



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

**Instytucjonalne
uwarunkowania
rozwoju infrastruktury
jako głównego czynnika
zrównoważonego
rozwoju obszarów wiejskich**

nr 104
Warszawa 2014

Część 2



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Instytucjonalne
uwarunkowania
rozwoju infrastruktury
jako głównego czynnika
zrównoważonego
rozwoju obszarów wiejskich
Część 2**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

**Instytucjonalne
uwarunkowania
rozwoju infrastruktury
jako głównego czynnika
zrównoważonego
rozwoju obszarów wiejskich**

Część 2

Redakcja naukowa:

*dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. nadzw. IERiGŻ-PIB
dr Marcin Gospodarowicz*

Autorzy:

*dr Marcin Gospodarowicz
dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. nadzw. IERiGŻ-PIB
mgr inż. Danuta Lidke
dr inż. Dariusz Łaguna
dr inż. arch. Wanda Łaguna*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2014

Dr inż. Dariusz Łąguna jest pracownikiem Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

Prof. dr hab. Danuta Kołodziejczyk, dr Marcin Gospodarowicz, mgr inż. Danuta Lidke są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa – Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu: **Zmiany w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi jako czynnik konkurencyjności obszarów wiejskich**,
w zadaniu: *Instytucjonalne oddziaływanie na podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej terenów wiejskich*

Celem opracowania było przedstawienie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Recenzent

prof. dr hab. Barbara Kutkowska

Opracowanie komputerowe

Danuta Lidke

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-482-9

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wstęp	7
1. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich	10
1.1. Idea zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.....	10
1.2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w świetle głównych aktów prawnych i dokumentów oraz programów rozwoju obszarów wiejskich.....	14
1.3. Znaczenie instytucji (organizacji) w opracowaniu i wdrażaniu konceptji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich	20
1.4. Próba oceny pomiaru zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym	26
1.4.1. Metoda badań poziomu zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym	26
1.4.2. Ocena poziomu zrównoważenia rozwoju gmin w Polsce	28
2. Infrastruktura a zrównoważony rozwój gmin	41
2.1. Znaczenie infrastruktury w zrównoważonym rozwoju gmin	41
2.2. Infrastruktura w celach i instrumentach krajowej i unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich	43
2.3. Lokalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury	47
2.4. Poziom rozwoju infrastruktury w gminach.....	52
2.5. Efekty oddziaływania infrastruktury na poziom zrównoważonego rozwoju	63
3. Ocena działań sprzyjających poprawie wykorzystania inwestycji infrastrukturalnych na rzecz zrównoważonego rozwoju gmin w świetle badań empirycznych	68
3.1. Charakterystyka badanych gmin pod względem głównych uwarunkowań rozwoju zrównoważonego.....	68
3.2. Odzwierciedlenie infrastruktury w priorytetach samorządu lokalnego...	72
3.3. Instytucjonalno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju infrastruktury na rzecz zrównoważonego rozwoju gmin	74
Podsumowanie	83

4. Kształtowanie i ochrona krajobrazu w koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.....	85
4.1. Krajobraz obszarów wiejskich	85
4.2. Krajobraz obszarów wiejskich, jego elementy składowe i specyfika.....	88
4.2.1. Podział i specyfika krajobrazu	89
4.2.2. Podział krajobrazów wiejskich pod względem kulturowym	91
4.2.3. Podział krajobrazów wiejskich pod względem funkcjonalnym	96
4.3. Ochrona krajobrazu w polityce Unii Europejskiej.....	99
4.4. Ochrona i kształtowanie krajobrazu wiejskiego na poziomie krajowym.....	102
4.5. Zagrożenia i degradacja krajobrazu obszarów wiejskich	105
Podsumowanie	109
5. Znaczenie infrastruktury dla rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech – studium przypadku	111
5.1. Rozwój obszarów wiejskich w Niemczech.....	111
5.2. Rola infrastruktury w rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech	115
5.3. Szerokopasmowa sieć internetowa jako element infrastruktury technicznej wspierającej rozwój obszarów wiejskich w Niemczech.....	117
5.3.1. Znaczenie szerokopasmowej sieci internetowej dla rozwoju obszarów wiejskich – ujęcie teoretyczne	117
5.3.2. Infrastruktura szerokopasmowego Internetu a rozwój obszarów wiejskich w Niemczech.....	121
Literatura	129

Wstęp

Opracowanie nawiązuje do zagadnień przedstawionych w Raporcie nr 85 pt. „Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich część 1”, ale dotyczy tylko obszarów wiejskich. Tak jak podkreślono w Raporcie 85 idee rozwoju zrównoważonego coraz częściej uważa się za koncepcję rozwoju obszarów wiejskich, ponieważ przyjęte w niej zasady prowadzą do racjonalnego gospodarowania przestrzenią wiejską, dając tym samym większe możliwości poprawy jakości życia obecnym i przyszłym mieszkańcom tych terenów. Koncepcja ta zachowuje harmonię aspektów: ekonomicznego, społecznego, środowiskowego i krajobrazowego. Jest odpowiedzią na pogarszanie się stanu środowiska przyrodniczego, spowodowane działalnością ludzką.

Wielostronne postrzeganie problematyki zrównoważonego rozwoju prowadzi do zainteresowania się nią i zaangażowania do jej analizy różnych metod badawczych, takich jak statystyka opisowa, miernik syntetyczny Hellwiga, wielowymiarowa analiza porównawcza, analiza dokumentów i studium przypadku.

Zrównoważony rozwój tworzy się w przestrzeni przyrodniczej, ale czynnikami kreującymi go są struktury ekonomiczno-instytucjonalne. Kluczową rolę w ich kształtowaniu odgrywa działalność samorządu lokalnego w zakresie rozwoju infrastruktury, prowadząca do zmniejszenia niekorzystnych zjawisk społecznych, ekonomicznych, środowiskowych i krajobrazowych w gminie. Realizacja priorytetów rozwoju infrastruktury musi być związana z wypracowaniem właściwego systemu instytucjonalnego odpowiadającego wymogom unijnym i krajowym.

Przedstawienie infrastruktury w kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest istotne: po pierwsze we wszystkich programach strategicznych (od unijnego do lokalnego) rozwój obszarów wiejskich jest przedstawiany w kierunku zrównoważenia, po drugie istnieje możliwość organizacyjno-finansowa ukierunkowania rozwoju infrastruktury tak, by sprzyjała rozwojowi trzech aspektów zrównoważonego rozwoju.

Głównym celem opracowania jest przedstawienie instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika rozwoju zrównoważonego, a także próba nakreślenia optymalnej struktury instytucjonalnej w kontekście rozwoju infrastruktury. Struktury instytucjonalne mają charakter systemowy i dynamiczny, a wchodząc w interakcję z procesami społeczno-gospodarczymi na obszarach wiejskich wzmacniają lub osłabiają kształtowanie

ich zrównoważonego rozwoju. Postawiona została hipoteza, że w strukturach instytucjonalnych sektor publiczny wyrażony przez administrację samorządową jest ważnym promotorem rozwoju zrównoważonego, jednak przestrzeń geograficzna różnicuje jego wpływ.

Empiryczna analiza pozwoliła zweryfikować uwarunkowania instytucjonalne rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz wskazać, czy w praktyce instytucjonalne uwarunkowania infrastrukturalne na badanych terenach są ekonomicznie efektywne, a społecznie i środowiskowo akceptowane (czy warunkują zrównoważony rozwój). Układ pracy został tak skonstruowany, aby jak najbardziej odzwierciedlał ważność omawianej problematyki, w okresie dużych zmian w otoczeniu samorządu terytorialnego, jako głównej instytucji działającej na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów, które oparte są na źródłach statystyki publicznej Bank Danych Lokalnych GUS za lata 2005-2012, badaniach własnych i materiałach publikowanych. Materiał statystyki publicznej i badań empirycznych został przedstawiony w ujęciu gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich. Chodziło o to, aby tak istotne problemy zachodzące na obszarach wiejskich przedstawić w porównaniu do obszarów zurbanizowanych (gmin miejsko-wiejskich i miejskich).

W pierwszym rozdziale przedstawiono koncepcję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej znaczenie w głównych aktach prawnych i dokumentach strategicznych tych obszarów, znaczenie instytucji w opracowaniu i wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz próbę oceny poziomu zrównoważenia gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w Polsce. Do oceny poziomu zrównoważonego rozwoju zastosowano wielowymiarową analizę porównawczą, dzięki której porównano gminy scharakteryzowane w trzech aspektach (ekonomicznym, społecznym i środowiskowym). Pozwoliło to stwierdzić, jak w analizowanym okresie kształtowała się relacja pomiędzy poszczególnymi aspektami w gminie.

Drugi rozdział został poświęcony roli infrastruktury w zrównoważonym rozwoju gmin oraz lokalnym uwarunkowaniom jej rozwoju. Omówiono także oddziaływanie infrastruktury na poziom zrównoważonego rozwoju oraz wskazano przedsięwzięcia infrastrukturalne, które mogą nadać równowagę w rozwoju przestrzeni. W pierwszym i drugim rozdziale zagadnienia analizowano w odniesieniu do wszystkich gmin w Polsce (wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich).

Rozdział trzeci ma charakter empiryczny¹, szczególnie zaakcentowano działania gmin sprzyjające poprawie wykorzystania inwestycji infrastrukturalnych na rzecz zrównoważonego rozwoju. Skupiono się na wskazaniu instytucjonalno-organizacyjnych uwarunkowań rozwoju infrastruktury, które tworzą podstawę do prezentacji wniosków dla polityki regionalnej i lokalnej.

Rozdział czwarty koncentruje się na ukazaniu roli krajobrazu w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Obecnie wraz ze wzrostem świadomości, że krajobraz jest dobrem ograniczonym i zaspokaja wiele podstawowych potrzeb społeczeństwa – uznano go za ważny aspekt zrównoważonego rozwoju. Rolę swoistego wprowadzenia do tego zagadnienia, pełni tu przybliżenie pojęcia krajobrazu wiejskiego i jego elementów składowych oraz funkcji. Zwrócono również uwagę na ochronę krajobrazu wiejskiego w polityce Unii Europejskiej i polityce krajowej, a także poruszono problem zagrożenia i degradacji krajobrazu obszarów wiejskich.

Ostatni rozdział stanowi – studium przypadku – przedstawiono w nim znaczenie infrastruktury w rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech, kraju o znacznie wyższym poziomie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Dało to możliwość oceny działań władz niemieckich w kreowaniu rozwoju obszarów wiejskich, a także wskazania na inne dość istotne elementy infrastruktury w rozwoju tych obszarów, takie jak m.in. internet. Z rozwojem internetu szerokopasmowego muszą zmierzyć się władze gmin w Polsce, jeśli chcą przyciągnąć inwestorów i nie dopuścić do depopulacji tych obszarów.

W każdej z pięciu części podkreśla się znaczenie infrastruktury w rozwoju zrównoważonym obszarów wiejskich, a wszystkie razem dają czytelnikowi możliwość oceny tych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Starano się pokazać, że obecny system stymulowania rozwoju zrównoważonego poprzez infrastrukturę jest mało skuteczny. Istnieje potrzeba szerszego zastosowania instrumentów przez samorząd lokalny i regionalny, przy czym zakres wykorzystywanych instrumentów powinien być płynny i dostosowany do sytuacji w gminie.

¹ Badania zostały przeprowadzone na terenie wybranych gmin podregionu bielskiego, puławskiego i włocławskiego. Przebadano 49 gmin o różnym poziomie rozwoju zrównoważonego.

1. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

1.1. Idea zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

Rozważania nad koncepcją zrównoważonego rozwoju trwają już około 50 lat. Opierają się na założeniu, że kwestii środowiska przyrodniczego nie należy oddzielać od zjawisk ekonomicznych i społecznych, zaś podstawą tego założenia był wzrost zainteresowania społeczeństwa narastającymi zagrożeniami występującymi w środowisku przyrodniczym powstałymi w wyniku podejmowanych działań w sferze ekonomicznej i społecznej. Chodziło o poszukiwanie rozwiązań, które by zapobiegały tym niekorzystnym zjawiskom w środowisku przyrodniczym.

Ważniejsze wydarzenia związane z kształtowaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju zostały przedstawione m.in. w pracy A. Zielińskiej (2013, s.91). Autorka podkreśla, że koncepcja ta stała się przedmiotem stosunkowo szerokiego zainteresowania po ogłoszeniu przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju ONZ w 1987 r. Raportu przygotowanego przez zespół G.H. Brundtlanda. W Raporcie wśród wielu poruszanych zagadnień wskazano na sposób rozumienia koncepcji zrównoważonego rozwoju: „Zrównoważony rozwój to taki, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez pozbawiania możliwości przyszłych pokoleń zaspokojenia ich potrzeb”². W dokumencie tym wzywano do rozpoczęcia nowej ery zrównoważonego rozwoju gospodarczego zgodnie z zasadami gospodarowania środowiska. Z tego wynika, że zmiana paradygmatu w rozwoju gospodarczym wynikała z potrzeby zaspokojenia potrzeb społeczeństwa zarówno współczesnego, jak i przyszłego.

Idea zrównoważonego rozwoju została rozpowszechniona na następnej konferencji Komisji ONZ ds. Środowiska i Rozwoju w Rio de Janeiro w 1992 r. poprzez przyjęcie Agendy 21, w której przedstawiono program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Przyjęto wówczas, że do 2002 r. wszystkie kraje powinny opracować narodowe strategie zrównoważonego rozwoju, a do końca 1995 r. władze lokalne powinny opracować własną Agendę 21. Rozpowszechnienie tej idei w kierunku wdrożeń na poziomie światowym, krajowym, regionalnym i lokalnym zostało dokonane na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w 2002 r. Jak pisze Bukowski (2009, s.98), na Szczycie wskazano na pewne nowe elementy związane z podejściem do zrównoważenia, m.in. że na zrównoważony rozwój składają się trzy obszary: rozwój gospodarczy, rozwój społeczny i ochrona środowiska oraz określono konkretne

² WCED, *Nasza wspólna przyszłość*, Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju, PWE, Warszawa 1991, s.67.

działania w poszczególnych obszarach, które byłyby oparte na zasadach ich zrównoważenia i zaakceptowano zasady wspólnej odpowiedzialności państw za dalsze losy świata. Trudno jednak nie zgodzić się ze słowami Rogalla: „choć wszystkie organizacje międzynarodowe i państwa uznały nowy model, a Niemcy i UE wpisały zrównoważony rozwój do swojej konstytucji i traktatu założycielskiego, większość gospodarek nie potrafi sprostać konsekwencjom przyjętych zasad”³.

Mimo trwającej od dłuższego czasu dyskusji, pojęcie „zrównoważony rozwój” nie jest do chwili obecnej precyzyjnie zdefiniowane i dość często uchodzi za abstrakcyjne i niejednoznaczne. Wiele cytowanych przez różnych autorów definicji zrównoważonego rozwoju przedstawiają w swojej pracy Stanny i Czarnecki (2011, s.13). Często zrównoważony rozwój bywa utożsamiany z pojęciem ekorozwój – patrzenie przez pryzmat środowiska (m.in. Kozłowski 2005), czy trwały rozwój – patrzenie przez pryzmat gospodarki (m.in. Fiedor 2002). U podstaw rozważanych koncepcji leży wspólna idea, a mianowicie systemowe ujmowanie zjawisk – środowiskowych, społecznych i gospodarczych oraz zachodzących między nimi relacji. Rogall (2010, s.42) przedstawia różne hierarchie przedstawianych systemów. Nie ulega wątpliwości, że każdy z trzech systemów rozwija się w innym tempie i trudno określić relacje między nimi, a szczególnie w krótkim okresie. Zachowanie odpowiednich relacji pomiędzy rozwojem społecznym, gospodarczym i środowiskowym stanowi więc duże wyzwanie również w odniesieniu do obszarów wiejskich. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem Poskrobki (2013), że oceniając stopień zrównoważenia obszarów, możemy jedynie pokazać kierunki rozwoju poszczególnych systemów, czy są zgodne z potrzebami społeczności. Chodzi bowiem o to, że tylko podejście interdyscyplinarne może przyczynić się do poprawy warunków życia społeczeństwa, co jest głównym założeniem idei zrównoważonego rozwoju.

W przypadku obszarów wiejskich, przyjęcie koncepcji zrównoważonego rozwoju wynikało ze zbyt intensywnego wykorzystania zasobów tkwiących w przestrzeni wiejskiej, z naruszeniem równowagi środowiska (Czudec 2006). Niekontrolowane i intensywne wykorzystywanie zasobów przyczyniło się do wielu niekorzystnych zjawisk w przestrzeni wiejskiej, m.in. wzrostu dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym między obszarami wiejskimi, a także miejskimi i wiejskimi, degradacji środowiska przyrodniczego itp. Powstała więc potrzeba integrowania działań zmierzających do zachowania walorów środowiska przyrodniczego, z uwzględnieniem realizacji celów gospodarczych i społecznych. Skuteczne integrowanie działań w aspekcie gospodarczym, społecz-

³ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju, teoria i praktyka*, wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2010, s.39.

nym i środowiskowym powinno mieć miejsce na poziomie administracyjnym, który podejmuje i realizuje decyzje wprowadzenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

W literaturze najczęściej rozważany jest trójaspektowy (społeczny, gospodarczy i środowiskowy) wymiar zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ale można też spotkać się z szerszym ujęciem tej koncepcji. Jak piszą Adamowicz i Dresler (2006), coraz częściej postuluje się konieczność szerszego spojrzenia na problematykę rozwoju zrównoważonego. Do istniejących trzech wymiarów dodaje się więc kolejne, takie jak: wymiar przestrzenny, instytucjonalno-polityczny czy moralny. Wspomniani autorzy wypracowali własną koncepcję zrównoważonego rozwoju, która ma doprowadzić do poprawy jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń – zakładając właściwe proporcje pomiędzy rozważanymi wymiarami (ładami):

- „ładem ekonomicznym, rozumianym jako zdolność do rozwoju ekonomicznego generowania coraz wyższego dochodu przy wykorzystaniu kapitału ekonomicznego,
- ładem ekologicznym, rozumianym jako zdolność ekosystemów do samoodnowy, o czym decyduje kapitał przyrodniczy,
- ładem społecznym, pojmowanym jako zdolność społeczeństw do podnoszenia poziomu życia, rozwoju oraz samorealizacji, a także jako rozwój samoświadomości oraz zachowanie wartości moralnych; ład ten tworzony jest przy użyciu kapitału ludzkiego,
- ładem instytucjonalnym, tworzonym za pomocą kapitału społecznego kształtującego społeczne aspekty postępowania oraz system instytucji społecznych, ekonomicznych oraz politycznych,
- ładem przestrzennym nie związanym z żadnym konkretnym rodzajem kapitału, ale integrującym i porządkującym w przestrzeni pozostałe”⁴.

Szerszą koncepcję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich rozważają również Wilkin i inni. Proponują przyjęcie hierarchii celów rozwojowych, a mianowicie:

- „rozwój i wszechstronne wykorzystanie zasobów ludzkich istniejących na obszarach wiejskich,
- podnoszenie jakości czynnika ludzkiego, zarówno od strony człowieka jako tzw. kapitału ludzkiego, jak i od strony człowieka jako tzw. kapitału społecznego,

⁴ M. Adamowicz, E. Dresler, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Rolnictwo LXXXVII, Wrocław 2006, s.18-19.

- stworzenie odpowiednich ram instytucjonalnych,
- instytucjonalizacja dialogu społecznego między interesariuszami zamieszkującymi obszary wiejskie, jak też sił społecznych i politycznych zajmujących się problematyką rozwoju wsi i rolnictwa,
- opracowanie odpowiedniej strategii i polityki rozwoju oraz systemu publicznego wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich,
- stworzenie mechanizmu zarządzania publicznego zasobami wiejskimi, które nie poddają się mechanizmom regulacji rynkowej, a są niezbędne dla podtrzymania zainteresowania rolników nie tylko produkcją rolną, ale także rozwojem pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa i obszarów wiejskich”⁵.

Woś i Zegar wyróżniają w koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich cztery kierunki, eksponując sferę środowiskową:

- „ochrona wód, gleb i atmosfery przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa,
- trwałe i zrównoważony rozwój samego rolnictwa,
- ochrona obszarów wiejskich, w tym różnorodności biologicznej, ochrona wartości krajobrazowych i przeciwdziałanie erozji gleb,
- zachowanie niezbędnej ostrożności przy rozwoju biotechnologii i inżynierii genetycznej”⁶.

Z rozważań na temat określenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wynika, że określenie podstaw tego rozwoju wymaga identyfikacji oraz analizy istotnych elementów kształtujących rozwój obszarów wiejskich. Rozwój jest rozpatrywany jako wspólny wynik kilku wymiarów, zaś istota tkwi w ustaleniu zakresu tych wymiarów. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że **istotę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich można zdefiniować jako rozwój społeczno-gospodarczy zharmonizowany z rozwojem środowiska**. W tym ujęciu jak pisze Fiedor (2002) zharmonizowany oznacza zapewnienie w procesie wzrostu realizacji celów ekonomicznych i społecznych, przy zachowaniu wysokiej jakości środowiska i dostępności jego zasobów, z uwzględnieniem wymiaru czasowego i przestrzennego. Podobnie przedstawił ideę zrównoważonego rozwoju Runowski (2002), jako dążenie do osiągnięcia równowagi różnych celów rozwoju społeczno-gospodarczego, bez których trudno zachować długotrwałość systemu.

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich dość często utożsamiany jest z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich, który też ma miejsce jedno-

⁵ J. Wilkin (red.), *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2003, s.238-341.

⁶ A. Woś, J. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, wyd. IRWiR, Warszawa 2002, s.51.

czeń na wielu płaszczyznach i obejmuje zmiany w aspektach środowiskowym, społecznym i gospodarczym. Różnica polega na tym, że podejście zrównoważonego rozwoju wskazuje na podejmowanie wielu działań, które mają doprowadzić do zlikwidowania niekorzystnych zjawisk występujących na obszarach wiejskich i doprowadzić do ich równomiernego rozwoju. Natomiast wielofunkcyjny rozwój bardziej kompleksowo przedstawia rozwój obszarów wiejskich; jest to wkomponowanie w wiejską przestrzeń funkcji pozarolniczej (Kłodziński 1996). Jak pisze Stanny „Rozwój obszarów wiejskich to tworzenie takich struktur gospodarczych i społecznych w środowisku lokalnym, które są w stanie poprawić jakość życia i pracy mieszkańców (co nierozdzielnie łączy się z koniecznością przezwyciężenia problemów niezrównoważenia wiejskiego rynku pracy)⁷”.

1.2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w świetle głównych aktów prawnych i dokumentów oraz programów rozwoju obszarów wiejskich

Obszary wiejskie charakteryzuje duża różnorodność pod względem zarówno stanu środowiska naturalnego, jak i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, a wiele z nich stoi przed poważnymi problemami rozwojowymi. Dlatego istotne jest przyjęcie pewnych zasad, dokumentów i programów w kontekście zrównoważonego rozwoju. Od momentu przyjęcia Agendy 21, tj. początku lat 90. Unia (również Polska) formalnie zaakceptowała zasady zrównoważonego rozwoju, jakie obowiązują we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego, społecznego i ekologicznego. Znalazło to odzwierciedlenie w ważnych dokumentach politycznych i strategicznych, m.in. *Traktacie o Unii z 1992 r.* – wspierającym w całej Wspólnocie harmonijny i zrównoważony wzrost, *Traktacie Amsterdamskim z 1997 r.* – przyjmującym zrównoważony rozwój zamiast zrównoważonego wzrostu, *Traktacie Lizbońskim z 2008 r.* – promowanie zrównoważonego rozwoju jako nadrzędnego celu UE, *Dokumencie Strategicznym Komisji Europejskiej COM (2001)264* – promującym zrównoważoną Europę. W dokumentach tych zrównoważony rozwój przedstawiono jako pozytywną wizję przyszłości i dążenie do jej realizacji. Dlatego Unia prowadzi własną politykę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i częściowo finansuje ją ze środków budżetu unijnego, pozostawiając jednak państwom członkowskim znaczne możliwości działania. Podstawowe zasady polityki rozwoju

⁷ M. Stanny, *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, wyd. IRWiR, Warszawa 2013, s.55.

obszarów wiejskich na lata 2007-2013, a także instrumenty, z jakich mogą korzystać państwa członkowskie zostały przedstawione w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005. Skupia się ona na trzech tematach:

- poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- poprawa stanu środowiska i terenów wiejskich,
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej.

Na lata 2014-2020 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. sformułowało również trzy długookresowe cele strategiczne unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Są to:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa,
- zrównoważona gospodarka zasobami naturalnymi oraz działania na rzecz klimatu,
- równomierny rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Znaczenie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest zatem docenione i uwzględnione w głównych aktach prawnych Unii.

Właściwie zrównoważony kierunek rozwoju obszarów wiejskich o terytorialnym ukierunkowaniu w UE został zdefiniowany na konferencji zorganizowanej z inicjatywy prezydencji irlandzkiej oraz Komisji Europejskiej w Cork w 1996 r. Deklaracja z Cork stała się podstawą do tworzenia polityki wiejskiej UE w ramach Agendy 2000, w której została nakreślona koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem potencjału wewnętrznego i narzędzi, a także środków wsparcia zewnętrznego, czyli neoendogeny mechanizm rozwojowy oraz przy reformie WPR z Luksemburga 2003 r., gdzie przyjęto szereg programów i instrumentów koncepcji zrównoważonego rozwoju, m.in. programy agro-środowiskowe, zalesienie itp.

