligencji miast¹ zaproponował w 2007 roku Uniwersytet Techniczny w Wiedniu, który współpracował z kilkoma międzynarodowymi ośrodkami akademickimi oraz partnerami ze sfery prywatnej i publicznej. Od 2015 roku dostępna jest IV wersja modelu dla miast o populacji 300 tys. – 1 mln mieszkańców (poza wcześniejszymi wersjami dla miast o populacji 100–500 tys.). W modelu wykorzystuje się dane dotyczące sześciu obszarów funkcjonowania współczesnych miast:

- 1) inteligentna konkurencyjna gospodarka;
- 2) inteligentne społeczeństwo (kapitał społeczny i ludzki) – inicjatorzy zmian;
- 3) inteligentne zarządzanie, współdziałanie;
- 4) inteligentna mobilność (transport i ICT);
- 5) inteligentne środowisko (zasoby naturalne);
- 6) inteligentne życie (jakość życia);

Każdy obszar jest charakteryzowany przez kilka kluczowych zmiennych (cech, składowych), których oddziaływanie jest oczywiste w przeciwieństwie do możliwości ich pomiaru (tab. 1).

¹ Pobrane z: <http://www.smart-cities.eu> (20.06.2016 r.)

Tabela 1. Składowe modelu europejskich miast inteligentnych (European Smart City Model)

Inteligentna, konkurencyjna gospodarka	Inteligentne społeczeństwo (kapitał społeczny i ludzki) – inicjatorzy zmian	Inteligentne zarządzanie, współdziałanie	Inteligentna mobilność (transport i ICT)	Inteligentne środowisko (zasoby naturalne)	Inteligentne życie (jakość życia)
– duch innowacyjności – przedsiębiorczość – gospodarka i znaki towarowe – wydajność – elastyczność rynku pracy – powiązania międzynarodowe – zdolność do zmian	– poziom kwalifikacji i wykształcenia – skłonność do uczenia się przez całe życie – różnorodność społeczna i etniczna – kreatywność – kosmopolityzm – udział w życiu publicznym	– współdziałanie w procesie decyzyjnym – usługi publiczne i społeczne – przejrzystość zarządzania – strategia i perspektywy	– dostępność lokalna – dostępność międzynarodowa – poziom rozwoju i jakość infrastruktury ICT; zrównoważone, innowacyjne i bezpieczne systemy transportowe	– atrakcyjność z punktu widzenia warunków naturalnych – skażenie – ochrona środowiska – zrównoważone zarządzanie zasobami – optymalizacja zużycia energii	– placówki kultury – warunki zdrowotne – bezpieczeństwo – jakość warunków mieszkaniowych – placówki oświatowe – atrakcyjność turystyczna – spójność społeczna

Źródło: *Przyszłość miast, miasta przyszłości. Strategie i wyzwania, innowacje społeczne i technologiczne* (2013), s. 28.

Udział w rankingu wiąże się ze spełnieniem przez dane miasto wyznaczonych warunków (m.in. wymagany jest dostęp do baz danych statystycznych). Kryteria przyjęte do badania w 2014 roku miast europejskich to: średnia wielkość (z populacją 100–500 tys.) lub duża (0,5–1,5 mln mieszkańców) oraz istnienie w mieście co najmniej jednej wyższej uczelni.

Statystyczną analizę porównawczą (SAP) przeprowadzono w sześciu wymienionych obszarach opisanych przez 81 wskaźników. Wszystkie te zmienne podlegały prostej standaryzacji w wyniku podzielenia indywidualnych odchyleń od średniej wyliczonej dla badanej grupy miast (dodatnich i ujemnych) przez odchylenie standardowe. W efekcie wynikowe wskaźniki dodatnie dotyczą kategorii, w których miasta są powyżej średniej dla całej grupy, a ujemne – poniżej.

W badaniu z 2014 roku wzięto pod uwagę 77 miast, w tym 6 z Polski, które zajęły odległe miejsca w rankingu: Rzeszów (55. miejsce), Szczecin (56.), Byd-

goszcz (62.), Białystok (66.), Kielce (68.) i Suwałki (70.)². W kategorii gospodarczej najlepszą pozycję ma Bydgoszcz (60.), w kategorii kapitału ludzkiego Szczecin (62.), w kategorii zarządzania Białystok (45.), w kategorii mobilności – Bydgoszcz (50.), w kategorii środowiska naturalnego – Szczecin (47.), w kategorii warunków życia – Rzeszów (50.) (Pobrane z: <http://www.smart-cities.eu/?cid=3&ver=3>).

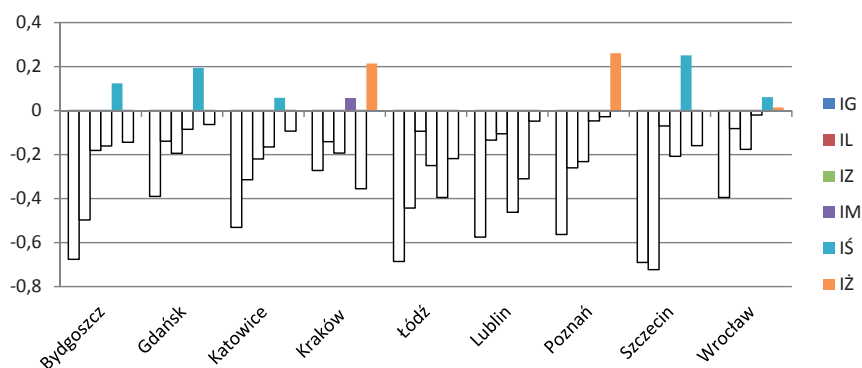
W badaniu w 2015 roku przyjęto, że liczba mieszkańców miasta³ wynosi od 300 tys. do 1 mln, miasta są wymienione w bazie „Urban Audit” oraz dostępność wskaźników wynosi ponad 80%. W 2015 roku w rankingu znalazł się komplet polskich miast o populacji od 300 tys. do 1,5 mln mieszkańców: Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Lublin, Poznań, Szczecin i Wrocław (por. rys. 1). W zakresie gospodarki najlepszą pozycję wśród polskich miast zajmuje Kraków ze wskaźnikiem $-0,272$, co w porównaniu do np. Antwerpii ($0,351$) czy Goeteborga ($0,625$) wskazuje na duże ograniczenia (zacofanie) i wyzwania, jakie stoją przed polskimi miastami. Najlepszą pozycję w obszarze inteligentnego społeczeństwa zajmuje Wrocław ($-0,082$), a następnie Lublin ($-0,134$) i Gdańsk ($-0,139$), a np. wskaźnik dla duńskiego Aarhus (najbardziej inteligentnego miasta) wyniósł $1,381$. Inteligentnym zarządzaniem i środowiskiem wyróżnia się Szczecin, a mobilnością Kraków, najwyższy wskaźnik inteligentnego życia odnotowały Poznań ($0,261$) i Kraków ($0,214$).

Przedstawiony ranking posiada typowe wady badania taksonomicznego (m.in. dobór zmiennych i ich wag, sztuczny charakter wskaźników), ale pozwala uwypuklić istniejące różnice między miastami. Należy zadać pytanie o znaczenie wyników rankingu, czy mają jedynie walory poznawcze, czy też mogą być wykorzystane w procesie budowy strategii rozwoju miast, kto i do jakich celów może lub powinien wykorzystać informacje zawarte we wskaźnikach? Czy polskie miasta są inteligentne, innowacyjne, czy sprzyjają rozwojowi, czy jest to rozwój zrównoważony, czy przekłada się na jakość życia mieszkańców? Jakie problemy funkcjonowania miast wymagają najszybszego rozwiązania? Wydaje się, że ranking jednak posiada nie tylko walory poznawcze, ale i aplikacyjne. Identyfikuje względne

² Suwałki stanowiły wyjątek od generalnej zasady, gdyż liczą poniżej 100 tys. mieszkańców.

³ Według podstawowej definicji miasta Urban Audit, zob. szerzej: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_cities_%E2%80%93_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition#Definition_of_a_city

Rysunek 1. Inteligentne miasta w Polsce w 2015 roku według wskaźnika smart cities



Legenda: IG – Inteligentna gospodarka, IL – Inteligentne społeczeństwo, IZ – Inteligentne zarządzanie, IM – Inteligentna mobilność, IŚ – Inteligentne środowisko, IŻ – Inteligentne życie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Smart Cities 4.0 (2015).

Pobrane z: <http://www.smart-cities.eu> (11.05.2016)

przewagi i względne słabości (zapóźnienia) w poszczególnych sferach. Wyniki możemy analizować w dwóch ujęciach – europejskim i krajowym. Spośród 54 wskaźników (6 składowych modelu razy 9 miast) tylko 8 przyjęło wartości dodatnie, a aż 46 – ujemne. Odzwierciedla to poziom zapóźnienia w stosunku do bogatszych miast Europy Zachodniej, które stanowiły większość badanej grupy. Nie stanowi zaskoczenia, że najniższe wskaźniki odnoszą się do inteligentnej gospodarki, gdyż decydujący wpływ na niemal wszystkie jej składowe ma wielkość PKB per capita. Wysoka korelacja tego czynnika odnosi się też do inteligentnego społeczeństwa, ale nasuwają się tu jednoznaczne wnioski aplikacyjne – samorządy Szczecina, a także Bydgoszczy i Łodzi powinny zintensyfikować działania w tej sferze (z użyciem środków własnych, krajowych i unijnych). Na płaszczyźnie porównań krajowych jeszcze silniej dostrzegamy sfery zapóźnienia niektórych miast. Średnie miasta na tle większych (poza Łodzią) są słabiej rozwinięte, gorzej wyposażone w zasoby, czasem nie posiadają odpowiednich rozwiązań organizacyjnych. Warunkiem użyteczności przeprowadzonych badań jest szerokie upowszechnienie ich wyników oraz realne możliwości ekonomiczne i determinacja władz samorządowych w pokonywaniu zidentyfikowanych barier rozwojowych.

2. Problemy funkcjonowania współczesnych miast

Jednym z największych problemów jest zjawisko rozlewania miast, które jest charakterystyczne dla Europy Środkowej i Wschodniej oraz Południowej. Zjawisko odwrotne natomiast obserwuje się w miastach Wielkiej Brytanii, Niemiec, Austrii i północnych Włoch, gdzie miasta w granicach administracyjnych rosły szybciej niż ich przedmieścia, oraz w Warszawie i Pradze. Kolejnymi zjawiskami niepokojącymi i wymagającymi aktywnych działań (poza rozlewaniem się polskich miast i wydłużaniem się czasu dojazdu do pracy) są w obszarze publicznego transportu drogowego rosnące zatłoczenie dróg i zanieczyszczenie środowiska. Dotkliwym problemem jest zmniejszająca się przepustowość, co dotyczy takich miast, jak: Wrocław, Kraków, Łódź i Poznań. Pewnym rozwiązaniem problemu płynności ruchu jest budowa inteligentnego transportu publicznego.

Wyzwaniem dla miast jest niestabilność otoczenia gospodarczego w gospodarce globalnej, wymagająca elastyczności i ciągłych dostosowań w obszarze zarządzania, gospodarki i społeczeństwa. Szacuje się, że w bieżącym stuleciu 70% populacji przeniesie się do miast. Ponadto wzrastająca fala imigracji o odmiennych wartościach kulturowych i religijnych stanowi wyzwanie społeczne, ale też wymaga podejmowania działań w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa i rynku pracy. Na uwagę zasługuje ciągły wzrost liczby turystów. Liczba turystów na świecie w 2014 roku wyniosła 1,135 mld osób (wzrost o 4,4% w stosunku do 2013 roku), a w Europie 584 mln, co stanowiło aż 51% wszystkich turystów (UNWTO Annual Report 2014, s. 15). Świadomy wybór kierunków podróży przez turystów to z jednej strony potencjalny dochód dla danego miejsca (obszaru), ale też poważne wyzwanie. Odpowiedzią może być np. wdrożenie idei crowdsourcingu⁴ jako innowacyjnego narzędzia budowy miejskiej oferty turystycznej. Kolejnym ważnym aspektem tworzonych i realizowanych strategii rozwoju miast jest zjawisko starzejącego się społeczeństwa. Liczba osób w wieku powyżej 80 lat gwałtownie rośnie i podwaja się co 25 lat. Szacuje się, że w ciągu najbliższych 30 lat ta grupa wiekowa będzie stanowić ponad 10% populacji wielu miast UE (*Miasta przyszłości*, 2011, s. 29).

Rozwiązania techniczne, informatyczne, technologiczne, inteligentne systemy zarządzania ruchem, bezpieczeństwem, nowoczesny transport publiczny czy wolny

⁴ Crowdsourcing – korzystanie z wiedzy i doświadczenia, zazwyczaj rozproszonego tłumu, z wykorzystaniem urządzeń mobilnych. Jest to jeden z elementów upowszechniającej się nowej gospodarki społecznej.

dostęp do łączy internetowych są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do stworzenia inteligentnego miasta. Inteligentne społeczeństwo to zasób najcenniejszy z punktu widzenia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Takie społeczeństwo to suma indywidualności zgłaszająca nowe, coraz wyższe i bardziej zróżnicowane potrzeby. To również społeczeństwo wykształcone, obserwujące i oceniające bieżące standardy zarządzania miastem. Problemem w Polsce jest, aby społeczeństwo świadomie pełniło funkcję inteligentnego społeczeństwa w rozwoju miast, która przejawiać się będzie w inicjatywach i aktywności mieszkańców, ich współdziałaniu z władzami, światem nauki, kultury i przedsiębiorcami, czyli w budowie kapitału społecznego.

Aby realizować ideę miasta inteligentnego, konieczne są również zmiany legislacyjne. Zbyt małe uprawnienia władz gmin w niektórych obszarach powodują m.in. ograniczenia w zakresie ochrony środowiska. Dotyczy to np. braku uprawnień do podnoszenia opłat parkingowych powyżej określonych ustawowo pułapów czy wprowadzania zachęt finansowych wspierających ekologiczne budownictwo (*Przyszłość miast*, s. 22). To są tylko niektóre ograniczenia o charakterze prawnym (regulacyjnym). Poważniejsze konsekwencje wynikają z ograniczeń finansowych (realnych). Poziom zadłużenia średnich i dużych polskich miast sukcesywnie wzrastał, co wymusiło zastosowanie programów oszczędnościowych (m.in. wymagane przez rząd wieloletnie prognozy finansowe) i poważne ograniczenia inwestycyjne, następujące zwłaszcza po 2013 roku.

Dotychczasowe działania podejmowane przez władze polskich miast były warunkowane głównie ich możliwościami finansowymi, ograniczonymi do funduszy europejskich. Powodowało to powielanie projektów, rozwiązań, pomysłów, co niekoniecznie wzmacniało potencjał endogeniczny zlokalizowany w danym mieście. Ograniczenia wynikające z zapisów programowych polityki spójności powodowały, że rola władz lokalnych często sprowadzała się tylko do administrowania kolejnymi przedsięwzięciami zamiast zarządzania rozwojem.

3. Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej

Specjalne traktowanie miast w ramach polityki spójności UE odbywało się dotychczas w ramach Inicjatywy Wspólnotowej URBAN, przekształconej po 2006 roku w program, jednak na liście beneficjentów znalazło się wyłącznie 70 miast

z krajów przyjętych do UE przed rokiem 2004. W obecnym okresie programowania 2014–2020 w polityce spójności UE wyraźna jest tendencja wzmacniania roli miast, co jest po części wynikiem ostatniego światowego kryzysu gospodarczego, który przerodził się w kryzys zadłużenia sektora finansów publicznych większości państw UE. Wsparcie rozwoju miast jest zapisane w dokumentach ujętych w pakiecie legislacyjnym UE (*Rozporządzenie PE i Rady*, 2013), w postaci przepisów odnoszących się do miast i obszarów miejskich. W gestii krajów członkowskich pozostawiono decyzje o sposobie kwalifikacji obszarów miejskich do wsparcia oraz szacunkowej wielkości alokacji środków na działania na poziomie krajowym, co zawiera się w 28 umowach partnerstwa. W programach operacyjnych określa się szacunkowe kwoty na działania władz miejskich odpowiedzialnych za realizację strategii zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. KE zapowiada tworzenie sieci na rzecz rozwoju obszarów miejskich w celu promocji budowy potencjału i wymiany doświadczeń z udziałem władz miejskich realizujących strategię zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz instytucji odpowiedzialnych za innowacyjne działania w tym obszarze. Przedstawia także wykaz wskaźników monitorujących rozwój miast.

Polityka spójności na lata 2014–2020 uległa reorientacji w kierunku wzmacniania efektów inwestycji ze środków UE i lepszego ich dostosowania do indywidualnych potrzeb regionów i miast. Zawiera się ona w dziesięciu punktach, z których jeden (7.) odnosi się do wzmocnienia wymiaru miejskiego⁵. Rozbudowa wymiaru miejskiego polityki spójności następuje dzięki określeniu minimalnych środków z EFRR i EFS (10% wartości funduszy) na realizację ukierunkowanych terytorialnie zintegrowanych projektów (dla 18 miejskich obszarów funkcjonalnych), zawierających działania wpisujące się w zrównoważony rozwój (*Polityka spójności na lata 2014–2020*, s. 8–9). Należy zauważyć, że unijna polityka miejska realizuje komplet 11 celów tematycznych ustalonych dla polityki spójności w latach 2014–2020.

Wobec stosowania odmiennych kryteriów nadawania praw miejskich, w dokumentach roboczych UE przyjęto nową klasyfikację zawierającą 3 kategorie jednostek dla celów polityki miejskiej. Są to: 1) miasta, 2) małe miasta i przedmieścia, 3) obszary wiejskie (European Commission, 2014). Zdefiniowanie jednostek osad-

⁵ 1) właściwe poziomy inwestycji w regionach, 2) ukierunkowany wzrost gospodarczy, 3) poczucie odpowiedzialności i wyniki, 4) warunki wstępne, które należy spełnić w celu uzyskania środków, 5) koordynacja działań, 6) uproszczenie procedur, 7) wzmocnienie wymiaru miejskiego, 8) współpraca transgraniczna, 9) spójność i zgodność, 10) instrumenty finansowe. Źródło: *Polityka spójności na lata 2014–2020*.

niczych służy także określeniu normatywnej podstawy aplikowania do KE o przyznanie środków na wsparcie innowacyjnych działań na rzecz rozwoju obszarów miejskich (*Rozporządzenie delegowane Komisji (UE)*, 2014).

4. Krajowa Polityka Miejska 2023

Pomimo znacznego zapóźnienia polskich miast w stosunku do miast europejskich, szczególnie skandynawskich, należy zwrócić uwagę na konieczność rozwiązywania przez nie takich samych bieżących problemów, które już istnieją lub wkrótce mogą się pojawić. Miasto inteligentne charakteryzuje myślenie i działanie długookresowe, oparte na spójnej strategii i uwzględnianiu potrzeb wszystkich interesariuszy, a jednocześnie odrębność i wyjątkowość – budujące jego markę. Inteligencja miast coraz częściej polega na tym, by lepiej wydawać ograniczone środki, wykorzystując zamiast kapitału finansowego kapitał społeczny i kreatywność mieszkańców (*Przyszłość miast*, 2013, s. 17). Ważne jest zatem, czy przyjęta w Polsce polityka miejska daje szanse i możliwości rozwiązania problemów rozwojowych miast. W ramach Krajowej Polityki Miejskiej 2023 (KPM) szczegółowo przedstawiono następujące wyzwania:

- racjonalne gospodarowanie przestrzenią (w tym zwłaszcza racjonalne jej planowanie i odwrócenie niekorzystnych trendów suburbanizacyjnych, czyli „rozlewania się miast”),
- dążenie do zrównoważonej mobilności miejskiej, a zwłaszcza preferowanie transportu ekologicznego (zbiorowego, rowerowego, ruchu pieszego),
- dążenie do zapewniania dostępnych, wysokiej jakości usług publicznych,
- rewitalizacja obszarów zdegradowanych na terenie miast;
- przygotowywanie miast do zmian klimatu, połączone z ochroną środowiska oraz radykalnym zwiększeniem efektywności energetycznej,
- stawianie czoła wyzwaniom demograficznym,
- wykorzystanie do rozwoju miast rosnącej aktywności mieszkańców,
- doskonalenie współpracy i współdziałania samorządów na terenie aglomeracji (miejskich obszarów funkcjonalnych).

Stosownie do wagi zdiagnozowanych problemów funkcjonalnych i rozwojowych, KPM koncentruje się na tych najważniejszych, ujętych w 10 wątków tematycznych: kształtowanie przestrzeni; partycypacja publiczna; transport i mobilność

miejska; niskoemisyjność i efektywność energetyczna; rewitalizacja; polityka inwestycyjna; rozwój gospodarczy; ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu; demografia; zarządzanie obszarami miejskimi.

Strategicznym celem Krajowej Polityki Miejskiej 2023 jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy, a także poprawienie jakości życia mieszkańców.

KPM dotyczy wszystkich miast, niezależnie od ich wielkości czy położenia. Wskazuje na ich wagę i rolę w generowaniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy. Rozwojowi miast musi towarzyszyć poprawa jakości życia mieszkańców – funkcjonowanie w przyjaznej, harmonijnej przestrzeni miejskiej z dostępem do wysokiej jakości usług publicznych.

Opisane powyżej tendencje zmian polityki UE wobec miast znajdują potwierdzenie w Umowie Partnerstwa, która reguluje współpracę Polski z UE w okresie 2014–2020 w ramach polityki spójności. Umowa wyodrębnia dwie kategorie jednostek: 1) miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne; 2) miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji. Umowa dedykuje im specjalne instrumenty, jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne albo kompleksowe działania rewitalizacyjne (*Programowanie perspektywy*, 2014, s. 217). Zgodnie z zasadami określonymi przez komisję polskie miasta mają zagwarantowane 5% udziału z puli środków przyznanych Polsce na cel „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” (czyli 3,8 mld z kwoty 76,8 mld euro w cenach 2013 r.) oraz w ramach drugiego, mniejszego komponentu kwotę 0,1 mld euro na „Innowacje w zrównoważonym rozwoju obszarów miejskich”.