W programach strategicznych elementy zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich można znaleźć m.in. w *Długoterminowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE*, *Strategii Lizbońskiej*, a także w *Strategii Europa 2020*. Przedstawiono w nich szerokie działania międzynarodowe w zakresie równoważenia rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Uznano również, że podstawą rozwoju obszarów wiejskich powinno być spójne długoterminowe spojrzenie, a polityka wszystkich sektorów dotycząca obszarów wiejskich powinna przyjąć zasady rozwoju zrównoważonego. Zintegrowane podejście do zrównoważonego rozwoju jest najbardziej widoczne w *Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu*

społecznemu – kontynuacja wizji rozwoju nakreślonej w *Strategii Lizbońskiej z 2000 r.* Priorytety zawarte w niej dotyczą:

- „wzrost inteligentny – czyli rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach,
- wzrost zrównoważony – czyli transformacja w kierunku gospodarki niskiemisyjnej, efektywniej korzystającej z zasobów i konkurencyjnej,
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną”⁸.

Aby zapewnić zrównoważone podejście w rozwoju obszarów wiejskich w UE, państwa członkowskie są zobowiązane do opracowania programów uwzględniających koncepcję zrównoważonego rozwoju. W Polsce zainteresowanie tą problematyką narastało od okresu transformacji oraz pogłębiania się procesów dostosowywania się do członkostwa w UE, kiedy to Polska mogła korzystać ze środków unijnych skierowanych na rozwój obszarów wiejskich. Podpisując Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi Polska zadeklarowała zasadę zrównoważonego rozwoju w realizacji rozwoju społeczno-gospodarczego, a mianowicie „polityka realizacji rozwoju gospodarczego i społecznego Polski powinna kierować się zasadą trwałego rozwoju. Konieczne jest zagwarantowanie, aby wymogi ochrony środowiska były od samego początku włączone do tej polityki”⁹. To właśnie integracja z Unią Europejską jest i będzie podstawową płaszczyzną kreowania szans zrównoważonego rozwoju w Polsce.

Zasady integrujące społeczny, ekonomiczny i środowiskowy aspekty rozwoju znalazły wyraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., w której w art. 5 – wymienia się ochronę środowiska opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju, jako jeden z podstawowych celów państwa, a w art. 74 – znalazły się sformułowania: „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom; ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych; każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska; władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”. Od tego czasu do przepisów prawnych włącza się podstawowe zapisy międzynarodowych dokumentów dotyczących zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój, uznany za zasadę konstytucyjną został również zdefiniowany w Ustawie o ochronie środowiska z kwietnia 2001 r. – jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje

⁸ *Krajowy Program Reform - Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010, s.3.

⁹ Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi z dnia 16 grudnia 1991 roku (Art. 71 pkt.2).

proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnych pokoleń, jak i przyszłych pokoleń¹⁰, a także w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80 poz.717); konwencji o dostępie do informacji w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2003 nr 78 poz.706) i ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U.2000 nr 48 poz.550). W ten sposób ochrona środowiska kierująca się zasadą zrównoważonego rozwoju stała się obowiązkiem nie tylko władz publicznych, ale także wszystkich obywateli.

Odwoływanie się do paradygmatu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ma również miejsce w wielu dokumentach strategicznych w Polsce. Pierwszym dokumentem powstałym zgodnie z zapisami konstytucyjnymi dotyczącymi zrównoważonego rozwoju była długofalowa strategia – *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju* opracowana przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska w 2000 r., która wyznacza kierunki działań i narzędzia wdrażania zrównoważonego rozwoju. W tym dokumencie zrównoważony rozwój definiuje się jako „proces, który charakteryzuje się dążeniem do osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego poprzez zapewnienie dostępu do zasobów zarówno odnawialnych, jak i nieodnawialnych, wzrostu jakości życia w czystym i naturalnym środowisku, wzrostu ekonomicznego dokonującego się poprzez bardziej efektywne wykorzystanie surowców i innych zasobów przyrody, racjonalizację zużycia energii i pracy, a także rozwój proekologicznych technologii oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Istotą tak rozumianego trwałego i zrównoważonego rozwoju jest powiązanie szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia ludności z poprawą stanu środowiska przyrodniczego i dążeniem do zachowania go w dobrym stanie dla przyszłych pokoleń¹¹. Warunkiem wykreowania obszaru zdolnego do trwałego i zrównoważonego rozwoju jest podejmowanie takich działań, które w jak największym stopniu będą wykorzystywać lokalne zasoby. W strategii tej wskazano, że podstawowa rola w procesie wdrażania i realizacji przypada państwu (tzw. rządowi i samorządom).

Zrównoważony rozwój stał się również podstawową zasadą przy opracowywaniu założeń – *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* przyjętej przez Mini-

¹⁰ Prawo ochrony środowiska 2001 art.3 pkt. 50.

¹¹ *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2000, s.12.

sterstwo Rozwoju Regionalnego w 2006 r., *Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013* przyjętego przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) w 2009 r. oraz *Strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013* przyjętej przez MRiRW w 2005 r. W ostatnim dokumencie wyodrębniono cel 1: „Wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”, który jest realizowany poprzez 4 priorytety: (1) różnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodu, (2) zachowanie walorów przyrodniczo-krajobrazowych obszarów wiejskich, (3) aktywizacja społeczności wiejskich i poprawa infrastruktury społecznej, (4) rozbudowa infrastruktury technicznej¹². Zatem infrastruktura, jako główny czynnik zrównoważonego rozwoju jest ważnym elementem celu 1.

Te dwa dokumenty przyjęte przez MRiRW zostały przygotowane zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. mówiącym o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i odpowiadają kierunkom wyznaczonym w odnowionej *Strategii Lizbońskiej* tj. promowaniu zrównoważonego rozwoju. Podkreśla się w nich, że „obszary wiejskie powinny stać się atrakcyjnym miejscem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej, z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych tych terenów dla przyszłych pokoleń. Należy dążyć równolegle do unowocześnienia rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz rozwijania przedsiębiorczości poza rolnictwem. Mieszkańcy obszarów wiejskich powinni uzyskać szeroki dostęp do edukacji, zatrudnienia, służby zdrowia, dóbr kultury i nauki, narzędzi społeczeństwa informatycznego i niezbędnej infrastruktury technicznej w odpowiednim standardzie. Rozwijany powinien być kapitał ludzki, społeczny i instytucjonalny na obszarach wiejskich”¹³.

Zagadnienie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich podkreślane jest także w innych dokumentach strategicznych, takich jak: *Narodowy Plan Rozwoju*, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, *Strategia Rozwoju Turystyki* oraz politykach i programach sektorowych. W 2012 r. została przyjęta przez Radę Ministrów, a przedłożona przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020*. Celem głównym tej strategii jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rol-

¹² *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013*, MRiRW, Warszawa 2005 r., s.54-54.

¹³ *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009 r., s.60.

nictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju. Będzie ona realizowana poprzez pięć celów szczegółowych, z których każdy jest związany z poprawą infrastruktury na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, który wiąże się z koncepcją wielofunkcyjności.

Ostatnio kierunek zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wraz z długofalową strategią działania przedstawiono również w dokumentach opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia* jako cel szósty „Wyrównanie szans rozwoju i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich” w 2007 r. oraz *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR): Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie* w 2010 r. – jako strategię wskazującą cele polityki rozwoju w układzie przestrzennym i stanowi ona odniesienie do 8 strategii, w tym „Strategii zrównoważenia wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”. Jak zaznaczono w KSRR „w ramach celu 1 – konkurencyjność (działania 1.2.3) i działań w celu 2 – spójność (szczególnie działanie 2.2) będzie wpływać pozytywnie na rozwój obszarów wiejskich”¹⁴. Świadczy to, że polityka regionalna w odniesieniu do obszarów wiejskich będzie zbieżna i ściśle zintegrowana z polityką wobec innych obszarów.

Analizując ostatnie programy rozwoju obszarów wiejskich przedstawione przez MRiRW i MRR można zauważyć, że nastąpiło skoordynowanie wielu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do aspektu terytorialnego. Być może inicjatywy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich podejmowane przez oba resorty były uzgadniane z punktu widzenia potrzeb lokalnych, a zastosowane narzędzia wsparcia tych obszarów z wykorzystaniem instrumentów wspólnotowych i krajowych przyniosą większe efekty.

Stworzenie koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz opracowanie jej wykładni w formie dokumentu uwzględniającego cele strategiczne KSRR obowiązuje także samorządy terytorialne, ponieważ ustawa samorządowa oraz ustawa o ochronie środowiska nakłada na władze gmin obowiązek przygotowania programu ochrony środowiska, a w konsekwencji jego realizację. Posiadanie programu zrównoważonego rozwoju jest korzystne dla gmin, gdyż dokument ten umożliwi określenie spójnej wizji rozwoju, nastawionej na wysoką jakość życia mieszkańców, a także dlatego, że w jego opracowaniu bierze udział lokalna społeczność.

Na poziomie lokalnym szczególne znaczenie w kreowaniu zrównoważonego rozwoju ma Agenda 21, w której przedstawiono program działań w zakresie środowiska i rozwoju społeczno-gospodarczego. Program ten ma być

¹⁴ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020*, MRR, Warszawa 2010, s.151.

tworzony i zaakceptowany przez społeczność lokalną. Jak pisze Borys „W Agendzie zwraca się uwagę, że to właśnie społeczności lokalne i ich poszczególne sektory (samorząd, organizacje pozarządowe, biznes czy lokalni liderzy) tworzą, prowadzą i utrzymują infrastrukturę społeczną i ekonomiczną, gospodarują przestrzenią, kształtują i chronią środowisko przyrodnicze, kreują i realizują własne wizje rozwoju oraz współuczestniczą w realizacji wizji rozwoju regionalnego i kraju. Odgrywają też podstawową rolę w kształtowaniu świadomości ekologicznej poprzez promowanie i realizację idei zrównoważonego rozwoju”¹⁵. Inaczej mówiąc, jest to partnerski proces realizacji zasad zrównoważonego rozwoju.

Inicjatywy w kwestii programów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z Gminną Agendą 21 wychodziły i wychodzą głównie od środowisk ekologicznych. Opracowanie strategii rozwoju zgodnie z Agendą 21 to suwerenna decyzja władz gminy, jednak bez udziału mieszkańców ze świadomością ekorozwojową nie ma szans na powstanie i realizację tej strategii. Jak pokazują badania, nie we wszystkich gminach w Polsce znane są nawet idee opracowania Agendy 21, nie mówiąc o niej samej (Kronenberg, Bergier 2010 s.229-231). Jako główne bariery w opracowaniu strategii zrównoważonego rozwoju można wskazać: brak prawnego zobowiązania, brak metodyki sporządzenia tego typu programów – dość często ograniczony do spraw ochrony środowiska, brak przekonania do idei zrównoważonego rozwoju, brak porozumień partnerskich oraz niska świadomość ekologiczna zarówno władz lokalnych, jak i społeczności.

1.3. Znaczenie instytucji (organizacji) w opracowaniu i wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

W zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich ważną rolę odgrywa sprawny system instytucjonalny od szczebla unijnego po szczebel lokalny, który można rozważać w aspekcie instytucji/organizacji funkcjonujących na danym obszarze oraz w aspekcie instytucjonalizacji, która warunkuje działania tych instytucji/organizacji poprzez określenie zasad ich funkcjonowania. Tak przedstawiony system zmniejsza niepewność i narzuca określony sposób postępowania w procesie gospodarowania. Według dotychczasowych badań (Raport nr 12 i 47 IERiGŻ-PIB), działania tych instytucji/organizacji wykazują wiele nieja-

¹⁵ T.Borys, *W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, pod red. T.Borysa, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s.41.

sności, wynika to ze stale dokonujących się zmian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich. Obserwuje się także, że:

- istniejące, nieefektywne struktury organizacyjne starają się zahamować zmiany w otoczeniu instytucjonalnym;
- tempo zmian w otoczeniu instytucjonalnym jest zbyt wolne w stosunku do nowych problemów w zakresie wprowadzenia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, wskutek czego wiele organizacji nie jest w stanie wykorzystać swoich możliwości podejmowania działań w tym kierunku;
- nieefektywność otoczenia instytucjonalnego prowadzi do konfliktów w ramach struktur organizacyjnych;
- nieodpowiednie otoczenie instytucjonalne powoduje, że wpływ niektórych struktur organizacyjnych na rozwój terenów wiejskich ma (w pewnym zakresie) charakter pozorny, a w konsekwencji ponoszone koszty nie przynoszą praktycznie żadnych korzyści.

Wzajemne dostosowanie otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych w dużym stopniu zależy od prowadzonej polityki państwa. W związku z tym konieczne są działania państwa stymulujące kształtowanie otoczenia instytucjonalnego, sprzyjające tworzeniu i umacnianiu struktur organizacyjnych, które są niezbędne do realizacji działań podejmowanych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Oznacza to, że tworzenie optymalnych struktur instytucjonalnych jest i będzie w najbliższej przyszłości ważnym zadaniem dla jednostek kształtujących i wdrażających koncepcję zrównoważonego rozwoju tych obszarów.

Integracja Polski z Unią Europejską przyniosła również duże zmiany w systemie instytucjonalnym działającym na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Głównym czynnikiem tych zmian było dostosowanie polskiego prawodawstwa do regulacji prawnych obowiązujących w UE, utworzenie nowej struktury instytucjonalnej, poszerzenie uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia oraz wzrost znaczenia instytucji publicznych w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Wynikało to przede wszystkim z utrzymania się dużych różnic między obszarami pod względem możliwości wdrażania koncepcji tego rozwoju. Duże znaczenie miało też zintegrowane podejście instytucjonalne oraz odpowiednie mechanizmy wdrażania tej koncepcji na poziomie wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Stworzono więc ramy strategiczne wobec wszystkich funduszy w celu wsparcia zrównoważonego rozwoju regionalnego. Chodziło o to, aby państwa członkowskie zapewniały komplementarność oraz spójność działań finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rybackiego. Przyjęto pewne zasady

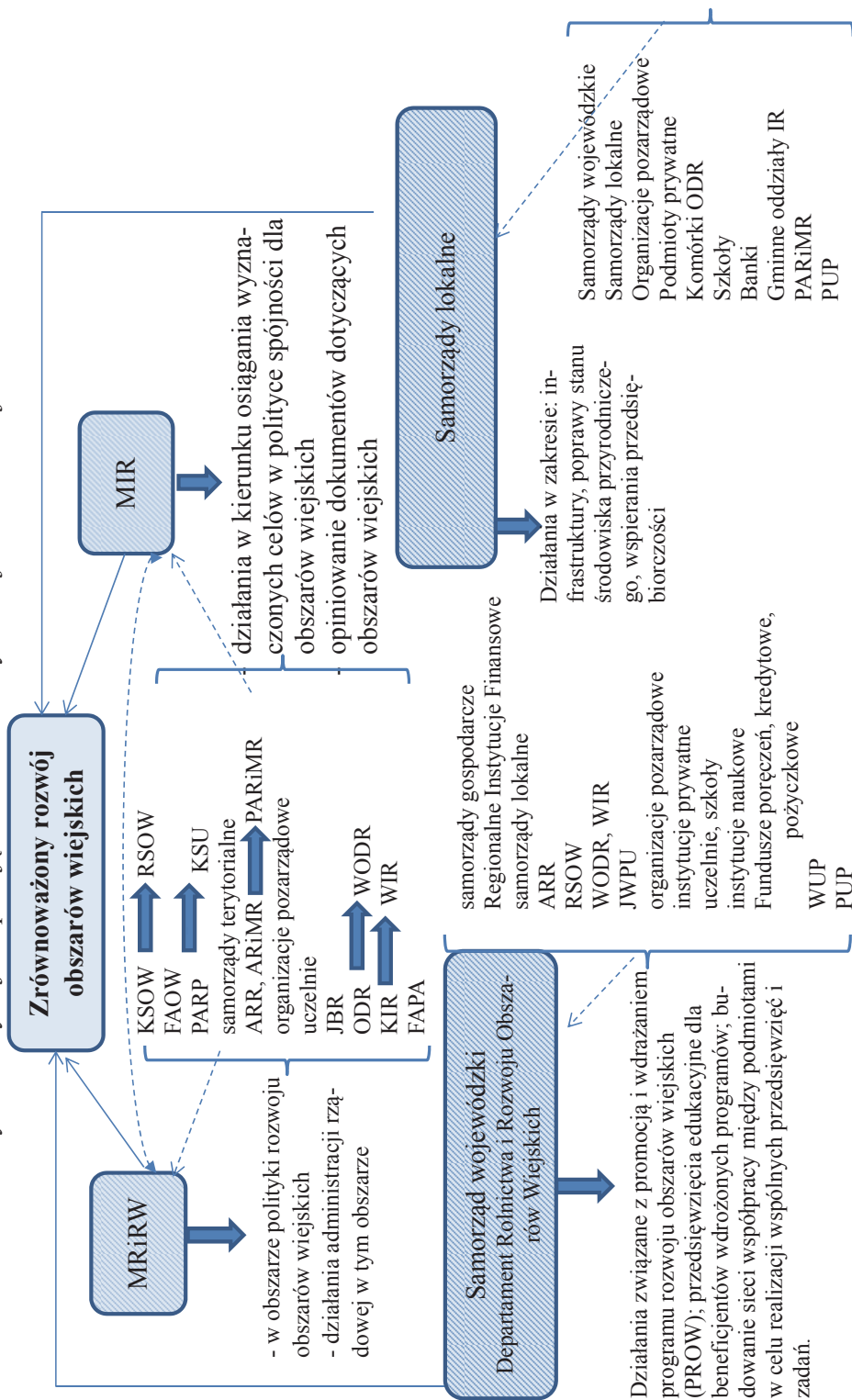
rozdziału i mechanizmy koordynacji działań wspieranych z poszczególnych funduszy.

Dlatego w okresie programowania większy nacisk kładzie się na spójną strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju w skali całej Unii Europejskiej. Zadania, cele, priorytety oraz sposób funkcjonowania programów rozwoju obszarów wiejskich określa jednomyślnie odpowiedni organ Rady Unii Europejskiej (RUE) – jako główny koordynator programów – na wniosek Komisji Europejskiej (KE) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (PE) i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Funkcje unijnych instytucji sprowadzają się do szeroko pojętej koordynacji działań z zakresu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W systemie instytucjonalnym UE silną pozycję zajmuje KE, to z nią bezpośrednio rządy państw członkowskich (ministrowie poszczególnych resortów) negocjują zapisy dokumentów programowych stanowiących podstawę do wdrażania i wydatkowania środków unijnych na rzecz zrównoważonego rozwoju poszczególnych regionów. Z tego wynika, że w systemie instytucjonalnym UE w kontekście zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich KE odgrywa rolę koordynacyjno-zarządzającą funduszami unijnymi, a także monitoruje ich praktyczną realizację przez państwa członkowskie. W tej trudnej roli wspomaga ją Europejski Trybunał Rewidentów, który jest organem kontrolnym całej gospodarki budżetowej UE, w tym również podmiotów korzystających ze środków unijnych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Kwota wspólnotowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich została ustalona w wyniku porozumienia międzyinstytucjonalnego (RUE, PE i KE)¹⁶.


Główne krajowe instytucje działające na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich przedstawia rysunek 1. Jako najważniejsze instytucje/organizacje decyzyjne szczebla krajowego należy wymienić Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) oraz Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIR), które współpracują ze sobą oraz z szeregiem instytucji z uwzględnieniem zasady subsydiarności. MRiRW odpowiada za realizację polityki rządu na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jest odpowiedzialne za realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), który realizuje m.in. działania w tym zakresie. Opierając się na wydawanych rozporządzeniach, MRiRW może dokonać zmiany w podziale środków w ramach poszczególnych działań w PROW. Decyzje o wykonaniu takiej operacji MRiRW podejmuje na podstawie wyników monitorowania realizacji poszczególnych zadań.

¹⁶ Decyzja Rady 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) – [Dz.U.L.55 z 25.02.2006].

Rys. 1. Instytucje wspierające zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w Polsce



Objaśnienia do rysunku 1

 Koordynacja działań

-----> współpraca

MIR – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

MRiRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KSOW – Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich

RSOW – Regionalna Sieć Obszarów Wiejskich

FAOW – Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich

PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

KSU – Krajowy System Usług dla MSP

ARR – Agencja Rynku Rolnego

ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

PARiMR – Powiatowa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

JBR – Jednostki Badawcze Rozwojowe

ODR – Ośrodek Doradztwa Rolniczego

WODR – Wojewódzki Ośrodek Doradztwa Rolniczego

KIR – Krajowa Izba Rolnicza

WIR – Wojewódzka Izba Rolnicza

FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa

JWPU – Jednostki Wdrażania Programów Unijnych

PUP – Powiatowy Urząd Pracy

WUP – Wojewódzki Urząd Pracy

Źródło: opracowanie własne.

Działalność MRiRW we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju wspierają przede wszystkim Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW), Ośrodek Doradztwa Rolniczego (ODR) czy Krajowa Izba Rolnicza (KIR). Pełnią one głównie funkcję doradczo-informacyjną, a poprzez swoje oddziały w terenie przyczyniają się do koordynowania wszelkich inicjatyw na rzecz wspierania i upowszechniania idei zrównoważonego rozwoju, takich jak: budowanie partnerstwa i dialogu na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich; edukowanie i aktywizowanie społeczności lokalnych na obszarach wiejskich; aktywizowanie podmiotów gospodarczych zaangażowanych w ten rozwój oraz wspieranie wymiany doświadczeń i wiedzy fachowej w zakresie zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

Koordynującą rolę realizacji celów polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich pełni MIR. Polega ona przede wszystkim na koordynacji realizacji polityki spójności na obszarach wiejskich, ukierunkowanej na budowanie spójności terytorialnej kraju.

Tworzenie korzystnych warunków dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki ma również w swoich zadaniach Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), która w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

wdraża dwa działania dotyczące szkoleń pracowników i przedsiębiorców. Poprzez podległe jej organizacje – Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Krajową Sieć Innowacji oraz terenowe oddziały stymuluje i kreuje postawy przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Skuteczność realizacji programów wspólnotowych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wymaga też koordynowania spraw społecznych i infrastrukturalnych poprzez instytucje krajowe (ministerstwa). Taką rolę pełni m.in. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które poprzez przepływ informacji i kontakty ze specjalistami zapewnia komplementarność działań, a tym samym zapewnia ich większą efektywność.

Za wdrażanie większości decyzji dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym odpowiedzialne są przede wszystkim władze samorządowe na poziomie regionalnym i lokalnym. Główne kierunki działań samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wyznaczają 3 akty:

- ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r.¹⁷,
- ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r.¹⁸,
- ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.¹⁹.

Z powyższych aktów prawnych wynika przede wszystkim, że rozdział zadań pomiędzy województwo, powiat i gminę – w poszczególnych sferach rozwoju obszarów wiejskich w kierunku zrównoważenia – wynika przede wszystkim z przestrzennego zasięgu ich oddziaływania. Należy przy tym pamiętać, że pomiędzy wymienionymi szczeblami samorządu terytorialnego nie występują zależności hierarchiczne. Oznacza to, że samorząd wyższego szczebla administracyjnego nie stanowi organu nadzoru ani kontroli w stosunku do samorządów niższych szczebli. Nie jest on również organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym, którą to funkcję pełni wojewoda w stosunku do wszystkich samorządów terytorialnych. Wspólna realizacja zadań rozwojowych musi więc być oparta na relacjach partnerskich. Dlatego w procesie rozwoju regionu niezbędna jest zarówno współpraca „pozioma” – między jednostkami tego samego typu, jak i „pionowa” – między poszczególnymi szczeblami samorządu.

Samorząd wojewódzki prowadzi politykę rozwoju obszarów wiejskich, która jest zapisana w Strategii Rozwoju Województwa. Jednym z priorytetów każdej strategii jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, a podstawowa funkcja samorządu wojewódzkiego polega na koordynowaniu działań podmiotów uczestniczących w procesie zrównoważonego rozwoju obszarów wiej-

¹⁷ Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późniejszymi zmianami.

¹⁸ Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późniejszymi zmianami.

¹⁹ Dz.U. Nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami.

skich. Koordynuje więc działania poprzez budowanie sieci współpracy i stymulowanie powiązanych zadaniowo ugrupowań w celu realizacji wspólnych przedsięwzięć i zadań.

W zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich na etapie zarówno programowania, jak i realizacji samorząd gminny odgrywa znacznie większą rolę niż powiatowy, jako organizator, finansista, doradca i koordynator rozwoju. Władze gminy mogą bowiem bezpośrednio oddziaływać na podejmowanie i prowadzenie wielu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju – wynika to z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych²⁰. Rozdział trzeci niniejszego raportu zawiera ocenę działań samorządów lokalnych w opracowaniu i wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, sporządzoną na podstawie badań empirycznych.

1.4. Próba oceny pomiaru zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym

1.4.1. Metoda badań poziomu zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym

W Polsce, podobnie jak w innych krajach, dotychczas nie udało się opracować kompleksowego zestawu cech, które mogłyby posłużyć do oceny stopnia zrównoważenia rozwoju. Próby takiej oceny podejmowali m.in. Stanny i Czarnecki (2011). Mierzenie i monitorowanie zjawisk związanych ze zrównoważonym rozwojem i przedstawienie syntetycznego wskaźnika powoduje konieczność zastosowania wybranych i dostępnych cech w przyjętych obszarach badań. W niniejszym opracowaniu przyjęto trzy obszary badań: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Założono, że wybrane wskaźniki lokalnego rozwoju w powyższych aspektach mają istotny wpływ na kształtowanie zrównoważonego rozwoju. O doborze wskaźników w trzech aspektach zdecydowały kilkuletnie badania prowadzone w tym zakresie w Zakładzie Polityki Społecznej i Regionalnej IERiGŻ-PIB. Spośród bogatego zestawu wskaźników charakteryzujących rozwój zrównoważony wybrano:

- w aspekcie **gospodarczym** – udział bezrobotnych w wieku produkcyjnym; udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach gmin; liczba pracujących na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym; liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym i dochód własny gmin na 1 mieszkańca. Pokazują one z jednej strony możliwości kreowania miejsc pracy, a z drugiej strony efekty tych działań;

²⁰ Dz.U. Nr 155, poz.1014 z późniejszymi zmianami.

- w wymiarze **społecznym** – udział ludności w wieku produkcyjnym; udział kobiet w ogólnej populacji; 3-letnie saldo migracji na 1000 mieszkańców; 3-letni przyrost naturalny na 1000 mieszkańców; liczba organizacji pozarządowych na 10 000 mieszkańców; udział wydatków na opiekę socjalną w ogólnych wydatkach gmin i liczba mieszkań oddanych na 10 000 mieszkańców. Człowiek, a ściślej mówiąc społeczność lokalna wraz z warunkami jej życia, stanowi cel wszelkich procesów gospodarczych;
- w aspekcie **środowiskowym** – udział ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków; udział użytków rolnych w powierzchni ogółem; udział lasów w powierzchni ogółem; udział obszarów chronionych w powierzchni ogółem i udział wydatków budżetowych gmin na ochronę środowiska w ogólnych wydatkach gmin. Zestaw tych wskaźników z jednej strony podkreśla zasoby i walory środowiska przyrodniczego, z drugiej świadczy o podejmowaniu (lub nie) działań zapobiegających jego degradacji.

Wyliczono wymienione wskaźniki w odniesieniu do 2005 i 2012 roku. W pierwszej kolejności wyznaczono syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w tych dwóch latach. W tym celu wykorzystano miarę rozwoju Z. Hellwiga. Pełne omówienie tej metody można znaleźć w pracy Z. Hellwiga²¹. Otrzymane wartości oceniające poziom rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego przedstawiono w relacji do średniej dla badanego obszaru, przyjmowanej za 100. Analizy trzech aspektów rozwoju zrównoważonego pozwoliły podzielić zbiorowość gmin na pięć grup – na podstawie wartości średniej wskaźnika syntetycznego i odchylenia standardowego od średniej:

bardzo niski $x_i < \bar{x} - 0,9\delta_x$

niski poziom $\bar{x} - 0,3\delta_x > x_i \geq \bar{x} - 0,9\delta_x$

średni poziom $\bar{x} + 0,3\delta_x > x_i \geq \bar{x} - 0,3\delta_x$

wysoki poziom $\bar{x} + 0,9\delta_x > x_i \geq \bar{x} + 0,3\delta_x$

bardzo wysoki poziom $x_i \geq \bar{x} + 0,9\delta_x$.

Wyliczenie syntetycznych wskaźników rozwoju pozwoliło ocenić stopień zrównoważenia trzech aspektów rozwoju gmin w Polsce oraz określić, który aspekt osłabia poziom zrównoważenia gminy.

²¹ Z. Hellwig, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału kraju ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, Przegląd Statystyczny t.15, 1968.

Stopień zrównoważenia obliczono według wzoru:

$$SD_i = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{j=1}^3 (X_{ij} - \bar{X}_j)^2} \quad (1)$$

Miara syntetyczna powstała poprzez zastosowanie w jednej formule zasad normalizacji i agregacji zmiennych. Jako podstawę standaryzacji przyjęto odchylenie standardowe. Miarą braku spójności jest dla i-tej gminy odchylenie standardowe rang dla 3 wskaźników (ekonomicznego, społecznego i środowiskowego),

gdzie:

SD – poziom zrównoważenia gmin

X_{i1} – ranga wskaźnika ekonomicznego w próbie

X_{i2} – ranga wskaźnika demograficznego w próbie

X_{i3} – ranga wskaźnika środowiskowego w próbie.

Zastosowanie wielowymiarowej analizy porównawczej pozwoliło scharakteryzować gminy w trzech aspektach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym i określić relacje pomiędzy nimi.

Aby zbadać wpływ poszczególnych aspektów na poziom zrównoważenia gminy obliczono wskaźnik najbardziej oddalonego aspektu od średniej dla danej i-tej gminy:

$$MAX_i = \arg \max_j |X_{ij} - \bar{X}_j| \quad (2)$$

1.4.2. Ocena poziomu zrównoważenia rozwoju gmin w Polsce

Oceniając poziom rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w roku 2005 i 2012 możemy stwierdzić, że w każdym aspekcie najwięcej gmin było w grupach gmin o niskim i średnim poziomie rozwoju. W 2012 r. w przypadku rozwoju gospodarczego takich gmin było aż 75% (2005 r. 74%), społecznego 52,7% (2005 r. 63,5%) i środowiskowego 62% (2005 r. 65,2%). Wartości te są bardziej zróżnicowane w poszczególnych rodzajach gmin, pod względem rozwoju gospodarczego tylko 6,2% ogólnej liczby gmin miejskich miało poziom rozwoju niższy od średniej dla badanych obszarów (przyjętej za 100), w gminach wiejskich 81%, a miejsko-wiejskich 63,7%; w rozwoju gospodarczym analogiczne wskaźniki wyniosły dla gmin miejskich 39%, wiejskich 57% i miejsko-wiejskich 59,1%, natomiast w przypadku rozwoju środowiskowego dla gmin miejskich 67,7%, wiejskich 53,7% i miejsko-wiejskich 47,8%. Zwraca uwagę, jak wysoki odsetek gmin wiejskich ma poziom rozwoju gospodarczego niższy od średniej, dotyczy to szczególnie gmin o niewielkiej liczbie mieszkańców. Niewątpliwie, gminy te wymagają wsparcia w postaci specjalnych programów (np. rozwój małych i średnich przedsiębiorstw), aby zahamować niekorzystne zjawiska gospodarcze.

Porównując zmiany w poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w latach 2005-2012 należy stwierdzić, że gminy o niskim i średnim poziomie rozwoju były najliczniejszą grupą, w której miał miejsce spadek poziomu w trzech rozważanych aspektach. Odwrotna była sytuacja w przypadku bardzo wysokiego poziomu rozwoju (tab. 1). Można powiedzieć, że nie nastąpił proces nazywany w literaturze „efektem doganiania” *catch-up effect* (Williamson 1965), polegający na osiąganiu przez obszary biedniejsze wyższej stopy wzrostu niż przez obszary bogatsze.

Tabela 1. Liczba gmin w relacji do poziomu rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w latach 2005-2012

Poziom rozwoju	Zmiany poziomu rozwoju 2005-2012					razem
	<80	80-90	90-100	100-110	>110	
	gospodarczego					
Bardzo niski	16	6	1			23
Niski	71	304	429	173	45	1022
Średni	20	86	291	273	170	840
Wysoki	6	13	107	122	99	347
Bardzo wysoki	4	5	46	91	100	246
Razem	117	414	874	659	414	2478
	społecznego					
Bardzo niski	264	27	27	15	51	384
Niski	199	107	82	65	183	636
Średni	86	80	107	129	268	670
Wysoki	35	31	70	69	230	435
Bardzo wysoki	35	28	53	57	180	353
razem	619	273	339	335	912	2478
	środowiskowego					
Bardzo niski	165	13	10	7	37	232
Niski	283	44	51	62	193	633
Średni	231	70	75	88	448	912
Wysoki	85	39	34	37	300	495
Bardzo wysoki	18	8	11	12	157	206
razem	782	174	181	206	1135	2478

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Doganianie bogatszych gmin przez uboższe pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego następuje bardzo powoli (tab. 1), co więcej – odbywa się przy jednoczesnym wzroście nierówności między gminami. Utrzymujące się nierówności w poziomie rozwoju gmin można tłumaczyć tym, że w badanych latach ze środków na politykę regionalną (spójności) korzystały bogatsze gminy. Miały one korzystniejszą sytuację finansową

i łatwiej im było akceptować jedną z istotnych zasad polityki spójności – „zasadę dodatkowości”. Na tych obszarach nastąpił więc proces dywergencji, a nie konwergencji. Być może z chwilą rozszerzenia polityki spójności o aspekt terytorialny, gdzie większą wagę przywiązuje się do stworzenia szans na wyrównywanie dysproporcji rozwoju wewnątrz województwa – proces konwergencji będzie następował. Założono przecież, że wyznacznikiem praktycznego kształtowania polityki spójności są nie tylko deklarowane cele, lecz również skuteczne narzędzia ich realizacji (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013).

O utrzymujących się różnicach poziomu rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w gminach czy poszczególnych rodzajach gmin świadczy również współczynnik zmienności. Jeśli chodzi o gminy miejskie, w 2012 r. współczynnik ten był najwyższy w zakresie rozwoju społecznego 115,6% (rozrzut wartości poziomu w stosunku do średniej dla badanych obszarów (100) wynosił od 5,6 w gminie Żory woj. śląskie do 320 w gminie Ząbki woj. mazowieckie), a najniższy w przypadku rozwoju gospodarczego 26,9% (zakres wartości od 78,7 w gminie Pieszyce woj. dolnośląskie do 571,1 w gminie Krynica Morska woj. pomorskie). W przypadku gmin wiejskich najwyższy był w rozwoju gospodarczym 58,3% (rozpiętość od 47,3 w gminie Sadkowie woj. łódzkie do 1748,1 w gminie Kleszczów woj. łódzkie), najniższy w rozwoju środowiskowym 34,1% (od 12,6 w gminie Rąbino woj. zachodniopomorskie do 425,2 w gminie Stawiguda woj. warmińsko-mazurskie). W grupie gmin miejsko-wiejskich najwyższy był w rozwoju społecznym 47,4% (od 0,7 w gminie Połaniec woj. świętokrzyskie do 348,2 w gminie Siechnice woj. dolnośląskie).

Z punktu widzenia procesów rozwoju interesujący jest jednak nie tyle poziom nierówności, ile jego dynamika. Niewielki spadek zróżnicowania mierzony współczynnikiem zmienności w latach 2005-2012 zauważono w rozwoju gospodarczym wśród gmin wiejskich, w rozwoju społecznym w gminach miejskich, a w rozwoju środowiskowym w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Utrzymywanie się oraz powiększanie poziomu rozwoju w rozpatrywanych aspektach w poszczególnych rodzajach gmin oznacza, że następuje wyraźna polaryzacja badanych zjawisk, także wewnątrz regionów. Potwierdzeniem jest odnotowany wzrost nierówności pod względem rozwoju gospodarczego w większości województw (wyjątek to woj. lubelskie i łódzkie). Najbardziej zwiększyły się one w woj. pomorskim o 77%, głównie z powodu wzrostu nierówności w gminach miejskich o 160%. Podobna była sytuacja w regionach, jeśli chodzi o rozwój społeczny, tylko w czterech województwach zanotowano zmniejszenie nierówności (lubelskie, łódzkie, podkarpackie i zachodniopomorskie). Prawie we wszystkich regionach zauważono spadek nierówności w rozwoju środowiskowym, szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich

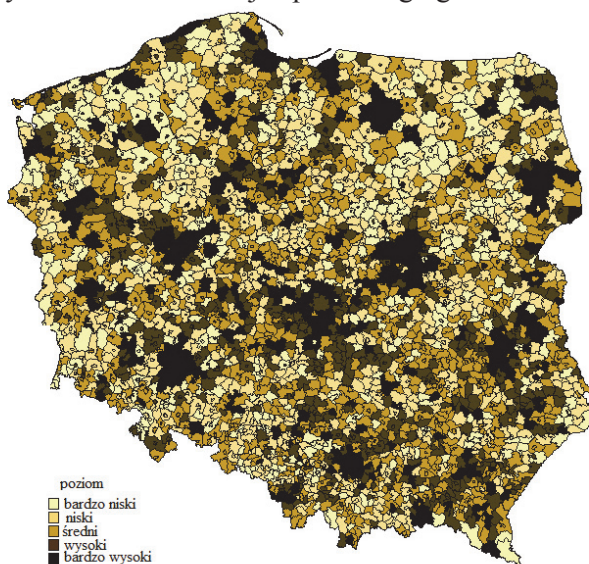
(z wyjątkiem woj. małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego). Nastąpiło to prawdopodobnie dzięki temu, że wraz z przystąpieniem do UE, Polska stała się przedmiotem ponadlokalnej polityki ochrony środowiska i jest na etapie wdrażania wielu dyrektyw, m.in. wodnej, aglomeracyjnej itp.

Rys. 2. Poziom rozwoju gospodarczego gmin w 2012 r.



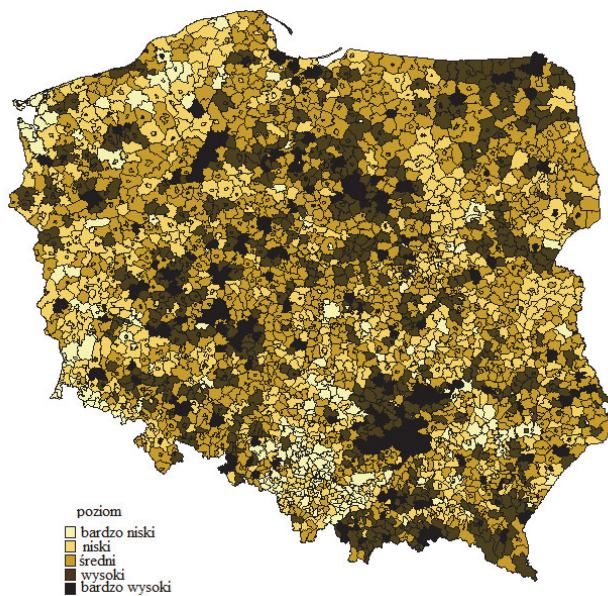
Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rys. 3. Poziom rozwoju społecznego gmin w 2012 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Rys. 4. Poziom rozwoju środowiskowego gmin w 2012 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS – obliczenia własne.

Analizując poziom rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w układzie gmin (rys. 2, 3 i 4) można stwierdzić, że występują różnokierunkowe różnice w rozkładzie przestrzennym. Około 20% badanych gmin wykazało zgodność poziomu rozwoju (uwzględniając wszystkie poziomy rozwoju) w trzech rozważanych aspektach zrównoważonego rozwoju, przy czym między aspektem gospodarczym a społecznym wystąpiła ona w 23% gmin, środowiskowym a gospodarczym w 21,9% gminach i środowiskowym a społecznym w 18,8% gminach. Wystąpiły też znaczne różnice co do zgodności w poziomach rozwoju pomiędzy rodzajami gmin. Najwyższa zgodność w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego wystąpiła w przypadku gmin miejskich – 30,7% ogólnej liczby gmin miejskich; najniższa w przypadku środowiska i gospodarki w gminach miejsko-wiejskich – 16,9% ogólnej ich liczby.

Uzyskane wyniki niskiej zgodności potwierdzają także słabe zależności korelacyjne pomiędzy rozkładem badanych aspektów zrównoważonego rozwoju; pomiędzy poziomami rozwoju gospodarczego i rozwoju społecznego współczynnik korelacji wyniósł 0,21; rozwoju społecznego a rozwoju środowiska 0,08 a rozwoju środowiskowego z rozwojem gospodarczym 0,11. Stosunkowo niski poziom korelacji z udziałem rozwoju środowiskowego świadczy, że środowisko przyrodnicze może być barierą w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju. Mimo że rozwój w tych trzech aspektach dokonuje się na niskim poziomie

współzależności – to koncentruje się na pewnych obszarach (teoria polaryzacji). Biegunami rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego są gminy o większej liczbie mieszkańców i gminy położone w pobliżu większych ośrodków osadniczych. Porównując zmiany w poszczególnych poziomach rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w latach 2005-2012 można zauważyć, że gminy wiejskie okazały się bardziej dynamiczne niż gminy miejsko-wiejskie czy miejskie. Być może dlatego, że startowały z niższego pułapu.

Tabela 2. Liczba gmin według poziomu zrównoważenia a rodzaj i wielkość gminy w 2012 roku

Liczba mieszkańców w gminie (w tys.)	Średni poziom zrównoważenia gmin	Liczba gmin o poziomie zrównoważenia					Liczba gmin ogółem
		bardzo wysokim	wysokim	średnim	niskim	bardzo niskim	
Miejsko-wiejskiej	595,3	158	130	127	104	82	601
< 5	594,4	6	9	2	5	3	25
5 – 7,5	650,6	19	20	25	30	14	108
7,5 – 15	607,7	59	55	64	43	33	254
15 – 30	529,0	62	41	29	18	20	170
> 30	657,9	12	5	7	8	12	44
Wiejskiej	650,6	315	301	351	310	292	1569
< 2,5	748,2	4	3	8	9	9	33
2,5 – 5	646,8	110	106	110	104	96	526
5 – 10	646,3	153	140	173	148	138	752
10 – 15	654,8	37	37	42	38	35	190
> 15	675,3	11	15	18	10	14	68
Miejskiej	788,7	55	36	35	47	133	306
< 10	793,8	6	9	3	16	16	50
10 – 20	689,2	18	10	9	8	23	68
20 – 50	752,1	19	11	19	14	38	101
50 – 100	905,3	5	4	2	8	29	48
> 100	913,8	7	2	2	1	27	39

Źródło: Bank Danych Lokalnych – obliczenia własne.

Po dokonaniu oceny poszczególnych aspektów rozwoju zrównoważonego, zgodnie z przyjętą metodologią (wzór 1 str. 28) obliczono poziom zrównoważenia trzech aspektów w poszczególnych gminach. Wartość sumaryczna poziomu zrównoważenia wynosiła od 9,5 w gminie miejsko-wiejskiej Gryfice w woj. zachodniopomorskim do 1385,4 w gminie miejsko-wiejskiej Dziwnów w woj. zachodniopomorskim, przy średniej dla badanych gmin 654,8. Obliczona wartość poziomu zrównoważonego rozwoju dla każdej gminy pozwoliła przeprowadzić klasyfikację, w której pogrupowano gminy o podobnym poziomie zrównoważenia. Wyodrębniono pięć grup o: bardzo niskim, niskim, średnim,

wysokim i bardzo wysokim poziomie zrównoważenia – stosując dwa parametry: średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe. Im niższa wartość sumaryczna, tym poziom zrównoważenia rozwoju jest korzystniejszy. Zauważono, że około 78% gmin o bardzo wysokim i wysokim stopniu zrównoważenia osiągnęło taki poziom zrównoważenia w wyniku wysokiej oceny w trzech rozważanych aspektach, czyli dzięki jednoczesnemu rozwojowi wszystkich wymiarów (tab. 2).

Wyniki przedstawione w tabeli 2 – dotyczące poziomu zrównoważenia gmin w kontekście rodzaju i wielkości gminy – wskazują, że średni poziom zrównoważenia gminy można bardziej utożsamiać z rodzajem gminy niż jej wielkością. Znacznie korzystniejsze wskaźniki uzyskały gminy miejsko-wiejskie i wiejskie niż miejskie. Porównując liczbę gmin w poszczególnych poziomach rozwoju zrównoważonego w roku 2012 i 2005 możemy stwierdzić, że nastąpiły dość istotne zmiany liczebności. Wzrost liczby gmin nastąpił tylko w grupie o niskim poziomie zrównoważenia o 11,6% i bardzo wysokim o 1,1%, dotyczy to szczególnie gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Warto zaznaczyć, że są to gminy o szybkim wzroście poziomu rozwoju gospodarczego, który nie sprzyja większym zmianom środowiskowym i społecznym. W pozostałych grupach nastąpił spadek liczby gmin, największy o 5,2% w grupie o średnim poziomie zrównoważenia.

Tabela 3. Liczba gmin według poziomu zrównoważenia w województwach w 2012 roku

Województwo	Średni poziom	Liczba gmin o poziomie zrównoważenia					Liczba gmin ogółem
		bardzo wysoki	wysoki	średni	niski	bardzo niski	
Dolnośląskie	649,0	43	32	35	25	34	169
Kujawsko-pomorskie	666,9	42	33	27	23	19	144
Lubelskie	693,3	42	35	51	39	45	212
Lubuskie	797,2	18	19	17	17	12	83
Łódzkie	901,8	25	35	40	47	30	177
Małopolskie	1001,9	24	17	36	44	61	182
Mazowieckie	821,8	80	49	65	58	62	314
Opolskie	675,0	16	21	12	15	7	71
Podkarpackie	770,7	30	36	39	21	33	159
Podlaskie	686,6	23	25	28	22	20	118
Pomorskie	814,4	27	24	25	22	25	123
Śląskie	997,5	22	29	31	28	57	167
Świętokrzyskie	883,4	12	17	18	23	32	102
Warmińsko-mazurskie	505,2	39	27	21	17	12	116
Wielkopolskie	809,6	52	46	48	45	35	226
Zachodniopomorskie	542,5	33	22	20	15	23	113
Polska	788,7	528	467	513	461	507	2476

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

W skali regionalnej poziom zrównoważenia był najwyższy w gminach województw: warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego i kujawsko-pomorskiego, najniższy w gminach małopolskiego i śląskiego. Wewnątrz niektórych województw poziom zrównoważenia znacznie różnicował się w poszczególnych rodzajach gmin – były to województwo opolskie, warmińsko-mazurskie czy zachodniopomorskie, obszary o wyższym poziomie zrównoważonego rozwoju gmin (porównaj tab. 4 i rys. 5). Województwa małopolskie, świętokrzyskie i łódzkie charakteryzowała niska ocena zrównoważenia i jednocześnie niskie zróżnicowanie. Oznacza to, że wszystkie gminy cechował niekorzystny poziom zrównoważenia. W stosunkowo najlepszej sytuacji znajdują się gminy województw lubelskiego i podlaskiego – ze średnim poziomem zrównoważenia i stosunkowo niskim zróżnicowaniem w regionie.

Tabela 4. Zróżnicowanie poziomu zrównoważenia gmin według rodzaju gmin w województwach

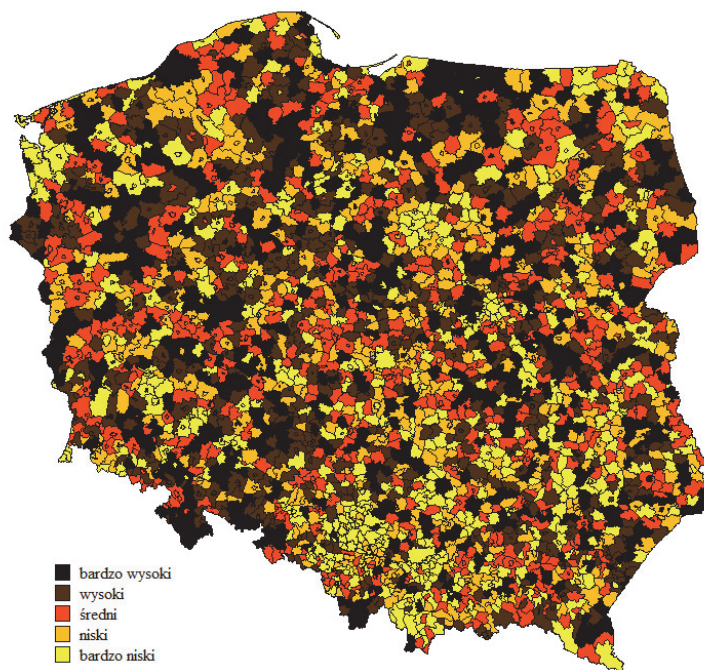
Województwo	Poziom zrównoważenia w gminach 2012			Współczynnik zmienności					
				2005			2012		
	Rodzaj gmin								
miej-skie	wiej-skie	miej-sko-wiej-skie	miej-skie	wiej-skie	miej-sko-wiej-skie	miej-skie	wiej-skie	miej-sko-wiej-skie	
Dolnośląskie	649,0	636,7	611,3	58,3	51,9	45,8	49,6	45,7	53,5
Kujawsko-pomorskie	666,9	574,2	539,4	68,4	45,3	54,3	67,5	46,4	50,9
Lubelskie	693,3	664,5	540,8	40,3	42,6	36,9	39,6	41,7	52,4
Lubuskie	797,2	584,7	628,9	41,2	46,0	39,6	36,4	47,4	39,9
Łódzkie	901,8	676,2	615,7	42,2	44,5	54,3	27,7	36,4	41,9
Małopolskie	1001,9	758,3	740,7	69,0	33,0	50,1	26,4	36,5	39,3
Mazowieckie	821,8	622,0	566,8	56,7	45,7	53,2	41,3	47,1	47,2
Opolskie	675,0	649,6	530,1	18,7	40,9	43,2	79,6	40,1	46,8
Podkarpackie	770,7	651,2	524,2	37,8	43,0	46,9	49,4	42,5	44,8
Podlaskie	686,6	649,1	578,8	23,1	36,3	45,2	35,0	46,9	43,6
Pomorskie	814,4	632,2	548,0	50,6	48,2	35,3	48,2	43,1	49,5
Śląskie	997,5	661,0	627,5	44,9	46,4	41,9	26,5	42,3	41,7
Świętokrzyskie	883,4	801,8	646,6	33,7	37,8	57,7	38,8	34,6	42,0
Warmińsko-mazurskie	505,2	564,0	513,1	31,0	44,5	44,5	74,6	46,5	51,9
Wielkopolskie	809,6	622,9	587,2	29,8	52,1	43,5	40,3	42,7	46,2
Zachodniopomorskie	542,5	584,8	655,4	53,4	53,0	42,5	66,6	53,2	53,5
Polska	788,7	650,6	595,3	47,3	45,6	47,0	44,5	43,4	47,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych – obliczenia własne.

Zróźnicowanie gmin pod względem poziomu zrównoważenia w 2012 r. różni się znacznie w stosunku do 2005 r., o czym świadczą współczynniki zmienności (tab. 4). Wyraźnie zmniejszyło się w gminach miejskich i wiejskich, a znacznie wzrosło w gminach miejsko-wiejskich. Największy spadek zróźnicowania nastąpił w gminach miejskich w woj. łódzkim, małopolskim i śląskim, a gminach wiejskich w łódzkim, pomorskim i wielkopolskim. Wzrost zróźnicowania w największym stopniu dotyczył gmin woj. pomorskiego, lubelskiego i zachodniopomorskiego.

Poziom zrównoważenia rozwoju gmin przedstawiono w formie graficznej na rys. 5. Generalnie można stwierdzić, że znacznie korzystniejsza sytuacja jest w gminach położonych w regionach północnych niż południowych. Jedną z przyczyn jest fakt, że większość gmin regionów północnych utrzymuje swoją ścieżkę rozwojową na podobnym poziomie. Także parametry mające wpływ na poziom środowiskowy kształtują się na tych obszarach korzystniej niż w innych regionach.