Podsumowanie

Do problemów funkcjonowania miast zalicza się m.in. zjawisko rozlewania miast, wyludniania śródmieść, rosnące zatłoczenie dróg i zanieczyszczenie środowiska, niestabilność otoczenia gospodarczego w gospodarce globalnej, zjawisko starzejącego się społeczeństwa. W polskiej Umowie Partnerstwa zostały uwzględnione nowe unijne zasady dysponowania środkami na politykę miejską, a uchwalona KPM 2023 jest zgodna z koncepcją wspierania rozwoju miast, którą przyjęto w UE na lata 2014–2020. Wymiar miejski uznawany jest za zasadniczą część wymiaru terytorialnego, a miasta są traktowane jako oś państwa. W świetle polityki Mini-

sterstwa Rozwoju wymiar miejski polityki spójności nie ma charakteru wyrównawczego, gdyż uznaje się, że nawet w bogatej Warszawie istnieją dzielnice dotknięte problemami ekonomicznymi i społecznymi, wymagające specjalnego wsparcia. Tym samym unijna i krajowa polityka miejska ukierunkowane są na rozwiązywanie problemów i barier rozwojowych o charakterze nowoczesnym. Miasta traktowane są jako motory rozwoju regionów. Koncentracja Unii Europejskiej na realizacji 11 celów tematycznych polityki spójności (m.in. B + R oraz innowacje, technologie informacyjne, konkurencyjność, gospodarka niskoemisyjna, zrównoważony transport, trwałe i wysokiej jakości zatrudnienie, kształcenie, włączenie społeczne, zdolności instytucjonalne) wskazuje, że nie tylko miasta, ale także całe regiony powinny podlegać procesowi inteligentnego rozwoju. Diagnoza dokonana wobec 9 z 10 największych miast Polski przez Uniwersytet Techniczny z Wiednia pokazuje, że dystans rozpatrywany dla poszczególnych składowych inteligentnego rozwoju dzielący nasze miasta od zachodnioeuropejskich jest duży. Ale nasze aglomeracje nie są monolitem i ranking pozwala na identyfikację barier rozwojowych (wąskich gardeł) wymagających najbardziej skoncentrowanych działań. Jest to duże wyzwanie dla KPM, krajowych i regionalnych programów operacyjnych oraz dla działań podejmowanych przez samorządy w warunkach pogłębiających się ograniczeń finansowych.

Literatura

- A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation* (2014). Brussels: European Commission.
- Gotlib, D., Olszewski, R. (red.) (2016). *Smart City – Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. Pobrane z: <http://www.smart-cities.eu/?cid=3&ver=3> (11.05.2016).
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy* (2011). Bruksela: Komisja Europejska DG ds. Polityki Regionalnej.
- Nowakowska, A., Przygodzki, Z., Rzeńca, A. (red.) (2016). *EkoMiasto i społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Pancer-Cybulska, E. (2014). Miasta w polityce spójności Unii Europejskiej. *Studia i Prace WNEiZ. Gospodarka regionalna i międzynarodowa*, 37 (3).
- Polityka spójności na lata 2014–2020 (2013). *Panorama*, 48.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*. (2014). Warszawa: MliR.

- Przyszłość miast, miasta przyszłości. Strategie i wyzwania, innowacje społeczne i technologiczne* (2013). Raport ThinkTank sp. z o.o. Warszawa.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie EFRR i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006*, Dz. Urz. UE 2013 L 347.
- Stawasz, D., Sikora-Fernandez, D. (red.) (2015). *Zarządzanie w polskich miastach zgodnie z koncepcją smart city*. Placet.
- Szostak, E. (2015). Inteligentne specjalizacje w rozwoju regionu. W: *Zeszyty Naukowe UE w Katowicach*. Katowice.
- UNWTO Annual Report 2014*.

PROBLEMS OF SMART CITIES DEVELOPMENT IN POLAND

Abstract

The tendency of strengthening the role of cities in the EU Cohesion Policy is clear in the current programming period 2014–2020. The document: National Urban Policy 2023, which indicates the importance and the role of cities in generating economic growth and creating jobs has been adopted in Poland. The aim of this article is to identify problems and conditions for the development of smart cities in Poland. Research have been based on literature studies and analysis of the national and the EU urban policy documents. Problems of the functioning of cities include, among others, a phenomenon of towns' spillover, depopulation of city centers, increasing traffic congestion and environment pollution, an instability of an economic environment in the global economy, Europe's aging population. The strategic objective of the National Urban Policy 2023 is to strengthen the ability of cities and urban areas to sustainable development and job creation, as well as improvement of residents' quality of life. Conclusions from analysis of these documents clearly show that the development of cities in the twenty-first century should be subordinated to the concept of smart cities.

Translated by Ewa Pancer-Cybulska, Ewa Szostak

Keywords: smart city, ranking of smart European cities, cohesion policy, national urban policy

Kody JEL: R1, R5, O2, O3, Q0



Łukasz Stelmaszczyk*

Uniwersytet Łódzki

SPOŁECZNA INICJATYWA LOKALNA W ZAKRESIE REALIZACJI INWESTYCJI (NA PRZYKŁADZIE POZNANIA I BYDGOSZCZY)

Streszczenie

Realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych idealnie wpisuje się w potrzeby danej społeczności lokalnej. W związku z tym występuje wysoki priorytet w zakresie podejmowania tego typu zadań przez samorząd terytorialny. Dla przyspieszenia realizacji inwestycji istotne jest zwiększenie w tym zakresie udziału społeczeństwa. W artykule została zaprezentowana inicjatywa lokalna jako jeden ze sposobów uaktywnienia wspólnoty mieszkańców w realizację zadań inwestycyjnych.

Słowa kluczowe: inicjatywa lokalna, inwestycje infrastrukturalne, samorząd terytorialny, społeczeństwo.

Wprowadzenie

Inicjatywa lokalna stanowi instytucję prawną uregulowaną przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹ (dalej zwanej UDPP). Przy czym możliwość skorzystania z niej istnieje od stosunkowo

* E-mail: stelmaszczyk83@o2.pl.

¹ Tekst jednolity: Dz.U.2016.239 ze zm.

niedawna, bowiem dopiero od 2010 roku². Ideą, która przemawiała za wprowadzeniem tego rozwiązania, było pobudzenie działań obywateli w celu wspólnego rozwiązywania z samorządem ważnych spraw społeczności lokalnych. W konsekwencji może to doprowadzić do zwiększenia racjonalności społecznej i ekonomicznej realizacji zadań publicznych służących rozwojowi np. na poziomie lokalnym³. Celem niniejszego artykułu jest próba udowodnienia tej racji na podstawie teoretycznej, a następnie praktycznej analizy uwarunkowań inicjatywy lokalnej w realizacji inwestycji jako tych zadań publicznych, które w znaczący sposób wpisują się w rozwój danej społeczności.

1. Uwarunkowania prawne inicjatywy lokalnej w celu realizacji inwestycji na poziomie lokalnym

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 UDPP inicjatywa lokalna jest: „formą współpracy samorządu terytorialnego z mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej”. W tej części opracowania bliżej zostaną zaprezentowane poszczególne elementy warunkujące inicjatywę lokalną ze szczególnym odniesieniem do podejmowanych w tym trybie działań o charakterze inwestycyjnym.

Zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej obejmuje realizację zadania publicznego. W art. 19b ust. 1 pkt 1 UDPP wprost wskazano, że w ramach inicjatywy lokalnej mogą być realizowane zadania publiczne związane ze sferą inwestycyjną wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmujące w szczególności: budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowych, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Wymieniony katalog podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych nie ma charakteru zamkniętego. Szukając szerszej listy zadań o charakterze inwestycyjnym, realizowanych przez lokalne jednostki samorządu terytorialnego, należy odnieść się chociażby do art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, gdzie wskazano, że zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy:

² Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2010.28.146).

³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1727 (16 lutego 2009 r.). Pobrane z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druk16ka.nsf/wgdruku/1727>.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U.2016.446.

- 1) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 2) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 3) działalności w zakresie telekomunikacji.

Ustawodawca, tworząc w aktach prawnych otwarte katalogi zadań publicznych, odnosi się w większości do tych samych inwestycji, które stanowią podstawowe potrzeby danej społeczności w zakresie jej rozwoju.

Zakres podmiotowy inicjatywy lokalnej został rozwinięty w art. 19b ust. 1 UDPP, gdzie wskazuje się, że mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych podmiotów⁵, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę.

Pierwszą stroną inicjatywy lokalnej jest samorząd terytorialny. W tym miejscu należy zastanowić się, w jakim stopniu poszczególne jednostki samorządu mogą być włączone w realizację zadań w tym trybie. Zgodnie z pierwotnymi założeniami projektu nowelizacji UDPP wprowadzającego inicjatywę lokalną, miała ona dotyczyć wyłącznie poziomu gminnego. Jak można przeczytać w uzasadnieniu do tego projektu, na tym szczeblu „więzi między jednostką samorządu terytorialnego a mieszkańcami są najmocniejsze. Samorządowi liderzy często wywodzą się ze społeczności gminnych i posiadają dobry kontakt z mieszkańcami, a także znakomicie rozumieją lokalne potrzeby. W małych, lokalnych społecznościach można również wyróżnić grupy liderów, jednostek aktywnych, które za cel stawiają sobie poprawę warunków życia na terenie gminy lub zaspokojenie bieżących potrzeb społeczności”⁶. Ostatecznie rozszerzono możliwość skorzystania z inicjatywy lokalnej na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Przy czym pozostawienie w nazwie inicjatywy przymiotnika lokalna sugeruje, że będzie się ona odnosić przede wszystkim do działań na niższych szczeblach terytorialnych. „Wynika to z faktu, że realizowane inicjatywy

⁵ Warunkiem jest, aby były to podmioty nie działające dla osiągnięcia zysku, realizujące cele statutowe, które mieszczą się w działalności pożytku publicznego.

⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1727 (16 lutego 2009 r.). Pobrane z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1727>.

dotyczą najczęściej spraw mieszczących się właśnie w zakresie zadań publicznych gminy” (Serowaniec, 2013, s. 255).

Podjęcie działań przez samorząd jest uzależnione od inicjatywy drugiej strony, którą są osoby mające miejsce zamieszkania na terenie danego samorządu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zainicjowanie realizacji inwestycji wiąże się z koniecznością zapewnienia przez wnioskodawcę wykonania szeregu zadań o charakterze technicznym, obejmujących przygotowanie i budowę danego przedsięwzięcia, co pociąga za sobą znaczące obciążenie finansowe. W związku z tym należy przypuszczać, że przy mniejszych projektach inwestycyjnych, gdzie skala zakresu przedmiotowego zadania ulega ograniczeniu, chęć zaangażowania społeczeństwa do podjęcia inicjatywy będzie proporcjonalnie większa. Stąd potwierdza się teza, na której bazuje przedmiotowe opracowanie, że realizacja inwestycji w ramach inicjatywy będzie miała szerszy zasięg na poziomie lokalnym.

Trzeci aspekt inicjatywy lokalnej dotyczy charakteru współpracy pomiędzy wnioskodawcą i samorządem terytorialnym. Warunki tej współpracy są określone w sposób szczegółowy w zawartej pomiędzy tymi podmiotami umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej.

W odniesieniu do mieszkańców UDPP w art. 19e wskazuje, że ich współudział może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Taka konstrukcja prawna pozostawia w gestii wnioskodawcy możliwość zadeklarowania tylko jednego ze wskazanych rodzajów świadczeń albo ich skumulowanej wersji. W przypadku realizacji inwestycji szczególne znaczenie ma wnoszony przez mieszkańców wkład pieniężny albo rzeczowy. Świadczenia pieniężne polegają na wpłacie określonej sumy pieniężnej przez wnioskodawcę, z kolei świadczenia rzeczowe stanowią określone zobowiązanie niepieniężne, takie jak np. przygotowanie dokumentacji projektowej czy kosztorysów inwestorskich. Oceny zakresu wnoszonego przez wnioskodawcę wkładu dokonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego⁷, co obok kryterium celowości realizacji danego zadania z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej ma decydujący wpływ na wybór przedsięwzięcia do realizacji.

⁷ Przepisy UDPP w art. 19c ust. 2 wskazują ogólnie, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Przy czym, jak to zostało wskazane w drugiej części opracowania, przy analizie tych kryteriów brany jest pod uwagę zakres wkładu wnoszonego przez wnioskodawcę.

W związku z tym mieszkańcy muszą mieć świadomość odrzucenia ich inicjatywy z uwagi na niewystarczający stopień ich zaangażowania w realizację danego projektu.

W odniesieniu do współdziału samorządu terytorialnego, UDPP w art. 19f doprecyzowuje jedynie, że może on przekazać na czas trwania umowy rzeczy niezbędne do realizacji inicjatywy lokalnej. W tym zakresie literatura przedmiotu podkreśla, że są to składniki mienia komunalnego, którymi jednostka samorządu terytorialnego zarządza oraz może dysponować. Przy czym istotne jest zbadanie celowości ich przekazania oraz efektywności wykorzystania, bowiem nie można wykluczyć powrotu tych rzeczy do jednostki samorządu terytorialnego, jeśli ich przydatność do realizacji zadania okaże się zbędna (Kisała, 2013, s. 451).

Ponadto należy wskazać, co zostało podkreślone u innych autorów, że wkład samorządu może mieć również charakter organizacyjny (wsparcie merytoryczne przy opracowywaniu dokumentacji oraz wsparcie informacyjne) oraz finansowy (bezpośrednie wydatkowanie wkładu finansowego na realizowane zadanie publiczne). Co ważne, zobowiązania pieniężne nie polegają jednak na przekazaniu wnioskodawcom bezpośredniej dotacji na realizację wnioskowanego działania, co odróżnia tę formułę współdziałania od otwartych konkursów ofert, w których przyznawane są dotacje na wsparcie lub realizację zadania publicznego (Serowaniec, 2013, s. 255; Kisała, 2013, s. 452). Dla zapewnienia sprawnej realizacji inicjatyw lokalnych władze samorządowe powinny wypracować mechanizm, który umożliwiłby zaplanowanie środków na ten cel w budżecie jednostki. Literatura wskazuje, że występują dwa podejścia samorządów do finansowania inicjatywy lokalnej (Blicharz, 2012; Talik, Ciągiewicz-Miśta, 2012, s. 164–174):

- 1) wydzielenie puli środków z budżetu samorządu i dedykowanie ich na współfinansowanie zadań w ramach inicjatywy lokalnej (utworzenie rezerwy celowej);
- 2) włączenie przedsięwzięć związanych z inicjatywą lokalną w budżet oraz zadania komórek i jednostek organizacyjnych samorządu jako formy realizacji zadania publicznego przez samorząd.

Pierwsze rozwiązanie wiąże się bardziej z finansowaniem bieżących przedsięwzięć, z kolei drugie, z uwagi na konieczność wcześniejszego zaplanowania danego zadania w budżecie określonej jednostki na dany rok, będzie odnosić się do przedsięwzięć długofalowych, jakimi są inwestycje infrastrukturalne.

Wspólna realizacja zadania oznacza zaangażowanie obydwu stron inicjatywy lokalnej, co w konsekwencji powoduje korzyści dla każdej z tych stron. Z jednej strony tego typu forma wykonywania zadań nie stanowi dla samorządu dodatkowych obciążeń, jedynie ukierunkowuje na udzielenie wsparcia tam, gdzie jest ono najbardziej społecznie pożądane. Z drugiej strony ciężar realizacji nie musi zostać przerzucony na mieszkańców, bowiem przy zaproponowaniu przez nich nieobciążającego ich bezpośrednio udziału w realizacji inicjatywy (nawet w przypadku środków finansowych, które mogą być pozyskane od sponsorów) dochodzi do aktywizacji zadań, które inaczej mogłyby nie zostać zrealizowane.

2. Inicjatywa lokalna w celu realizacji inwestycji na poziomie lokalnym – studium przypadku

Jak wynika z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, współpraca samorządu terytorialnego z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego w najszerszym stopniu jest prowadzona na poziomie miast na prawach powiatu⁸. W poszczególnych tych miastach zakres współpracy realizowanej w ramach inicjatywy lokalnej jest różny. Z informacji publicznej, udostępnianej na stronach internetowych samorządów w ramach propagowania idei inicjatywy lokalnej, można zauważyć, że duży udział przedsięwzięć związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi w ogólnej puli zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej występuje np. w Poznaniu czy Bydgoszczy⁹. Wskazane miasta będą poniżej przedmiotem analizy obowiązujących na ich terenie warunków realizacji inicjatywy lokalnej. Punktem wyjścia do tej analizy było bliższe przyjrzenie się regulacjom dopuszczającym przeprowadzanie przedmiotowych inicjatyw. Chodzi tu, oprócz analizowanych w pierwszej części przepisów ustawo-

⁸ W sprawozdaniu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2012 i 2013 podano procentowy udział organów współpracujących z mieszkańcami i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Wynosi on odpowiednio: dla starostwa powiatowego – 3,03%, miast na prawach powiatu – 21,6%, urzędów gminy, urzędów miast i gminy, urzędów miasta, które nie są miastem na prawach powiatu – 6,2%. Pobrane z: <http://www.pozYTEK.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/Sprawozdanie.pdf> (16.05.2016 r.).

⁹ Pobrane z: www.poznan.pl; www.bydgoszcz.pl (16.05.2016).

wych, przede wszystkim o uchwały podjęte przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określające tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Dla badanych miast są to:

- 1) Uchwała nr VIII/66/VI/2011 Rady Miasta Poznania z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatyw lokalnych¹⁰ (dalej Uchwała RM Poznania);
- 2) Uchwała nr XXXIII/692/12 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 31 października 2012 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej¹¹ (dalej Uchwała RM Bydgoszczy).

W wyniku przeglądu tych dokumentów zobrazowano w tabelach 1–3 najważniejsze czynniki związane z realizacją inicjatywy lokalnej, stanowiące doprecyzowanie ustawowych rozwiązań.

Tabela 1. Termin wprowadzenia inicjatyw lokalnych

Poznań	Bydgoszcz
Data wejścia w życie Uchwały RM Poznania, czyli 4 maja 2011 r.	Data wejścia w życie Uchwały RM Bydgoszczy, czyli 27 listopada 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały RM Poznania i Uchwały RM Bydgoszczy.

Tabela 2. Wysokość wkładu pieniężnego wnioskodawcy

Poznań	Bydgoszcz
Świadczenia pieniężne wnioskodawcy w przypadku zadania inwestycyjnego powinny stanowić co najmniej 50% wartości inwestycji; prezydent miasta może obniżyć udział wnioskodawcy do nie mniej niż 25% wartości inwestycji lokalnej.	Ogólna zasada przewiduje, że wkład pieniężny powinien wynosić co najmniej 25%; prezydent miasta może go obniżyć do: 15% – w przypadku udowodnienia przez wnioskodawcę współfinansowania wcześniejszej budowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, 20% – gdy budowa dotyczyła tylko jednej z ww. sieci

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały RM Poznania i Uchwały RM Bydgoszczy.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2011.108.1822.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego 2012.2682.

Tabela 3. Kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego
w ramach inicjatywy lokalnej

Poznań	Bydgoszcz
Kryteria wspólne:	
1) celowość realizacji zadania z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej; 2) możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę; 3) wkład pracy własnej wnioskodawcy w formie pracy społecznej; 4) udział finansowy wnioskodawcy w realizację zadania; 5) udział rzeczowy wnioskodawcy w realizacji zadania; 6) stopień zaawansowania w przygotowanie zadania; 7) udział finansowy miasta niezbędny do realizacji zadania oraz ewentualne koszty, jakie będzie ponosiło miasto w konsekwencji realizacji zadania; 8) doświadczenie w realizacji zadań objętych wnioskiem; 9) planowany termin zakończenia realizacji zadania	
Kryterium dodatkowe: znaczenie zadania dla realizacji celów miasta Poznania zgodnie ze Strategią Rozwoju Miasta	brak wprost kryterium zastosowanego w Poznaniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały RM Poznania i Uchwały RM Bydgoszczy.

Na terenie Poznania istniała możliwość wcześniejszego skorzystania z inicjatywy lokalnej. Z kolei samorząd w Bydgoszczy wprowadził możliwości zastosowania większych obniżek wymaganego wkładu pieniężnego wnioskodawcy.

Oceny funkcjonowania inicjatywy lokalnej na obszarze Poznania i Bydgoszczy dokonano na podstawie przeglądu podejmowanych w tym trybie inwestycji (wyniki przedstawiono w tab. 4).

Tabela 4. Inwestycje realizowane w trybie inicjatywy lokalnej

Rok	Samorząd	Liczba zrealizowanych inwestycji ¹	Wartość inwestycji w mln zł (z zaokrągleniem do pełnych dziesiątek)		
			ogółem	prywatne środki	publiczne środki
2013	Poznań	15	4,0	0,9	3,1
	Bydgoszcz	6	1,5	0,4	1,1
2014	Poznań	28	4,4	1,2	3,2
	Bydgoszcz	8	1,5	0,4	1,1

¹ W ramach inicjatywy realizowano głównie inwestycje drogowe, w ramach których prowadzono również określone prace związane z siecią kanalizacyjną i wodociągową.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publicznej udostępnionej na www.poznan.pl oraz www.bydgoszcz.pl (16.05.2016).

Wartości wkładu wnioskodawcy w realizację wszystkich projektów wynosiła 25%, przy zagwarantowaniu przez samorząd w Poznaniu i Bydgoszczy środków pieniężnych w wysokości 75%. Na przestrzeni lat widać zainteresowanie realizacją inwestycji w trybie inicjatywy lokalnej, a nawet tendencje wzrostowe.

Podsumowanie

Na podstawie doświadczenia obydwu samorządów widać, że inicjatywa lokalna jest skutecznie wykorzystywana do realizacji inwestycji. Przyjęcie tych projektów oznacza, że aktywizacja mieszkańców nie ogranicza się jedynie do przejawiania chęci ich zrealizowania, ale również do brania określonej odpowiedzialności, w tym finansowej, za wykonanie zadania. W związku z tym postuluje się, aby jednostki samorządu tworzyły warunki do podejmowania współpracy w ramach inicjatywy lokalnej, wydając odpowiednie akty prawa miejscowego oraz, co najważniejsze, zabezpieczając wystarczające środki finansowe na realizację tego typu przedsięwzięć.

Literatura

- Blicharz, J. (2012). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*. Warszawa.
- Kisala, M. (2013). Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* (s. 445–453). Warszawa.
- Talik, A., Ciągiewicz-Miśta, A. (2012). Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego działalności pożytku publicznego. W: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym* (s. 164–175). Warszawa.
- Serowanec, M. (2013). Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym. W: W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Prawo naszych sąsiadów, tom I. Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki* (s. 252–264). Rzeszów–Przemyśl.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Uchwała nr VIII/66/VI/2011 Rady Miasta Poznania z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatyw lokalnych.

Uchwała nr XXXIII/692/12 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 31 października 2012 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

**SOCIAL INITIATIVE AND THE IMPLEMENTATION OF INVESTMENTS
(BASED ON THE EXAMPLE OF POZNAN AND BYDGOSZCZ)****Abstract**

Investment projects are a perfect vehicle for addressing the needs of local communities. Therefore, it is imperative that local governments undertake such tasks. Increased public participation is essential for speeding up the implementation of investments. This study presents one of the ways of involving a specific community in the implementation of such public tasks as local initiatives.

Translated by Agencja MAart Sp. z o.o.

Keywords: local initiative, infrastructural investments, local government, society

Kod JEL: K23



Paweł Szumigala*

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

GOSPODAROWANIE W KRAJOBRAZIE W KONTEKŚCIE ROZWOJU TERENÓW INWESTYCYJNYCH NA PRZYKŁADZIE FABRYKI VW W BIAŁĘŻYCACH

Streszczenie

W artykule przedstawiono, jaki wpływ na kształt krajobrazu miała realizacja fabryki VW, zlokalizowanej w Białężycach pod Wrześnią. Zaprezentowano wyniki analiz przestrzenno-krajobrazowych w rejonie lokalizacji kompleksu VW. Podjęto próbę oceny zmian w krajobrazie oraz zaproponowano kierunki działań naprawczych. Analizy zostały zilustrowane rysunkami i fotografiami.

Słowa kluczowe: kształtowanie krajobrazu, gospodarka przestrzenna, fabryka VW, Białężyce

Wprowadzenie

Gospodarowanie w krajobrazie w dobie obecnego intensywnego rozwoju przemysłowego i industrializacji struktur urbanistycznych wymaga nowego podejścia. Sytuacja ta z jednej strony nakłada na samorządy gminne zadania związane z rozwojem gospodarczym i przestrzennym, lecz również obowiązki dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2012 r.,

* E-mail: pawelszumigal@wp.pl.

poz. 647, ze zm.). Przekształcenia ustrojowe związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej umożliwiły dużym zagranicznym korporacjom przemysłowym inwestowanie w naszym kraju (Ancypowicz, 2009; Żółnowski, 2009). Do takich inwestorów zalicza się Volkswagena. Właśnie dobiega końca realizacja drugiej fabryki VW w Polsce na terenach gminy Września w obrębie ewidencyjnym Białężyce w pobliżu autostrady A2. Z ekonomicznego i logistycznego punktu widzenia to doskonała lokalizacja. Pierwsza fabryka VW w Polsce funkcjonuje już od kilku lat pod Poznaniem. Powstała ona na terenach już zainwestowanych przemysłowo i nie jawi się w świadomości mieszkańców i odbiorców przestrzeni jako wyrwany z kontekstu krajobrazowego obiekt. Co prawda wysokość obiektów sprawia, że na tym obszarze stała się dominantą architektoniczną, urbanistyczną i krajobrazową. Natomiast przykład drugiej realizacji VW w Białężycach, wywołuje zgoła inne zjawisko o charakterze wyjątkowym w skali otoczenia i krajobrazu. Można w tym przypadku użyć określenia „megadominanty” przestrzennej, która określa obiekty o skali i gabarytach znacznie przekraczających struktury lokalne. Lokalizacja fabryki została ustalona w krajobrazie wiejskim, w otwartej przestrzeni użytków zielonych, cieklu wodnego i pól, na południe od Wrześni. W dalszej części artykułu poddano analizie skalę zabudowań fabryki i gabaryty obiektów inwestycji oraz relacje przestrzenno-krajobrazowe inwestycji z otoczeniem. Celem artykułu jest próba oceny skutków, jakie realizacja fabryki VW w Białężycach wywołuje obecnie w krajobrazie wiejskim i propozycje działań naprawczych.

1. Analiza przestrzenno-krajobrazowa

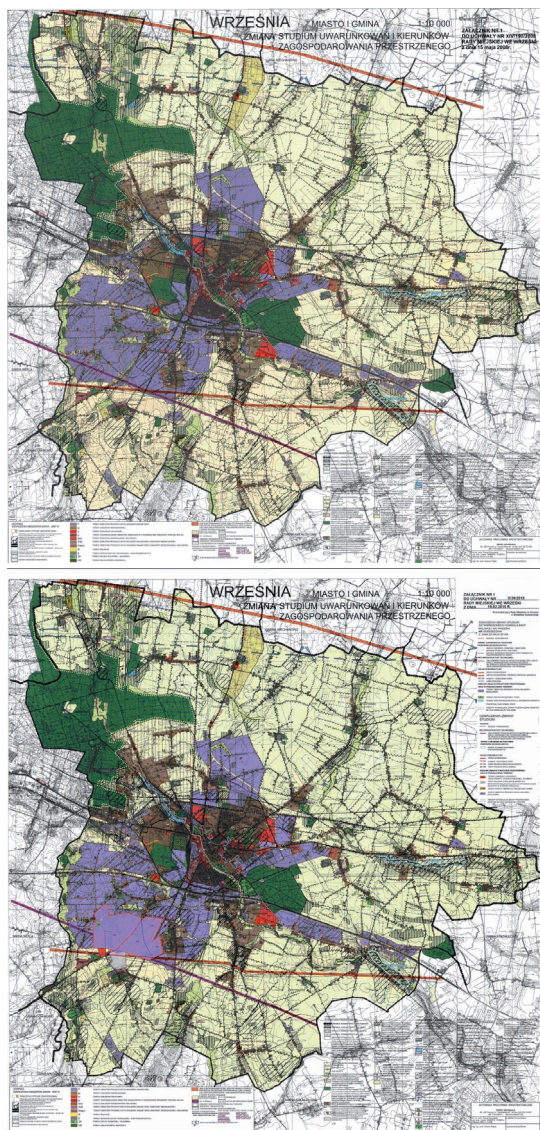
1.1. Lokalizacja inwestycji

Podstawą do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę są: raporty oddziaływania na środowisko, decyzje środowiskowe i lokalizacyjne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP), a na samym początku tej drogi jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZP). To na tym etapie zapadają długoplanowe decyzje dotyczące przeznaczenia terenów w gminie. Dążenia władz terytorialnych do szybkiego rozwoju gospodarczego niestety często stoją w opozycji do warunków środowiskowych, przestrzennych i krajobrazowych. Władze gminy Września już w roku 2008, Uchwałą Rady Miej-

skiej we Wrześni nr XVI/190/2008 z 15 maja 2008 roku, przyjęły zmianę SUIKZP miasta i gminy Września, w której między innymi zapisano nowe przeznaczenia dla znacznych obszarów rolnych. Szczególnie duże obszary rolnicze przeznaczono na lokalizację obiektów przemysłowych, składów i magazynów (Wrzeńska Strefa Aktywności Gospodarczej¹), położone w rejonie przebiegu autostrady A2 (rys. 1). Powierzchnia tych terenów porównywalna jest z obszarem miasta Września, co wywołuje niepokój o kształt, wyraz i charakter krajobrazu, gdyż w tym rejonie gminy znajduje się kilkanaście ośrodków wiejskich, które zachowały swój charakter (rys. 2 i rys. 3). Nie zostały one przekształcone w osiedla-sypialnie Wrześni, jak to się dzieje w przypadku innych miast (Śleszyński, 2013). Przykładem takiej suburbanizacji jest Poznań, który otoczony został dużymi obszarami zabudowy mieszkaniowej podmiejskich gmin, np. Komornik, Swarzędza, Czerwonaka czy Lubonia (Szumigała, 2014, 2015, 2016). Niestety lokalizacja nowej fabryki VW została ustalona w terenie zupełnie niezainwestowanym obiektami przemysłowymi, na południe od autostrady A2, w otwartej przestrzeni użytków zielonych, cieków wodnych i upraw rolnych, na płaskim terenie pomiędzy wsiami: Białężyce, Chwalibogowo, Chocicza Mała, Chocicza Wielka, Grzymysławice i Oblączkowo. Jest to obszar krajobrazu wiejskiego. Wsie otoczone są terenami rolniczymi i zielenią przywodną, występującą na terenach dolinek cieków wodnych oraz wzdłuż dróg (rys. 3). Niestety walory środowiska i krajobrazu nie zostały wystarczająco uwzględnione w zapisach MPZP – uchwała nr XXXIII/403/2014 Rady Miejskiej we Wrześni z 10.06.2014 r. – który umożliwił realizację fabryki.

¹ Uchwała nr XXIX/347/2014 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 12 lutego 2014 r.

Rysunek 1. Załącznik graficzny do zmiany SUiKZP miasta i gminy Września z roku 2008 i 2014*



* Od lewej widoczne są duże obszary przeznaczone pod lokalizację obiektów przemysłowych, składów i magazynów.

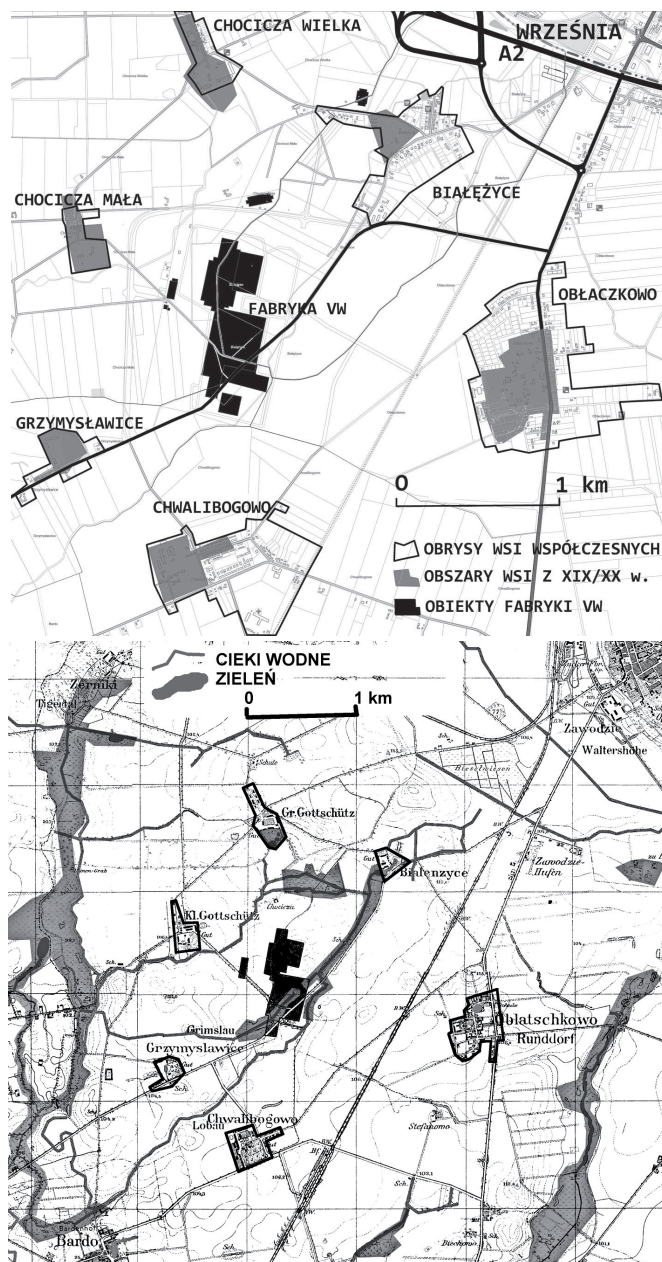
Źródło: http://bip.wrzesnia.pl/strona-17317-ocznik_2015_Uchwała_Nr_V382015_Rady_Miejskiej_we_Wrzesni_z_dnia_19022015_r.html (5.05.2016)

Rysunek 2. Fragment załącznika graficznego do zmiany SUIKZP miasta i gminy Września z roku 2008 z oznaczoną lokalizacją fabryki VW



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. Uwarunkowania przestrzenne i przyrodnicze lokalizacji fabryki VW



Źródło: opracowanie własne.

Plan dopuszczał realizację wysokich obiektów oraz inne funkcje nie przystające do istniejących uwarunkowań krajobrazowo-środowiskowych analizowanego obszaru: „(...) przeznaczenie podstawowe: produkcja, składy, magazyny, stacje paliw, obiekty handlu hurtowego wraz z urządzeniami i obiektami obsługującymi, w tym możliwość lokalizacji inwestycji mogących potencjalnie oraz zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z przepisami odrębnymi² (...), maks. wysokość budynków od poziomu terenu do gzymsu: 50 m (...)”. W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego ustalał: „(...) możliwość gromadzenia w wyznaczonym miejscu mas ziemnych powstałych w wyniku prac budowlanych z dopuszczeniem wywozu pozostałości zgodnie z przepisami szczegółowymi lub wtórnym wykorzystaniem przez rozplantowanie na terenie (...)”. Zabudowania fabryki usytuowano w odległościach nie przekraczających 1 km od sąsiadujących z fabryką zabudowań wiejskich i w odległości 3,5 km od autostrady A2.

1.2. Skala inwestycji

Jak można zauważyć na rysunku 3, wielkość obszaru zabudowań fabryki wskazuje na niedopasowanie skali inwestycji do istniejących struktur urbanistycznych i krajobrazowych. Powierzchnia zabudowy obiektami fabryki³ przekracza powierzchnie trzech z sześciu sąsiednich wsi (Chocicza Wielka, Chocicza Mała i Grzymysławice) i zbliża się wielkością do powierzchni terenów wsi Białężyce oraz Chwalibogowo. Wymiar podłużny kompleksu fabryki osiąga długość ok. 1 km, a wymiar poprzeczny ok. 0,5 km. Realizacja tak dużego kompleksu zabudowań przemysłowych w krajobrazie wsi wywołuje zaburzenia w percepcji krajobrazu, skali struktur urbanistycznych, charakteru krajobrazu. Tym bardziej że sąsiadujące z fabryką ośrodki wiejskie zachowały w większości historyczne struktury urbanistyczne o znaczeniu kulturowym i krajobrazowym⁴. Nie bez znaczenia jest fakt, że wysokości obiektów kompleksu VW przewyższają dwu-, trzy- a nawet czterokrotnie wysokości zabudowy wsi (rys. 4.) Średnia wysokość zabudowań fabryki wynosi ok. 18 m, natomiast średnie wysokości zabudowań wiejskich z XIX i XX wieku wynoszą od 4

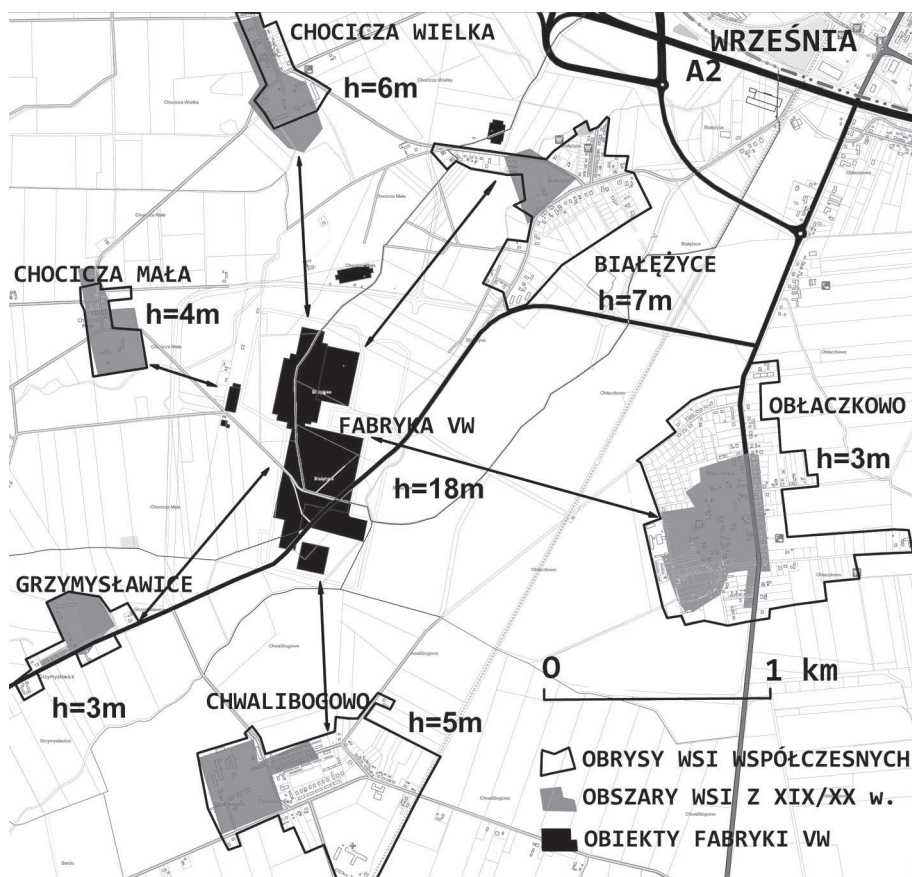
² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. nr 213, poz. 1397)

³ Całkowita powierzchnia kompleksu to 33,2 ha, a pow. terenu fabryki to 220,4532 ha.

⁴ Park we wsi Chocicza Mała wpisany do rejestru zabytków pod nr. rej. 2061/A z 1.1986.

do 7 m. Natomiast współczesne zabudowania wsi nie przekraczają wysokości 9 m: „(...) a) wysokość zabudowy budynków mieszkalnych – dopuszcza się nie więcej niż: jedną kondygnację podziemną, dwie nadziemne, w tym poddasze użytkowe i nie więcej niż 9,0 m, b) wysokość zabudowy budynków garażowo-gospodarczych – dopuszcza się nie więcej niż 6,0 m; c) obowiązują dachy płaskie lub dachy skośne o nachyleniu połaci do 30 do 45 stopni” (zgodnie z MPZP terenów pod budownictwo mieszkaniowe i produkcyjne w Białężycach – uchwała nr XI/145/2012 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 28.03.2012 r.)

Rysunek 4. Średnie wysokości zabudowy i kierunki „przerwanych” powiązań widokowych pomiędzy wsiami



Źródło: opracowanie własne.

1.3. Inwestycja a krajobraz

Wspomniane wyżej zaburzenia w percepcji krajobrazu, skali struktur urbanistycznych i charakteru krajobrazu spowodowane zostały wybudowaniem zwartej, „technologicznej” bryły obiektów (rys. 6). Kompleks zabudowań fabryki usytuowano w obszarze kierunków widokowych, które występowały pomiędzy poszczególnymi wsiami (rys. 4). Obiekty fabryki stanowią barierę wizualną i wywołują zjawisko cienia widokowego na ogromną skalę (rys. 5). Tym bardziej że środowisko przyrodnicze i krajobraz w rejonie inwestycji mają charakter wiejski i skala struktury istniejącej zabudowy jest niewielka. Obiekt o tak dużych gabarytach, technologicznym i przemysłowym wyrazie byłoby znaczącym elementem przestrzennym nawet w krajobrazie dużego miasta. W tym przypadku stał się megadominantą, która przytłacza swą skalą istniejące otoczenie. Niestety sytuację tę pogorszą jeszcze niezrealizowane (niewidoczne na fotografiach – rys. 6) obszary dużych parkingów dla załogi fabryki. Powierzchnia obszaru zdominowanego przestrzennie przez fabrykę, którą można nazwać *strefą bezpośredniego oddziaływania krajobrazowego*, wynosi ponad 10 km². W wymiarze liniowym to teren o wymiarach 3×3,5 km. Jest to obszar lokalizacji fabryki zawarty pomiędzy sześcioma wyżej wymienionymi wsiami. Natomiast *strefa oddziaływania pośredniego lub dalekiego* to obszar, z którego widoczna jest bryła kompleksu fabryki z przedpołem panoramy⁵ w postaci krajobrazu wiejskiego. Wynosić może (przy dobrej widoczności) nawet ponad 300 km². Wymiary liniowe takiego obszaru to okrąg o promieniu 10 km.

⁵ Dolna część widoku panoramicznego od 1/4 do 1/2 wysokości obrazu.

Rysunek 5. Cień widokowy wywołany przez kompleks obiektów fabryki VW



Źródło: opracowanie własne.