Rys. 5. Rozmieszczenie gmin o różnym poziomie zrównoważenia rozwoju w 2012 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Dalsza analiza dotyczyła wymiaru terytorialnego pięciu grup gmin wyznaczonych ze względu na poziom zrównoważenia rozwoju. Jak podkreślono, punktem wyjścia do tego podziału była średnia i odchylenie standardowe. Do najliczniejszej grupy o bardzo wysokim poziomie zrównoważenia zakwalifikowano 528 gmin, tj. 21,3% ogólnej liczby badanych gmin, z tego 55 stanowią gminy miejskie (17,9% ogólnej liczby gmin miejskich), 315 wiejskie (20,1% ogólnej liczby gmin tego rodzaju) i 158 miejsko-wiejskie (26,2% ogólnej liczby gmin tego rodzaju). Z tego wynika, że wśród gmin o najwyższym poziomie zrównoważenia gminy miejsko-wiejskie mają proporcjonalnie największy udział. Gminy w tej grupie obejmują 23,9% powierzchni i 20,0% ludności kraju. Są to głównie gminy o najwyższym potencjale ludnościowym. Jeśli chodzi o rozkład przestrzenny, to najwięcej gmin o najwyższym poziomie zrównoważenia znajdowało się w woj. warmińsko-mazurskim (33,6%), lubelskim (29,2%) i zachodniopomorskim (29,8%), a najmniej w woj. śląskim (13,2%), łódzkim (14,1%) i świętokrzyskim (11,8%).

Wśród 467 gmin (18,9% ogółu badanych) zaliczanych do grupy o wysokim poziomie zrównoważenia, gmin miejskich było 36 – to 7,7% gmin o wysokim poziomie zrównoważenia i 11,7% wszystkich gmin miejskich. W przypadku gmin wiejskich odsetki te wyniosły odpowiednio 64,4 i 19,2%, a miejsko-wiejskich 27,8 i 21,6%. Gminy tej grupy zajmują 19,8% powierzchni i reprezentują 13,1% ludności kraju. W ujęciu regionalnym najwyższy ich udział jest w woj. opolskim – 29,6% gmin województwa i warmińsko-mazurskim – 23,3%, a najniższy w małopolskim – 9,3%.

Za gminy o średnim poziomie rozwoju zrównoważonego uznano 513 gmin. Najliczniejsze w tej grupie są gminy wiejskie – 351, tj. 68,4% wszystkich gmin wiejskich; analogiczne wartości dla gmin miejsko-wiejskich – 127 (21,1%) i gmin miejskich – 35 (11,4%). Obejmują one 20,8% powierzchni kraju i 13,8% ludności. Największy odsetek tego typu gmin skupiają woj. podkarpackie 25,5% i lubelskie 24,1% w ogólnej liczbie gmin w województwie.

Najmniejszą liczebnie grupę stanowią gminy o niskim poziomie zrównoważenia – 461 jednostek. Gminy wiejskie stanowią 67,2%, tj. 19,7% ogólnej liczby gmin wiejskich, analogiczne wartości dla gmin miejskich to 10,1 i 15,3%, a dla gmin miejsko-wiejskich 22,5 i 17,3%. Mimo że stanowią najmniej liczną grupę, to obejmują 17,6% powierzchni kraju i 12,9% ludności. Relatywnie najwięcej jest ich w woj. małopolskim – 24,2% ogólnej liczby gmin w województwie i świętokrzyskim – 22,5%, najmniej w opolskim – 9,9%.

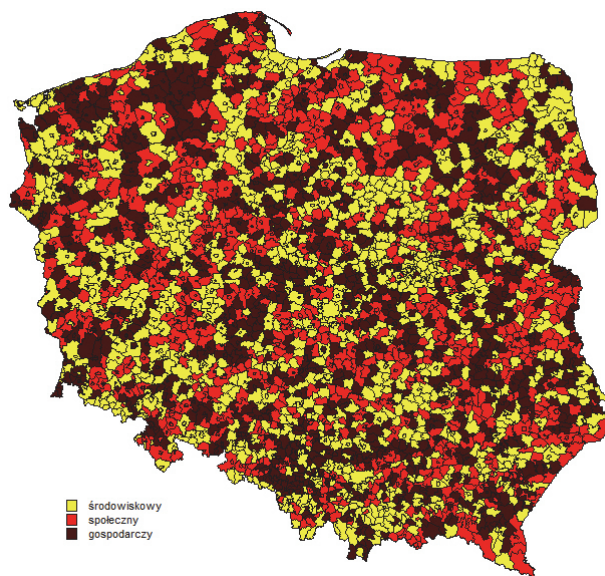
Do grupy o najniższym poziomie zrównoważenia zaliczono 507 (20,5%) gmin. Najliczniejszą grupę w stosunku do ogólnej liczby gmin tego rodzaju stanowią gminy miejskie 43,3%, wiejskie 18,5% i miejsko-wiejskie

13,8%. Jeśli chodzi o gminy miejskie, przeważnie były to gminy o dużej liczbie mieszkańców. Grupa gmin o najniższym poziomie zrównoważenia rozwoju miała największy udział w woj. śląskim (34,1%), małopolskim (33,5%) i świętokrzyskim (31,4%), a najniższy w woj. opolskim (9,9%), warmińsko-mazurskim (10,3%) i lubelskim (13,2%). Obejmują one 17,8% powierzchni kraju i zamieszkuje je 40,2% ludności.

Analiza przestrzenna poziomu zrównoważenia rozwoju pozwala wysunąć ogólne stwierdzenie, że poziom niezrównoważenia zwiększa się na obszarach położonych korzystniej w stosunku do ośrodków subregionalnych. Można przypuszczać, że korzyści, jakie stwarza położenie gminy względem większych ośrodków nie daje tym obszarom wysokiego potencjału środowiskowego, odwrotnie niż w przypadku potencjału gospodarczego czy społecznego. Inaczej mówiąc, rozwój w trzech wymiarach nie odbywa się tu współzależnie.

Kolejnym etapem rozważań jest wskazanie, który aspekt w gminie w największym stopniu wpływa na poziom jej niezrównoważenia. Analiza została przedstawiona według przyjętej procedury – wzór 2, str. 28.

Rys. 6. Dominujący aspekt wpływający niekorzystnie na poziom rozwoju zrównoważonego w 2012 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Tabela 5. Liczba gmin w poszczególnych aspektach wpływających niekorzystnie na poziom zrównoważenia gmin a rodzaj i wielkość gminy w 2012 r.

Liczba mieszkańców w gminie (w tys.)	Aspekt decydujący		
	środowiskowy	społeczny	gospodarczy
miejsko-wiejskiej	211	191	177
< 5	8	6	11
5 – 7,5	33	42	33
7,5 - 15	94	90	70
15 – 30	63	53	54
> 30	18	9	17
wiejskiej	577	514	499
< 2,5	9	12	12
2,5 – 5	193	163	170
5 – 10	266	246	240
10 – 15	70	66	54
> 15	34	19	15
miejskiej	156	56	95
< 10	20	13	17
10 – 20	30	18	20
20 – 50	51	17	33
50 – 100	27	5	16
> 100	28	2	9
Polska	944	761	771

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Stwierdzono, że w 38,2% gmin aspekt środowiskowy nie sprzyja zrównoważeniu, w przypadku aspektu gospodarczego takich gmin było 31,1%, a środowiskowego 30,7%. O tym, że aspekt środowiskowy nie sprzyja gminom w osiąganiu wysokiego stopnia zrównoważenia świadczą bardzo niskie współczynniki korelacji aspektu środowiskowego z aspektem społecznym czy gospodarczym. Analizując to zjawisko w kontekście rodzaju gminy i jej wielkości oraz regionów, zauważono:

- w gminach miejskich aspekt środowiskowy w najwyższym stopniu nie sprzyja ich zrównoważeniu. Jego udział w ogólnej liczbie gmin miejskich wyniósł 51%, analogiczny wskaźnik w przypadku gmin wiejskich to 36,4% i miejsko-wiejskich 36%; natomiast aspekt społeczny odgrywał najmniejszą rolę, tylko 18% miało taki problem;
- im większa liczba mieszkańców w gminie, tym większy udział gmin, w których aspekt środowiskowy nie sprzyja zrównoważeniu gmin, odwrotnie niż w przypadku aspektu społecznego;

- w gminach wiejskich negatywna rola aspektu gospodarczego maleje wraz ze wzrostem liczby mieszkańców; aspekt gospodarczy był problemem dla wszystkich rodzajów gmin w podobnym udziale (około 31% gmin);
- największy udział gmin, w których aspekt środowiskowy nie sprzyjał zrównoważeniu miało woj. mazowieckie – 45,2% ogólnej liczby gmin województwa, podlaskie – 46,6%, najniższy warmińsko-mazurskie – 28,4%. Jednocześnie woj. warmińsko-mazurskie miało najwyższy udział gmin (42,2%), w których aspekt społeczny nie sprzyjał zrównoważeniu poziomu rozwoju. W przypadku aspektu gospodarczego największy problem był w gminach woj. śląskiego (41,3%), najmniejszy w gminach woj. mazowieckiego (26,1%).

Biorąc pod uwagę, że aspekt środowiskowy jest w dużym stopniu odpowiedzialny za poziom zrównoważenia gmin, w polityce państwa potrzebny jest absolutny priorytet dla inwestowania w środowisko naturalne. Do skutecznego działania tego środka niezbędne są jednak nakłady finansowe mające na celu poprawę kondycji środowiska przyrodniczego. Potrzebna jest również stosowna infrastruktura do odtworzenia tego środowiska oraz ludzie, którzy potrafią prawidłowo koordynować ten proces.

Wydaje się, że do spełnienia tego drugiego warunku niezbędne są odpowiednie metody oddziaływania państwa i podmiotów polityki społecznej w celu wywołania u ludzi motywacji do działania, a także odpowiedni zasób ogólnej wiedzy społeczeństwa.

2. Infrastruktura a zrównoważony rozwój gmin

2.1. Znaczenie infrastruktury w zrównoważonym rozwoju gmin

Na znaczenie infrastruktury w rozwoju lokalnym zaczęto zwracać uwagę wraz z ewolucją teorii rozwoju regionalnego tzw. nurtu oddolnego (Blackley 1989, Krugman 1998). Podkreślano, że aby region mógł się rozwijać, musi bazować na zasobach endogenicznych, na które składa się głównie kapitał fizyczny, a w ostatnich latach coraz większe znaczenie zyskuje kapitał ludzki, kapitał społeczny i kapitał kulturowy (zasoby miękkie). Ten nurt myślenia, że zasoby miękkie w znacznym stopniu przyczyniają się do rozwoju przestrzeni (wiejskiej, miejskiej) znalazł również potwierdzenie w licznych pracach teoretycznych, m.in. Schultza (1976), Lucasa (1988), Romera (2000) oraz Reicha (1996). Wskazywali oni, że poprzez inwestowanie w siebie, ludzie mogą powiększać swoje możliwości na rynku pracy, a to wpływa na ich zamożność. Można uznać, że zasoby miękkie stanowią pewien szczególny kapitał, w który trzeba inwestować. Ważną kwestią jest więc rozpoznanie procesów warunkujących tworzenie tych zasobów. Szczególną rolę odgrywa w nich infrastruktura. W licznych publikacjach dotyczących infrastruktury akcentuje się, że jest to system urządzeń i instytucji pełniących funkcje służebne w stosunku do innych systemów przestrzennych. Funkcje te mogą mieć charakter społeczny, ekonomiczny lub techniczny. Dość często zdarza się, że to samo urządzenie lub instytucja może pełnić funkcje różnego rodzaju. Warunkiem prawidłowego pełnienia przez infrastrukturę jej funkcji jest dostosowanie infrastruktury do potrzeb zgłaszanych przez wszystkich użytkowników, jak również uwzględnienie przyszłych potrzeb infrastrukturalnych. Jej rozwój powinien zatem przebiegać *ex-ante*, a nie, jak w większości przypadków, *ex-post* i dlatego zaleca się decentralizację inwestycji infrastrukturalnych w regionie.

Mimo że usługi z zakresu infrastruktury świadczą sektory publiczny, prywatny, pozarządowy i mieszany (publiczno-prywatny, publiczno-pozarządowy), nadal największą rolę w ich rozwoju odgrywa sektor publiczny. Jest to zgodne z art. 32 Konstytucji, że władza państwowa powinna niwelować dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym. Samorządy terytorialne pozostają więc podstawowymi podmiotami własności infrastruktury i starają się w miarę możliwości finansowych stworzyć korzystne warunki w tym zakresie. Nie ulega wątpliwości, że korzyści wynikające z aktywności sektora publicznego mają istotny wpływ na tworzenie się struktur terytorialnych, które wyrażają się korzystniejszymi warunkami rozwoju infrastruktury.

Infrastruktura jest też różnie klasyfikowana – jako infrastruktura techniczna, ekonomiczna, społeczna, instytucjonalna, innowacyjna (Ratajczak

1995). Choć znaczenie czynników niematerialnych jest duże i rośnie, infrastruktura techniczna i społeczna pozostaje ważnym potencjałem endogenicznego rozwoju, oddaje ona specyfikę obszaru.

W niniejszym opracowaniu ograniczono rozważania do analizy infrastruktury technicznej i społecznej, świadczącej głównie usługi publiczne. W tym ujęciu do infrastruktury technicznej zaliczono wszelkiego rodzaju placówki i urządzenia z zakresu ochrony środowiska (kanalizację, wodociągi), dróg, sieci gazowej, melioracyjne itp., a do infrastruktury społecznej – obiekty i urządzenia zaspokajające potrzeby ludności w zakresie oświaty i wychowania, zdrowia, kultury itp.

Tego rodzaju infrastruktura jako przestrzenny zbiór urządzeń i instytucji, warunkujących sprawne funkcjonowanie obiektów produkcyjnych i gospodarstw domowych, odgrywa szczególną rolę w rozwoju przestrzeni układów lokalnych. Wpływa na kształtowanie kapitału ludzkiego, społecznego i kulturowego, możliwości rozwoju inicjatyw gospodarczych i przyciągania kapitału z zewnątrz, szanse modernizacji wzrostu produkcji rolniczej, poprawy życia mieszkańców oraz kształtowanie wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Warunkuje również możliwość postępu cywilizacyjnego gminy, zwiększenia spójności terytorialnej, a także zmniejszenia tzw. odległości między jej mieszkańcami.

Ponieważ obszary wiejskie poddane są licznym negatywnym oddziaływaniom i presjom wynikającym w pierwszej kolejności z niekorzystnego kształtowania się sytuacji demograficznej, występuje paląca konieczność modernizacji istniejącej infrastruktury technicznej w kierunku zapewniającym realizację nowych potrzeb lokalnej społeczności, m.in. odpowiedniego poziomu mobilności, zagwarantowania właściwej opieki nad osobami starszymi.

Infrastruktura jest ściśle związana z terenem, dla którego spełnia te zadania, czyli jest specyficznym zasobem związanym z terytorium, a organizacja procesu inwestycyjnego w infrastrukturę przybiera postać sieci. Obok wymiaru terytorialnego, rozwój jej tworzą aspekty organizacyjne, poznawcze, normatywne, ekonomiczne i środowiskowe. Jeśli chodzi o stan środowiska przyrodniczego, infrastruktura techniczna jest istotna nie tylko na obszarze gminy, na której zlokalizowana jest inwestycja, ale również dla gmin sąsiednich. Dlatego w rozwoju infrastruktury powinno zwracać się szczególną uwagę na działania dotyczące planowania, współpracy i koordynacji. Współpraca między partnerami powinna być oparta na wzajemnym zaufaniu i nieformalnych porozumieniach. Prowadzi ona do lepszego wykorzystania zasobów poszczególnych gmin i interakcji między gminami. W ten sposób może sprzyjać poprawie warunków życia na większych obszarach.

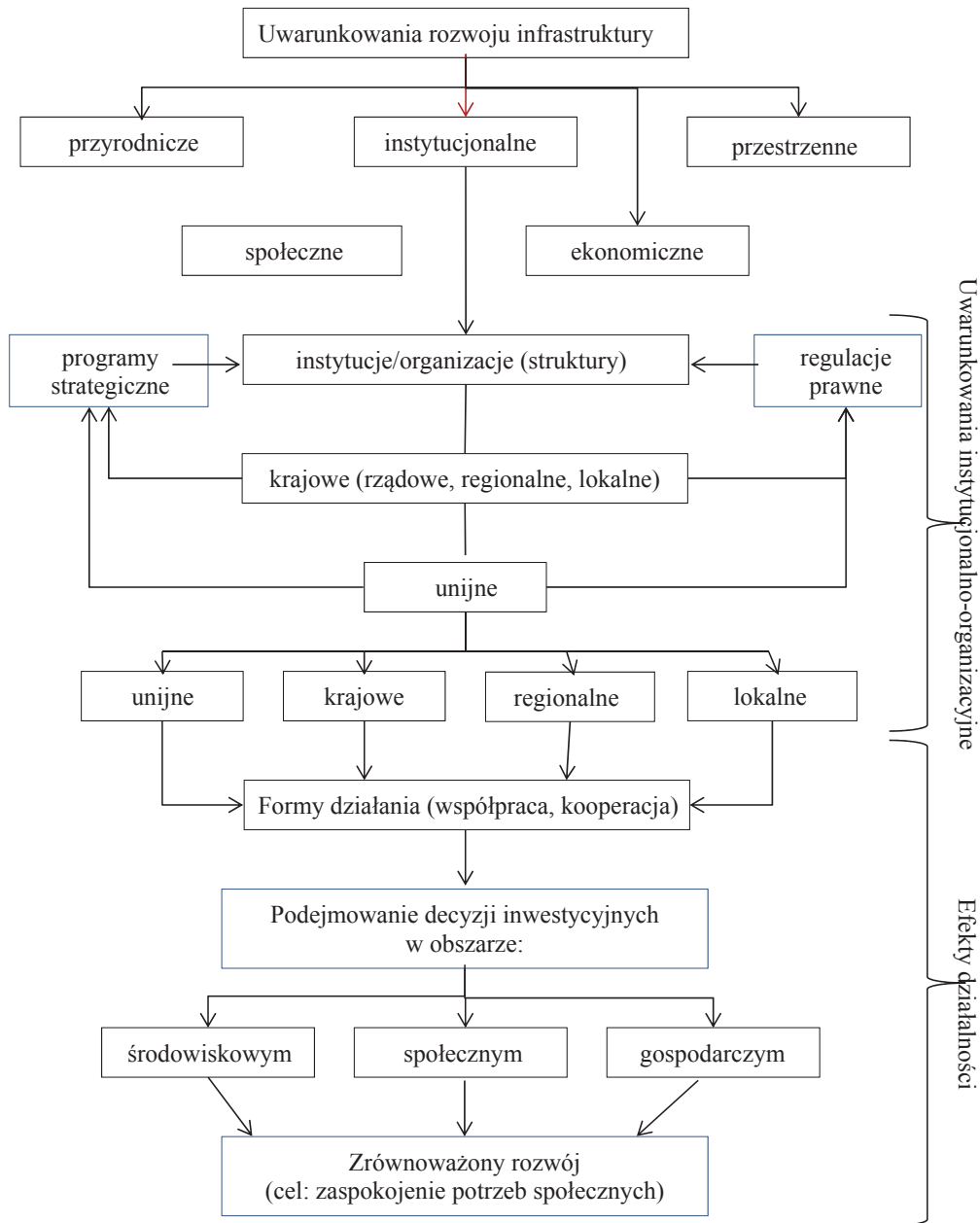
Można ogólnie stwierdzić, że w rozwoju zrównoważonym istotne są następujące cechy infrastruktury:

- dostosowanie do lokalnych uwarunkowań i potrzeb odbiorców, a także zmian demograficznych;
- długi okres użytkowania urządzeń i placówek, przy konieczności elastycznego dostosowania ich do zmieniających się potrzeb;
- zaplanowanie i rozwijanie urządzeń infrastrukturalnych ex-ante, z myślą o potencjalnych użytkownikach;
- tendencja do koncentracji urządzeń w pewnych jednostkach osadniczych, z racji punktowego odbioru ich usług;
- uzależnienie jakości świadczonych usług od kwalifikacji i zaangażowania pracowników;
- uzależnienie jej rozwoju od zamożności władz lokalnych i społeczności lokalnych oraz zmiany użytkowników;
- dostosowanie się rozwoju i funkcjonowania podstawowych urządzeń infrastrukturalnych do wymogów krajowych i unijnych;
- dążenie do zintegrowanego systemu zarządzania infrastrukturą zmierzającego do efektywnego wykorzystania istniejących zasobów, we współpracy z partnerami (zasada partnerstwa); taki system, zwiększa skuteczność programowania i wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju, można dzięki temu efektywnie wykorzystać środki przeznaczone na rozwój infrastruktury, a także podnieść jakość funkcjonowania podmiotów uczestniczących w tym procesie.

2.2. Infrastruktura w celach i instrumentach krajowej i unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich

W warunkach dużych dysproporcji rozwojowych między obszarami wiejskimi i miejskimi, w Unii Europejskiej istnieją uzasadnione przesłanki do realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, która będzie pozytywnie oddziaływać na pobudzenie ich zróżnicowanego potencjału. Zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej prowadzi się więc aktywną politykę rozwoju obszarów wiejskich, m.in. poprzez rozwój infrastruktury, dążąc do poprawy warunków życia i pracy ludności, a także stworzenia instytucjonalnych uwarunkowań do jej rozwoju (rys. 7).

Rys. 7. Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika rozwoju zrównoważonego



Źródło: opracowanie własne.

Infrastruktura w polityce rozwoju obszarów wiejskich występuje w układzie:

1. Instytucjonalnym jako podbudowa materialna zaspokajania potrzeb o szczególnym znaczeniu dla rozwoju przestrzeni. W tym przypadku ważna jest wysokość i struktura nakładów inwestycyjnych, lokalizacja i osiągnięte efekty rzeczowe. Na ogół dobrze wyposażone w infrastrukturę obszary skupiają zróżnicowane zasoby, są to chłonne rynki zbytu o dużej skali produkcji. Perroux (Domański 2006) nazywa takie obszary „jednostkami motorycznymi”, gdzie urządzenia infrastrukturalne przyciągają inwestycje z innych dziedzin gospodarczych, a Myrdal (1958) „obszarami rdzeniowymi”, na których koncentrują się czynniki sprzyjające rozwojowi gospodarstwu wywołujące efekty mnożnikowe.

Zarówno utrzymywanie się, jak i pogłębianie przestrzennych dysproporcji w infrastrukturze świadczy o niewielkich dotychczas możliwościach wspierania endogenicznych przedsięwzięć rozwojowych. Obecnie dysproporcje rozwojowe pomiędzy gminami są wyrównywane poprzez stworzenie instrumentów finansowych wspierających infrastrukturę. Instrumentarium wsparcia gmin są trzy duże programy unijne: *Regionalny Program Operacyjny* – skoncentrowany głównie na projektach inwestycyjnych w infrastrukturze technicznej i społecznej, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich* – dotyczący ochrony środowiska i poprawy jakości życia oraz *Program Operacyjny Kapitał Ludzki* – ukierunkowany głównie na rozwój zasobów ludzkich. Mając tak duże możliwości wsparcia inwestycji infrastrukturalnych środkami unijnymi, samorządy gminne powinny aktywnie je pozyskiwać. Chodzi o to, by zwiększone tempo inwestycji infrastrukturalnych jednocześnie wyrównywało dysproporcje i było silnym motorem zrównoważonego rozwoju. W rozwoju infrastruktury ważną rolę odgrywają też instrumenty finansowe tworzone przez samorząd wojewódzki, przykładem był „*Samorządowy Program Rozwoju Mazowsza*” (Raport nr 47 Program Wieloletni s.132);

2. Funkcjonalnym jako zasób materialny służący do realizacji zadań określonych dziedzin polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wydatkowanie środków finansowych na określone dziedziny gospodarki powinno być takie, aby zapewniało odpowiednie i racjonalne korzystanie z istniejących zasobów. Oznacza to, że aktywność ekonomiczna skoncentrowana w przestrzeni prowadzi do zmiany struktur funkcjonalnych obszarów wiejskich. Dzięki takiemu podejściu, wykorzystując efekty synergii między różnymi dziedzinami polityki, wspierany jest zrównoważony rozwój;

3. Programowym jako istotny element misji oraz celów nadrzędnych analizowanych dokumentów programowych krajowych i unijnych, dlatego występuje w ich najistotniejszych częściach determinujących rozwój gmin. Istnieją dyrektywy i postulaty unijne wzywające do przestrzegania pewnych zasad w odniesieniu do niektórych elementów infrastruktury. W przypadku infrastruktury technicznej dyrektywy skupiają się w dużej mierze na ochronie środowiska. Do-

tyczy to głównie wdrażania działań w dziedzinie polityki wodnej – Dyrektywa Wodna 2000/60/WE z 23.10.2000 r.²² oraz Dyrektywa 98/83/WE w sprawie jakości wód powierzchniowych i podziemnych wykorzystywanych do celów konsumpcyjnych²³. Z tego zakresu infrastruktury największym wyzwaniem dla Polski jest realizacja norm europejskich dotyczących gospodarki ściekowej – Dyrektywa 91/271/EWG z 21 maja 1991 r.²⁴. W myśl tej dyrektywy Polska ma obowiązek do 2015 r., aby wszystkie miejscowości o liczbie mieszkańców powyżej 2000 wyposażyć w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków komunalnych. Podobny wydzźwięk ma Dyrektywa 99/31 WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowisk odpadów²⁵, która określa zasady postępowania z odpadami oraz nakłada obowiązek przygotowania planów gospodarowania nimi. Polska zobowiązała się, że od 2014 r. tylko 60% odpadów będzie trafiać na wysypiska, a od 2016 r. będzie obowiązywał zakaz składowania wysokokalorycznych odpadów. Na podstawie tej dyrektywy powstała ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie²⁶, która weszła w życie 1 lipca 2013 i zakłada przejście przez gminy gospodarowania odpadami. Wdrożenie w życie powyższej ustawy to między innymi czyste środowisko, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo, a także rozwój gospodarczy poprzez wykorzystanie surowców wtórnych.