2. Skutki przestrzenno-krajobrazowe

Do najbardziej destrukcyjnych skutków realizacji kompleksu VW w Białeżycach należy zaliczyć niewspółmierne przeskalowanie gabarytów przestrzennych inwestycji w stosunku do istniejącego zagospodarowania najbliższego sąsiedztwa. Wielkość obiektów i ich zgrupowanie w jeden olbrzymi kompleks powoduje niepowetowaną utratę powiązań widokowo-krajobrazowych pomiędzy istniejącymi wsiami, co pierwotnie, w sposób zasadniczy, stanowiło o charakterze krajobrazu wiejskiego otwartego – charakterystycznego dla terenów Wielkopolski⁶. Oddziaływanie bryły fabryki („megadominanty” przestrzennej) w otwartym, prawie płaskim terenie, jest znacznie większe niż obszar zawarty pomiędzy sąsiadującymi z fabryką wsiami. Kolejny aspekt to jednorodna (choć estetyczna) kolorystyka elewacji obiektów fabryki, która wzmacnia wrażenie wielkości, scalenia i olbrzymiej skali zabu-

⁶ Wysoczyzna średzko-wrzeșińska, płaska równina morenowa o deniwelacjach 2,5–6,4 m.

dowań. Należy również zwrócić uwagę na brak działań w zakresie odpowiedniego zagospodarowania terenów fabryki wokół obiektów. Budowa parkingów dla ponad trzech tysięcy pracowników⁷ spotęguje wrażenie wyodrębnienia terenu fabryki z istniejącego krajobrazu.

3. Propozycje działań naprawczych i rekompensacyjnych

Zdaniem autora (popartym wieloletnią praktyką projektową w zakresie architektury, urbanistyki, planowania przestrzennego i kształtowania krajobrazu), należy podjąć takie działania, aby inwestycje typu fabryka VW były dopuszczone do realizacji wraz w pakiecie działań rekompensacyjnych na rzecz ochrony krajobrazu. Pakiet rekompensacyjny powinien obejmować projekty realizacji na rzecz korekt krajobrazu w bezpośrednim sąsiedztwie takiej inwestycji, ale również w miejscach oddalonej ekspozycji. W tym celu powinny być sporządzane operaty krajobrazowe danej inwestycji. Skutecznym zabiegiem byłby również taki rodzaj obowiązkowych naprawczych przekształceń krajobrazu, który z jednej strony obligował do ponoszenia „kosztów krajobrazowych”, a z drugiej strony umożliwiał pozyskiwanie dochodów z użytkowania tych przekształconych krajobrazowo terenów według ustalonej formuły w gminie. W przypadku dużych inwestycji zazwyczaj pozostają do zagospodarowania spore ilości gruntu uzyskanego z wykopów pod fundamenty. W omawianym przypadku fabryki VW niemalże wskazane byłoby zagospodarowanie tych mas ziem w celu odpowiednio zaprojektowanego ukształtowania (nadsypania) terenów dookoła fabryki. Zabieg ten umożliwia skonstruowanie naturalnych zasłon w postaci wałów, skarp, pagórków, itp. elementów, na których mogą być wykonane wielopiętrowe nasadzenia zieleni, składającej się z rodzimych i lokalnych gatunków lub uprawy do tego przystosowane. Efektywność oraz warunki realizacji na rzecz poprawy krajobrazu zależeć będą od lokalnych warunków fizjograficznych. Niemniej wpłyną one na znaczną poprawę krótkich ekspozycji⁸, co w dużej mierze mogłoby się przyczynić do naprawy krajobrazu w strefie lokalizacji fabryki. Ważnym aspektem wizualnej prezentacji (ekspozycji) kompleksu zabudowań jest zagadnienie

⁷ <http://www.polskieradio.pl/42/3168/Artykul/1470061,Volkswagen-Poznan-zatrudni-nawet-500-pracownikow-po-wakacjach>.

⁸ Ekspozycja z niedużej odległości kilkuset metrów, gdzie kąt wierzchołkowy stożka widzenia obserwatora jest większy od ekspozycji dalekiej z kilku kilometrów.

Rysunek 6. Widok kompleksu VW od strony wsi Chocicza Wielka, Chocicza Mała i Grzymysławice



Fot. Paweł Szumigała, luty 2015.

barwnej dekompozycji brył, w celu wirtualnego (obrazowego) zmniejszenia skali zabudowań oraz „rozbicia” na mniejsze elementy. Duże znaczenie ma rodzaj zastosowanych barw, które mogą wzmocnić wrażenia „wtopienia” i dopasowania kolorystycznego do istniejącego otoczenia. Zabieg ten jest coraz częściej stosowany przy okazji termorenowacji wysokich i dużych bloków mieszkalnych w celu zhumanizowania ich skali. Nie wszystkie tego typu realizacje są udane, dlatego działania w tym kierunku powinny być poparte analizami krajobrazowymi w terenie.

Podsumowanie

Rezultaty analiz potwierdziły bardzo duży wpływ realizacji fabryki VW na krajobraz lokalny. Ujawniły szereg negatywnych zjawisk, które powodują olbrzymie przekształcenia dotychczasowego krajobrazu wiejskiego. Skala inwestycji zdominowała istniejące środowisko i krajobraz. Zostały utracone związki widokowo-krajobrazowe pomiędzy strukturami kulturowo-przestrzennymi okolicznych wsi. Nastąpiło niekorzystne „przemieszczenie” krajobrazów wiejskiego i przemysłowego. Ze względu na uwarunkowania planistyczne oraz istniejącą strukturę rozproszenia wsi w terenie wystąpiło zjawisko „wciskania” i uzupełniania luk przestrzennych pomiędzy wsiami funkcją przemysłową. W wyniku tego powstał niespotykany dotąd twór krajobrazowy, którego główną cechą jest dominująca przestrzennie i kolorystycznie bryła, dla której tłem stają się istniejące historyczne, kulturowo cenne obszary wiejskiej zabudowy zagrodowo-mieszkaniowej. Zniekształcenia i przeobrażenia krajobrazu są już zjawiskiem powszechnym. Ogólny zły stan przestrzeni i krajobrazu w Polsce (Szumigała, 2016) jest przejawem niekontrolowanej urbanizacji, suburbanizacji i chaosu funkcjonalno-przestrzennego, na skutek braku korelacji polityki przestrzennej z inwestycyjno-gospodarczą, wadliwości prawa i ustawicznych zmian aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego. Ostatnim przykładem tego jest ustawa krajobrazowa⁹, która nie reguluje zasadniczych kwestii dotyczących krajobrazu, a skupia się na zagadnieniach reklamy. Taki stan rzeczy wymusza niejako konieczność sformułowania nowego podejścia do kształtowania krajobrazu w kontekście rozwoju terenów inwestycyjnych. Bezwzględnie konieczne staje się skorygowanie wymogów dotyczących ustaleń kierunków rozwoju i gospodarki

⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 roku, poz. 774) zwana ustawą krajobrazową.

przestrzennej oraz takich warunków realizacji, które doprowadzą do zminimalizowania ujemnych skutków niekorzystnych przekształceń krajobrazu oraz wymuszą na inwestorach działania rekompensacyjne. Niestety, dotychczasowe akty prawne w zakresie planowania przestrzennego nie nadążają za wymaganiami zrównoważonego rozwoju gospodarczego i konieczna jest ich pilna korekta.

Literatura

- Ancyparowicz, G. (2009). *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*. Warszawa: GUS.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397).
- Śleszyński, P. (2013). Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85, 2, 173–197.
- Szumigała, P. (2014). Współczynniki urbanistyczne a gospodarka przestrzenna na obszarach struktur podmiejskich na przykładzie miasta Luboń. W: *Gospodarka przestrzenna. Dylematy i wyzwania współczesności* (s. 227–236). Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 339. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Szumigała, P. (2015). Kody przestrzenne w kontekście zrównoważonego rozwoju wybranych gmin Wielkopolski. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 42 (2), 219–233.
- Szumigała, P. (2016). Zarządzanie i gospodarowanie przestrzenią w kontekście zrównoważonego rozwoju – Diagnoza stanu przestrzeni w Polsce. W: *Gospodarowanie w XXI wieku*. Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Uchwała nr XVI/190/2008 Rady Miejskiej we Wrześni z 15 maja 2008 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Września.
- Uchwała nr XXXIII/403/2014 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 10 czerwca 2014 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowościach Chocicza Wielka, Chocicza Mała, Białężyce, Grzymysławice.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2016, poz. 778, ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015, poz. 774).

Żołnowski, A. (2009). Wpływ członkostwa Polski w UE na bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce (ekspertyza na zlecenie UKiE). Warszawa.

MANAGEMENT IN LANDSCAPE IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT INVESTMENT AREAS ON THE EXAMPLE OF FACTORY VW IN BIAŁĘŻYCE

Abstract

This paper discusses how the impact on the shape of the landscape caused the implementation of the second VW factory, located in Białeżyce near Września. It presents the results of analysis of spatial landscape in the region of location of the complex VW. The article attempts to assess the changes in the landscape and the directions of corrective actions. The analyzes are illustrated drawings and photographs.

Translated by Paweł Szumigala

Keywords: landscaping, spatial, factory VW, Białeżyce

Kod JEL: Q01



Małgorzata Zakrzewska*

Uniwersytet Szczeciński

POMOSTOWY KAPITAŁ SPOŁECZNY W SPORCIE NA PRZYKŁADZIE UCZESTNIKÓW MISTRZOSTW ŚWIATA JUNIORÓW W ŻEGLARSTWIE MATCH-RACINGOWYM

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zależności pomiędzy członkostwem w sportowych organizacjach wolontaryjnych a zaufaniem pomiędzy ich członkami i tym samym pomostowym kapitałem społecznym. Wstępna analiza empiryczna opracowana została na podstawie odpowiedzi ankietowych uczestników match-racingowych regat żeglarskich. Przyjęty schemat logiczny odpowiadał temu, który rekomendowany jest przez Bank Światowy. Omówione badania nie mogą być traktowane jako charakterystyka całej zbiorowości, a jedynie jako charakterystyka danej, wąskiej grupy uczestników jednego typu żeglarstwa regatowego i jednego wydarzenia – Mistrzostw Świata Juniorów w Żeglarstwie Match-Racingowym. Mimo to wyniki wskazują, że badane osoby w większym stopniu ufają innym i mają większy potencjał do rozwoju kapitału społecznego niż osoby niezaangażowane w sportowe działania wolontaryjne.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, sport a kapitał społeczny, żeglarstwo, pomostowy kapitał społeczny

* E-mail: m.zakrzewska@wneiz.pl.

Wprowadzenie

Sportowe organizacje pozarządowe jako element III sektora stanowią jego największą część (Seipel, 2006). Literatura przedmiotu nie wskazuje na znaczącą liczbę badań oraz analiz w zakresie istoty członkostwa w sportowych organizacjach pozarządowych, nie badano też jego jako integralnej części społeczeństwa obywatelskiego. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie zależności pomiędzy członkostwem w takiej grupie na przykładzie klubu żeglarskiego – a zaufaniem i rozwojem pomostowego typu kapitału społecznego. W części teoretycznej przedstawiono pomostowy wymiar kapitału społecznego i zaproponowano model oddziaływania członkostwa w sportowych organizacjach na kapitał społeczny. Dane empiryczne miały za zadanie ukazać, jak członkostwo w takich organizacjach oddziałuje na główny aspekt kapitału społecznego, tj. zaufanie, które może mieć konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Wstępna analiza empiryczna opracowana została na przykładzie badań ankietowych uczestników Youth Match Racing World Championships – Młodzieżowych Mistrzostw Świata w Match Racingu, meczowych regat 4-osobowych żałóg.

1. Teoretyczny aspekt kapitału społecznego

Mimo wielu rozbieżnych definicji kapitału społecznego, należałoby wskazać jego pozytywny, scalający charakter, podkreślając, że „ludzie, którzy działają, są lepiej ze sobą powiązani” (Burt, 2000), czy nawet „nieważne, co wiesz, ważne, kogo znasz” (Woolcock, Narayan, 2000). Innymi słowy, im więcej powiązań jednostki będą miały w ramach swoich społeczności, tym lepiej będą funkcjonowały społecznie, emocjonalnie czy też ekonomicznie. Potwierdza się to z definicją kapitału społecznego Bourdieu, który określił go jako „agregat rzeczywistych lub potencjalnych zasobów, które powiązane są ze sobą mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanymi sieciami wzajemnych relacji” (Bourdieu, 1986). Również Coleman stwierdził, że kapitał społeczny stanowi „szczególny rodzaj zasobów, który tkwi i rozwijany jest w strukturze powiązań” (Coleman, 1988). Podobnie do poprzedników, Portes (1998) zauważył, że istnieje powszechna zgoda na to, aby kapitał społeczny definiować jako „zdolność podmiotów w celu zapewnienia korzyści z tytułu członkostwa w sieciach społecznych lub innych strukturach społecznych” (Portes, Landolt, 2000).

Z powyższych definicji można wysnuć założenie, że skoro kapitał społeczny jest zasobem, który udostępniany jest poprzez stosunki społeczne, to w konsekwencji okazać się może, że dostęp do zasobów aktualnych i potencjalnych w społeczeństwie odbywać się będzie kosztem innych. Bourdieu zauważył, że ilość dostępnego kapitału społecznego zależy od rozmiaru sieci połączeń, które dana osoba może zmobilizować, i od wielkości kapitału społecznego posiadanego przez członków sieci. Jeśli istnieją ograniczone zasoby w układzie stosunków społecznych, a następnie jedna osoba uzyskuje dostęp do zasobów, to czasami odbywać się to może z niekorzyścią dla drugiej osoby. Ponadto, jeśli kapitał społeczny jest skończonym zasobem we wspólnocie, to ci, którzy nie są członkami sieci społecznych, są w niekorzystnej sytuacji i nie mają dostępu do przywilejów pochodzących z członkostwa. Innymi słowy, brak relacji społecznych skorelowany jest z brakiem dostępu do zasobów w sieciach. Sieci społeczne są wynikiem działań pochodzących od rodziny, przyjaciół, współpracowników, kolegów, wolontariuszy, itp.

Putnam definiuje kapitał społeczny jako „sieci społeczne, norm, wzajemności i zaufania, które z nich wynikają” (Putnam, 2000). W przeciwieństwie do Bourdieu i innych, Putnam nie odnosi się do zasobów, które są dostępne dla osób w wyniku ich zaangażowania w sieci społecznej. Według Putnama (1995a) „życie jest łatwiejsze we wspólnocie obdarzonej znacznym kapitałem społecznym”, ponieważ relacje społeczne sprzyjają wzajemności i zaufaniu, ułatwiają komunikację, wzmacniają reputację. Sieci społeczne są „przewodem” do szeregu innych efektów, takich jak wzrost ufności, który z kolei może prowadzić do dalszych konsekwencji. Konkludując, „główną ideą teorii kapitału społecznego jest to, że sieci społeczne mają wartość” (Putnam, 2000). Definicje kapitału społecznego różnią się w zależności od poglądów na temat tego, co powstaje w wyniku sieci społecznych. Dla niektórych dostęp do zasobów i inwestycji jest kluczowy dla osiągnięcia oczekiwanego zwrotu (Bourdieu, 1986; Bourdieu, Wacquant, 1992; Portes, 1998; Lin, 2001). Dla innych wynikiem dodatnim kapitału społecznego jest zdolność ludzi do współpracy, komunikacji i działań zbiorowych (Woolcock, 1998; Putnam, 2000). Te dwa rozumienia kapitału społecznego nie wykluczają się wzajemnie, ponieważ skutkiem zwiększonego zaufania, wzajemności i komunikacji może być większy dostęp do zasobów zbiorowych. Kapitał społeczny odnosi się zatem do „wspólnego sensu, wspólnych wartości, jak i celów oraz wspólnej wizji wśród członków społeczności lub sieci” (King, 2004).

Analizując kapitał społeczny, należy podkreślić jednakże jego nie zawsze pozytywny aspekt. Jego inkluzywny charakter ma potencjał do utrzymania społeczności, w których członkowie związani są finansowo, kulturalnie, psychicznie i fizycznie, ale również ma potencjał wykluczający. W związku z tym, analizując rolę kapitału społecznego w sporcie, należy rozróżnić wiążący oraz pomostowy kapitał społeczny. Pomostowy kapitał społeczny odnosi się do procesu, w którym rozwój norm społecznych, sieci i zaufania poprzez interakcje społeczne, powiązania różnych segmentów społeczeństwa przyczynia się do połączenia odrębnych jego elementów, a nie do umocnienia podziału i różnic między nimi (Putnam, 1995b). Wiażący kapitał społeczny zakłada, że normy, sieci i zaufanie przyczyniają się do współpracy członków w grupie. Pomostowy kapitał społeczny ma pozytywny wpływ na społeczeństwo, organizację lub społeczność, ale w grupach, gdzie jest równocześnie wysoki poziom wiążącego kapitału społecznego (wewnątrz grupy), może mieć on negatywny wpływ, rodząc patologiczne zachowania, takie jak bariery wejścia do grupy, doping czy komercjalizacja sportu.

2. Istota zaufania w kapitale społecznym

Jak twierdzi Krzymieniewska, istotą kapitału społecznego jest tworzenie „dobra wspólnego” a jego główną funkcją „(...) jest zmniejszenie niepewności w życiu społecznym i gospodarczym (...)” (Krzymieniewska, 2003). Tym samym kapitał społeczny zmniejsza koszty transakcyjne i doprowadza do optymalizacji wykorzystania zasobów w życiu społeczno-gospodarczym. Sieci i powiązania (występujące w pomostowym kapitale społecznym) będą zatem istotne dlatego, że dają dostęp do innych zasobów zgromadzonych w sieci, sprzyjają również awansowi społecznemu (Słomczyński, Tomescu-Dubrow, 2005). W sieci następuje również przepływ informacji o tym, czy można zaufać innym jej uczestnikom (Lin, 2001). To w sieciach osadzona jest działalność gospodarcza, co oznacza, że każda wymiana ekonomiczna jest zarazem wymianą społeczną (Woolcock, 1998). Skuteczny przepływ informacji, czyli taki, który zarówno umożliwi dostęp do zasobów, jak i zmniejszy koszty transakcyjne, nie będzie możliwy bez zbudowanego zaufania. Zaufanie oznacza gotowość podejmowania działań, opartą na oczekiwaniu, że ludzie i instytucje będą działać dla nas w sposób korzystny (Krzymieniewska, 2003). Zaufanie jest zasadniczym składnikiem kapitału społecznego. Jak zauważa Arrow, „właściwie każda

transakcja zawiera w sobie element zaufania. Można zasadnie twierdzić, że gospodarcze zacofanie istniejące na świecie może być w znacznej mierze wyjaśnione brakiem wzajemnego zaufania” (Krzymieniewska, 2003). Zaufanie napędza współpracę. Im większy poziom zaufania w obrębie społeczności, tym większe prawdopodobieństwo współpracy. Z kolei współpraca powiększa zaufanie. Ta stała akumulacja społecznego kapitału jest zasadniczym elementem dodatniego sprzężenia zwrotnego w obywatelskich społecznościach i gospodarkach. Tym samym zasadne jest skupienie się nad sposobami budowania sieci powiązań opartych na zaufaniu i generowaniu zjawisk, które zmieniają zachowania zbiorowości zarówno w kwestii stosunków społecznych, jak i ekonomicznych – sposób gospodarowania zasobami.

Jednym ze sposobów budowania sieci są organizacje pozarządowe (wolontaryjne), których przykładem jest organizacja sportowa. W takiej organizacji lepiej dokonuje się proces socjalizacji i tym samym osoby w niej zrzeszone w lepszy sposób tworzą i utrzymują swoje sieci społeczne oraz zaufanie do innych (Delaney, Keaney, 2005).

3. Istota sportu jako akceleratora kapitału społecznego

Kapitał społeczny jest kluczowy dla zrozumienia istoty działania organizacji sportowych w budowaniu efektywnego społeczeństwa. I na odwrót, sport oddziałuje pozytywnie na spójność społeczną, zaufanie oraz więzi społeczne – czyli na elementy kapitału społecznego. Najważniejszą pozycją literatury stanowiącą o tej zależności jest książka Putnama, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, w której wykorzystuje wizerunek samotnego kręglarza do opisanego malejącego poziomu kapitału społecznego w Stanach Zjednoczonych. W podobnym tonie czyni to w *Democracy Work Civic Tradycje we współczesnych Włoszech*, w której to pracy na podstawie analizy porównawczej rządów regionalnych we Włoszech Putnam przedstawił, jak zaangażowanie w stowarzyszeniach obywatelskich, takich jak kluby sportowe, przyczyniło się do budowania dostatnich ekonomicznie społeczeństw w północnych Włoszech. Tego samego nie było w południowej części tego kraju, gdzie według Putnama poziom uczestnictwa w klubach sportowych i innych związkach był znacznie niższy. Określił on południowe regiony mianem mniej „obywatelskich”, a konsekwencji mniej udanych. Najbardziej rozwiniętymi regionami były te, które najbardziej zbliżone były do tego, co Putnam nazywa „wspólno-

tami obywatelskimi” (*communities*), charakteryzujące się wysokim poziomem zaangażowania stowarzyszeniowego (takiego jak uczestnictwo w klubach sportowych), egalitarnymi stosunkami politycznymi i strukturami społecznymi, zaufaniem i współpracą (Putnam, 1993). Putnam zidentyfikował również uczestnictwo w sporcie jako jeden ze sposobów, za pomocą którego kapitał społeczny może być generowany. Zdecydowana większość aktywności sportowych to działalności o charakterze stowarzyszeniowym. Sport angażuje osoby współdziałające w zamierzony sposób, zarówno jako uczestników, jak i widzów czy wolontariuszy. Harris sugeruje natomiast, że sport jest często punktem „wyjścia” dla zaangażowania obywatelskiego, które stwarza możliwość nawiązywania nowych przyjaźni i spaja wspólnoty (Harris, 1998). Według Harris’a, sport to „wsparcie obywatelskie”, które przekracza granice płci, ras i klas, a tym samym przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego lub pomaga je ożywić. Jednocześnie ważne jest, aby nie przecenić wkładu sportu i jego udziału w spójności społecznej i integracji społecznej. Sport może prowadzić do nierówności i podziałów społecznych. Putnam potwierdza to, podkreślając „ciemną stronę kapitału społecznego” oraz potencjału silnych powiązań do pogłębiania podziału społecznego i wykluczenia (Putnam, 2000; patrz także Portes, 1998). Na przykład silne więzi w klubie sportowym lub w zespole mogą sprawić, że członkostwo są w stosunku do siebie homogeniczne, a z drugiej strony wrogo nastawione do obcych (Tonts, 2005). Chociaż sytuacja się zmienia, takie podziały utrudniły i utrudniają dostęp do sportu kobietom, przedstawicielom mniejszości rasowych i etnicznych oraz osobom o niższym statusie ekonomicznym (Seipel, 2006).

Przynależność do klubu sportowego lub stowarzyszenia nie jest dokładnym odzwierciedleniem zaangażowania jednostki w ich działania. Członkostwo, w przypadku którego nie ma konkretnych zadań postawionych przed jednostką a jedynym jego celem jest poczucie przynależności, nie będzie pozytywnie wpływać na pomostowy kapitał społeczny. Tym samym błędne będą założenia, że liczba uczestników i członków organizacji jest pozytywnie skorelowana z poziomem i jakością kapitału społecznego. Putnam (2000) stwierdził, że „to, co naprawdę ma znaczenie z punktu widzenia kapitału społecznego i obywatelskiego zaangażowania, to nie tylko nominalna liczba członków, ale liczba członków aktywnych i zaangażowanych”. Tym samym jakość kapitału społecznego nie jest odzwierciedlona w liczbie, ale w sposobie, w którym członkostwo jest wykorzystywane w celu zapewnienia korzyści dla jednostki lub grupy.

4. Metodyka i wyniki badań

Badania ankietowe kapitału społecznego, których wybrane wyniki przedstawiono poniżej, przeprowadzone zostały wśród uczestników regat żeglarskich – Mistrzostw Świata Juniorów w Match Racingu, które odbyły się we wrześniu 2015 roku w Świnoujściu. Badania ankietowe miały charakter pilotażowy, objęły wszystkich uczestników wydarzenia (10 załóg z 10 państw, po cztery osoby w załodze). Badania będą przeprowadzane także w przyszłości wśród osób uprawiających inne typy żeglarstwa. Udział w badaniu był dobrowolny. Jedynie od 25 osób otrzymano wypełnioną ankietę. Ankieta stworzona została zgodnie z rekomendowanym przez Bank Światowy schematem logicznym, obejmowała 21 pytań typu zamkniętego (skala Likerta) i otwartego. Swoim zakresem objęła wybrane pytania dotyczące pomostowego kapitału społecznego. W ankiecie zadano pytania o to, w jaki sposób ankietowane osoby zostały członkami klubu, czy ufają innym, a w szczególności osobom wykonującym poszczególne profesje, czy mają wpływ na to, co się dzieje w klubie. Pytano również, w jaki sposób dokonuje się proces decyzyjny w organizacji.

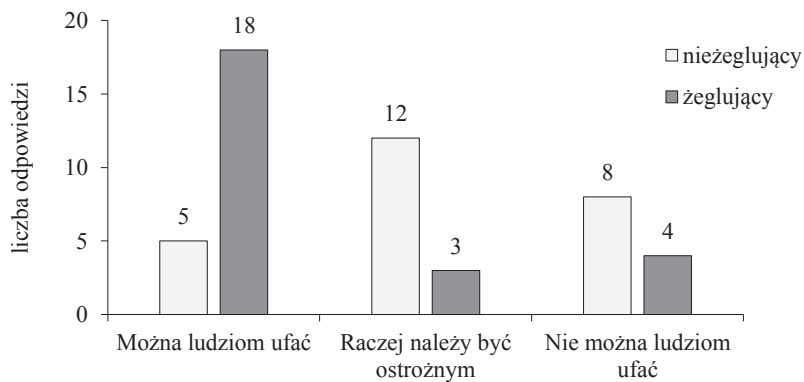
Tabela 1. Odpowiedzi respondentów na wybrane pytania dotyczące działania organizacji

Pytanie	Czy jesteś członkiem klubu żeglarskiego?	Jak zostałeś członkiem swojej organizacji	Czy masz wpływ na to, co się dzieje w klubie?	Kto podejmuje decyzje w organizacji?	Czy Twoja organizacja współpracuje z innymi organizacjami?
Odpowiedzi	tak (23)	dobrowolnie (25)	tak, raczej tak (20)	grupa podejmuje decyzje (15)	tak (22)
	nie, innego (2)		nie (5)	przewodniczący pyta innych (6)	nie (3)
				przewodniczący decyduje o wszystkim (4)	

Źródło: opracowanie własne.

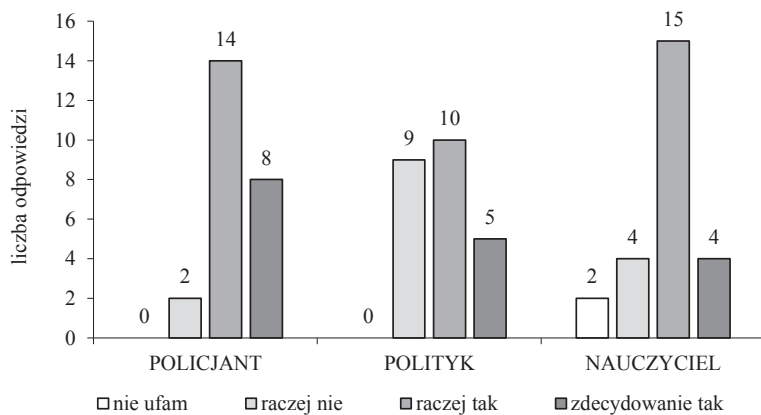
Biorąc pod uwagę wolontaryjną działalność, wszyscy badani zrzeszeni byli w organizacjach, w których członkostwo nabyli w sposób dobrowolny. W większości (20 odpowiedzi „raczej tak i tak”) osoby mają poczucie wpływu na to, co się dzieje w organizacji, przewodniczący pyta innych o zdanie, grupa wspólnie po-

Rysunek 1. Odpowiedzi żeglujących i nieżeglujących respondentów na pytanie dotyczące zaufania ogólnego



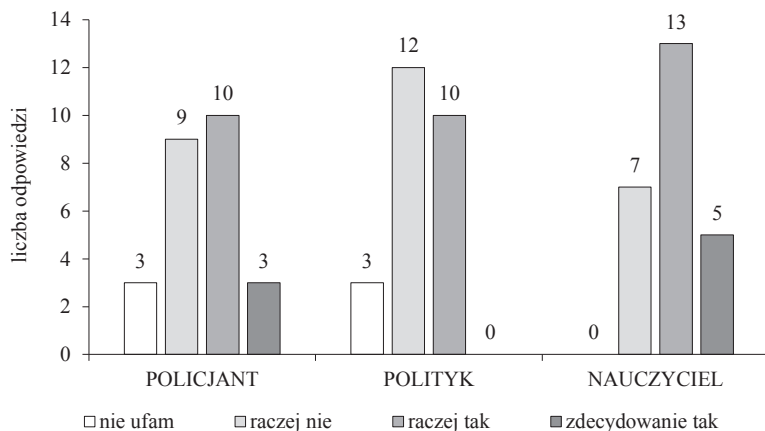
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rysunek 2. Odpowiedzi żeglujących respondentów na pytanie dotyczące zaufania do poszczególnych osób i instytucji



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rysunek 3. Odpowiedzi niezeglujących respondentów na pytania dotyczące zaufania do poszczególnych osób



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

dejmując decyzje (tab. 1). Analizując odpowiedzi na pytania dotyczące działalności organizacji, ankietowani potwierdzili również, że ich klub współpracuje z innymi podmiotami z zewnątrz. Tak skonstruowana organizacja będzie miała potencjał do rozwoju pomostowego kapitału społecznego. Podkreślany w niniejszym artykule aspekt zaufania mierzony był przez dwa główne pytania „Czy uważasz, że można zaufać innym?” oraz „Czy ufasz następującym osobom/instytucjom: pogotowie ratunkowe, policja, polityk, nauczyciel, sportowiec, członek Twojego klubu?”. Dla zobrazowania zależności pomiędzy sportem (przykład żeglarzy) a poziomem zaufania porównano uzyskane wyniki do odpowiedzi liczebnie podobnej grupy 25 studentów niezaangażowanych w żadną działalność wolontaryjną¹. Analiza wyników (rys. 1)

¹ Grupa porównawcza złożona była z losowo wybranych osób, które brały udział w badaniach kapitału społecznego, przeprowadzonych wśród wszystkich studentów pierwszego roku studiów (N=276) na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania US. Badanie to zorganizowane zostało przez Katedrę Makroekonomii i przeprowadzone w 2013 roku. Obie porównywane grupy osób były w podobnym wieku oraz na tym samym poziomie edukacji (studenci). Porównane zostały odpowiedzi udzielone na te same pytania dotyczące zaufania, co przedstawione w niniejszym artykule. Do wylosowania numerów ankiet osób niezaangażowanych w działalność wolontaryjną wykorzystano generator liczb losowych.

wskazuje, że w grupie osób zaangażowanych (osoby żeglujące) poziom zaufania jest wyższy niż u osób niezaangażowanych w taką działalność. Pozytywnie i ufnie te pierwsze nastawione są również do poszczególnych profesji i ludzi (rys. 2 i 3)². Poprzez zaufanie tworzone w ramach organizacji budują zatem sieć wzajemnych powiązań i kształtują pomostowy kapitał społeczny.

Podsumowanie

Między uprawianiem sportu w postaci żeglarstwa drużynowego a zaufaniem dostrzec można pozytywną zależność. W badanej grupie żeglarzy, w porównaniu do respondentów nieżeglujących (rys. 1), dostrzegana jest różnica w liczbie osób obdarzających innych ogólnym zaufaniem. Bycie zrzeszonym w organizacji, np. sportowej, może zatem przyczyniać się do wzrostu zaufania (rdzenia kapitału społecznego), zarówno w stosunku do członków swojej organizacji, jak i do innych podmiotów działających w społeczeństwie. Jednakże omówione badania nie mogą być traktowane jako charakterystyka całej zbiorowości, jaką są „wszystkie” osoby żeglujące, a jedynie jako charakterystyka danej, wąskiej grupy uczestników jednego typu żeglarstwa regatowego i jednego wydarzenia sportowego. Pomimo tego, niezależnie od liczebności grupy, żeglarstwo drużynowe, tak jak i inne drużynowe dyscypliny sportu, wymuszając kolektywne podejmowanie decyzji, będzie rozwijało poczucie zaufania w załodze/grupie, tworząc tym samym sieć powiązań społecznych. Powinno wpływać także na rozwój współdziałania, kreatywności oraz elastyczności podejmowania decyzji i tym samym na kapitał społeczny, mogący stanowić potencjalną przewagę jednostek, grup, społeczeństw i gospodarek.

Literatura

- Bourdieu, P., Wacquant, L.J.D. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital: *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, 241–258.

² Do porównania wykorzystano odpowiedzi dotyczące zaufania do tych samych profesji.

- Burt, R. (2000). The Network Structure of Social Capital. *Research in Organizational Behaviour*, 22, 3–39.
- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95–120.
- Delaney, L., Keaney, E. (2005). *Sport and Social Capital in the United Kingdom. Statistical Evidence from National and International Survey Data*, Department of Culture and Sport UK, 32–42.
- Harris, J., (1998). Civil society, physical activity and the involvement of sports sociologists in the preparation of physical activity professionals. *Sociology of Sport Journal*, 15, 138–153.
- King, N. (2004). Social capital and nonprofit leaders. *Nonprofit Management and Leadership*, 14, 471–486.
- Krzyminiewska, G. (2003). Znaczenie zaufania w tworzeniu kapitału społeczny. Ekonomiczny i społeczny wymiar zjawiska. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 2, 221–232.
- Lin, N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge University Press.
- Portes, A., Landolt, P. (2000). Social capital: Promise and pitfalls of its role in development. *Journal of Latin American Studies*, 32, 529–547.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1–24.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.
- Putnam, R.D. (1995a). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6, 65–68.
- Putnam, R.D. (1995b). Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *Political Science and Politics*, 28, 664–683.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Seipel, O. (2006). Sport and Social Capital. *Acta Sociologica*, 49, 4–29.
- Slomczynski, K.M, Tomescu-Dubrow, I. (2005). Friendship Patterns and Upward Mobility: A Test of Social Capital Hypothesis. *Polish Sociological Review*, 27, 221–235.
- Tonts, M. (2005). Competitive sport and social capital in rural Australia. *Journal of Rural Studies*, 21, 137–149.
- Woolcock, M., Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development of theory, research and policy. *World Bank Research Observer*, 15, 225–250.

BRIDING SOCIAL CAPITAL IN SPORT ON THE EXAMPLE OF PARTICIPANTS OF THE ISAF YOUTH MATCH RACING WORLD CHAMPIONSHIP

Abstract

The purpose of this article is to present the relationship between membership in the voluntary sports organizations and trust between their members and thus in creating bridging social capital. Preliminary empirical analysis has been developed on the responses of survey conducted among ISAF Youth Match Racing World Championship. Author adopted logical diagram recommended by the World Bank. Results cannot be considered as a characteristic of the entire population but only as a characteristic of a narrow group of participants of one type of sailing regatta. Still, the results indicate that people who practice team sports e.g. team sailing trust more and have a greater potential for development of social capital than those not involved in volunteer sports activities.

Translated by Małgorzata Zakrzewska

Keywords: social capital, sport and social capital, sailing, bridging social capital

Kody JEL: O43, Z13



Justyna Ziobrowska*
Uniwersytet Wrocławski

SPÓŁDZIELNIE SOCJALNE JAKO PRZYKŁAD ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI SPOŁECZNEJ W POLSCE

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza rozwoju spółdzielni socjalnych w Polsce. Aby go zrealizować, przedstawiono istotę spółdzielni socjalnych oraz ich rozwój. Metody wykorzystane w opracowaniu to: przegląd literatury, aktów prawnych oraz analiza danych zawartych w katalogach spółdzielni socjalnych w Polsce. Analiza umożliwiła stwierdzenie, że spółdzielnie socjalne są dobrym narzędziem do rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, spółdzielnia socjalna, spółdzielczość, przedsiębiorczość, przedsiębiorstwo społeczne

Wprowadzenie

Przedsiębiorczość społeczna to tylko jeden ze sposobów określenia działalności gospodarczej, która łączy ze sobą cele społeczne i ekonomiczne. Jest ona nazywana gospodarką społeczną lub ekonomią społeczną. Rozwój przedsiębiorstw społecznych w Polsce może przyczynić się do: stabilizacji państwa dzięki włączeniu obywateli w sprawy publiczne, umocnienia wartości demokratycznych, zwiększenia

* E-mail: justyna.ziobrowska@uwr.edu.pl.

mobilizacji kapitału społecznego i zatrudnienia osób wykluczonych, a także generowania innowacyjności. W artykule omówiono zagadnienia dotyczące jednej z form przedsiębiorczości społecznej, do której zaliczamy spółdzielnie socjalne.

Celem artykułu jest analiza rozwoju spółdzielni socjalnych w Polsce, które stają się coraz bardziej popularną formą zatrudnienia. Uchwalone do tej pory regulacje prawne, możliwości finansowe oraz działania promocyjne sprzyjają zakładaniu takich form działalności. Restauracje, niewielkie hotele, przedsiębiorstwa remontowo-budowlane to tylko kilka przykładów firm, które założone zostały w formie spółdzielni socjalnych i z sukcesem realizują swoje cele społeczno-ekonomiczne. Bardzo ważny jest wybór kierunku działalności przedsiębiorstwa społecznego. Rodzaj prowadzonej działalności powinien być zgodny z zainteresowaniami i kompetencjami członków spółdzielni. To zwiększy szansę na jej sprawne funkcjonowanie w realiach gospodarki społeczno-rynkowej.

1. Spółdzielnie socjalne – cechy, funkcje, założyciele

Spółdzielnie socjalne jako podmioty ekonomii społecznej w prowadzonej przez siebie działalności łączą ze sobą cele gospodarcze i społeczne. Aspekt społeczny wynika głównie z samej definicji spółdzielczości, ponieważ spółdzielnia jest przede wszystkim zgrupowaniem osób, a nie kapitału. Jest to klasyczna forma przedsiębiorstwa społecznego, które wypracowany przez siebie zysk przeznacza przede wszystkim na społeczną i zawodową reintegrację osób wykluczonych. Spółdzielnie tworzone są przez zrzeszenia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (Sobol, 2009, s. 10).

Bez względu na to, jakie uregulowania prawne i zwyczajowe obowiązują w danym kraju, międzynarodowy ruch spółdzielczości ma wspólne zasady i wartości. Zostały one określone w Deklaracji Spółdzielczej Tożsamości, zgodnie z którą: „Spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia swoich wspólnych aspiracji i potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych poprzez współposiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo. Spółdzielnie opierają swoją działalność na wartościach samopomocy, samoodповідzialności, demokracji, sprawiedliwości i solidarności”¹.

¹ Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości została przyjęta przez Jubileuszowy Kongres Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze, w dniach 20–22 września 1995 r.

O spółdzielczości socjalnej w Polsce zaczęto myśleć już na przełomie 2001 i 2002 roku. Prowadzone były wówczas dyskusje nad nowymi formami aktywizacji osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (Miżejewski, 2013, s. 43). Za grupy społeczne silnie zagrożone wykluczeniem uznane zostały: długotrwale bezrobotni, bezdomni, uzależnieni. Spółdzielnia socjalna działa na rzecz: społecznej reintegracji jej członków (odbudowa i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia funkcji społecznych w miejscu pracy, zamieszkania, pobytu) oraz zawodowej reintegracji jej członków (odbudowa i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy). Działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej. Spółdzielnie socjalne, które pełnią charakter spółdzielni pracy, funkcjonują na zasadzie osobistego świadczenia pracy przez jej członków (Ejsmont, Ruszewski, 2013, s. 217). Stwarzają one narzędzie aktywizacji zawodowej, które daje osobom wykluczonym umiejętności zawodowe i uczy funkcjonowania w społeczeństwie. Ponadto sytuuje je na otwartym rynku pracy, w obszarze działalności czysto ekonomicznej (Grzybowska, Ruszewski, 2010, s. 55).

Spółdzielczość przeciwstawia się neoliberalnemu indywidualizmowi, egoistycznemu myśleniu o własnych potrzebach. Wspólna własność, myślenie o potrzebach innych, dobro wspólne – to najważniejsze pojęcia dla spółdzielców (Miżejewski, 2012). Należy jednak pamiętać, że spółdzielczość socjalna to nie tylko idea czy wizja, ale także konkretne rozwiązania prawne i finansowe. Spółdzielnia socjalna to podmiot kierujący się swoimi regułami prawnymi i ma własne procedury postępowania (Juszczyk, Miżejewski, Ołdak, 2009, s. 6).

Spółdzielnie socjalne wprowadzone zostały Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Obecnie funkcjonowanie spółdzielni reguluje Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651). Art. 4 Ustawy wskazuje, iż spółdzielnie socjalną mogą założyć:

- „1) osoby bezrobotne, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001, z późn. zm.3));
- 2) osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1–4, 6 i 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. nr 122, poz. 1143, z późn. zm.4));

- 3) osoby niepełnosprawne, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 123, poz. 776, z późn. zm. 5) – posiadające pełną zdolność do czynności prawnych”².

Nowelizacja ustawy o spółdzielniach socjalnych z 7 maja 2009 roku umożliwia zakładanie spółdzielni socjalnych nie tylko osobom fizycznym, ale również osobom prawnym. Jedną z głównych różnic polega na tym, że spółdzielnię socjalną osób fizycznych zakłada minimum 5 osób – członków-założycieli podmiotu. Co najmniej 50% spośród członków-założycieli muszą stanowić osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. W przypadku spółdzielni socjalnych osób prawnych mamy do czynienia z co najmniej dwoma podmiotami posiadającymi osobowość prawną. Mogą to być jednostki samorządu terytorialnego, kościelne osoby prawne oraz organizacje pozarządowe. Na mocy prawa przy ich uczestnictwie powoływany jest odrębny prawnie podmiot. Od momentu jego powstania założyciele spółdzielni dysponują półrocznym okresem na zatrudnienie co najmniej pięciu osób wskazanych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. W tym czasie można zaplanować organizację pracy czy rozpoczęcie procesu poszukiwań zleceń. Jest to rozwiązanie elastyczne, które umożliwia zatrudnienie na samym początku np. trzech osób, a w dalszej perspektywie stopniowe rozszerzenie składu. Koszty pracy osób zatrudnionych są na samym początku dużym obciążeniem dla nowej spółdzielni. Wspomniana możliwość rozłożenia procesu uzupełniania pełnego zatrudnienia w czasie może stanowić korzystne rozwiązanie dla nowej spółdzielni (Pokrywka, 2012).

Osoby chcące założyć spółdzielnię socjalną powinny zacząć od znalezienia pomysłu na działalność. Kolejne kroki to: stworzenie statutu, zebranie założycielskie, rejestracja spółdzielni i powiadomienie innych instytucji o założeniu spółdzielni³.