Należy podkreślić, że dyrektywy unijne, szczególnie dotyczące ochrony środowiska, skierowane do państw członkowskich muszą być przetransportowane do prawa krajowego i wówczas stanowią źródło praw i obowiązków dla osób fizycznych i prawnych. Unia nie narzuca natomiast wspólnego prawa w zakresie edukacji, ochrony zdrowia czy kultury, opracowała jedynie system współpracy między państwami członkowskimi, tworząc programy działania w tych dziedzinach.

Aby wywiązać się z zobowiązań dotyczących gospodarki ściekowej został opracowany przez Ministra Środowiska i zatwierdzony przez Rząd RP w dniu 16 grudnia 2003 r. Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK)²⁷, w którym przedstawiono wykaz aglomeracji oraz niezbędnych przedsięwzięć w zakresie budowy, rozbudowy lub modernizacji oczyszczalni

²² Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Official Journal L 327, 22/12/2000.

²³ Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, Official Journal L 330, 05/12/1998.

²⁴ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, Official Journal L 135 30/05/1991 (Dz.Urz. WE L 135 z 30.05.1991 r. str. 40-52, z późn. zm.).

²⁵ Council Directive 99/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, Official Journal L 182, 16/07/1999.

²⁶ Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (Dz.U. Nr 152, poz.897).

²⁷ Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 2003 r.

ścieków komunalnych do końca 2015 r. W KPOŚK przedstawiono również szereg działań z zakresu przepisów prawnych i zakresu finansowania przedsięwzięć, które powinny być podjęte w najbliższym czasie²⁸. Przedstawione działania w KPOŚK stanowią, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadania własne gmin. Niektóre elementy infrastruktury technicznej mają charakter dóbr publicznych i muszą być finansowane z budżetu gminnego. Jak wykazują badania²⁹, infrastruktura techniczna jest głównym priorytetem gminnych dokumentów programowych (m.in. strategii rozwoju, planu rozwoju lokalnego, programu inwestycyjnego, programu ochrony środowiska), jak też jedną z najważniejszych pozycji obciążających budżet gmin. W związku z tym analiza stanu infrastruktury technicznej i społecznej określającej warunki życia ludności oraz sprzyjającej rozwojowi gospodarczemu ma na celu pokazanie, czy służy ona kształtowaniu zrównoważonego rozwoju gmin.

2.3. Lokalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury

Rozwój infrastruktury jako ważnego czynnika zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich wiąże się z prowadzeniem odpowiedniej lokalnej polityki inwestycyjnej w tym zakresie. Jej celem jest zwiększenie atrakcyjności i wiarygodności gminy jako miejsca zamieszkania i tworzenia miejsc pracy, co decyduje o szansach jej dalszego rozwoju. Prowadzenie polityki inwestycyjnej w zakresie infrastruktury stanowi obecnie szczególną domenę działalności samorządu gminnego, a jej skuteczność zależy od znajomości potrzeb i posiadanych środków finansowych. W praktyce oznacza to, że gminy odpowiedzialne są za wydatkowanie środków budżetowych na finansowanie większości urządzeń i obiektów infrastrukturalnych. Ze względu na wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych, nie każda gmina może w pełni sfinansować wydatki z własnych dochodów. Zaobserwowana w ostatnich latach tendencja do spadku udziału dochodów własnych w dochodach ogólnych gmin z 45% w 2005 r. do 42% w 2012 (z niewielkim wzrostem w 2008 r.) sprawia, że sytuacja finansowa władz lokalnych staje się niepewna, nie gwarantuje bowiem stabilności własnych źródeł dochodu. Z tego powodu rośnie niedoinwestowanie infrastruktury odpowiednio do zgłaszanych potrzeb i staje się barierą w rozpoczęciu procesów rozwoju na niektórych obszarach (Kołodziejczyk 2012).

²⁸ Tamże s.41-42.

²⁹ Prowadzone w ramach zadania Zmiany w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi jako czynnik konkurencyjności obszarów wiejskich w Programie Wieloletnim 2011-2014 w IERiGŻ-PIB.

Samorządy terytorialne jako właściciele większości urządzeń infrastrukturalnych, stwarzają odbiorcom usług infrastrukturalnych korzystniejsze warunki niż inni właściciele. Nie traktują rentowności jako naczelnego zadania, rozwijają infrastrukturę w kierunku kompleksowości i komplementarności urządzeń, licząc, że wpłynie to na poprawę warunków rozwoju społeczno-gospodarczego. Władze lokalne mają większą możliwość korzystania ze środków pomocowych na rozwój infrastruktury, dostępnych wyłącznie dla samorządów. Są to głównie środki unijne pozyskane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Regionalnego Programu Operacyjnego czy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W 2012 r. stanowiły one około 6,6% dochodów ogólnych wszystkich gmin, w gminach wiejskich około 6,7%, miejsko-wiejskich 6,6% i miejskich 6,3%. Jednakże znacznie wyższy odsetek gmin miejskich w stosunku do ich ogólnej liczby (22,2%) miało te środki w budżecie powyżej 7% niż gminy wiejskie (17,3%) czy miejsko-wiejskie (18,0%). Najwięcej gmin – około 27% (w każdej grupie rodzajowej) pozyskiwało środki unijne do budżetu w wysokości od 3 do 5%. W stosunku do 2005 r. ich udział wzrósł ponad 2,5-krotnie we wszystkich rodzajach gmin, najwyższy wzrost nastąpił po 2009 r. (tab.6).

Tabela 6. Udział środków unijnych w dochodach gmin w poszczególnych rodzajach i wielkościach gmin w latach 2006-2012

Liczba mieszkańców w gminie (w tys.)	Udział dochodów z UE %							Średnia 2006-2012
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
miejskiej	2,6	3,5	2,6	3,3	6,3	7,1	6,3	5,0
< 10	2,1	4,6	2,9	3,1	7,7	8,6	7,1	6,1
10 – 20	2,7	2,0	1,7	2,7	7,2	8,2	7,1	5,1
20 – 50	2,9	3,2	2,6	3,4	5,5	6,8	5,2	4,6
50 – 100	2,5	3,7	2,8	3,4	6,4	6,2	5,6	4,7
> 100	2,6	5,0	3,5	4,2	5,0	5,5	7,4	5,0
wiejskiej	2,4	2,3	1,3	2,4	5,0	7,5	6,6	4,5
< 2,5	1,4	2,2	2,2	4,8	6,1	9,2	7,0	5,5
2,5 – 5	2,4	2,2	1,4	2,2	5,1	8,5	7,4	4,8
5 – 10	2,3	2,6	1,2	2,4	4,9	7,1	6,6	4,4
10 – 15	2,4	1,8	1,0	2,9	4,8	6,4	5,5	3,9
> 15	2,2	1,8	1,5	2,4	5,0	5,5	4,2	3,6
miejsko-wiejskiej	2,3	2,6	1,5	2,6	5,8	6,9	6,6	4,5
< 5	2,4	3,0	1,0	1,4	3,2	6,1	4,7	3,5
5 – 7,5	2,7	2,9	1,7	3,5	6,6	7,8	7,5	5,3
7,5 – 15	2,3	2,7	1,4	2,3	6,1	7,3	7,2	4,7
15 – 30	2,4	2,1	1,5	2,7	5,5	6,4	5,7	4,1
> 30	1,4	2,5	1,8	2,6	4,5	5,1	5,1	3,6
Razem	2,4	2,5	1,5	2,6	5,3	7,3	6,6	4,5

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Duży wpływ na pozyskanie tych środków, potwierdzony wysokim współczynnikiem korelacji ($r = 0,59$) ma wielkość dochodów własnych w gminie. Pozyskiwanie większych środków unijnych przez gminy bogatsze, może doprowadzić do dalszej marginalizacji gmin zapóźnionych w rozwoju i powiększenia dystansu między nimi. Nie zauważono natomiast, aby na udział tych środków w dochodach gmin miała wpływ liczba mieszkańców gminy.

Chęć społeczności lokalnych do partycypowania w kosztach budowy bądź rozbudowy infrastruktury jest niewielka i dotyczy to zazwyczaj mniejszych przedsięwzięć, takich jak: budowa boiska czy modernizacja drogi. Przyczyną jest nie tylko trudna sytuacja materialna ludności, lecz także brak skłonności do samoorganizowania i solidarności lokalnej. Prywatni przedsiębiorcy także nie są skłonni do inwestowania w infrastrukturę, uważając to za obowiązek władz lokalnych. Budowa i rozbudowa urządzeń infrastrukturalnych jest bardzo kapitałochłonna i wymaga długiego czasu, nie jest więc zadaniem na miarę możliwości władzy lokalnej i administracji regionalnej. W tej sytuacji rozwój gospodarki lokalnej – zmniejszenie bezrobocia i zatrudnienia w rolnictwie, poprawa warunków życia ludności i zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej ludności – warunkuje pomoc państwa i szukanie środków pozabudżetowych na rozwój infrastruktury. Dowody na zależność rozwoju społeczno-gospodarczego od poziomu rozwoju infrastruktury można znaleźć w opracowaniach (m.in. Kołodziejczyk 2002, Świątek 2010).

Największą zależność ogólnej oceny poziomu rozwoju infrastruktury technicznej stwierdzono w przypadku dochodów własnych na 1 mieszkańca ($r = 0,56$) i udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach gmin ($r = 0,61$). Tymczasem 41% badanych gmin miało w 2012 r. dochody własne na 1 mieszkańca poniżej średniej, tj. poniżej 700 zł, w 49,1% gmin udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wyniósł poniżej średniej, tj. około 17%. Wskazuje to, że około 50% badanych gmin ze względu na swoją sytuację finansową nie może rozwijać infrastruktury. Na podstawie tabeli 7 można ocenić stopień możliwości rozwoju inwestycji infrastrukturalnych w gminach.

Podobnie jak w przypadku środków unijnych w budżecie gmin, tak i w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin nie trudno dostrzec ich wzrost w latach 2009-2011 oraz niewielki spadek w 2012 r. we wszystkich rodzajach gmin. W latach 2006-2012 w strukturze wydatków badanych gmin, wydatki inwestycyjne stanowiły średnio 20,4%. Badania wykazały, że gminy zarówno o mniej korzystnej sytuacji finansowej okazały się również aktywne pod względem inwestycji. W tym przypadku wystąpiła również tendencja, zgodnie z którą wskaźnik ten dla poszczególnych rodzajów i wielkości gmin upodabnia się wraz z napływem środków unijnych. Związek między

udziałem dochodów unijnych w budżecie gmin a udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest statystycznie istotny ($r = 0,72$).

Tabela 7. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w latach 2006-2012

Liczba mieszkańców w gminie (w tys.)	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem %							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Średnia 2006-2012
miejskiej	18,9	17,3	18,8	20,7	23,0	20,3	15,9	20,1
< 10	17,3	15,5	17,5	19,7	22,7	21,4	15,8	19,6
10 – 20	19,1	16,9	18,3	19,8	23,1	20,8	18,1	20,3
20 – 50	19,6	17,2	19,1	21,9	23,6	20,8	15,8	20,6
50 – 100	17,8	17,0	17,6	17,9	20,7	18,0	12,2	18,0
> 100	20,4	21,1	21,9	24,4	24,3	19,2	16,7	21,8
wiejskiej	18,4	16,1	17,4	20,4	24,3	21,9	16,7	20,3
< 2,5	17,0	14,1	17,7	20,5	24,1	19,1	15,7	19,5
2,5 – 5	17,7	14,9	16,4	19,1	23,9	22,1	16,4	19,8
5 – 10	18,3	16,2	17,1	20,4	24,2	21,8	16,8	20,2
10 – 15	20,1	18,6	19,7	22,7	25,4	22,8	17,9	22,0
> 15	20,6	18,2	20,9	23,2	24,5	21,3	16,8	21,4
miejsko-wiejskiej	18,2	16,3	17,5	21,1	24,8	21,7	17,5	20,6
< 5	21,3	16,4	14,5	17,4	24,8	21,1	14,1	19,4
5 – 7,5	18,1	14,5	17,2	21,8	26,1	22,2	17,8	21,0
7,5 – 15	18,1	16,6	17,5	21,4	25,3	21,7	17,7	20,8
15 – 30	17,4	16,2	17,2	19,8	24,0	21,5	17,0	19,9
> 30	19,8	19,6	21,1	24,2	22,0	21,4	18,8	21,9
Razem	18,4	16,3	17,6	20,6	24,2	21,7	16,8	20,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Na ogół rozwój infrastruktury przedstawiany jest poprzez układ osadniczo-ludnościowy. Podjęto więc analizę związku układu infrastruktury z siecią osadniczą. Sieć osadnicza stanowi ilościową charakterystykę układu ludnościowego, a infrastruktura określa aspekt jakościowy. Sieć osadnicza przedstawia tylko formy przestrzennego rozmieszczenia ludności, dopiero nasycenie i połączenie elementami infrastruktury układu ludnościowego – czyni go układem funkcjonującym. Z tych rozważań wynika, że infrastruktura jest elementem sieci osadniczej i rozwój oraz układ przestrzenny zależy od liczby ludności i jej rozmieszczenia, a także rangi, jaką ma wieś w hierarchii sieci osadniczej.

Jedną z podstawowych cech wiejskiej sieci osadniczej jest wysoki stopień rozdrobnienia, istotny z punktu widzenia lokalizacji urządzeń infrastrukturalnych. Wystarczy wskazać, że wsie liczące mniej niż 200 mieszkańców, stanowią około 45% ogółu miejscowości w Polsce, a mieszka w nich około 15% ludności wiejskiej. Średnia wielkość wsi w Polsce wynosi 260 mieszkańców i waha się

od 120 w woj. podkarpackim do 650 w woj. śląskim. Istnieje także duże zróżnicowanie jednostek osadniczych wewnątrz poszczególnych województw, z gminami z dużymi jednostkami osadniczymi często sąsiadującą gminy o znacznie rozdrobionej sieci osadniczej. Bardzo zróżnicowana jest również liczba miejscowości w poszczególnych gminach: od 2 w gminie Zawadzkie, woj. opolskie do 82 w gminie Bartoszyce w woj. warmińsko-mazurskim.

Pogląd o nierównomiernie rozwiniętej sieci osadniczej w Polsce potwierdzają wskaźniki gęstości sieci osadniczej wyrażone liczbą wsi na 100 km² powierzchni całkowitej i na 100 ha powierzchni użytków rolnych. Liczba wsi na 100 km² powierzchni całkowitej kształtuje się na poziomie 18,0 i waha się od 11,0 w woj. lubuskim do 29,0 w woj. łódzkim (przeważają wsie do 100 mieszkańców). Wskaźnik liczby jednostek osadniczych na 100 ha użytków rolnych – oscyluje od 23 w woj. podkarpackim do 42 w woj. łódzkim.

Wyraźnie daje się zauważyć zależność struktury wiejskiej sieci osadniczej i zaludnienia od warunków naturalnych. Na terenach z przewagą żyzniejszych gleb, przy dużym udziale użytków rolnych oraz korzystnej konfiguracji terenu występują duże wsie. Natomiast tereny, na których dominują gleby słabej jakości oraz znaczne obszary lasów i wód charakteryzują się rozproszonym i rozdrobnionym osadnictwem wiejskim.

Powiązania infrastruktury wsi z układem ludnościowym mają charakter sprzężeń zwrotnych. Z jednej strony liczba ludności oraz sposób, w jaki ludność jest rozmieszczona w przestrzeni wpływa na ogólny poziom zagospodarowania infrastruktury, z drugiej strony poziom zagospodarowania infrastruktury rzutuje na liczbę oraz przemiany strukturalne zachodzące w układzie ludnościowym. Porównując gęstość zaludnienia na terenach wiejskich z syntetycznym miernikiem rozwoju³⁰ infrastruktury stwierdzono silną zależność. Na szczególną uwagę zasługuje silna zależność w przypadku infrastruktury społecznej ($r = 0,64$). Usługi infrastruktury społecznej z racji swego punktowego charakteru muszą być odbierane w miejscu ich świadczenia, dlatego ich rozmieszczenie powinno być proporcjonalne do liczby mieszkańców i przestrzeni. Inaczej kształtuje się zależność w przypadku terenów wiejskich pozostających pod wpływem oddziaływania miast. Tej koncentracji ludności nie sprzyja odpowiedni rozwój infrastruktury społecznej. Wówczas miasta stają się głównymi ośrodkami koncentracji urządzeń infrastruktury. Jest to świadoma decyzja władz lokalnych. (rozdyponowanie w dużych ośrodkach inwestycji infrastrukturalnych), przy szczupłości środków finansowych. Duże ośrodki przejawiają również więcej inicjatyw

³⁰ Sposób obliczenia podany w pkt.2.3.

oddolnych i znacznie silniej rozwinięta jest presja społeczna na władzę – co do lokalizacji środków finansowych w tych miejscowościach.

Z punktu widzenia warunków rozwoju i funkcjonowania infrastruktury wsi istotna jest nie tylko wielkość wsi, lecz i układ przestrzenny, tj. charakter zabudowy, (rozproszona, zwarta i skupiona zabudowa). Jak wskazują prace Kachniarza (1995) zwarta zabudowa wiąże się niższymi kosztami, co podnosi atrakcyjność inwestycyjną obszarów, a tym samym sprzyja podnoszeniu wskaźnika jakości życia mieszkańców.

2.4. Poziom rozwoju infrastruktury w gminach

Jak wspomniano, infrastrukturę przedstawia się jako zbiór urządzeń i placówek pełniących funkcje służebne w stosunku do innych systemów przestrzennych. Ujmując jeden element infrastruktury, nie można było ze względu na znaczne różnice rozkładów przestrzennych wskaźników dokonać oceny infrastruktury obszarów wiejskich. Przeprowadzono ją za pomocą wskaźnika syntetycznego – miary rozwoju Z. Hellwiga (1968).

W przypadku infrastruktury technicznej oparto się na takich elementach, jak gęstość dróg o nawierzchni twardej, długość sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej. Jak wykazują analizy, wodociągi i kanalizacja są nadal urządzeniami o największym stopniu upowszechniania w gminach. W 2012 r. sieć wodociągowa w gminach wiejskich miała średnio około 92 km, w miejsko-wiejskich około 90, miejskich 327 na 100 km²; analogiczne wartości dotyczące sieci kanalizacyjnej to – 32,3, 35,2, 299,47 km. Tak duże różnice w rozwoju sieci wodociągowej a kanalizacyjnej (szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich) spowodowane były koncentracją środków finansowych na wodociągi w pierwszym okresie transformacji. W ostatnich latach te dysproporcje stale się zmniejszają w wyniku znacznie większego tempa rozbudowy sieci kanalizacyjnej niż wodociągowej. Niestety wciąż jeszcze są gminy bez sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W 2012 r. sieci wodociągowej nie miało 0,6% gmin, kanalizacyjnej 8,2%, były to głównie (70%) gminy wiejskie. Gęstość sieci kanalizacyjnej charakteryzowały znacznie większe dysproporcje niż sieci wodociągowej. W 2012 r. w przypadku sieci wodociągowej współczynnik zmienności w gminach miejskich kształtował się na poziomie 47,6%, wiejskich 62,2% a miejsko-wiejskich 65,4%, analogiczne wartości w odniesieniu do sieci kanalizacyjnej wyniosły 56,6, 158,3 i 107,5%. Wiele mówi porównanie ilości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków: w gminach miejskich jest to obecnie zaledwie 70% dostarczanej wody, w gminach wiejskich 21% i w gminach miejsko-wiejskich 32%. Duże różnice między gminami w 2012 r. były również pod

względem liczby ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków: w gminach miejskich 64%, w wiejskich 17% i 34% w miejsko-wiejskich. Problem ten częściowo rozwiązują przydomowe oczyszczalnie ścieków. Mimo to zagrożenie dla ujęć wody i środowiska naturalnego wydaje się duże, dlatego wymagane są dalsze nakłady finansowe.

Analizując dostępność oraz zmiany sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w latach 1995-2010 w skali lokalnej, zauważono, że korzystniejsze zmiany w sieci wodociągowej nastąpiły w gminach, które pozyskiwały większe środki unijne, w gminach o mniejszej liczbie mieszkańców i raczej w gminach wiejskich niż miejsko-wiejskich, jeśli chodzi o sieć kanalizacyjną – w gminach o większej liczbie mieszkańców i także w gminach wiejskich oraz w gminach z większym udziałem środków unijnych (Kołodziejczyk 2013). Znaczny rozwój sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w gminach wiejskich może świadczyć o większym doświadczeniu i większej aktywności tych gmin w zdobywaniu środków pozabudżetowych na rozwój urządzeń infrastrukturalnych, a także o większych potrzebach w tym zakresie. Rozwój sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w badanych gminach przełożył się na zwiększenie udziału ludności obsługiwanej przez tę sieć w stosunku do ogółu mieszkańców w badanym okresie, w przypadku sieci wodociągowej średnio rocznie o 1,5%, a sieci kanalizacyjnej o 1,3%.

Tabela 8. Wybrane cechy charakteryzujące infrastrukturę techniczną w poszczególnych rodzajach gmin w 2012 r.

Cechy	Infrastruktura techniczna				
	średnia	min	max	współczynnik zmienności	mediana
Gminy miejskie					
% korzystających z wodociągów	93,3	38,2	99,7	10,5	96,4
% korzystających z kanalizacji	81,8	24,8	99,8	18,3	87,1
% korzystających z gazociągów	60,4	0,0	99,4	57,2	75,9
długość sieci kanalizacyjnej	299,4	5,9	912,5	56,6	295,0
długość sieci wodociągowej	327,1	7,3	773,1	47,6	328,6
Gminy wiejskie					
% korzystających z wodociągów	76,0	0,0	99,9	27,3	82,4
% korzystających z kanalizacji	27,1	0,0	99,5	77,8	24,7
% korzystających z gazociągów	15,1	0,0	97,1	162,3	0,0
długość sieci kanalizacyjnej	32,3	0,0	448,1	158,3	14,9
długość sieci wodociągowej	92,7	0,0	518,3	62,2	84,5
Gminy miejsko-wiejskie					
% korzystających z wodociągów	83,4	0,0	99,5	18,1	87,6
% korzystających z kanalizacji	47,8	2,4	96,8	40,9	48,3
% korzystających z gazociągów	30,9	0,0	96,6	93,2	27,7
długość sieci kanalizacyjnej	35,2	0,8	342,7	107,5	23,3
długość sieci wodociągowej	89,1	0,0	437,8	65,4	80,8

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Przedmiotem rozważań z zakresu infrastruktury społecznej są placówki świadczące usługi oświatowe, kulturalne i zdrowotne, służące podnoszeniu ogólnego poziomu życia mieszkańców. Rozmieszczenie ich powinno być proporcjonalne do liczby mieszkańców i powierzchni. Kwestią kluczową w rozwoju tych placówek jest wypracowanie racjonalnej koncepcji wsi w sensie przestrzennym, co wiąże się z wyznaczeniem wsi rozwojowych, mogących pełnić w układzie gmin rolę stymulatora. Jest to z ekonomicznego punktu widzenia postępowanie racjonalne i skuteczne. Formowanie takich struktur osadniczych wymaga przede wszystkim rozwoju sieci dróg i związanej z tym komunikacji, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie gmin jako mikroregionu.

Stan infrastruktury społecznej, jej funkcjonowanie oraz osiągnięte efekty w dużej mierze zależą od wydatków inwestycyjnych budżetów gmin oraz siły nabywczej społeczności zamieszkałej w danej jednostce przestrzennej. Wiele gmin z uwagi na sytuację finansową i demograficzną nie może utrzymać istniejących urządzeń infrastruktury społecznej, nie mówiąc o ich dalszym rozwoju. Również sytuacja finansowa wielu gospodarstw domowych nie przyczynia się do rozwoju tego typu placówek. Zmniejszenie liczby placówek infrastrukturalnych dokonuje się również z powodu wycofania się państwa, a także innych instytucji z ich dalszego finansowania. W konsekwencji na obszarach badanych w latach 2005-2012 nastąpiło bardzo wyraźne zmniejszenie liczby placówek z zakresu infrastruktury społecznej.

Szczególnie groźny może okazać się znaczny spadek liczby placówek przedszkolnych (o około 14%) i miejsc objętych wychowaniem przedszkolnym (o około 11%), ze względu na ograniczenie powszechności i dostępności do tych placówek. Wpłynie to na pogorszenie szans edukacyjnych dzieci pochodzących z obszarów wiejskich, a także może przyczynić się do obniżenia przyrostu demograficznego.

Jednym z głównych czynników warunkujących przestrzenne rozmieszczenie placówek przedszkolnych jest liczba dzieci w wieku 3-6 lat. Udział tej grupy wiekowej w ogólnej liczbie ludności to około 6,1% w gminach miejskich, 6,3% w miejsko-wiejskich i 5,3% w wiejskich. Wraz ze spadkiem liczby placówek przedszkolnych maleje liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym: w 2012 r. liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego w gminach miejskich wyniosła 77,1, w miejsko-wiejskich 62,3, a w wiejskich 58,1 na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat.

W latach 2005-2012 nastąpiły również zmiany w szkolnictwie podstawowym, uległo likwidacji około 4% szkół w gminach miejskich, 8% w miejsko-wiejskich i w 11% wiejskich. Tym samym na terenach wiejskich zmalała dostępność przestrzenna do podstawowych placówek edukacyjnych.

Tabela 9. Wybrane cechy charakteryzujące infrastrukturę społeczną w poszczególnych rodzajach gmin w 2012 r.