Zgodnie z zapisem art. 115 ustawy Prawo spółdzielcze (Dz.U. 1982 nr 30 poz. 210), jeżeli spółdzielnia nie rozpoczęła działalności gospodarczej w ciągu roku od dnia jej zarejestrowania i nie posiada majątku, może ulec wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego na wniosek związku rewizyjnego⁴.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651).

³ <http://zielonalinia.gov.pl/spoldzielnia-socjalna-szansa-na-walke-z-wykluczeniem-spoiecznym-46373>.

⁴ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. 1982 nr 30 poz. 210).

2. Rozwój spółdzielczości socjalnej w Polsce

Ideę przedsiębiorczości społecznej (w tym spółdzielczości socjalnej) propaguje powstałe w 2003 roku Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni Socjalnych. Kluczowym zadaniem stowarzyszenia jest tworzenie nowych i wspieranie istniejących podmiotów ekonomii społecznej. Prowadzi ono działalność edukacyjną i informacyjną zarówno dla osób bezrobotnych, jak i dla przedstawicieli administracji publicznej. Członkowie stowarzyszenia uczestniczyli w obradach komisji sejmowych jako eksperci opiniujący zapisy w projektowanej ustawie regulującej działalność spółdzielni socjalnych⁵.

Tabela 1. Liczba zarejestrowanych spółdzielni socjalnych w Polsce (stan na 30.06. 2015 r.)

Województwo	Liczba spółdzielni	Liczba spółdzielni na 1000 mieszkańców	Liczba spółdzielni na 1000 zarejestrowanych bezrobotnych
1. dolnośląskie	80	0,028	0,77
2. kujawsko-pomorskie	68	0,033	0,61
3. lubelskie	92	0,043	0,83
4. lubuskie	50	0,049	1,27
5. łódzkie	85	0,034	0,75
6. małopolskie	91	0,027	0,74
7. mazowieckie	124	0,023	0,56
8. opolskie	38	0,038	1,03
9. podkarpackie	97	0,046	0,78
10. podlaskie	48	0,040	0,85
11. pomorskie	68	0,030	0,86
12. śląskie	108	0,024	0,71
13. świętokrzyskie	48	0,038	0,70
14. warmińsko-mazurskie	96	0,066	1,12
15. wielkopolskie	159	0,046	1,64
16. zachodniopomorskie	63	0,037	0,78

Źródło: obliczenia własne na podstawie Katalogu Spółdzielni Socjalnych oraz danych GUS⁶.

⁵ <http://www.spoldzielnie.org/cat,2>.

⁶ Pobrano z: www.ozrss.pl (15.04.2016) oraz <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/liczba-bezrobotnych-zarejestrowanych-oraz-stopa-bezrobocia-wedlug-wojewodztw-podregionow-i-powiatow-stan-w-koncu-marca-2016-roku-2,44.html> (15.04.2016).

Od momentu uchwalenia Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych minęło już 10 lat. W ciągu pierwszych trzech lat, między rokiem 2006 a 2009, powstało 187 spółdzielni socjalnych. W 2012 roku w całym kraju działało ich 615, w kolejnym roku 936, w 2014 już 1226, a na koniec 2015 aż 1266 (to prawie siedem razy więcej niż w latach 2006–2009). Najwięcej z nich (zarejestrowanych do połowy 2015 r. w KRS) zlokalizowanych zostało w województwach: wielkopolskim (159), mazowieckim (124) i śląskim (108), a najmniej w województwie opolskim (38). W przeliczeniu liczby spółdzielni socjalnych przypadających na 1000 mieszkańców najlepszy wynik odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (0,66), a najgorszy w województwie mazowieckim (0,23). Większa liczba spółdzielni funkcjonuje w miastach niż w gminach wiejskich.

W powyższej tabeli przedstawione zostały najbardziej aktualne dane. Do bazy Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych (OZRSS) wpisane zostały wszystkie zarejestrowane spółdzielnie. Nie oznacza to, że wszystkie z nich do tej pory działają. Są to przybliżone wielkości. OZRSS stara się jednak weryfikować dane na bieżąco. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Stowarzyszenia na rzecz Spółdzielni Socjalnych w drugiej połowie 2015 roku mogło powstać maksymalnie kilka nowych spółdzielni⁷. Większość grup inicjatywnych czekała bowiem na środki unijne, o które można się starać dopiero od początku pierwszego półrocza 2016 roku.

Szacuje się, że liczba spółdzielni socjalnych w całej Polsce powinna się potroić do 2020 roku. W 2014 roku przyjęty został Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014–2020. Jego celem jest utworzenie 35 tys. nowych miejsc pracy, głównie w spółdzielniach socjalnych, ale również w organizacjach pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą oraz w spółkach non profit. Ten rodzaj przedsiębiorczości jest atrakcyjny m.in. dlatego, że każda spółdzielnia może otrzymać na rozpoczęcie działalności w sumie aż 170 tys. zł z Funduszu Pracy, PFRON-u i Unii Europejskiej (Lasek, 2016).

W najbliższych latach spółdzielnie socjalne mogą liczyć na dwie formy wsparcia pieniężnego ze środków unijnych: wsparcie finansowe w maksymalnej kwocie około 24 tys. zł na osobę (przy czym maksymalna kwota wsparcia na jeden podmiot to 120 tys. zł) oraz wsparcie pomostowe w maksymalnej kwocie 1750 zł brutto na osobę na miesiąc (ze wsparcia pomostowego będzie mogła skorzystać tylko nowo

⁷ Pobrano z: www.spoldzielnie.org (20.04.2016).

założona spółdzielnia socjalna). Możliwości wsparcia zależą od założeń danego projektu, wytycznych regionalnych (np. województwo małopolskie przewidziało mniejszą kwotę wsparcia pomostowego). Pierwszy rodzaj wsparcia może zostać przeznaczony na środki trwałe, wyposażenie niezbędne do prowadzenia działalności, a drugi rodzaj na pokrycie podstawowych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego w początkowym okresie działania (w okresie minimum 6, a maksymalnie 12 miesięcy). Przyznawanym dotacjom towarzyszyć będzie świadczenie następujących usług: zwiększanie wiedzy i rozwijanie umiejętności potrzebnych do założenia, prowadzenia i rozwijania przedsiębiorstwa społecznego; dostarczanie i rozwijanie kompetencji i kwalifikacji zawodowych potrzebnych do pracy w przedsiębiorstwie społecznym; pomoc w uzyskaniu stabilności funkcjonowania i przygotowaniu do w pełni samodzielnego funkcjonowania (Żbik, 2015).

3. Główne obszary działalności spółdzielni socjalnych

Główne obszary, w jakich funkcjonują obecnie spółdzielnie, to działalność usługowa: usługi remontowe/wykończeniowe, usługi porządkowe, pielęgnacja terenów zielonych, gastronomia oraz usługi pielęgnacyjne i opiekuńcze⁸.

Dane przedstawione w Ogólnopolskim Katalogu Spółdzielni Socjalnych wskazują, iż najwięcej spółdzielni socjalnych w kategorii: „Biznes i ekonomia” świadczy usługi reklamowe (48) oraz usługi handlowe (46). W „Budownictwie” przeważają usługi remontowo-wykończeniowe (114), a w kategorii: „Dom i ogród” – usługi porządkowe, sprzątające (133) i pielęgnacja terenów zielonych (107). Szkolenia i warsztaty (59) to najbardziej popularny obszar działalności w kategorii „Edukacja”, a w „Gastronomii” – obsługa cateringowa (78) i punkty gastronomiczne, restauracje (62). Do najmniej popularnych należą: usługi informatyczne, meblarstwo oraz motoryzacja.

Ponad 50% spółdzielni prowadzi jeden rodzaj działalności, ponad 27% skupia się na dwóch obszarach, a pozostali na trzech i więcej. Stowarzyszenie na rzecz Spółdzielni Socjalnych namawia obecnie swoich spółdzielców do maksymalnej profesjonalizacji w jednej dziedzinie. Trudno jest bowiem być najlepszym jednocześnie w kilku obszarach (np. gastronomia i usługi opiekuńcze). Wyjątek mogą stanowić

⁸ Ogólnopolski Katalog Spółdzielni Socjalnych. Pobrane z: <http://www.spoldzielniesocjalne.org> (16.04.2016).

oczywiście spółdzielnie, których głównym zleceniodawcą jest lokalny samorząd. Takie spółdzielnie działają wówczas wielobranżowo. Zajmują się tym, co akurat samorząd może im zlecić⁹.

Tabela 2. Liczba spółdzielni socjalnych w podziale na obszary działania

Obszar działania	Liczba spółdzielni	Udział (%)
Biznes i ekonomia	196	11,5
Budownictwo	258	15,1
Dom i ogród	361	21,1
Edukacja	141	8,3
Gastronomia	232	13,6
Internet i komputery	56	3,3
Meble	35	2,0
Motoryzacja	40	2,3
Produkcja i przemysł	93	5,5
Rekreacja i turystyka	79	4,6
Zdrowie i uroda	142	8,3
Inne	72	4,2
Łącznie	1705	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie Ogólnopolskiego Katalogu Spółdzielni Socjalnych (wielobranżowe spółdzielnie socjalne wpisane są do kilku branży w jednym katalogu).

Praca najlepszych spółdzielni socjalnych nagradzana jest co roku w różnych konkursach o zasięgu lokalnym, ogólnokrajowym, a także międzynarodowym. Przykładem może być konkurs na Przedsiębiorstwo Społeczne Roku im. Jacka Kuronia (26.04.2016 r. ruszył nabór wniosków konkursowych do kolejnej edycji konkursu). Jednym z laureatów jest przedsiębiorstwo społeczne, które z powodzeniem realizuje swoje idee i od kilku lat jest doceniane na arenie ogólnopolskiej. Nagrodzone zostało w powyższym konkursie, otrzymując nagrody: Laureatów, Publiczności, PwC. Otrzymało także Certyfikat jakości ES¹⁰. Jest to Wielobranżowa Spółdzielnia Socjalna „ARTE” z Bielawy, która powstała w 2012 roku. Świadczy ona usługi re-

⁹ Ogólnopolski Katalog Spółdzielni Socjalnych. Pobrane z: <http://www.spoldzielniesocjalne.org/> (16.04.2016).

¹⁰ Pobrane z: www.artebielawa.pl (1.05.2016).

montowe, pielęgnuje trawniki, a także zdobi ceramikę, którą później sprzedaje jako pamiątki z Bielawy. W 2015 roku miała 900 tys. zł obrotu, wypracowując 70 tys. zł zysku. Nagrody czy wyróżnienia w konkursach dla kilkunastu spółdzielni rocznie są dowodem na to, że coraz więcej z nich dba o wysoką jakość produktów i usług, a przy tym z sukcesem łączy działalność ekonomiczną i realizację ważnych celów społecznych.

Podsumowanie

Przedstawione w artykule dane dotyczące liczebności oraz różnorodnych obszarów funkcjonowania spółdzielni socjalnych świadczą o rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Stają się one siłą napędową dla lokalnej i regionalnej gospodarki. Dostarczają usługi i produkty coraz częściej poszukiwane na rynku pracy, a niechętnie oferowane przez podmioty publiczne czy prywatne (ze względu na ich niską opłacalność). Zapewniają czasowe miejsca pracy i w ten sposób przyczyniają się do zmniejszenia bezrobocia (transfer na pierwszy rynek pracy). Usprawnianie odpowiednich mechanizmów wspierających ich funkcjonowanie, takich jak: regulacje prawne, promocja, szkolenia, dostęp do środków na inwestycje – to tylko przykładowe działania, które pozwolą utrzymać się podmiotom ekonomii społecznej na otwartym rynku.

Literatura

- Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości. (1995). Manchester.
- Ejsmont, A., Ruszewski, J. (red.) (2013). *Ekonomia społeczna dla rozwoju społeczności lokalnych*. Suwałki: Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT.
- Grzybowska, A., Ruszewski, J. (2010). *Ekonomia społeczna w teorii i praktyce*. Suwałki.
- Juszczak, M., Miżejewski, C., Ołdak, M. (2009). *Jak założyć spółdzielnię socjalną w Polsce?* Warszawa.
- Lasek, M. (2016). *Zysk na dalszym planie. Liczy się praca, czyli jak działa spółdzielnia socjalna*. Pobrane z: <http://wyborcza.biz/biznes/1,147584,19595390,zysk-na-dalszym-planie-liczy-sie-praca-czyli-jak-dziala-spoldzielnia.html> (20.04.2016).
- Miżejewski, C. (2012). Po trzykroć spółdzielnia. *Kontakt*, 24. Klub Inteligencji Katolickiej.
- Miżejewski, C. (2013). *Przemiany prawa spółdzielczości socjalnej w Polsce*. OZRSS.

Pokrywka, M. (2012). *Spółdzielnie socjalne osób prawnych – dobre rozwiązanie na trudne czasy – wywiad z J. Wypyszyńskim*. Pobrane z: <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/717862.html> (13.04.2016).

Sobol, A. (2009). *Społeczne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*. Warszawa: OZRSS.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. 2006 nr 94 poz. 651).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. 1982 nr 30 poz. 210).

Żbik, W., (2015) *6 pytań o dotacje dla spółdzielni socjalnej ze środków unijnych 2014–2020*.

Pobrane z: <https://spoldzielniassocjalnawpraktyce.pl/6-pytan-o-dotacje-dla-spoldzielni-socjalnych-ze-srodkow-unijnych> (18.04.2016).

www.arte.bielawa.pl.

www.ceo.org.pl.

www.ozrss.pl.

www.regiopraca.pl.

www.spoldzielnie.org.

www.stat.gov.pl.

www.zielonalinia.gov.pl.

SOCIAL COOPERATIVES AS AN EXAMPLE OF SOCIAL ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT IN POLAND

Abstract

The goal of this article is an analysis of the development of the social cooperatives entities in Poland. In order to realize it, the essence of social cooperatives and their development has been presented. The methods used in the research were: review of literature, legal acts and data contained in the catalogs of social cooperatives in Poland. The analysis has resulted in concluding, that social cooperatives are a good tool of solving socio-economic problems.

Translated by Justyna Ziobrowska

Keywords: Social economics; Social cooperative; Cooperativeness; Entrepreneurship; Social company

Kod JEL: L30

RECENZJE I OMÓWIENIA



Marcin Łuszczyk*

Politechnika Opolska

KAZIMIERZA GÓRKI NIEDŹWIEDŹ BRUNATNY, CZYLI RZECZ O TERMINOLOGII ROZWOJU TRWAŁEGO

Streszczenie

W artykule opisana została dyskusja na temat nazewnictwa idei *sustainable development*, jaka toczy się w Polsce. Brak konsensusu w sprawie daje pretekst niektórym sceptykom do uznania nowego modelu rozwoju za koncepcję mętną, niekonkretną, wyłącznie postulatyczną i nienaukową. Uważne zapoznanie się z zasadami gramatyki i znaczeniem zwrotów wyrazowych wykorzystywanych do określenia polskiego odpowiednika *sustainable development* pozwala stwierdzić, że najlepszym określeniem jest termin *rozwój trwały*.

Słowa kluczowe: rozwój trwały, rozwój zrównoważony, rozwój sustensywny, ekorozwój

Wprowadzenie

Pojęcie rozwoju trwałego (ang. *sustainable development*) funkcjonuje w przestrzeni publicznej już od kilku dekad. Zostało ono jednoznacznie zdefiniowane w 1987 roku w Raporcie Komisji ONZ pod przewodnictwem norweskiej premier Gro Harlem Brundtland (Brundtland, 1987) i oznacza paradygmat rozwoju społeczno-gospodarczego, który ma być alternatywą dla dotychczasowego niestabilnego i opartego na nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych modelu wzrostu

* E-mail: m.luszczyk@po.opole.pl.

gospodarczego. W Polsce, za sprawą konstytucyjnego zapisu (*Konstytucja...*, 1997, art. 5) i licznych odwołań w dokumentach krajowych i unijnych¹ koncepcja ta również wyznacza ściśle określony kierunek w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. O ile na świecie kwestie terminologiczne i definicyjne zostały już dawno rozstrzygnięte – w zasadzie nigdy nie były przedmiotem sporów, o tyle w Polsce nie wypracowano jeszcze ani satysfakcjonującej definicji, ani nawet tłumaczenia terminu z języka angielskiego (*sustainable development*). W 2002 roku Barbara Piontek wymieniła 28 definicji (Piontek, 2002), sześć lat później Artur Pawłowski już 50 (Pawłowski, 2008), a w 2012 roku Piotr Jeżowski wskazał ponad sto interpretacji (Jeżowski, 2012, s. 101). Dynamiczny wzrost liczby interpretacji pojęcia rozwoju trwałego wcale jednak nie sprzyja właściwemu jego zrozumieniu, co przypuszczalnie wynika z faktu, że „każda recepcja jest interpretacją na miarę wiedzy, przekonań i potrzeb podejmujących ją podmiotów” (Papuziński, 2013, s. 6). Brak konsensusu wśród specjalistów wcale nie musi też być oznaką twórczego rozwoju dyscypliny, sprzyja natomiast pojawiającej się od czasu do czasu krytyce ze strony pozostałych zainteresowanych zagadnieniem (Górka, 2013, s. 11). Analiza autorskich definicji pozwala stwierdzić, że specjaliści – wbrew pozorom – nie różnią się jednak zbyt wiele w rozumieniu paradygmatu i zgodnie podkreślają konieczność integracji działań o charakterze społecznym, środowiskowym i gospodarczym, co ma pozwolić na zaspokojenie potrzeb i wysoką jakość życia współczesnego pokolenia oraz przyszłych generacji. Zasadnicze znaczenie dla istoty pojęcia *sustainable development* ma zatem zapewnienie wewnątrz- i międzypokoleniowej sprawiedliwości, a najważniejszą interpretacją pojęcia będzie ta zawarta w Raporcie Brundtland.

Celem artykułu jest krótkie przypomnienie toczących się w Polsce dyskusji na temat tłumaczenia pojęcia *sustainable development* i zaproponowanie takiego zwrotu, który z jednej strony jest poprawny merytorycznie, z drugiej zaś zgodny z obowiązującymi zasadami języka polskiego. Stawiam hipotezę, że mimo pewnych wątpliwości, które również zostaną zaprezentowane w artykule, najlepszym polskim określeniem koncepcji *sustainable development* jest obecnie termin *rozwój trwały*. Brak wśród naukowców konsensusu w jakże podstawowej, bo dotyczącej termino-

¹ W preambule Traktatu o Unii Europejskiej kraje członkowskie wyraziły wolę „popierania postępu gospodarczego i społecznego swych narodów poprzez urzeczywistnienie rynku wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, oraz prowadzenia polityk, które zapewnią, że integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach” (*Traktat...*, 2010).

logii, sprawie daje pretekst niektórym sceptykom do uznania paradygmatu *sustainable development* za koncepcję „mętną, niekonkretną, wyłącznie postulatyczną, nie-naukową”, będącą wręcz oszustwem. W łagodniejszych wypowiedziach pojawiające się wątpliwości wyrażane są jako dylemat – „czy rozwój ten jest utopią, czy realną możliwością?” (Zacher, 2008, s. 63–68; Sztumski, 2008, s. 133–139; Borys, Czaja, 2009, s. 58; Borys, 2011, s. 76).

1. Terminologia *sustainable development* w Polsce i na świecie

Termin *sustainable development*, jako określenie nowego paradygmatu rozwoju, od publikacji Raportu Brundtland w zasadzie zdominował piśmiennictwo międzynarodowe, przede wszystkim anglojęzyczne. Jedynie sporadycznie pojawiają się podobne zwroty *balanced development* (rozwój zrównoważony), *durable development* (rozwój trwały) lub *eco-development* (ekorozwój), który to termin jest najstarszy, ale także węższy (eksponujący ochronę przyrody).

W Niemczech i w krajach niemieckojęzycznych w zasadzie niemal od początku ukształtowała się jednolita terminologia. Przyjęty już w dokumentach Agendy 21 termin *nachhaltige Entwicklung* był jednoznacznie kojarzony z koncepcją rozwoju zdefiniowaną w Raporcie Brundtland i obecnie stosowany jest konsekwentnie we wszystkich najważniejszych dokumentach oraz piśmiennictwie naukowym. Jedynie bezpośrednio po publikacji Raportu Brundtland, pod koniec lat 80. XX wieku, w publikacjach stosowano pojęcie *dauerhafte Entwicklung* (Harborth, 1989). Do połowy lat 90. XX wieku gdzieś pojawiały się jeszcze pojęcia *zukunftsfähige Entwicklung* (Zukunftsrat Hamburg, 1999), *dauerhafte Entwicklung* względnie *dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung* (Umweltgutachten, 1994; Umweltgutachten, 1996). To ostatnie pojęcie ma podkreślać przyjazny dla środowiska (proekologiczny) charakter rozwoju i odcisnęło zarazem swoje piętno w polskim piśmiennictwie.

Klarowna sytuacja w zakresie terminologii *sustainable development* występuje w większości języków zaliczanych do grupy języków romańskich, a w szczególności w obszarze występowania języka włoskiego i hiszpańskiego, gdzie obowiązują odpowiednio zwroty *sviluppo sostenibile* i *desarrollo sostenible*. W języku francuskim pojęcie *sustainable development* oznacza *développement durable* (dosłowne tłumaczenie: rozwój trwały). Natomiast w Rosji i w krajach, w których powszechnie używa się języka rosyjskiego przyjął się termin *устойчивое развитие* (*устойчивый*

oznacza: stały, stabilny, stateczny). Warto dodać, że dosłowne tłumaczenie polskiego słowa *zrównoważony* na język rosyjski to *уравновешенный*.