Wyszczególnienie	Infrastruktura społeczna				
	średnia	min	max	współczynnik zmienności	mediana
Gminy miejskie					
Liczba przedszkoli na 100 km ²	36,3	0,9	161,5	74,9	30,6
Liczba przedszkoli na 10000 ludności	3,0	0,7	15,5	42,4	2,8
Liczba przychodni na 100 km ²	74,7	0,0	290,2	71,0	63,7
Liczba przychodni na 10000 ludności	6,1	0,0	14,8	39,4	5,7
Liczba gimnazjów na 100 km ²	21,5	0,9	80,0	63,7	20,0
Liczba bibliotek na 100 km ²	14,2	0,9	66,7	68,1	12,0
Liczba bibliotek na 10000 ludności	1,4	0,3	7,4	62,7	1,2
% dzieci w przedszkolach	77,1	2,8	912,6	137,8	44,9
Liczba szkół podstawowych na 10000 dzieci	70,7	14,3	215,5	48,9	67,1
% dzieci w szkołach podstawowych	97,3	59,5	124,2	6,6	97,8
% dzieci w gimnazjach	96,5	40,8	186,7	11,3	97,3
Gminy wiejskie					
Liczba przedszkoli na 100 km ²	2,2	0,0	42,9	136,6	1,2
Liczba przedszkoli na 10000 ludności	2,9	0,0	17,9	81,1	2,5
Liczba przychodni na 100 km ²	2,5	0,0	28,0	120,1	1,7
Liczba przychodni na 10000 ludności	3,6	0,0	18,5	53,8	3,3
Liczba gimnazjów na 100 km ²	1,8	0,0	26,3	95,3	1,3
Liczba bibliotek na 100 km ²	2,5	0,0	21,1	79,5	2,0
Liczba bibliotek na 10000 ludności	3,9	0,0	14,4	51,4	3,6
% dzieci w przedszkolach	58,1	0,0	1601,6	135,7	40,7
Liczba szkół podstawowych na 10000 dzieci	73,0	0,0	239,1	47,4	69,4
% dzieci w szkołach podstawowych	97,3	0,0	172,0	10,0	98,3
% dzieci w gimnazjach	95,8	0,0	182,1	15,4	97,3
Gminy miejsko-wiejskie					
Liczba przedszkoli na 100 km ²	3,1	0,0	42,2	136,0	1,7
Liczba przedszkoli na 10000 ludności	2,6	0,0	11,4	53,0	2,3
Liczba przychodni na 100 km ²	4,4	0,0	40,3	107,4	2,9
Liczba przychodni na 10000 ludności	4,1	0,0	13,3	45,4	3,9
Liczba gimnazjów na 100 km ²	2,1	0,2	14,8	96,1	1,5
Liczba bibliotek na 100 km ²	2,6	0,0	17,4	82,1	2,1
Liczba bibliotek na 10000 ludności	2,8	0,0	8,0	50,4	2,6
% dzieci w przedszkolach	62,3	0,0	3115,9	253,5	37,1
Liczba szkół podstawowych na 10000 dzieci	74,2	0,0	240,0	50,0	71,8
% dzieci w szkołach podstawowych	94,8	0,0	150,5	17,3	97,4
% dzieci w gimnazjach	93,8	0,0	228,7	20,7	96,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Malejący w ostatnich latach udział wydatków z budżetu gmin na kulturę i sztukę, spowodował również regres tradycyjnych nośników kultury, takich jak: placówki biblioteczne, domy kultury, świetlice i kluby sportowe. Rozpowszechniają się jednak nowe formy aktywności kulturalnej za pomocą mobilnych urządzeń, takich jak komputer z dostępem do internetu. Według danych GUS na obszarach wiejskich dostęp do internetu ma około 42% gospodarstw domowych, wobec 69% w mieście.

Ogólnie należy stwierdzić, że średnie wskaźniki dostępności z zakresu infrastruktury społecznej kształtują się na poziomie wyższym niż mediana, co świadczy o dużej koncentracji tych placówek w niektórych gminach (tab. 9).

Tabela 10. Poziom zróżnicowania infrastruktury technicznej i społecznej a rodzaj i wielkość gminy

Liczba mieszkań- ców w gminie (w tys.)	Infrastruktura techniczna				Infrastruktura społeczna			
	poziom rozwoju		współczynnik zmienności		poziom rozwoju		współczynnik zmienności	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012	2005	2012
miejsko-wiejskiej	94,0	93,4	20,4	23,0	87,2	86,8	60,6	53,6
< 5	79,7	77,2	12,1	14,5	114,4	92,8	56,5	22,6
5 – 7,5	82,6	81,4	13,9	15,7	86,2	71,8	38,2	68,1
7,5 – 15	90,1	89,2	16,4	18,0	82,5	80,8	32,5	46,8
15 – 30	101,2	101,2	17,6	20,9	84,9	99,2	34,4	56,2
> 30	126,1	127,1	17,9	20,4	109,7	108,8	62,9	36,3
wiejskiej	82,2	82,5	26,9	29,9	80,0	89,5	47,3	35,2
< 2,5	64,8	63,7	23,5	23,2	89,8	89,3	32,2	51,2
2,5 – 5	76,7	75,0	19,3	21,4	83,2	90,4	47,5	38,3
5 – 10	81,6	81,3	24,8	26,4	77,6	87,3	44,5	33,5
10 – 15	96,3	99,4	29,3	31,0	79,4	92,5	59,6	31,8
> 15	111,8	114,5	36,4	35,6	80,2	98,2	43,7	26,5
miejskiej	203,4	203,0	33,2	31,1	227,9	179,7	60,6	33,6
< 10	136,2	138,0	36,9	38,2	180,2	138,3	62,4	42,7
10 – 20	186,3	187,2	32,6	30,9	194,2	167,1	43,3	37,9
20 – 50	228,5	222,6	28,3	25,8	229,0	185,6	36,5	29,3
50 – 100	228,2	230,9	25,9	24,0	292,9	199,4	91,8	25,5
> 100	229,4	227,7	18,3	16,4	268,5	214,3	24,5	22,9

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Wykorzystując zmienność cech z zakresu infrastruktury społecznej i technicznej, dokonano oceny poziomu rozwoju infrastruktury w gminie. W tym celu wykorzystano miarę rozwoju Z. Hellwiga. Dane przedstawione w tabelach 10-12 wskazują na duże różnice poziomu rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej między rodzajami gmin i ich liczbą mieszkańców oraz w regionach.

Wśród gmin znacznie wyższy poziom rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej miały gminy miejskie oraz gminy o większej liczbie mieszkańców niezależnie od rodzaju gminy. Z tego wynika, że z punktu widzenia rozwoju i funkcjonowania tych placówek istotna jest liczba mieszkańców w gminie. Można to interpretować na podstawie niektórych teorii rozwoju regionalnego i lokalnego, m.in. teorii biegunów wzrostu i modelu przyciągania, gdzie rozwój jest skorelowany głównie z potencjałem ludnościowym i jego strukturą demograficzną. Większe różnice w poziomie rozwoju infrastruktury technicznej zauważono natomiast w przypadku gmin miejskich niż miejsko-wiejskich i wiejskich, o czym świadczy współczynnik zmienności. Jednakże w przypadku infrastruktury technicznej w gminach miejskich wraz ze wzrostem liczby mieszkańców różnice te malały, natomiast w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich rosły. W przypadku infrastruktury społecznej większe różnice są w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich niż miejskich. Potwierdza to jeszcze raz większą koncentrację placówek z zakresu infrastruktury społecznej w miastach.

Tabela 11. Wskaźnik rozwoju infrastruktury technicznej w poszczególnych rodzajach gmin w województwach w 2005 i 2012 r.

Województwo	Poziom rozwoju w roku					
	2005			2012		
	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie
Dolnośląskie	186,2	82,1	91,5	177,5	81,7	88,9
Kujawsko-pomorskie	221,9	89,6	97,1	224,5	89,0	95,7
Lubelskie	196,9	72,6	88,9	191,3	71,3	86,9
Lubuskie	175,2	71,6	86,3	181,5	70,5	85,7
Łódzkie	202,1	80,5	94,3	200,2	78,8	92,3
Małopolskie	166,5	84,6	115,1	173,8	86,8	111,0
Mazowieckie	218,8	74,6	95,8	227,5	77,1	100,2
Opolskie	200,2	79,9	97,1	202,8	81,2	94,3
Podkarpackie	207,5	100,1	98,4	205,2	99,0	102,8
Podlaskie	165,0	71,4	78,5	160,2	68,2	76,0
Pomorskie	228,2	82,5	94,5	224,2	83,4	93,6
Śląskie	187,4	98,2	101,6	195,0	101,8	100,9
Świętokrzyskie	233,0	80,9	92,2	232,8	82,7	91,3
Warmińsko-mazurskie	254,7	76,6	85,6	246,9	74,0	84,4
Wielkopolskie	233,7	89,4	94,9	224,5	89,2	94,6
Zachodniopomorskie	184,6	84,6	87,1	176,8	87,3	85,9
Polska	203,4	82,2	94,0	203,0	82,5	93,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Tabela 12. Wskaźnik rozwoju infrastruktury społecznej w poszczególnych rodzajach gmin w województwach w 2005 i 2012 r.

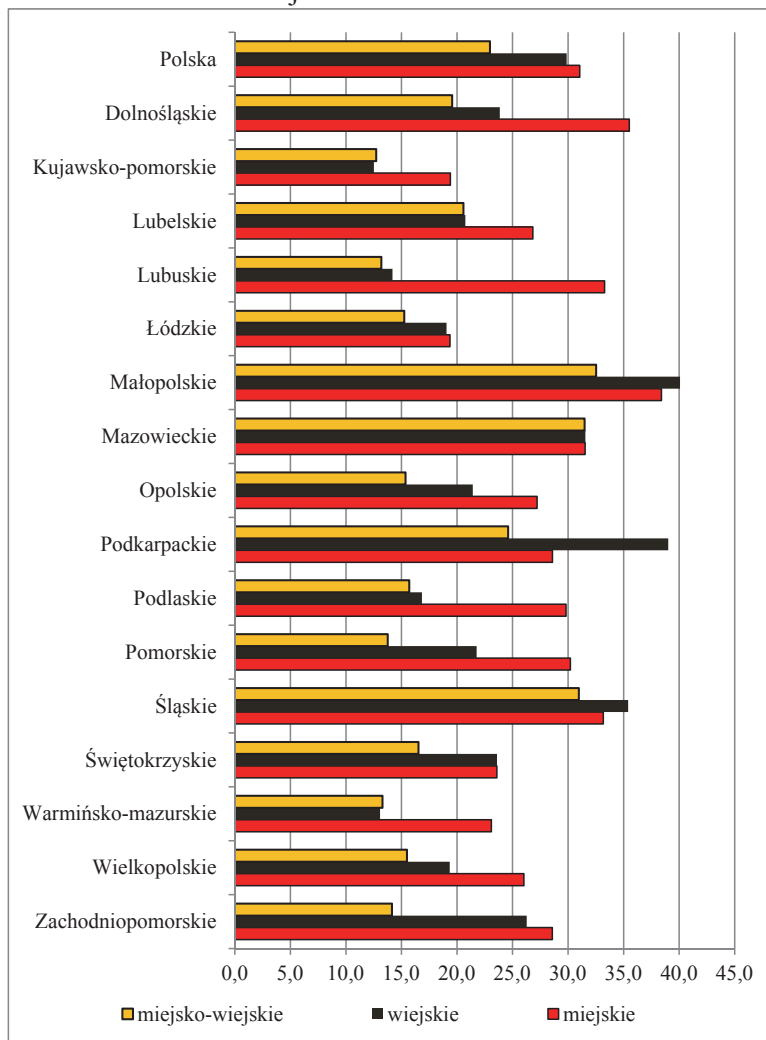
Województwo	Poziom rozwój w roku					
	2005			2012		
	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie
Dolnośląskie	192,8	63,2	76,6	154,1	91,6	84,6
Kujawsko-pomorskie	267,1	69,0	77,2	199,7	80,4	77,0
Lubelskie	232,1	78,9	97,1	182,9	81,4	85,4
Lubuskie	198,6	58,2	75,5	170,2	89,7	82,1
Łódzkie	237,2	78,6	94,2	198,0	91,6	79,2
Małopolskie	210,4	98,0	126,7	167,9	102,7	108,0
Mazowieckie	285,4	75,5	85,9	203,8	84,2	92,7
Opolskie	188,3	86,6	93,5	189,5	104,1	103,9
Podkarpackie	205,3	97,8	97,1	161,6	96,4	93,7
Podlaskie	183,4	69,3	67,1	153,7	85,3	66,4
Pomorskie	241,0	69,9	77,5	183,5	85,7	77,3
Śląskie	207,7	117,1	95,0	163,9	113,8	100,5
Świętokrzyskie	192,7	90,3	101,0	181,4	85,2	90,4
Warmińsko-mazurskie	257,7	55,8	84,7	216,1	74,8	78,6
Wielkopolskie	272,1	80,4	79,5	208,3	88,2	85,0
Zachodniopomorskie	178,3	61,5	83,4	155,6	87,4	77,9
Polska	227,9	80,0	87,2	179,7	89,5	86,8

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Porównując współczynniki zmienności z roku 2005 i 2012 w poszczególnych rodzajach gmin można dostrzec zmniejszenie się tych wskaźników w przypadku infrastruktury społecznej, natomiast w przypadku infrastruktury technicznej niewielki wzrost. Z jednej strony wynika to z likwidacji wielu placówek z zakresu infrastruktury społecznej w związku z niżem demograficznym, z drugiej strony z większej finansowej możliwości rozwoju urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej.

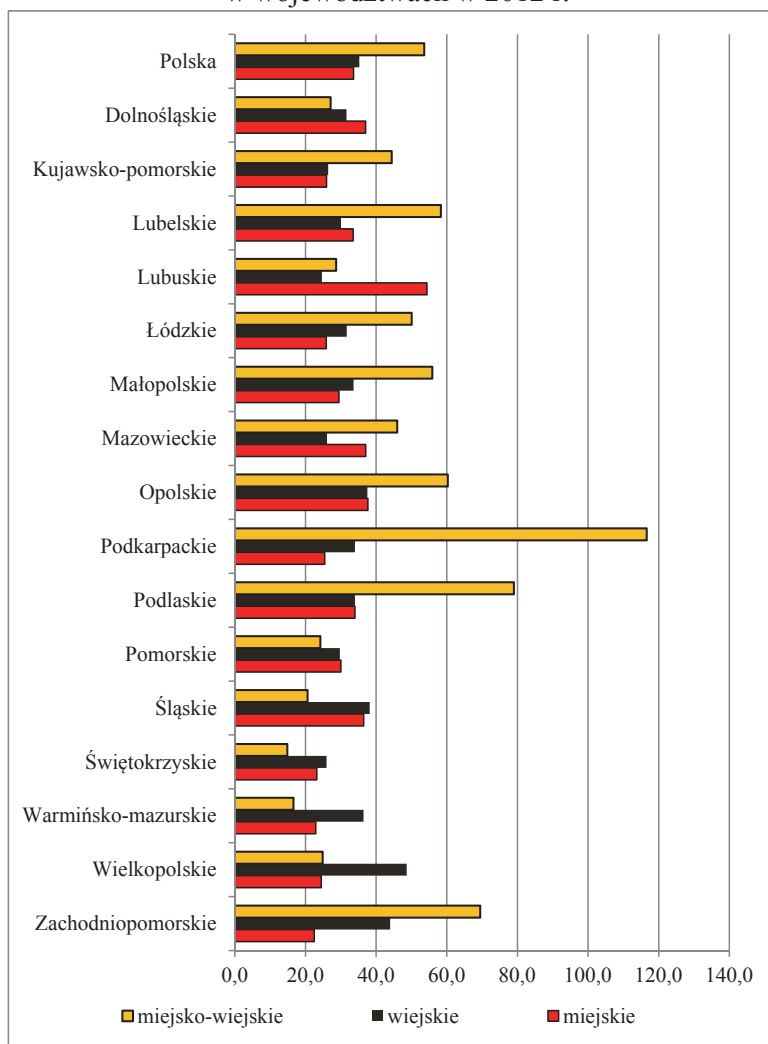
W skali regionalnej duże różnice w poziomie rozwoju infrastruktury zarówno technicznej, jak i społecznej można zaobserwować również między rodzajami gmin – o czym świadczy współczynnik zmienności (rys. 8 i rys. 9). Jeśli chodzi o infrastrukturę techniczną, najbardziej zróżnicowane są woj. małopolskie i śląskie, najmniej woj. kujawsko-pomorskie i łódzkie, w przypadku infrastruktury społecznej odpowiednio opolskie i małopolskie oraz świętokrzyskie i pomorskie.

Rys. 8. Zróżnicowanie rozwoju infrastruktury technicznej gmin w województwach w 2012 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Rys. 9. Zróżnicowanie rozwoju infrastruktury społecznej gmin w województwach w 2012 r.



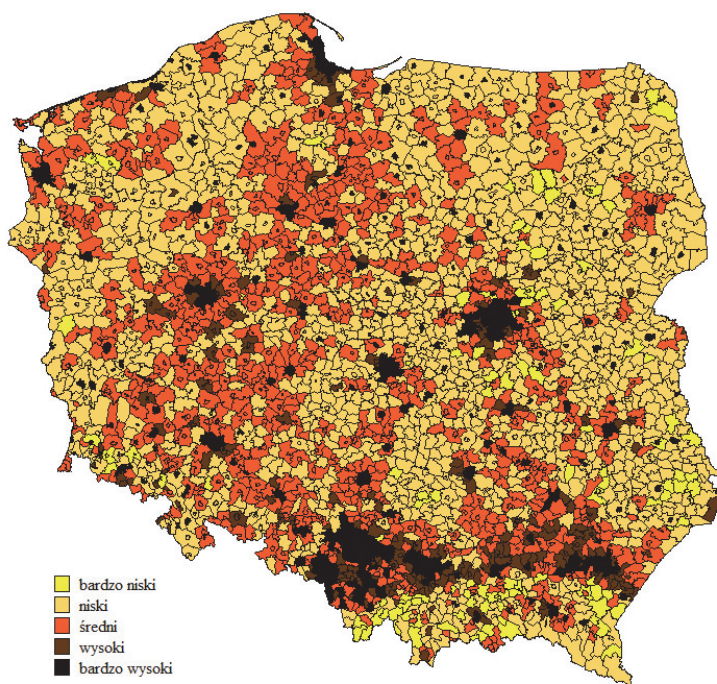
Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Oceniając zróżnicowanie rozwoju infrastruktury, można zauważyć, że większe różnice między badanymi gminami są pod względem infrastruktury społecznej niż technicznej, zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej. Przedstawione współczynniki zmienności w zakresie infrastruktury pozwalają stwierdzić, że następuje wyraźna polaryzacja zjawisk. Dotyczy ona szczególnie infrastruktury społecznej w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich o znacznej liczbie mieszkańców. Oznaczać to może, że wyższy wskaźnik zróżnicowania wynika z różnego tempa rozwoju tych obszarów.

Analizując rysunki 10 i 11 można stwierdzić, że występują znaczne różnice między poszczególnymi regionami i w obrębie regionów, a położenie gmin w regionie względem większych ośrodków osadniczych i szlaków komunikacyjnych różnicowało w większym stopniu poziom rozwoju infrastruktury technicznej niż społecznej. Jeśli chodzi o infrastrukturę społeczną, gminy pozostające w zasięgu oddziaływania miasta mają niższy poziom rozwoju infrastruktury, miasta wówczas stają się głównymi ośrodkami koncentracji obiektów infrastrukturalnych.

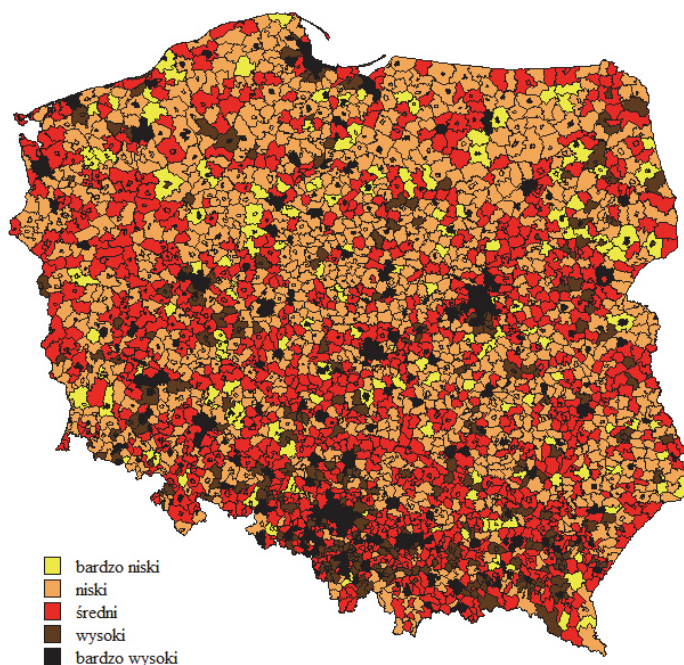
Przeprowadzone analizy poziomu rozwoju infrastruktury pozwoliły wyróżnić na terenie Polski pięć głównych grup gmin biorąc pod uwagę wartość średnią wskaźnika syntetycznego i odchylenie standardowe od średniej.

Rys. 10. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej gmin w Polsce w 2012 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Rys. 11. Poziom rozwoju infrastruktury społecznej gmin w Polsce w 2012 r.



Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Tabela 13. Liczba gmin w poszczególnych poziomach infrastruktury technicznej i społecznej w 2012 r.

Wyszczególnienie	Liczba gmin	Liczba gmin według poziomu rozwoju infrastruktury				
		bardzo niski	niski	średni	wysoki	bardzo wysoki
Infrastruktury technicznej						
Miejskich	307	-	10	20	37	240
Wiejskich	1590	90	950	416	85	49
Miejsko-wiejskich	579	9	209	293	52	16
Razem	2476	99	1169	729	174	305
Infrastruktury społecznej						
Miejskich	307	2	9	33	44	219
Wiejskich	1590	111	634	637	155	53
Miejsko-wiejskich	579	28	255	228	48	20
Razem	2476	141	898	898	247	292

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Analizując poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej w poszczególnych rodzajach gmin należy stwierdzić, że bardzo wysoki poziom miało około 80% gmin miejskich, a tylko 3,1% gmin wiejskich (tab. 13). Najwyższy udział gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w stosunku do ogólnej ich liczby był w grupach gmin o niskim i przeciętnym poziomie rozwoju. To jeszcze raz potwierdza znacznie gorszą sytuację pod względem rozwoju infrastruktury gmin wiejskich i miejsko-wiejskich względem gmin miejskich.

2.5. Efekty oddziaływania infrastruktury na poziom zrównoważonego rozwoju

W dalszej kolejności analizowano związek pomiędzy poziomem rozwoju infrastruktury a poszczególnymi aspektami zrównoważonego rozwoju, a także poziomem zrównoważonego rozwoju gmin (tab. 14 i 15). Stwierdzono, co następuje.

1. Wyższy poziom rozwoju gospodarczego i społecznego jest powiązany z wyższym poziomem rozwoju infrastruktury. Oddziaływanie to jest statystycznie istotne we wszystkich rodzajach gmin, jednak w gminach wiejskich jest ono najsilniejsze (tab. 15). Wyniki powyższych analiz utwierdzają w przekonaniu, że infrastruktura w przypadku gmin wiejskich jest instrumentem skutecznie przyciągającym różnego rodzaju podmioty gospodarcze. Znajduje to odzwierciedlenie w wyznaczanych przez władze zadaniach priorytetowych.

2. Nie zauważono związku między infrastrukturą a rozwojem środowiskowym, co może sugerować nadrzędność wartości przyrodniczych w stosunku do rozwoju infrastruktury. Ponadto w przypadku rozwoju środowiskowego ważne są wiarygodne i pełne dane dotyczące stanu środowiska, dzięki którym możliwe jest obiektywne i pełne spojrzenie na te zjawiska.

3. Infrastruktura techniczna bardziej niż społeczna wpływa na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Ta druga jednak oddziałując na warunki życia i pracy ludzi, stymuluje wiele pośrednich zmian gospodarczych i przyczynia się do trwałego rozwoju układów lokalnych, tworząc znaczną liczbę miejsc pracy dla społeczności, około 35% ogółu pracujących w gospodarce narodowej znajduje zatrudnienie w tym dziale gospodarki. Mamy więc do czynienia ze zjawiskiem spirali rozwojowej, a także sprzężeniem zwrotnym. Oznacza to, że rozwój społeczno-gospodarczy stwarza materialne podstawy rozwoju infrastruktury społecznej, natomiast rozwój infrastruktury społecznej – poprzez wzrost poziomu efektywności kapitału ludzkiego i popytu na nowe usługi społeczne – przyspiesza rozwój społeczno-gospodarczy. Niestety sfera usług społecznych przez wielu polityków rządowych i samorządowych jest nadal traktowana jako drugorzędna, którą należy się zająć po rozwiązaniu głównych problemów gospodarczych.