W Polsce natomiast, mimo upływu lat, w dalszym ciągu występują problemy terminologiczne. Bezpośrednio po publikacji raportu Gro Harlem Brundtland w 1987 roku funkcjonowały przez krótki czas dosłowne tłumaczenia pojęcia *sustainable development*: *samopodtrzymujący* (*samopodtrzymujący się*) *rozwój* lub *samopodtrzymywany rozwój*, a nawet *stały rozwój* (Fiedor, 1993, s. 73). W Bibliotece Sejmu RP dokumenty Szczytu Ziemi w Rio jeszcze do tej pory można znaleźć pod hasłem *ekorozwój*², co przypuszczalnie jest wynikiem rozpowszechnienia w Polsce w latach 90. XX wieku nazwy *ekorozwój* określającej koncepcję *sustainable development* (Żylicz, 2001, s. 57).

W latach 90. XX wieku i później pojawiły się jeszcze inne propozycje polskiej nazwy dla *sustainable development*, w tym m.in.:

- *ekologicznie trwały rozwój* – niemal dosłowne tłumaczenie niemieckiego zwrotu *dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung*) – na przykład w publikacjach Bogusława Fiedora z lat 90. XX wieku (Fiedor, 1993, s. 5),
- *rozwój zrównoważony ekologicznie* – w publikacjach Anny Jankowskiej-Kłapkowskiej,
- *zrównoważony rozwój* – stosowany przez wielu autorów, m.in. Tadeusza Borysa (Borys, 2003; Borys, 2010) i Bazylego Poskrobkę (Poskrobko, 2011), a rozpowszechniony zwłaszcza po uchwaleniu Konstytucji RP w 1997 roku,
- *zrównoważony i trwały rozwój* – w pracach Krzysztofa Malika (Malik, 2004) i niektórych publikacjach Stanisława Czai (Czaja, 2011, s. 152–169),
- *trwały rozwój* – szczególnie w publikacjach Jerzego Śleszyńskiego (Śleszyński, 2011, s. 82–99) i Tomasza Żylicza, który stosuje ten termin konsekwentnie od wielu już lat (Żylicz, 2001, s. 57–69; Żylicz, 2002, s. 57–71; Żylicz, 2014, s. 280–288),
- *rozwój trwały* – taką nomenklaturę stosuje m.in. Kazimierz Górka,
- *rozwój sustensywny* – przede wszystkim w pracach Ryszarda Janikowskiego (Janikowski, 2009, s. 131–134; Janikowski, 2014, s. 9–26).

² Karta katalogowa dostępna pod adresem: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=find-b&request=000004496&find_code=SYS&local_base=BIS01 (dostęp: 1.06.2016).

Istniejący niewątpliwie nieład terminologiczny dodatkowo potęguje rosnące zainteresowanie zagadnieniem ze strony przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Ponadto niektórzy autorzy publikacji naukowych nie zawsze są konsekwentni w stosowaniu raz obranego zwrotu.

2. Dyskusja nad terminologią *sustainable development* w Polsce

Aby zaprezentować zarys toczącej się dyskusji, warto przedstawić chociaż niektóre poglądy w tej kwestii. Historycznie rzecz ujmując, jedną z pierwszych polskich nazw dla *sustainable development* był *rozwój zrównoważony ekologicznie*. Stopniowy rozwój gospodarki przy jednoczesnym zachowaniu równowagi ekologicznej Anna Jankowska-Kłapkowska uznała za pierwszy etap przemian. Drugi etap to rozwój takiego systemu gospodarczego, który spełnia wymogi równowagi ekologicznej, a jednocześnie jest w stanie dążyć do poprawy efektywności wykorzystania zasobów naturalnych. Ostatnim, trzecim etapem tego procesu byłaby pełna ekologizacja systemu gospodarczego, w której równowaga ekonomiczna jest zsynchronizowana z dokonującymi się w środowisku przyrodniczymi zmianami, zapewniając równowagę ekologiczną i minimalizację sprzeczności pomiędzy obciążeniami i korzyściami współczesnych i przyszłych pokoleń. Najwyższy stopień równowagi w systemie społeczeństwo – środowisko – gospodarka autorka nazywa *trwałym rozwojem*, utożsamiając to pojęcie z koncepcją *sustainable development* (Jankowska-Kłapkowska, 1997, s. 7).

Popularny jeszcze w latach 90. XX wieku *ekorozwój* dziś należy uznać za niezbyt adekwatne określenie koncepcji *sustainable development*. Pojęcie *ekorozwoju* w międzynarodowym słownictwie pojawiło się pod koniec lat 70. XX wieku w dokumentach UNEP (UNEP, 1978) i jest tam ono definiowane jako „taki przebieg nieuchronnego i pożądanego rozwoju gospodarczego, który nie naruszałby w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, nie doprowadzałby do degradacji biosfery, który godziłby prawa przyrody, ekonomii i kultury” (Poskrobko, 1998, s. 75; Kozłowski, 1996). Tak pojmowany *ekorozwój* odbiega zatem od współczesnej koncepcji *sustainable development*, która silnie akcentuje sprawiedliwość międzypokoleniową oraz ma cechy uniwersalności i ponadczasowości. Obydwa pojęcia jednak jako synonimiczne traktował m.in. Ignacy Sachs, który zwracał uwagę, że pomiędzy pojęciami *ekorozwój* i *sustainable development* nie ma istotnych

różnic. W podobny sposób na ten temat wypowiadał się również Stefan Kozłowski (Gudowski, 2009, s. 18).

Publikacje Stefana Kozłowskiego miały również duży wpływ na popularyzację w Polsce pojęcia *ekorozwój* (Kozłowski, 1985, 1989, 1994, 1997), chociaż, zdaniem Mariusza Kistowskiego „stosowanie przez S. Kozłowskiego terminu »ekorozwój« jest bardziej wyrazem tradycji, przyzwyczajenia i prostoty tego określenia, niż przejawem w pełni celowego działania” (Kistowski, 2009, s. 23). Taką samą nomenklaturę, zamiennie z terminem *trwały i zrównoważony rozwój*, stosował m.in. Bazyli Poskrobko, dostrzegając wówczas, że w warunkach pogłębiania się kryzysu ekologicznego „coraz więcej zwolenników zyskuje teoria *trwałego i zrównoważonego rozwoju* (*sustainable development*), w polskiej terminologii nazwana *ekorozwojem*” (Poskrobko, 1997, s. 9; 1998, s. 75). Tomasz Żylicz trafnie i dość żartobliwie podsumowuje dyskusję nad współczesną adekwatnością pojęcia *ekorozwój*. „Ekorozwój sugeruje, że rozwój musi być ekologiczny, ale poważne potraktowanie słów wymagałoby zdefiniowania »ekologiczności« gospodarki i jej produktów. Najprostsze pytanie, jakie się nasuwa, dotyczy butów ze skóry albo z tworzywa sztucznego – które z nich są bardziej ekologiczne?” (Żylicz, 2014, s. 282).

Zdaniem Józefy Famielec z metodologicznego punktu widzenia zrównoważenie i trwałość wzajemnie się różnią, ale i uzupełniają. Zatem do czasu wypracowania wspólnego stanowiska polskich naukowców wskazane byłoby traktować obydwa pojęcia odrębnie (Famielec, 2014, s. 197). Zamiennie stosowanie terminów *zrównoważony rozwój*, *rozwój trwały*, *trwały rozwój* można z kolei dostrzec w publikacjach między innymi Bogusława Fiedora (Fiedor, 2014, s. 211). We wcześniejszych pracach, z lat 90. XX wieku, Bogusław Fiedor wymiennie stosował, co zresztą wyraźnie podkreślał, również terminy *ekologicznie trwały rozwój* i *samopodtrzymujący się rozwój* (Fiedor, 1993, s. 73).

Za pozostawieniem nazwy *zrównoważony rozwój* jest natomiast Bazyli Poskrobko, według którego termin ten lepiej oddaje „miękki” charakter zrównoważenia. Ponadto, jak dowodzi, pojęcie *zrównoważony rozwój* rozumiane jest jako proces, a nie stan rzeczy – na co wskazywałby termin *rozwój trwały* (Poskrobko, 2013, s. 21–22).

Zdaniem Ryszarda Janikowskiego właściwa polska nazwa dla angielskiego terminu *sustainable development* to *rozwój sustensywny*. „Źródłosłowem terminu sustensywny jest łacina. Łacińskie *sustensio* / *sustineo* oznacza podtrzymanie, utrzy-

manie, wytrzymanie, żywienie, trwanie”. Dosłownie tłumaczony angielski wyraz *sustainable* oznacza zdolność podtrzymania, utrzymanie kogoś, trwanie bez poddawania się (Janikowski, 2006, s. 43).

3. Niedźwiedź brunatny a reguły języka polskiego

Polski spór o terminologię *sustainable development* toczy się nie tylko w kwestii doboru odpowiedniego przymiotnika, ale o jego umiejscowienie względem towarzyszącego mu rzeczownika *rozwój*. Problem jest niebagatelny, ponieważ, jak argumentuje Stanisław Czaja, zarówno język, jak i używane w jego ramach pojęcia (kategorie) danej dyscypliny naukowej powinny mieć następujące cechy:

- bogactwo w sensie liczebności pojęć i kategorii,
- możliwość naukowej weryfikacji ich prawdziwości pojęć i kategorii,
- precyzja pojęciowa, oznaczająca jednoznaczność poszczególnych kategorii,
- użyteczność praktyczna danego pojęcia lub kategorii,
- jednoznaczny związek pomiędzy poszczególnymi pojęciami i kategoriami, tworzące sieć relacji,
- relewantność, tj. brak zbędnej treści (Czaja, 2011, s. 153).

Przedstawione cechy wymuszają precyzję i konsekwencję w przestrzeganiu zasad pisowni danego języka. Uwaga ta dotyczy szczególnie stosowania terminologii naukowej. Zasady języka polskiego w zakresie kolejności następujących po sobie wyrazów, w tym rzeczowników i przymiotników, w gramatyce polskiej są jasno określone. O przestrzeganie tychże reguł apeluje od lat Kazimierz Górka, przedstawiając w tym celu przykłady związków wyrazowych oznaczających ściśle zdefiniowane gatunki, kategorie: niedźwiedź brunatny, orzeł biały, instrument ekonomiczny, wartość dodana, stopa procentowa itp. Zamiana kolejności wyrazów w niektórych takich zwrotach zmieni diametralnie ich znaczenie.

Zgodnie z zasadami języka polskiego miejsce przymiotnika oznaczającego cechę doraźną, przygodną, tymczasową, a także cechę trwałą, ale nieistotną dla kategoryzacji danego pojęcia, jest przed rzeczownikiem, np. gorąca zupa, świeży ser. Natomiast przymiotnik oznaczający cechę trwałą, pełniący funkcję kategoryzacyjną, w połączeniu z poprzedzającym go rzeczownikiem ściśle określa gatunek, konkretne pojęcie w danej dyscyplinie naukowej, np. niedźwiedź brunatny, ser żółty.

Jeśli dwa przymiotniki mają charakter kategoryzujący – określający konkretne pojęcie, to na pierwszym miejscu po rzeczowniku należy postawić ten, który w identyfikacji pojęcia jest ważniejszy (Bańko, 2016). Na przykład ser żółty szwajcarski, ser żółty holenderski. O ile zwrot *szwajcarski ser żółty* oznacza jedynie ser żółty wyprodukowany w Szwajcarii (pochodzący ze Szwajcarii), ale bez wskazania jego specyficznego smaku i charakteru, o tyle *ser żółty szwajcarski*, np. Emmentaler, to konkretny gatunek sera twardego, podpuszczkowego i dojrzewającego. Emmentaler ma smak łagodny, słodko-orzechowy i równomiernie rozmieszczone dziury wielkości oliwki. Z kolei *ser żółty holenderski*, np. Gouda, to zupełnie inny, ściśle określony gatunek sera, który zazwyczaj ma ostrzejszy smak i mniejsze dziury.

Analizując inny przykład Kazimierza Górki, *instrument ekonomiczny*, należy stwierdzić, że do grupy instrumentów ekonomicznych zalicza się np. podatki, opłaty. Natomiast *ekonomiczny instrument* to bliżej nieskategoryzowane urządzenie/narzędzie, o którym wiadomo tylko tyle, że jest tanie. *Instrument ekonomiczny* wcale nie musi być tani (ekonomiczny). Można wymienić podatki, których koszty poboru są niewspółmiernie wysokie w stosunku do dochodów budżetowych wynikających z ich funkcjonowania. Zatem zwrot: *nieekonomiczny instrument ekonomiczny* jest prawidłowy i logiczny, ale purysta językowy, a nawet przygodny czytelnik, szybko dostrzeże niepotrzebne powtórzenia i zasugeruje zmianę jednego z przymiotników.

Łatwo również dostrzec, że nie ma zasadniczej sprzeczności pomiędzy „miękkim” Bazylego Poskrobki, a „twardym” Kazimierza Górki charakterem rozwoju³. Pierwszy z nich, stawiając przymiotnik przed rzeczownikiem, nawiązuje do przygodnej, tymczasowej cechy rozwoju. Rzeczywiście, mimo podejmowanych starań proces przemian w makrosystemie społeczeństwo – środowisko – gospodarka nie zawsze ma trwały i zrównoważony charakter. Drugi z nich, lokując przymiotnik po rzeczowniku, akcentuje pewien ściśle zdefiniowany proces przemian, jakim jest *sustainable development*. Można wręcz powiedzieć, że obydwa podejścia uzupełniają się. Zdaniem samego Kazimierza Górki mniej kontrowersyjne jest dawanie pierwszeństwa określeniu *rozwój zrównoważony*, a nie *rozwój trwały*, ponieważ o zakresie pojęcia decydują ekonomiści. Trudno jednak zgadzać się na nazywanie koncepcji *sustainable development* – *zrównoważonym rozwojem*, bo w tym przypadku decydują zasady gramatyki.

³ Określenia „miękki” i „twardy” zaczerpnięte zostały wprost z toczących się na łamach *Ekonomii i Środowiska* dyskusji na ten temat (Poskrobko, 2013, s. 22).

Dla porządku i podsumowania tej części rozważań trzeba wspomnieć, że przymiotnik może, w szczególnych przypadkach, zmieniać kolejność względem rzeczownika: Przede wszystkim wówczas kiedy:

- wymaga tego konstrukcja zdania, np. społeczno-gospodarczy rozwój regionów Polski Wschodniej,
- pada na nie akcent logiczny, np. przypadek trudny, a nawet beznadziejny,
- wchodzi on w skład wyliczeń, np. ser twardy, podpuszczkowy i dojrzewający,
- kontekst zdania wymaga ścisłego określenia, którego rzeczownika dotyczy przymiotnik, np. analiza wskaźnikowa sprawozdania,
- zderza się z drugim określeniem – poprawny szyk to: *wyższa szkoła biznesu*, ale *szkoła wyższa* (Müldner-Nieckowski, 2016).

4. Ocena polskiej terminologii *sustainable development*

W świetle przedstawionych zasad należy zauważyć, że ujęta w art. 5 Konstytucji RP zasada *zrównoważonego rozwoju* jest zapisana nieprawidłowo – o ile oczywiście ma ona nawiązywać do koncepcji *sustainable development*. Konstytucyjny *zrównoważony rozwój* literalnie należy tłumaczyć jako bliżej nieokreślony, niezdefiniowany proces przechodzenia do stanów bardziej zaawansowanych, doskonalszych, który podlega pewnemu zrównoważeniu. Środowisku akademickiemu powinno jednak zależeć, aby ujęty w Konstytucji RP rozwój był jednoznacznie kojarzony z koncepcją *sustainable development*.

Czy sam przymiotnik *zrównoważony* jest trafny? Zdaniem Tomasza Żylicza „zrównoważenie sugeruje, że coś z czymś się równoważy, na przykład: przyrodnicze z technicznym, kapitałochłonne z pracochłonnym”. To nie jest jednak zasadniczy przedmiot rozważań nad *sustainable development* (Żylicz, 2014, s. 281). Rozwój zrównoważony, jak uzasadnia z kolei Kazimierz Górka, był terminem znanym już wcześniej i oznaczał właściwe proporcje w całokształcie rozwoju społeczno-gospodarczego, np. pomiędzy inwestycjami a konsumpcją (Górka, 2010c, s. 168). Równowaga może dotyczyć również nakładów na poszczególne sektory gospodarki, nie mówiąc już o tym, że nacisk na równoważenie może prowadzić do stagnacji. Zrównoważony, zgodnie z definicją słownika PWN, oznacza: ‘opanowany, spokojny’. Nadmierne opanowanie (uspokojenie) prowadzi w konsekwencji do stabilizacji, która stoi w sprzeczności z rozwojem, czyli procesem przemian. Takich kontrower-

sji nie budzi termin *rozwój trwały*, którego osiągnięcie zapewni ład ekologiczny i właściwy stan środowiska oraz odpowiednią jakość życia także dla przyszłych pokoleń (Górka, 2010b, s. 18; 2010a, s. 10–21). Mimo prezentowanych wątpliwości określenie *zrównoważony*, z uwagi na jego rozpowszechnienie – głównie za sprawą wykorzystania go w Konstytucji – jest stosowane przez dość liczną grupę specjalistów. Taką też nomenklaturę zwykle stosuje Tadeusz Borys.

Czy zatem termin *rozwój zrównoważony i trwały* jest rozwiązaniem sporu? Moim zdaniem nie. Przyjmując, że koncepcja *sustainable development* opiera się na tzw. ładzie zintegrowanym, a jej kluczowymi cechami są zrównoważenie, trwałość i samopodtrzymywanie (Borys, 2005b, s. 24), to nie ma uzasadnienia, aby dwie z nich faworyzować, a jedną zmarginalizować. Przecież każda z wymienionych cech jest równie istotna w szerokim ujęciu *sustainable development*. Wypadałoby powiedzieć: *rozwój zrównoważony, trwały i samopodtrzymujący*, co z praktycznych powodów jest trudne do zaakceptowania.

Pod rozwagę wraca zatem propozycja Ryszarda Janikowskiego, którą należy uznać za trafną. Termin *rozwój sustensywny* pięknie odwołuje się do języka łacińskiego, będącego źródłem wielu naukowych pojęć. Nie ma ryzyka, że opisując przejściowe stany w urzeczywistnianiu *sustainable development*, popełnimy błąd stylistyczny (powtórzenie), np. *nietrwały* (jako cecha tymczasowa) *rozwój trwały* (jako kategoria, ściśle zdefiniowany model rozwoju). W przypadku *rozwoju sustensywnego* mam tylko jedno, istotne zastrzeżenie – termin ten nie jest jeszcze dostatecznie ustabilizowany, czyli upowszechniony w takim stopniu, aby kojarzył się w społeczeństwie z *sustainable development*. Jako najlepszy odpowiednik *sustainable development* w języku polskim pozostaje zatem, mimo przedstawionych wątpliwości, powszechnie znana i generalnie wolna od krytyki nazwa *rozwój trwały*.

Podsumowanie

Niekończące się spory oraz negocjacje terminologiczne i definicyjne już ponad 10 lat temu trafnie podsumował Tadeusz Borys: odnosi się często wrażenie, jakby dyskusja była nadal w fazie początkowej i jakby poszczególne środowiska nie do końca były zainteresowane wprowadzaniem ładu w tej dyskusji (Borys, 2005a, s. 65). Kazimierz Górka wyraża się dosadniej, wskazując, że w kwestiach terminologicznych występuje beztroška, a nawet rosgardiasz, co „sprzyja krytyce ze strony

specjalistów z zakresu organizacji i finansowania nauki oraz ludzi z zewnątrz, zainteresowanych ochroną środowiska” (Górka, 2013, s. 13). Mimo upływu lat od tych konstatacji finału uzgodnień nie widać.

Konsensus w sprawie nazewnictwa *sustainable development* w Polsce z pewnością odebrałby argumenty krytykom i sceptykom. Kompromisowe rozwiązanie jest już znane – jest nim *rozwój trwały*.

Literatura

- Bańko, M. (2016). Szyk przymiotników. Pobrane z: <http://sjp.pwn.pl/poradnia/haslo/szyk-przymiotnikow;12630.html> (28.06.2016)
- Borys, T. (red.) (2003). *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*. Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Borys, T. (2005a). Wąskie i szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru. W: A. Papużyński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Borys, T. (2005b). Zrównoważony rozwój jako przedmiot pomiaru wskaźnikowego. W: T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Warszawa–Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Borys, T. (red.) (2010). *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*. Białystok–Wrocław: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Borys, T. (2011). Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany. *Problemy Ekorozwój*, 2.
- Borys, T., Czaja, S. (2009). Badania nad zrównoważonym rozwojem w polskich ośrodkach naukowych, W: D. Kielczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwój do ekonomii zrównoważonego rozwoju*. Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Czaja, S. (2011). Nowe kategorie ekonomiczne w teorii zrównoważonego i trwałego rozwoju, W: B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej.
- Brundtland, G.H. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, A/42/427.
- Famielec, J. (2014). Rozwój zrównoważony a ordoliberalna koncepcja ładu gospodarczego. W: P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Fiedor, B. (2014). Ekologiczny wymiar trwałego rozwoju a koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, W: P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Fiedor, B. (1993). Koncepcja „stałego rozwoju”, *Biblioteczka Ekonomia i Środowisko*, 9.
- Fiedor, B. (1993). Słowo wstępne, *Biblioteczka Ekonomia i Środowisko*, 9.
- Górka, K. (2010a). Kontrowersje terminologiczne w zakresie ekonomiki ochrony środowiska i ekonomii ekologicznej. *Ekonomia i Środowisko*, 2 (38).
- Górka, K. (2010b). Kwestie terminologiczne w ewolucji polityki ekologicznej, W: J. Famielec, M. Kozuch (red.), *Rozwój polityki ekologicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*. Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Górka, K. (2010c). Uwagi recenzenta. W: B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*. Materiały do studiowania. Białystok: Wyższa Szkoła Ekonomiczna.
- Górka, K. (2016). Tendencje rozwoju mezoekonomii w Polsce w wyniku zmian ustrojowych i zmian cywilizacyjnych. Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich pt. Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych. Warszawa 28–29.11.2013 roku, Pobrane z: <http://www.kongres.ptc.pl/kongres/do-pobrania.html> (28.06.2016).
- Gudowski, J. (2009). Profesor Ignacy Sachs jako prekursor koncepcji zrównoważonego rozwoju. W: D. Kielczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*. Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Harborth, H.J. (1989). Dauerhafte Entwicklung – Zur Entstehung eines neuen ökologischen Konzepts. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Indikatoren für eine zukunftsfähige Entwicklung Hamburgs (1999). Hamburg: Zukunftsrat Hamburg.
- Janikowski, R. (2006). Zrównoważony rozwój jako przedmiot kształcenia ogólnego, W: T. Borys (red.), *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*. Jelenia Góra–Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.
- Janikowski, R. (2009). Rozwój w późnej nowoczesności. *Problemy Ekorozwoju*, 1.
- Janikowski, R. (2014). Planowanie przestrzenne jako instrument rozwoju sustensywnego. *Biuletyn KPZK PAN*, 254.
- Jankowska-Kłapkowska A. (1997). Założenia scenariuszy ekologicznie zrównoważonego rozwoju gospodarki krajowej. *Biblioteka Ekonomia i Środowisko*, 22.
- Jeżowski, P. (2012). Rozwój zrównoważony i jego nowe wyzwania. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*, 2.