Tabela 14. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej a poziom rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego

Poziom rozwoju infrastruktury gmin	Aspekt gospodarczy		Aspekt społeczny		Aspekt środowiskowy	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012
Poziom rozwoju infrastruktury technicznej						
Miejskich	138,6	142,8	107,9	112,8	89,8	95,0
bardzo niski	-	-	-	-	-	-
niski	105,6	153,8	72,3	84,9	95,2	90,1
średni	128,5	120,5	113,9	98,0	134,7	74,9
wysoki	129,8	132,9	116,8	98,0	115,6	89,2
bardzo wysoki	141,8	145,8	106,5	117,5	81,0	97,7
Wiejskich	90,0	88,9	100,0	98,1	97,2	100,4
bardzo niski	78,4	74,8	95,9	91,1	116,1	101,5
niski	84,3	81,8	91,9	89,8	94,0	100,7
średni	99,0	100,3	107,5	106,9	99,1	103,8
wysoki	109,7	105,5	142,0	131,9	103,6	90,9
bardzo wysoki	122,2	127,1	145,8	141,2	96,5	80,7
Miejsko-wiejskich	107,0	107,9	95,9	98,3	113,1	101,7
bardzo niski	84,1	76,5	95,4	95,1	154,6	98,6
niski	97,8	97,5	88,2	90,0	102,9	100,7
średni	109,0	110,4	95,4	99,0	118,2	107,5
wysoki	127,2	132,0	114,1	117,0	118,2	84,4
bardzo wysoki	125,7	136,9	153,3	133,3	112,6	68,9
Poziom rozwoju infrastruktury społecznej						
Miejskich	138,6	142,8	107,9	112,8	89,8	95,0
bardzo niski	90,5	96,7	84,6	68,4	83,7	83,7
niski	117,7	110,8	123,1	95,7	68,7	82,0
średni	140,0	137,2	109,6	82,9	114,0	84,8
wysoki	129,8	137,8	103,0	105,7	115,3	86,8
bardzo wysoki	140,6	146,4	108,0	119,8	84,6	98,8
Wiejskich	90,0	88,9	100,0	98,1	97,2	100,4
bardzo niski	95,0	88,9	113,8	98,6	84,4	103,5
niski	86,5	86,4	95,9	92,8	98,8	101,6
średni	89,5	87,0	95,6	99,9	102,6	99,9
wysoki	93,1	99,1	100,9	109,3	100,3	97,7
bardzo wysoki	102,3	111,1	112,4	107,4	93,0	93,7
Miejsko-wiejskich	107,0	107,9	95,9	98,3	113,1	101,7
bardzo niski	101,5	99,6	99,6	94,7	105,6	100,2
niski	107,3	101,1	92,3	92,9	105,9	104,9
średni	107,2	113,2	97,4	100,9	125,4	100,2
wysoki	109,5	112,6	104,6	107,7	120,3	97,3
bardzo wysoki	103,3	134,6	110,4	118,0	103,9	92,1

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

4. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społecznego było większe niż gospodarczego. Wiąże się to z tym, że zjawiska społeczne podlegają zmianom wolniejszym i długookresowym, podczas gdy zjawiska gospodarcze wykazują większą wariację w zdecydowanie krótszym czasie. Zła sytuacja demograficzna stawia wiele gmin na trudniejszej pozycji już na starcie wyścigu o przyciąganie kapitału i inwestycji, przy jednocześnie niskim poziomie rozwoju infrastruktury. Dlatego duże znaczenie ma rozwój placówek infrastruktury społecznej, które przyczynią się do większej aktywności ekonomicznej i społecznej ludności.

5. Istnieją znaczne różnice między poszczególnymi rodzajami gmin, jeśli chodzi o wpływ poziomu rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej na rozwój poszczególnych aspektów zrównoważonego rozwoju. Ten sam poziom rozwoju infrastruktury technicznej czy społecznej przyczynia się do znacznie wyższego poziomu rozwoju gospodarczego w gminach miejskich i miejsko-wiejskich niż w gminach wiejskich.

6. Niski poziom rozwoju infrastruktury w gminach w 2012 r. przyczynił się do znacznego pogorszenia sytuacji społeczno-gospodarczej w 2012 r., szczególnie w gminach wiejskich w porównaniu do 2005 r. Biorąc pod uwagę, że w 2012 r. gminy o bardzo niskim i niskim poziomie rozwoju infrastruktury technicznej stanowią około 50% badanych gmin, a społecznej – około 52% – nie ma powodu do optymizmu co do ich rozwoju społeczno-gospodarczego.

Ogólnie należy stwierdzić, że bariery dla podejmowania działań sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu i środowiskowemu są w znacznej mierze uwarunkowane rozwojem infrastruktury. Jednak pokonanie ich wymaga innych instytucjonalnych rozwiązań infrastrukturalnych dla poszczególnych aspektów zrównoważonego rozwoju. Rozwiązania te sprowadzają się do skorygowania lub uzupełnienia odpowiednich instrumentów prawno-finansowych, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia działań na rzecz rozwoju infrastruktury.

Ponieważ w ocenie poziomu zrównoważonego rozwoju gmin uwzględniono relacje między trzema aspektami ich rozwoju, trudno jednoznacznie ocenić wpływ infrastruktury na poziom ich zrównoważenia. Potwierdzeniem są dane z tabeli 16, w której przedstawiono liczbę gmin w poszczególnych poziomach rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej w kontekście ich rozkładu liczbowego w poszczególnych poziomach zrównoważenia. Odnotowano więc, że bardzo wysoki i wysoki poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej w gminach nie przekłada się na taki sam poziom ich rozwoju zrównoważonego. Korzystnemu (bardzo wysokiemu i wysokiemu) zrównoważeniu gmin towarzyszy różny rozkład infrastruktury w gminach.

Tabela 15. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej
a poziom zrównoważenia gmin w 2012 r.

Poziom rozwoju infrastruktury gmin	Liczba gmin	Liczba gmin według poziomu zrównoważenia				
		bardzo wysoki	wysoki	średni	niski	bardzo niski
Infrastruktury technicznej						
Miejskich	307	55	37	35	47	133
bardzo niski	-	-	-	-	-	-
niski	10	2	3	1	2	2
średni	20	1	4	3	5	7
wysoki	37	6	4	7	5	15
bardzo wysoki	240	46	26	24	35	109
Wiejskich	1590	321	303	355	317	294
bardzo niski	90	18	17	14	17	24
niski	950	201	175	218	190	166
średni	416	82	88	88	84	74
wysoki	85	15	15	19	18	18
bardzo wysoki	49	5	8	16	8	12
Miejsko-wiejskich	579	152	127	123	97	80
bardzo niski	9		1	3	2	3
niski	209	53	46	52	40	18
średni	293	84	75	56	42	36
wysoki	52	13	5	8	12	14
bardzo wysoki	16	2		4	1	9
Infrastruktury społecznej						
Miejskich	307	55	37	35	47	133
bardzo niski	2		1	1		
niski	9	1	4	1	3	
średni	33	5	2	6	5	15
wysoki	44	10	8	5	6	15
bardzo wysoki	219	39	22	22	33	103
Wiejskich	1590	321	303	355	317	294
bardzo niski	111	26	22	23	22	18
niski	634	142	124	134	126	108
średni	637	123	120	150	123	121
wysoki	155	22	29	39	30	35
bardzo wysoki	53	8	8	9	16	12
Miejsko-wiejskich	579	152	127	123	97	80
bardzo niski	28	7	9	7	3	2
niski	255	73	55	50	48	29
średni	228	61	49	46	36	36
wysoki	48	7	10	15	7	9
bardzo wysoki	20	4	4	5	3	4
Razem	2476	528	467	513	461	507

Źródło: Bank Danych Lokalnych - obliczenia własne.

Z tego wynika, że rozwój zrównoważony jest w dużym stopniu efektem instytucjonalnych uwarunkowań infrastruktury. Należy zatem odejść od podejścia redystrybucyjnego w tym zakresie na rzecz ukierunkowanego terytorialnie wspierania potencjału rozwojowego gmin.

3. Ocena działań sprzyjających poprawie wykorzystania inwestycji infrastrukturalnych na rzecz zrównoważonego rozwoju gmin w świetle badań empirycznych

3.1. Charakterystyka badanych gmin pod względem głównych uwarunkowań rozwoju zrównoważonego

W poprzednich rozdziałach analizowano rozwój zrównoważony w kontekście rozwoju infrastruktury we wszystkich gminach w Polsce. W tym rozdziale podjęto rozważania oparte na wynikach badań empirycznych w wybranych gminach trzech podregionów: bielskiego, puławskiego i włocławskiego³¹. Łącznie przebadano 49 gmin. Badane gminy charakteryzują się różnym poziomem zrównoważenia (tab. 16).

Tabela 16. Poziom zrównoważenia badanych gmin a rozwój infrastruktury w 2012 r.

Poziom zrównoważenia	Podregion	Wartość wskaźników			Poziom rozwoju infrastruktury	
		środowiskowy	społeczny	gospodarczy	technicznej	społecznej
Bardzo wysoki						
Skępe	1	100,6	105,6	98,1	81,5	79,7
Wielgie	1	87,5	87,5	83,6	81,6	92,3
Adamów	2	67,9	70,2	59,7	74,9	106,9
Bytoń	1	111,2	106,9	85,2	87,8	138,3
Krzywda	2	68,6	63,9	68,8	83,7	69,9
Wola Mysłowska	2	78,9	40,7	60,0	73,7	19,9
Kazimierz Dolny	2	120,7	122,0	102,7	107,6	133,4
Czernichów	3	91,1	114,4	107,5	99,0	119,4
Łękawica	3	93,1	82,7	101,9	89,6	100,2
Milówka	3	74,9	96,0	82,2	50,0	87,8
Radziechowy-Wieprz	3	83,6	77,0	65,4	81,8	112,8
Rajcza	3	96,1	87,4	85,0	30,1	100,9
Ślemień	3	95,9	69,5	87,8	38,4	87,4
Ujsoły	3	102,8	95,5	88,2	46,4	97,4
Węgierska Górka	3	93,5	76,5	92,7	101,1	111,6
Brześć Kujawski	1	102,7	147,0	107,4	93,8	93,4
Wysoki						
Porąbka	3	69,0	77,2	98,6	118,3	125,2
Dąbrowa Biskupia	1	90,9	70,6	99,6	84,5	68,8
Piotrków Kujawski	1	112,7	71,3	93,0	91,6	64,9
Serokomla	2	94,2	56,1	60,9	79,8	86,7
Stanin	2	90,6	67,1	57,8	74,0	77,1
Markuszów	2	110,8	103,3	80,8	87,6	84,7
Jeleśnia	3	80,2	94,4	106,1	47,2	119,2

³¹ Procedura badań empirycznych została przedstawiona w Raporcje Programu Wieloletniego 2011-2014, nr 85, s.13-15, cz.1, IERi GŻ PIB.

cd. tabeli 16

Koszarawa	3	33,5	3,6	79,3	50,8	138,2
Chodecz	1	102,7	63,8	94,8	81,6	77,4
Średni						
Wilkowice	3	81,3	129,2	106,5	152,9	201,8
Annopol	2	58,0	113,3	74,1	71,9	66,1
Pakość	1	79,0	71,1	111,2	101,7	59,0
Trzydnik Duży	2	93,6	82,4	59,5	78,8	116,1
Urzędów	2	98,0	111,1	71,5	88,6	79,5
Wilkołaz	2	104,0	93,1	60,4	68,4	88,7
Radziejów	1	110,6	127,7	75,2	75,6	82,1
Baranów	2	117,2	110,3	74,2	82,5	47,5
Wąwolnica	2	117,4	125,9	76,6	86,8	93,7
Gilowice	3	57,4	112,1	85,0	68,7	119,5
Chocień	1	115,0	59,7	83,5	97,6	81,9
Niski						
Buczkowice	3	54,5	78,1	110,9	162,4	169,6
Kruszwica	1	305,4	74,2	114,2	61,4	107,1
Chrostkowo	1	104,0	-6,0	87,8	58,9	80,4
Stoczek Łukowski	2	111,8	76,3	63,6	64,1	72,4
Janowiec	2	71,3	132,0	71,6	84,5	73,4
Końskowola	2	123,3	134,3	76,9	65,0	92,2
Żyrzyn	2	108,4	130,7	68,7	78,4	79,9
Lipowa	3	102,4	130,0	66,0	51,9	108,8
Bardzo niski						
Gościeradów	2	57,8	135,9	71,3	97,0	50,0
Janikowo	1	132,8	35,3	146,5	48,5	115,5
Zakrzówek	2	141,5	93,8	65,8	90,9	81,0
Puławy	2	62,1	158,3	77,1	67,7	92,5
Kowal	1	90,0	40,9	97,8	62,3	85,1

Podregiony: 1 – włocławski; 2 – puławski; 3- bielski.

Według przyjętej procedury określenia poziomu zrównoważenia (roz. 1), tylko 5 badanych gmin osiągnęło bardzo niski poziom zrównoważenia. W tej grupie nie znalazły się gminy z podregionu bielskiego, natomiast najwyższy odsetek (53,3% badanych gmin tego podregionu) miało bardzo wysoki poziom zrównoważenia³². Poziom ten został osiągnięty przy wskaźnikach rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego o wartości około 90% średniej krajowej. W tej grupie podobne wartości wskaźników w trzech aspektach zrównoważenia miały gminy podregionu włocławskiego, z wyjątkiem gminy Bytów, która osiągnęła wskaźnik rozwoju społecznego i środowiskowego powyżej średniej krajowej.

Najmniej korzystną sytuację pod względem zrównoważenia miały gminy z podregionu puławskiego – tylko 35% gmin tego podregionu miało bardzo wy-

³² Odwrotnie jak było w przypadku zrównoważonego rozwoju rolnictwa – patrz Raport nr 85, s. 41-42, cz.1, IERiGŻ-PIB.

soki i wysoki poziom zrównoważenia. Gminy te uzyskały taki poziom zrównoważenia przy niskich wartościach wskaźników w poszczególnych aspektach, jedynie gmina Kazimierz Wielki miała wysokie wartości tych wskaźników.

Oporając się na badaniach empirycznych, wskazano również najważniejsze działy gospodarki w gminie. Wykorzystano wypowiedzi przedstawicieli gmin wskazujących na skali porządkowej punktowej (od 1 do 11 pkt.) najważniejsze działy gospodarki w rozwoju gminy. Zauważono, że dominujące dziedziny gospodarki w gminie są wspierane odpowiednimi przedsięwzięciami infrastrukturalnymi umacniającymi profil gospodarczy gminy. To może wpłynąć na zmniejszenie zagrożenia realizacji wizji rozwoju gminy, opartej na zasobach wewnętrznych.

Ważnym i najczęściej wykorzystanym zasobem w rozwoju gmin jest środowisko przyrodnicze, kształtujące głównie profil rolniczy gminy. Wśród badanych gmin 52% wskazało, że największe znaczenie w strukturze gospodarczej gmin ma rolnictwo. W tej grupie 80% stanowiły gminy o najniższym poziomie zrównoważenia. Wynikało to głównie z bardzo niskiego poziomu rozwoju gospodarczego. Czynnikiem kształtującym rolniczy profil tych obszarów są również zasoby ludzkie, przy czym rola tego czynnika traci na znaczeniu w wyniku starzenia się społeczności.

Kolejnym działem gospodarki istotnym w rozwoju gmin jest drobna działalność usługowa na rzecz różnych sektorów. Ten wiodący dział gospodarki wskazało 28% gmin. Przewagą tych gmin jest znacznie wyższy odsetek zatrudnionych w dziale usług w stosunku do ogólnej liczby zatrudnionych w gospodarce, a także stosunkowo wysokie zaludnienie, co generuje popyt na świadczone usługi w gminie. Niestety liczba wskazań w zależności od poziomu zrównoważenia gmin była bardzo zróżnicowana. Najwięcej wskazań było w gminach o najwyższym poziomie zrównoważenia (53% tej grupy gmin) i przeciętnym (63%). W stosunkowo dużej liczbie gmin (12% badanych) były świadczone usługi nierynkowe (szkolnictwo, służba zdrowia, administracja itp.). Można stwierdzić, że pojawia się sprzężenie tej formy działalności w gminie z działalnością rolniczą. Oznaczać to może umacnianie działalności rolniczej na danym terenie. W tej sytuacji podmioty pozarolnicze powinny być poddane szczególnemu wsparciu ze strony władz lokalnych. Chodzi o to, aby nie dopuścić do powstania bardzo uciążliwych podmiotów degradujących wykorzystanie najważniejszego zasobu (ziemi), a także do degradacji środowiska przyrodniczego. Jedynie 3% gmin wskazało na drobną działalność produkcyjną i przemysł, jako najważniejszy dział gospodarki w gminie. Były to gminy miejsko-wiejskie na obszarach o niskim poziomie zrównoważenia. Jak wykazały badania, głównym czynnikiem niesprzyjającym tworzeniu działalności przemysłowej w gminie jest

brak motywacji (ekonomicznej, społecznej) do podejmowania pracy na własny rachunek.

Analizując wartości wskaźników w poszczególnych aspektach przy różnym poziomie zrównoważenia gmin, zwrócono również uwagę na lokalne uwarunkowania, które nie podlegają szybkim zmianom, a w znacznym stopniu wpływają na wartość tych wskaźników, jak: obszary chronione czy struktura sieci osadniczej. W świetle przeprowadzonych badań nie można jednoznacznie stwierdzić, że istotny element środowiska przyrodniczego, jakim są obszary chronione (w różnych formach) ogranicza lub sprzyja wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju. Na przykład większość gminy podregionu bielskiego osiągnęła najwyższy poziom zrównoważenia, a położone są na obszarach Natura 2000. Z kolei gminy z podregionu wrocławskiego czy puławskiego położone również na obszarach chronionych prezentują się znacznie gorzej na skali zrównoważenia. Może to oznaczać, że istotny element środowiska przyrodniczego na niektórych obszarach stanowi dodatkowy atut ich zrównoważenia, może ograniczać prowadzenie działalności mającej negatywny wpływ na środowisko. Nie ulega wątpliwości, że zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego zmniejsza atrakcyjność inwestowania i zamieszkania, a tym samym pogarsza warunki życia ludności.

Zagadnienie zrównoważonego rozwoju w skali lokalnej oraz jego zróżnicowanie staje się bardziej widoczne w kontekście struktury sieci osadniczej. Na obszarach badanych wsie do 100 mieszkańców stanowią około 30%, a powyżej 500 mieszkańców około 15%. Znacznie wyższy jest odsetek wsi powyżej 500 mieszkańców (19,5%) i wsi do 100 mieszkańców (36,9%) na obszarach o najwyższym poziomie zrównoważenia. Duże jednostki osadnicze są więc ośrodkami koncentracji działalności społeczno-gospodarczej. Wówczas wszystkie elementy zlokalizowanej tam infrastruktury mają charakter zewnętrzny, stwarzając tym samym możliwość zaspokajania potrzeb mieszkańców najmniejszych jednostek. Natomiast obszary o niższym stopniu zrównoważenia charakteryzuje rozdrobniona sieć osadnicza.

W założeniach zrównoważonego rozwoju podkreśla się, że nie powinno się ciągle pozyskiwać nowych przestrzeni do zasiedlania i doprowadzać do rozdrabniania sieci osadniczej, a raczej dążyć do umacniania i zachowania istniejącej struktury sieci osadniczej. Odpowiednia struktura sieci osadniczej ma szczególne znaczenie na obszarach położonych z dala od większych ośrodków miejskich oraz obszarach słabo rozwiniętych gospodarczo. Około 70% badanych gmin ma takie położenie.

Zrównoważony rozwój tworzy się w przestrzeni geograficznej, ale czynnikami kreującymi go są struktury ekonomiczno-instytucjonalne. Istotną rolę

w ich kształtowaniu odgrywają działania samorządu lokalnego w zakresie infrastruktury, prowadzące do zmniejszenia niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych i środowiskowych w mikroregionie.

Badania wykazały, że poziom rozwoju infrastruktury zarówno technicznej, jak i społecznej odgrywa istotną rolę w procesie zrównoważenia gmin, jeżeli dokonuje się przy wysokich wartościach wskaźników w trzech aspektach zrównoważonego rozwoju. Wówczas infrastruktura jest motorem napędzającym rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy gminy w kierunku zrównoważenia. Natomiast w gminach, w których proces zrównoważenia dokonał się przy zbyt zróżnicowanych wartościach tych wskaźników, infrastruktura nie jest tą spiralą rozwojową dla rozwoju zrównoważonego. Rozwój gminy dokonuje się dzięki wybranym elementom infrastruktury, np. wodociągom, które nie zawsze pozwalają uruchomić lokalne zasoby. W świetle prowadzonych analiz można stwierdzić, że na tych obszarach musi nastąpić wyprzedzenie rozwoju infrastruktury (ex-ante) w stosunku do rozwoju społeczno-gospodarczego, aby można było zauważyć zmiany rozwojowe w trzech aspektach rozwoju zrównoważonego, oparte na wzajemnych oddziaływaniach wzrostu zatrudnienia – zwiększenia dochodów mieszkańców i gmin oraz dalszego rozwoju działalności gospodarczej i infrastrukturalnej (wzmocniony potencjał układu lokalnego).

3.2. Odzwierciedlenie infrastruktury w priorytetach samorządu lokalnego

Infrastruktura jako ważny czynnik kreujący poszczególne aspekty zrównoważonego rozwoju jest uznawana za priorytet we wszystkich programach rozwojowych gmin. Mimo że władze lokalne nie mają ustawowego obowiązku opracowania dokumentów strategicznych (strategii rozwoju, planu rozwoju itp.), to wszystkie badane gminy taki dokument posiadają. W większości z nich (83%) są to strategie rozwoju lokalnego, które dotyczą różnego okresu programowania. Posiadanie strategii rozwojowej zdecydowanie poprawia zdolność przystosowania struktury lokalnej do zmieniających się warunków. Dokumenty programowe na szczeblu lokalnym uzyskały szczególny wymiar po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – stały się sposobem na funkcjonowanie gminy oraz formalnym wymogiem przy ubieganiu się o współfinansowanie infrastruktury ze środków unijnych.

Badania wykazały, że wśród wskazanych priorytetów rozwojowych, najwięcej wskazań dotyczyło sfery środowiskowej (89% badanych gmin), głównie budowy lub modernizacji infrastruktury komunalnej (75% tych wskazań). Niewiele mniej, bo 84% gmin wskazało na działania w sferze gospodarczej, głównie ze wskazaniem na przyciągnięcie inwestorów tworzących miejsca

pracy oraz tworzenie stref inwestycyjnych (75% wskazań). Najmniej wskazań było w zakresie sfery społecznej, tylko 76% gmin, a dotyczyły głównie szkoleń mieszkańców – w celu podniesienia kwalifikacji, tworzenia placówek kulturalno-sportowych oraz przedszkolnych. Tylko w czterech przypadkach wskazano na działania poprawiające integrację, aktywność społeczeństwa oraz kreujące wizerunek gminy. Uwzględniając nie najlepszą sytuację społeczną badanych gmin, około 80% badanych gmin miało wskaźnik rozwoju społecznego poniżej średniej dla kraju, niska aktywność władz lokalnych w obszarze społecznym może okazać się przeszkodą w rozwoju gmin.

Analizując aktywności gmin w nakreślaniu priorytetów rozwojowych w kontekście ich poziomu zrównoważenia można dostrzec koncentrowanie się pewnych działań w niektórych sferach. Na przykład w gminach o najwyższym poziomie zrównoważenia planowane działania koncentrowały raczej się w sferze gospodarczej. Potwierdza to wcześniejsze obserwacje z badań w ramach zadania „Instytucjonalne oddziaływanie na podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej terenów wiejskich”, że aby mogły dokonać się zmiany w sferze społecznej i środowiskowej wcześniej musi nastąpić rozwój gospodarczy. Natomiast trudno było skonkretyzować planowane działania przy średnim poziomie zrównoważenia gmin. W tych gminach kierunki działań były rozproszone. Wprawdzie w niewielkiej skali, ale dość oryginalny kierunek działań przedstawiały gminy o najniższym poziomie zrównoważenia. Było to polepszenie wizerunku gminy, który z jednej strony tworzy możliwości pozyskiwania cennych zasobów, a z drugiej strony pokazuje warunki rozwoju i zamieszkania w gminie. Jest to nic innego, jak przyjęcie przez lokalną władzę marketingowego punktu widzenia w procesie podejmowania decyzji. Jak pisze Szromnik (2012, s.29) „marketing terytorialny można zdefiniować jako rynkową koncepcję zarządzania jednostką osadniczą – jako zarządzanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców”. Jak wiadomo, zaspokojenie potrzeb i pragnień społeczności lokalnej jest głównym celem zrównoważonego rozwoju.

Z tych powodów władze lokalne dodatkowo opracowują programy zrównoważonego rozwoju, które ułatwiają zarządzanie i koordynowanie pracami wdrożeniowymi koncepcji zrównoważonego rozwoju. Stanowią one kolejny etap programu rozwoju gminy zgodnie z postanowieniami Agendy 21. Takie programy ma około 25% badanych gmin, z tego 75% to gminy o bardzo wysokim i wysokim poziomie zrównoważenia. Oznaczać to może, że obecnie wykreowany rozwój w tych gminach będzie dalej ewoluował w kierunku jej zrównoważenia. Nie zauważono natomiast, aby podobne współzależności zachodziły między programami zrównoważonego rozwoju nakreślonymi w innych dokumentach programowych w gminie a poziomem jej zrównoważenia.

Ogólnie należy ocenić, że skoncentrowanie się na konkretnych działaniach umacniających profil gminy pozwoli szybciej zdobyć środki na ich realizację i przynieść w krótszym czasie wymierne korzyści. W procesie realizacji tych działań podstawową rolę odgrywa aktywność władz lokalnych i ich umiejętności menedżerskie oraz zainicjowanie odpowiedniego kierunku zmian, czyli wyraźne działania. W wielu gminach w badaniach wskazano, że takim „impulsem do rozwoju” może być infrastruktura.

3.3. Instytucjonalno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju infrastruktury na rzecz zrównoważonego rozwoju gmin

Jak już podkreślano w opracowaniu, państwo wspomaga rozwój infrastruktury poprzez specjalne ustawodawstwo, które przygotowuje lokalną administrację do realizacji działań na rzecz rozwoju infrastruktury. W gestii państwa leży także ustanowienie przepisów, które stymulują inne podmioty do wspomaganie tego procesu, takich jak m.in. ustawa z dnia 4.09.1997 r. o partnerstwie i współpracy samorządu terytorialnego z innymi organizacjami, w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego (Dz.U. Nr 65, poz.437 z póź. zm.), ustawa z dnia 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 19 poz.100), ustawa z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podstawowym celem tych przepisów jest uregulowanie zasad i form współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prywatnymi w sferze wykonywania zadań publicznych, a także tworzenie regulacji prawnej dotyczącej finansowania infrastruktury. W szczególności system partnerstwa publiczno-prywatnego, a także organizacje pozarządowe są wykorzystywane głównie przy realizacji działań z zakresu infrastruktury społecznej (budowa czy zarządzanie szkołami, przedszkolami itp.). Budowanie partnerstwa na poziomie lokalnym jest pożądane, zwłaszcza na obszarach o gorszych warunkach rozwoju.