- Kistowski, M. (2009). Koncepcja ekorozwoju profesora Stefana Kozłowskiego. W: D. Kiełczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*. Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kozłowski, S. (1985). Ekorozwój. *Człowiek a Światopogląd*, 5 (232).
- Kozłowski, S. (1989). Koncepcja ekorozwoju w warunkach Polski. *Nauka Polska*, 6.
- Kozłowski, S. (1994). *Droga do ekorozwoju*. Warszawa: PWN.
- Kozłowski, S. (1996). Czy transformacja polskiej gospodarki zmierza w kierunku rozwoju zrównoważonego, W: *Mechanizmy i uwarunkowania ekorozwoju, I*. Białystok: Wydawnictwo KEiZOŚ Politechniki Białostockiej.
- Kozłowski, S. (1997). *W drodze do ekorozwoju*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Malik, K. (2004). Efektywność zrównoważonego i trwałego rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym. Opole: Politechnika Opolska.
- Müldner-Nieckowski, P. (2016). *Repliki, czyli odpowiedzi*. Pobrane z: <http://www.lpj.pl/index.php?op=31&id=13> (28.06.2016).
- Papuziński, A. (2013). Aksjologia zrównoważonego rozwoju: próba typologizacji. *Problemy Ekorozwoju, 1*.
- Pawłowski, A. (2008). Rozwój zrównoważony – idea, filozofia, praktyka. *Monografie, 51*. Lublin: Komitet Inżynierii Środowiska PAN.
- Piontek, B. (2002). Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Poskrobko, B. (1989). Ekorozwój jako podstawa aplikacyjnych założeń polityki ekologicznej. W: K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. Warszawa: PWE.
- Poskrobko, B. (1997). Teoretyczne aspekty ekorozwoju. *Ekonomia i Środowisko, 1* (10).
- Poskrobko B. (red.) (2011). *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*. Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Poskrobko, B. (2013). Paradygmat zrównoważonego rozwoju jako wiodący kanon w badaniu nowych obszarów ekonomii. *Ekonomia i Środowisko, 3* (46).
- Sztumski, W. (2008). Refleksja na temat zrównoważonego rozwoju. (Czy zrównoważony rozwój jest fikcją, utopią, iluzją czy oszustwem?). *Problemy Ekorozwoju, 2*.
- Śleszyński, J. (2011). Obrona syntetycznych wskaźników trwałego rozwoju. W: B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*. Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.

Review of the Areas: Environment and Development and Environmental Management (1978). Nairobi: United Nations Environment Programme.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. UE 2010, C83.

Umweltgutachten 1994 (1994). Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart: Verlag Metzler-Poeschel.

Umweltgutachten 1996 (1996). Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart: Verlag Metzler-Poeschel.

Zacher, L.W. (2008). Trwały rozwój – utopia czy realna możliwość? *Problemy Ekorozwoju*, 2.

Żylicz, T. (2001). Trwały rozwój jako podstawa polskiej polityki ekologicznej. *Ekonomia i Środowisko*, 1 (18).

Żylicz, T. (2002). Rola nauki w polityce trwałego rozwoju. *Ekonomia i Środowisko*, 2 (22).

Żylicz, T. (2014). *Cena przyrody*. Białystok: Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko.

KAZIMIERZ GÓRKA'S BROWN BEAR, OR THE TERMS ABOUT SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract

The article describes the discussion on naming the idea of *sustainable development*, which takes place in Poland. No consensus on this matter gives a pretext for some skeptics to acknowledge a new development model for the concept dull, vague, only postulate, unscientific. Carefully read the rules of grammar and word- meaning phrases used to determine the Polish equivalent of *sustainable development* leads to the conclusion that the best definition of the term *rozwój trwały*.

Translated by Marcin Łuszczuk

Kody JEL: A20, Q01



Grażyna Węgrzyn*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

RECENZJA

***Ekonomia jest piękna?* Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi, pod redakcją Łukasza Hardta i Dominiki Milczarek-Andrzejewskiej, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, ss. 489**

Ekonomia jest piękna? Odpowiedź na pytanie zawarte w tytule recenzowanej książki może być tylko jedna: TAK. Według Profesora Jerzego Wilkina ekonomia jest bardzo pożyteczna i fascynująca, ale może też być właśnie piękna! Ekonomia jest nauką, która służy prawdzie, a prawda jest wartością, którą naukowcy cenią najbardziej. Jednym z przejawów piękna jest atrakcyjność. Współcześnie ekonomia, a dokładnie jej pole badawcze jest bardzo atrakcyjne dla wielu dyscyplin nauki i dla wielu badaczy. Świadczą o tym próby jej dezagregacji lub generowania nowych dyscyplin. Argumenty Jubilata Profesora Jerzego Wilkina za twierdzącą odpowiedzią na postawione w tytule pytanie można znaleźć w tekście *Czy ekonomia może być piękna?*, który pierwotnie został opublikowany w dwumiesięczniku *Ekonomista*, a w recenzowanej książce zamieszczono jego przedruk.

Recenzowana Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wilkina pt. *Ekonomia jest piękna?* składa się z trzech bardzo zróżnicowanych tematycznie części, tj. *Filozoficznie i metodologicznie o ekonomii, Państwo, społeczeństwo i gospodarka* oraz *Rolnictwo i rozwój wsi*. Opracowanie zawiera 32 teksty, w większości stanowiące

* E-mail: grazyna.wegrzyn@ue.wroc.pl.

teoretyczne rozważania, ale są również takie, które wykorzystują dane empiryczne. Teksty w poszczególnych częściach ułożone są alfabetycznie, a ich lektura potwierdza piękno ekonomii.

Część pierwsza *Filozoficznie i metodologicznie o ekonomii* zawiera osiem opracowań, w których autorzy stawiają ważne, wręcz fundamentalne pytania z zakresu ekonomii. Marta Błąd w opracowaniu pt. *Człowiek i ekonomia w świetle katolickiej nauki społecznej* zestawia ze sobą naukę ekonomii z katolicką nauką społeczną, pokazując obszary ich styku i wzajemnego przenikania. Łukasz Hardt podejmuje dyskusję *O granicach ekonomii*, wskazując, że takowe istnieją, co oznacza, że kategoria tajemnicy nie może być usunięta z ekonomicznej refleksji. Kolejne opracowanie pt. *Czy ekonomiści umieją współpracować – krótki esej o złożonych związkach między konkurencją a kooperacją* (Beata Łopaciuk-Goncaryk) dotyczy związków między rywalizacją a kooperacją w środowisku polskich naukowców publikujących w dziedzinie ekonomii. Okazuje się, że w zakresie współpracy przejawiającej się współautorstwem artykułów naukowych „niewidzialna ręka rynku” nie działa prawidłowo, wobec tego należy rozważyć wsparcie instytucjonalne i infrastrukturalne. *Aksjologiczny wymiar ekonomii* to rozważania o stanie ekonomii jako nauki prowadzone przez Anetę Kargol-Wasiluk i Marianą Zaleską. Autorzy dowodzą, że wartości dla rozważań ekonomicznych mają znaczenie fundamentalne i w związku z powyższym analizy społeczno-ekonomiczne powinny uwzględniać wymiar jakościowy. Elżbieta Mączyńska w opracowaniu pt. *Aksjologiczne niedostatki współczesnej ekonomii* zauważa, że jednym z największych błędów we współczesnym pojmowaniu ekonomii było przyjęcie poglądu, że ekonomia jest nauką o zarabianiu pieniędzy, chrematystyką. W konsekwencji wszystkie działania, które prowadzą do zysku, są dopuszczalne. To przyczyniło się do rozwoju imperializmu ekonomicznego, który narzuca wzorce nie tylko życia gospodarczego, ale także relacji społecznych podporządkowanych komercji i konsumpcjonizmowi. Podobnie Jerzy Wilkin stwierdza, że w wyniku marginalizacji kwestii etycznych „ekonomia utraciła duszę”. W opracowaniu pt. *Piękno ekonomii w działaniu, czyli o korzyściach dla ekonomii z badania prawa przez ekonomistów* (Katarzyna Metelska-Szaniawska) prezentowane są refleksje nad stanem i przyszłością ekonomii jako nauki, a także rolę, jaką odgrywają w niej badania interdyscyplinarne. Ekonomiczna analiza prawa z jednej strony ujawnia piękno ekonomii w mnogości i różnorodności jej metod, a z drugiej – w ich harmonii i prostocie. Marek Ratajczak w opracowaniu pt. *Ekonomia instytucjonalna a kierunki zmian*

w ekonomii jako nauce zastanawia się, czy ekonomia instytucjonalna powinna i czy może realizować pożądany program zmian w ekonomii. Stwierdza, że jeżeli w ekonomii dojdzie do swoistej rewolucji naukowej, to niewątpliwie będzie w tym miała swój udział właśnie ekonomia instytucjonalna. Karolina Safarzyńska w artykule pt. *Nowe nurty ekonomii a osądy moralne* opisuje alternatywne nurty ekonomiczne, ze szczególnym uwzględnieniem ekonomii behawioralnej i ewolucyjnej.

Część druga *Państwo, społeczeństwo i gospodarka* składa się z 12 opracowań podejmujących temat relacji między państwem, sferą społeczną i gospodarczą na różnych płaszczyznach. Marek Bednarski w opracowaniu pt. *Czas pracy w polskiej gospodarce. Ewolucja, jej przyczyny i konsekwencje zmian* zastanawia się nad przyczynami, dla których pojawienie się „nowej gospodarki” wpływa na zmiany w czasie pracy, polegające na jego uelastycznianiu. W konsekwencji konieczna staje się ochrona pracowników przez państwo. Michał Brzeziński w opracowaniu pt. *Jaki kapitalizm? Jakie państwo? Schumpeterowska teoria wzrostu gospodarczego a koncepcja inteligentnego państwa (smart state)*, prezentuje koncepcje państwa inteligentnego w zestawieniu z alternatywnymi koncepcjami, takimi jak państwo minimalne czy państwo dobrobytu, oraz z koncepcjami państwa w ujęciu keynesowskim oraz społecznej gospodarki rynkowej. Autor stwierdza, że paradygmat schumpeterowski stanowi spójną, całościową i potwierdzoną testami empirycznymi wizję polityki gospodarczej. Z kolei Jerzy Hausner w artykule pt. *Kultura – gospodarka – rozwój* zajmuje się złożonym charakterem kultury i ekonomii. Analizuje wpływ kultury na rozwój gospodarczy i zmiany społeczne, podkreślając i argumentując konieczność ograniczania komercjalizacji kultury. Andrzej Kondratowicz w opracowaniu pt. *Amerykańskie marzenie a stereotyp wolnej gospodarki* poddaje weryfikacji stereotyp – Stany Zjednoczone są krajem o najwyższym poziomie wolności gospodarczej. Autor stwierdza, że stereotyp nie jest prawdziwy. Owszem, w pewnych okresach swej historii Stany Zjednoczone były niekwestionowanym liderem wolności gospodarczej, ale przestało to być prawdą w XXI wieku. Kolejny artykuł pt. *Istota regulowania rynku pracy*, którego autorem jest Jacek Lewkowicz, zawiera analizę argumentów za regulowaniem rynku pracy oraz efektywności interwencji rynkowej ustawodawcy. Autor podkreśla, że sama polityka regulacyjna może być niewystarczająca do osiągnięcia zakładanych celów, gdyż ważny jest także jej odbiór i poszanowanie wśród społeczeństwa. Jan Jakub Michałek, autor tekstu pt. *Porozumienie Transatlantyckie: nadzieja ekonomiczna starej Europy?*, opisuje możliwe dla Unii

Europejskiej skutki przyjęcia umowy o transatlantyckim partnerstwie handlowym i inwestycyjnym. W opracowaniu pt. *Jakie nierówności Polacy akceptują jako sprawiedliwe?* Witold Morawski omawia tło historyczno-teoretyczne problematyki sprawiedliwości społecznej oraz empirycznie weryfikuje system występujący w Polsce. Kolejne opracowanie *Państwo prawa a gospodarowanie*, którego autorem jest Jacek Raciborski, porusza zagadnienia związane z trudnościami związanymi z aplikowaniem standardów państwa prawnego do praktyki ekonomicznej. Z kolei Andrzej Rycharczak w tekście pt. *Jakość sfery publicznej i rządzenia w Polsce: kilka refleksji o ich publicznych i prywatnych barierach* podejmuje problematykę szeroko rozumianej jakości rządzenia i stawia hipotezy dotyczące barier w budowie sfery publicznej „dobrej jakości”. Stwierdza, że istnieją trzy typy determinant dobrej jakości rządzenia: instytucjonalne, społeczne i ekonomiczne. Opracowanie Joanny Siwińskiej-Gorzela pt. *Jakość edukacji a polityka oświatowa państwa – zarys literatury* zawiera opis i ocenę miar jakości edukacji i kapitału ludzkiego na poziomie kształcenia podstawowym, średnim oraz wyższym. Andrzej Wojtyna w opracowaniu pt. *Wpływ kryzysu finansowego na wzmocnienie pozycji krajów na średnim poziomie rozwoju w gospodarce światowej* opisuje zmiany w pozycji gospodarek wschodzących oraz teoretyczne i empiryczne kontrowersje wokół rosnącej roli tych gospodarek. Ostatni artykuł w tej części Księgi Jubileuszowej, autorstwa Tomasza Żylicza, pt. *Czy można sprywatyzować lasy państwowe?* zawiera rozważania na temat adekwatnej struktury zarządzania dobrem, jakim są lasy, oraz analizuje, która forma własności, prywatna czy państwowa, szczególnie nadaje się do leśnictwa. W opinii autora obecny system zarządzania lasami w Polsce jest wystarczająco dobry, a jego zmiana (prywatyzacja) nie jest pożądana.

Trzecia część *Rolnictwo i rozwój wsi* zawiera 12 opracowań, z których większość dotyczy roli i polityki państwa na obszarach wiejskich, a w szczególności Wspólnej Polityki Rolnej. Izabella Bukraba-Rylska w opracowaniu pt. *Polska wieś w Unii Europejskiej: pytanie o „Wielką Narrację”* analizuje wybrane problemy dotyczące wsi i rolnictwa wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Adam Czarnecki, Marek Kłodziński i Monika Stanny w artykule pt. *Przestrzenny wymiar wielofunkcyjności wsi. Typologia gmin według form użytkowania ziemi* podjęli próbę zidentyfikowania typów gmin z punktu widzenia wielofunkcyjności przestrzeni, na podstawie form użytkowania ziemi. Autorzy stwierdzają, że każda gmina ma określone możliwości rozwoju wynikające z renty położenia oraz właściwości skumulo-

wanych zasobów i wykształconych struktur społeczno-gospodarczych. *Kwestia rol-
na w pracach Aleksandra Czajanowa i jej współczesne uwarunkowania* to artykuł
Andrzeja Czyżewskiego i Piotra Kułyka, w którym przedstawiono refleksje nad isto-
tą kwestii rolnej i działań podejmowanych dla jej rozwiązania. Autorzy dochodzą do
wniosku, że współcześnie sens kwestii agrarnej sprowadza się do potrzeby przemian
jakościowych w podejściu do efektów pracy w szeroko rozumianej działalności rol-
nej. Problem bezpieczeństwa żywnościowego jest tematem artykułu pt. *Zrównowa-
żona intensyfikacja – mit czy realna szansa?*, autorstwa Mirosława Drygasa i Iwo-
ny Nurzyńskiej. Autorzy analizują ewolucję pojęcia zrównoważonej intensyfikacji
i omawiają zależności między koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa
żywnościowego (de facto zachowania potencjału produkcji rolnej na świecie) i za-
sadami zrównoważonej intensyfikacji. Szanse na rozwiązanie kwestii bezpieczeń-
stwa żywnościowego świata upatrują w koncepcji zrównoważonej intensyfikacji,
ale tylko wtedy, gdy zostaną spełnione określone warunki, m.in. zwiększenie tempa
wzrostu wydajności i globalnych rozmiarów wytwarzanej produkcji rolnej. Wymaga
to zwiększenia poziomu szeroko rozumianej innowacyjności w rolnictwie. Włodzi-
mierz Dzun w artykule pt. *Wpływ przyspieszenia przemian własnościowych w rol-
nictwie na zmiany w strukturze prawno-własnościowej i obszarowej gospodarstw
rolnych w Polsce* poddaje krytycznej analizie założenia dotyczące rozdysponowania
zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, efekty realizacji tych założeń oraz zmiany
w strukturze własnościowej. Wskazuje na ogromne koszty ekonomiczne i społeczne
przemian własnościowych w Polsce. *Polityka rozwoju obszarów wiejskich – w po-
szukiwaniu prostych recept na poprawę skuteczności podejmowanych działań* to ty-
tuł artykułu Jana Fałkowskiego, w którym zwrócono uwagę na określone aspekty
procesu tworzenia i wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Autor
podał analizie trzy przykłady: różnicowanie działalności gospodarczej, migracje ze
wsi do miast lub za granicę oraz Pilotażowy Program LEADER+. Kolejny artykuł
tej części Księgi Jubileuszowej, Marii Halamskiej pt. *O rzeczywistych i pozornych
funkcjach drobnych gospodarstw (raz jeszcze)*, dotyczy „funkcji-mitów” realizo-
wanych przez małe gospodarstwa, tj. tworzenia kapitału społecznego i utrzymywa-
nia spójności wsi, funkcji kulturowych i niektórych środowiskowych. Tymczasem
autorka uważa, że gospodarstwa domowe poprawiają kondycję ekonomiczną i/lub
socjalną wielu rodzin oraz pełnią polityczną funkcję stabilizacji ładu społecznego.
Bogdan Klepacki w artykule pt. *Uwarunkowania rozwoju rolnictwa oraz obszarów*

wiejskich w ujęciu historycznym i współcześnie dokonuje inwentaryzacji miejsca polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w kontekście historycznym oraz wskazuje na wyzwania i szanse rozwojowe Polski w tym zakresie. Artykuł pt. *Konflikty wokół ziemi – czy Wspólna Polityka Rolna może je łagodzić?* Dominiki Milczarek-Andrzejewskiej i Katarzyny Zawalińskiej porusza bardzo ważny i aktualny problem, jakim jest rywalizacja pomiędzy rolniczym i pozarolniczym użytkowaniem ziemi. Autorzy stwierdzają, że wspólna polityka rolna w żaden sposób nie łagodzi konfliktów wokół ziemi rolniczej, a wręcz wzmacnia konkurencję o ziemię, co przekłada się na wzrost cen ziemi, która głównie zależy od tzw. renty politycznej. *Możliwości trwałego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa – refleksje na tle Deklaracji Warszawskiej* to tytuł artykułu Walentego Poczty. Artykuł stanowi głos na rzecz postulatów zawartych w tzw. Deklaracji Warszawskiej, dotyczącej kluczowej roli Unii Europejskiej w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa żywnościowego świata. *Zagadnienia społecznej odpowiedzialności w agrobiznesie* to artykuł Andrzeja Piotra Wiatraka, który dotyczy istoty społecznej odpowiedzialności organizacji na przykładzie agrobiznesu. Ostatnim artykułem w części poświęconej rolnictwu i wsi jest artykuł Józefa Zegara pt. *Esej o kwestii agrarnej*. Autor prowadzi dyskurs naukowy nad nowym paradygmatem zrównoważonego rozwoju rolnictwa, w którym rolnicy uzyskują podmiotowość.

Recenzowana Księga Jubileuszowa Profesora Jerzego Wilkina pt. *Ekonomia jest piękna?* stanowi zbiór wartościowych opracowań opartych na solidnych podstawach metodologicznych i bardzo dobrej znajomości poszczególnych obszarów badań. Autorzy wykazali się ogromną precyzją i dociekliwością badawczą, solidnością w zakresie usystematyzowania bogatej literatury przedmiotu oraz wnikliwością przy formułowaniu wniosków. Księga stanowi bogate źródło informacji o aktualnych problemach i zagadnieniach dyscypliny, ponadto umożliwia zapoznanie się z bogatym dorobkiem Jubilata prof. Jerzego Wilkina, który został umiejętnie przez autorów „wpleciony” w poszczególne teksty.

Grażyna Węgrzyn