W związku z tym, że zrównoważony rozwój ma swój wymiar lokalny, istotne jest zwrócenie uwagi na samorząd gminy – jako główny podmiot tworzący uwarunkowania do tego rozwoju. Władze lokalne, kreując warunki do rozwoju zrównoważonego, powinny dostrzec przede wszystkim:

- zasady zrównoważonego rozwoju, tj. efektywne oraz celowe wykorzystanie endogenicznych czynników rozwoju;
- specyfikę posiadanych zasobów, przy określeniu strategicznych celów;
- możliwość zapewnienia przez prowadzoną działalność efektywnej ochrony środowiska przyrodniczego i minimalizowania negatywnego wpływu prowadzonej działalności na środowisko przyrodnicze. W tym kontekście śro-

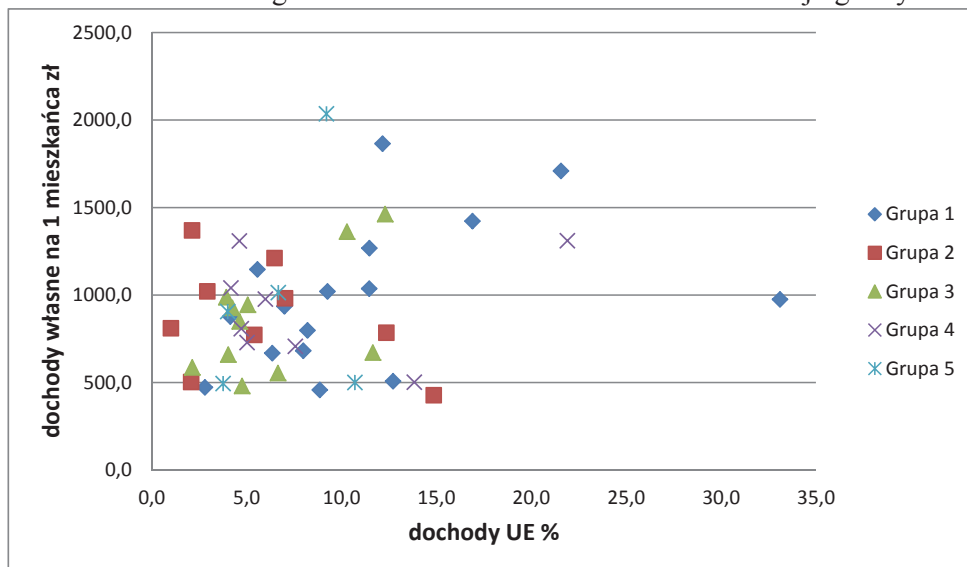
dowisko traktowane jest jako swego rodzaju zasób mający określoną wartość i warunkujący rozwój społeczno-gospodarczy gminy, czyli zachowanie przyrodniczych podstaw rozwoju gospodarki i społeczności;

- mentalne i instytucjonalne bariery wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju, za jej wdrażanie odpowiedzialne są również podmioty gospodarcze oraz społeczność lokalna.

W świetle tego widać, że zachowanie naturalnych walorów środowiska przyrodniczego w stanie nienaruszonym jest wręcz niemożliwe, gdy dokonuje się rozwój społeczno-gospodarczy. Jedynie realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych może częściowo eliminować niekorzystne zjawiska w przestrzeni. Badania uwarunkowań rozwoju infrastruktury wykazują, że najważniejszymi czynnikami wewnętrznymi determinującymi ten rozwój są: sytuacja finansowa gmin, stan majątku fizycznego w gminie (grunty, budynki itp.), aktywność władz lokalnych w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych oraz czynniki zewnętrzne, tj. prawno-organizacyjne i finansowe rozwiązania w zakresie infrastruktury.

W prezentowanych badaniach stwierdzono, że czynniki wewnętrzne są głównymi elementami determinującymi zastosowanie odpowiednich instrumentów wspierających rozwój infrastruktury. Wszystkie badane gminy uczestniczyły w programach wspierających rozwój infrastruktury finansowanych z funduszy unijnych w latach 2007-2013, takich jak: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Regionalny Program Operacyjny czy Kapitał Ludzki. Najwięcej środków unijnych na rozwój infrastruktury pozyskiwały gminy z podregionu białskiego, stanowiły one w budżecie gminy średnio około 10,7%, analogiczne wartości w podregionie puławskim – 7,4% i kujawsko-pomorskim – 6,7%. Nie we wszystkich badanych gminach potwierdziła się zależność (dość często podnoszona w literaturze) między aktywnością gminy w pozyskiwaniu unijnych środków do budżetu a ich sytuacją finansową. Przykładami są gminy Serokomla czy Stoczek Łukowski z podregionu puławskiego. W pierwszej z nich dochód własny na 1 mieszkańca w latach 2009-2012 wyniósł około 450 zł (średnio w kraju 890 zł), a pozyskane środki unijne w tych latach stanowiły 14,8% (średnio w kraju 10,3%), w drugiej gminie analogiczne wartości – to około 500 zł i 13,8%.

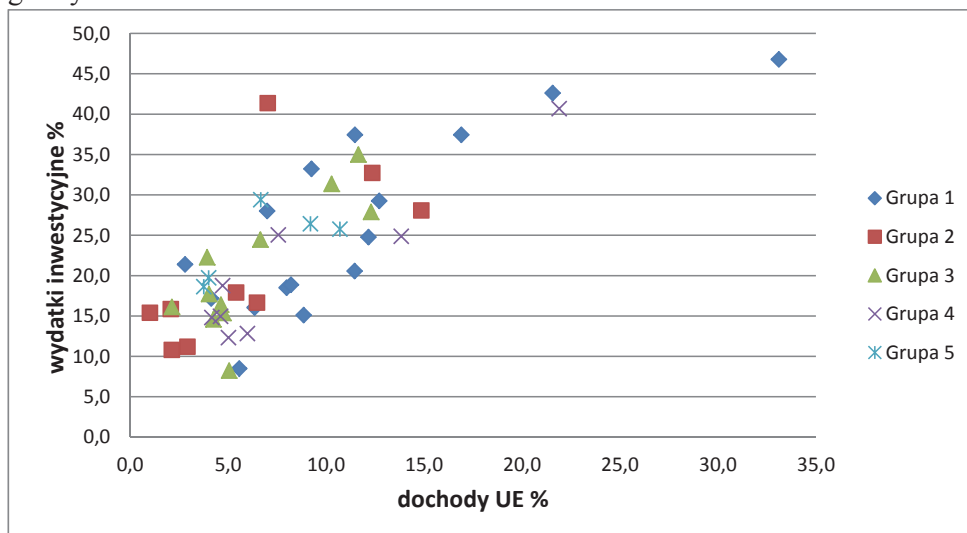
Rys. 12. Udział środków unijnych w budżecie gminy a dochód własny na 1 mieszkańca w gminie w kontekście zrównoważenia rozwoju gminy



Grupy: 1 – bardzo niski, 2 – niski, 3 – średni, 4 – wysoki, 5 – bardzo wysoki

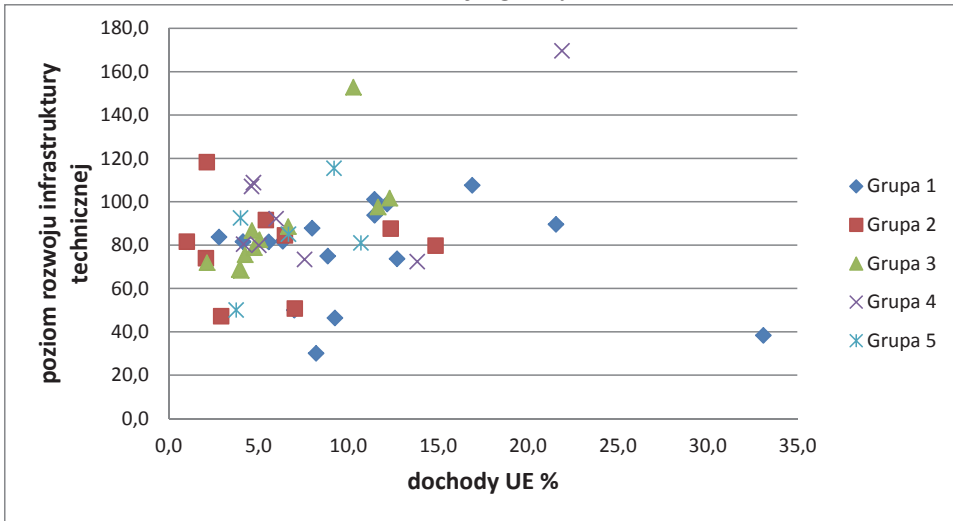
Źródło: Bank Danych Lokalnych – obliczenia własne.

Rys. 13. Udział środków unijnych w budżecie gminy a udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w kontekście zrównoważenia rozwoju gminy



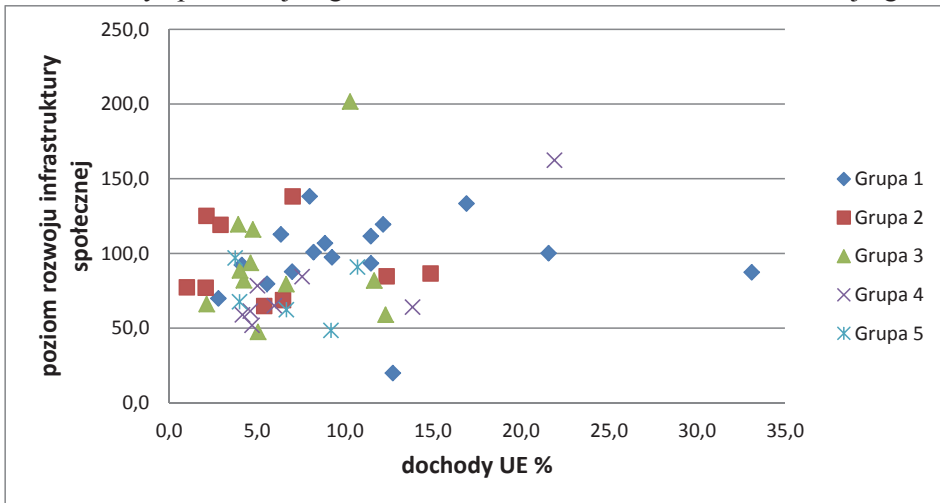
Objaśnienia i źródło: jak rys. 14.

Rys. 14. Udział środków unijnych w budżecie gminy a poziom rozwoju infrastruktury technicznej w gminie w kontekście zrównoważenia rozwoju gminy



Objaśnienia i źródło: jak rys. 14.

Rys. 15. Udział środków unijnych w budżecie gminy a poziom rozwoju infrastruktury społecznej w gminie w kontekście zrównoważenia rozwoju gminy



Objaśnienia i źródło: jak rys. 14.

Wyniki przedstawione na rysunkach 12, 13, 14 i 15 pokazują, że występują znaczne różnice między gminami w pozyskiwaniu środków unijnych a rozpatrywanymi zjawiskami w odniesieniu do poziomu zrównoważenia ich rozwoju.

W latach 2009-2012 gminy o najwyższym poziomie zrównoważenia pozyskały do swego budżetu średnio dwukrotnie więcej środków unijnych niż pozostałe gminy. W wielu gminach stwierdzono również, że wyższy poziom rozwoju infrastruktury (raczej techniczne niż społecznej) był uzależniony bardziej od wielkości dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych niż od pozyskanych środków unijnych. To jeszcze raz potwierdza, że kołem zamachowym rozwoju infrastruktury są środki własne, a środki zewnętrzne tylko dofinansowują inwestycje. W wielu gminach efekty wspólnego finansowania (środki unijne i własne) przedsięwzięć przyczyniły się w dużym stopniu do poprawy rozwoju infrastruktury, a tym samym do wzrostu wartości wskaźników wpływających na poziom zrównoważenia gminy w 2012 r. W latach 2005-2012 największe zmiany w gminach wystąpiły pod względem rozwoju środowiskowego – średnio o 13% i gospodarczego o 10,8%.

Tabela 17. Udział gmin według poziomu zrównoważonego rozwoju a podejmowane działania na rzecz rozwoju infrastruktury

Działanie	% gmin według poziomu zrównoważonego rozwoju				
	b. wysoki	wysoki	średni	niski	b. niski
1. Działania techniczno-organizacyjne					
- projekty na rzecz rozwoju infrastruktury	94	87	72	87	80
- współpraca między samorządami na rzecz rozwoju infrastruktury	0,6	-	0,9	12	-
- zadania realizowane na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym	-	11	-	12	20
- współpraca z organizacjami pozarządowymi	43	-	45	50	60
- podejmowanie z lokalną społecznością działań na rzecz rozwoju infrastruktury	31	33	27	-	40
- uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego	37	22	45	25	80
- wyznaczenie terenów inwestycyjnych	11	22	36	25	60
- pozyskiwanie terenów inwestycyjnych	14	-	-	37	-
1. Działania budżetowe					
- utrzymywanie wydatków inwestycyjnych na poziomie do 20% wydatków ogólnych	73	77	81	75	60
- pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych na rocznym poziomie ok. 4% dochodu gminy	84	66	63	62	80
- zaciąganie kredytów na rozwój infrastruktury z uwzględnieniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia	41	44	45	25	40

Źródło: Bank Danych Lokalnych – obliczenia własne.

Zaobserwowano, że na wielkość środków unijnych w budżecie gminy miało wpływ istnienie wydzielonych i wyspecjalizowanych komórek (dział, wydział) w Urzędzie Gminy zajmujących się przygotowaniem wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków unijnych. Takie komórki miało 45% badanych gmin. Nie zauważono wyraźnego związku między działaniem w gminie takiej komórki a poziomem zrównoważenia rozwoju tej gminy.

W tym kontekście pojawia się istotne pytanie, czy opierając się na badaniach empirycznych można wskazać takie działania samorządu lokalnego w obszarze infrastruktury, które w większym stopniu przyczyniają się do zrównoważenia rozwoju.

Analizując materiał empiryczny dokonano hierarchizacji działań władz samorządowych mających liczące się znaczenie w stymulowaniu rozwoju infrastruktury, są to:

1. Polityka wydatkowa – utrzymanie wydatków inwestycyjnych na poziomie około 20% wydatków ogólnych, w ostatnich trzech latach średnio w kraju około 21%;
2. Polityka dochodowa – pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych na rocznym poziomie około 8% dochodu gminy, w ostatnich latach średnio w kraju około 10,6%; prowadzenie elastycznej polityki w zakresie podatków lokalnych;
3. Kredyty na rozwój infrastruktury – obecnie zgodnie z indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia (IWZ). Badania wykazały, że 63% badanych gmin ma zaciągnięty kredyt inwestycyjny;
4. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – sprzyjającego inwestowaniu. 48% badanych gmin ma taki plan zagospodarowania przestrzeni – ze wskazaniem terenów inwestycyjnych;
5. Współpraca między samorządami terytorialnymi przy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych. Taką współpracę prowadzą zaledwie 3 gminy;
6. Realizacja zadań samorządu na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Podobnie jak w skali kraju, taką formę działalności zaakceptowało niewiele gmin (zaledwie trzy). Być może ta forma finansowania będzie zyskiwać na znaczeniu, gdyż nie obciąża ona wskaźnika zadłużenia gminy.

Powyższa analiza wskazuje, że na pierwszy plan wysuwają się działania związane z sytuacją ekonomiczną gmin, pozostawiając w cieniu inne. Wydaje się, że ważnym działaniem w zakresie infrastruktury powinno być podejmowanie przedsięwzięć usprawniających funkcjonowanie gminy. Niestety w żadnej gminie nie dostrzeżono, że tego rodzaju działania mogą przyczynić się do efektywnego wykorzystania majątku nagromadzonego w infrastrukturze. Godny

podkreślenia jest fakt, że każde działanie ukierunkowane na poprawę efektywności wykorzystania istniejących zasobów ma swój wymiar ekonomiczny. Należy więc podkreślić rolę samorządu lokalnego, jako podmiotu decydującego o inwestycjach.

Trzeba zauważyć zmianę hierarchii ważności działań dla poszczególnych gmin. Analiza miejsc w rankingu, pozwala na stwierdzenie, iż wraz ze wzrostem poziomu zrównoważenia gmin (niezależnie przy jakim poziomie rozwoju poszczególnych aspektów dokonało się zrównoważenie) są one skłonne uruchamiać większą liczbę działań niż gminy o niższym czy średnim poziomie zrównoważenia. Być może chodziło o to, aby działania były różnorodne, uzupełniające się i dostosowane do aktualnej sytuacji gospodarczej gminy.

Z analiz ankiet i materiałów strategicznych gmin wynika, że wszystkie gminy podejmowały co najmniej dwa działania w zakresie infrastruktury. W wielu gminach problemem było wybranie kolejności działań, które by przyniosły największą synergiczną korzyść lokalną dla mieszkańców i przedsiębiorstw.

Informacje z badań pozwoliły również wskazać na najbardziej istotne przeszkody o charakterze systemowo-prawnym i społecznym w rozwoju infrastruktury w gminie, a mianowicie:

- niewielkie możliwości finansowania rozwoju infrastruktury przez samorządy gminne, szczególnie po przyjęciu indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ);
- zbyt małe zaangażowanie finansowo-organizacyjne ze strony państwa;
- nieuregulowane stosunki własnościowe gruntów, co przeszkadza we wskazanym terenie inwestycyjnym w gminie;
- brak gminnych zasobów ziemi, tylko 13% badanych gmin miało własne zasoby ziemi;
- zbyt skomplikowane procedury związane z ubieganiem się o środki unijne na rozwój infrastruktury;
- brak zainteresowania przedsiębiorców, miejscowych instytucji i mieszkańców finansowaniem infrastruktury, co utrudnia przezwyciężenie trudności i właściwe wykorzystanie lokalnego potencjału;
- słabe zainteresowanie ze strony społeczności lokalnej niektórymi usługami publicznymi, szczególnie z zakresu infrastruktury społecznej. Sytuacja taka może być konsekwencją starzenia się społeczeństwa, a także jego nie najlepszej jej sytuacji materialnej. Obecnie większość usług publicznych jest opłacana z budżetu gmin.

Relacje między stanem infrastruktury a cechami społeczno-ekonomicznymi ludności w gminie stają się obecnie szczególnie istotne ze

względem na realizację celów zawartych w programach rozwoju obszarów wiejskich skierowanych na zrównoważony rozwój. Aby zapewnić zrównoważony rozwój gmin, potrzebna jest dostępność placówek infrastrukturalnych dla wszystkich mieszkańców. Poszukując uwarunkowań decydujących o zrównoważonym rozwoju gmin, zwrócono uwagę przede wszystkim na dostępność do usług zaspokajających podstawowe potrzeby społeczności. Zebrane informacje z ankiet o dostępności i funkcjonowaniu placówek infrastruktury i instytucji świadczących usługi dla ludności analizowano z uwzględnieniem oceny pracowników Urzędu Gminy. Ankietowani oceniali dostępność placówek w skali od 1 do 3, przy czym 1 oznacza dobrą, 2 – średnią, a 3 – złą. Kierując się tymi kryteriami stwierdzono, że przeciętnie najlepszą dostępnością z zakresu infrastruktury społecznej odznaczają się placówki szkolne oraz opieki zdrowotnej. Dostępność tych placówek była wyraźnie związana ze strukturą społeczno-ekonomiczną ludności badanych gmin. Z kolei najgorszą dostępność cechuje placówki z zakresu kultury. Przerzucenie głównej odpowiedzialności za upowszechnienie kultury na samorządy gminne, spowodowało regres tradycyjnych nośników kultury, takich jak biblioteki. Dostępność do placówek z zakresu infrastruktury społecznej cechuje niewielkie zróżnicowanie w zależności od poziomu zrównoważenia gminy. Jednakże najlepsza dostępność do tych placówek była w gminach o wyższym poziomie zrównoważenia, przeciętna ocena była około 2,5, przy ogólnej ocenie badanych gmin około 2,0 (tab. 18). Nie zauważono wyraźnych różnic między gminami, jeśli chodzi o ocenę działalności tych placówek.

Tabela 18. Ocena dostępności wybranych placówek i instytucji z zakresu infrastruktury społecznej w gminie w kontekście zrównoważenia rozwoju gminy

Placówki/ instytucje	Gminy według poziomu zrównoważonego rozwoju				
	b. wysoki	wysoki	średni	niski	b. niski
Ośrodki zdrowia	1,6	1,5	2,1	1,8	2,1
Apteki	2,0	1,9	2,1	1,9	2,42
Przedszkola	1,5	1,7	1,4	2,2	1,9
Szkoły podstawowe (klasy 1-6)	1,5	1,3	1,9	2,1	1,9
Gimnazja	1,7	1,5	2,0	2,2	1,6
Placówki biblioteczne	2,3	2,6	2,1	1,8	2,1
Świetlice, kluby	2,6	1,4	2,1	2,2	2,6

Źródło: badania ankietowe.

Pracownicy Urzędu Gminy bardziej krytycznie ocenili dostępność i stan techniczny podstawowych obiektów infrastruktury technicznej (tab. 19). Najgorzej pod tym względem zostały ocenione drogi i gazyfikacja, przeciętna ocena około 1,8.

Tabela 19. Ocena dostępności wybranych obiektów infrastruktury technicznej w gminie w kontekście zrównoważenia rozwoju gminy

Obiekty infrastruktury	Gminy o poziomie zrównoważonego rozwoju									
	b. wysoki		wysoki		średni		niski		b. niski	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Drogi	1,5	3,9	1,7	4,2	1,9	3,3	2,4	3,0	2,2	2,9
Wodociągi	1,4	4,2	1,9	3,9	1,7	3,3	1,9	3,3	2,4	3,5
Kanalizacja	1,7	4,0	1,5	4,2	1,9	3,7	2,1	3,2	1,9	3,3
Gazyfikacja	2,1	3,9	2,4	3,2	1,8	3,3	2,1	2,9	2,4	3,3
Telefonizacja	1,7	4,2	1,9	3,9	2,0	3,7	1,7	3,6	1,9	3,9

A – ocena dostępności w skali od 1 do 3

B – ocena stanu technicznego w skali od 1 do 5 (przy czym 5 to ocena bardzo dobra).

Ponadto należy zauważyć, że ocena zarówno dostępności, jak i stanu technicznego obiektów była wyraźnie zróżnicowana w zależności od zrównoważenia rozwoju gminy. Najwyżej zostały ocenione w gminach o wysokim i przeciętnym poziomie zrównoważenia rozwoju. Można to łączyć z ich strukturą gospodarczą, ponad 60% z tych grup gmin wskazało jako dominujący dział gospodarki drobną działalność usługową. W tym przypadku obiekty te mogą stanowić istotny impuls do tworzenia się lokalnej przedsiębiorczości. Znacznie gorsza przeciętna ocena tych obiektów była w gminach o poziomie zrównoważenia bardzo wysokim i najniższym. Należy stwierdzić, że te grupy zrównoważenia zawierały gminy, w których te obiekty były oceniane bardzo dobrze, i takie, w których ocena wypadła bardzo źle.

Analizując ocenę obiektów infrastrukturalnych w gminie w kontekście poziomu rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej w gminie, można dostrzec istotną zależność. Im niższy poziom infrastruktury, tym ocena funkcjonujących obiektów wypadła gorzej. Przy tym gorsza ocena została wystawiona w przypadku infrastruktury technicznej niż społecznej. Z tego wynika, że władze lokalne dostrzegają konieczność modernizacji istniejącej infrastruktury w kierunku zapewniającym realizację potrzeb lokalnej społeczności.

Należy również podkreślić, że 80% badanych gmin wskazało na potrzebę modernizacji najpierw obiektów infrastruktury technicznej, a tylko 12% obiektów infrastruktury społecznej. Wśród wskazań z tego zakresu, w 7% gmin wskazano na budowę sieci szerokopasmowego internetu, jako ważnego czynnika rozwoju zrównoważonego.

Podsumowanie

Znaczenie infrastruktury w rozwoju zrównoważonym zostało przedstawione – jako podbudowa materialna zaspokajania potrzeb o szczególnym znaczeniu dla rozwoju przestrzeni oraz jako zasób służący do realizacji zadań określonych dziedzin polityki rozwoju obszarów wiejskich. Warunkiem prawidłowego pełnienia przez infrastrukturę tych funkcji jest dostosowanie jej do potrzeb zgłaszanych przez wszystkich użytkowników, jak również uwzględnienie przyszłych potrzeb infrastrukturalnych.

Badania pokazały, że istotną rolę w rozwoju infrastruktury zarówno na etapie programowania, jak i realizacji odgrywają samorządy lokalne – jako organizator, finansista, doradca i koordynator rozwoju. Mniejsze znaczenie mają lokalne organizacje społeczne i prywatne, wiąże się to z istniejącymi tradycjami kulturowymi, normami (formalnymi i nieformalnymi), które mają wpływ na aktywność tych organizacji. Nie wszystkie samorządy lokalne ze względu na wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych mogą w pełni sfinansować wydatki z własnych kosztów. Z tego powodu występuje duże zróżnicowanie w zakresie rozwoju infrastruktury, która na niektórych obszarach staje się barierą rozwoju. W tej sytuacji uwarunkowania instytucjonalne rozwoju infrastruktury należy próbować ulepszać, głównie poprzez: tworzenie odpowiednich struktur administracyjnych państwa sprzyjających rozwojowi lokalnej infrastruktury; ustanowienie przepisów, które stymulują inne podmioty do wspierania rozwoju infrastruktury; kreowanie polityki regionalnej i lokalnej umożliwiającej tworzenie struktur partnerstwa (administracja państwowa, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia, fundacje); przygotowanie strategicznych programów rozwoju infrastruktury; terytorialnie ukierunkowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych, zgodnie z potrzebami lokalnymi oraz zapewnienie stabilnych i przewidywalnych warunków finansowania infrastruktury.

Przeprowadzona analiza rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej w kontekście poszczególnych aspektów zrównoważonego rozwoju dowodzi, że ich oparcie głównie o wybrane elementy infrastruktury (wodociągi, kanalizacja) prowadzi do wspierania przede wszystkim rozwoju gospodarczego. Brak jest działań skoordynowanych. Należałoby silniej ukierunkować infrastrukturę na pobudzenie rozwoju społecznego i środowiskowego, aby zrównoważyć rozwój przestrzeni.

Badania wykazały, że ważnym aspektem niezrównoważonej gospodarki przestrzennej jest brak narzędzi planistycznych i brak koordynacji polityki przestrzennej z ogólną polityką rozwoju lokalnego. Oznacza to brak powiązań pla-

nów miejscowych ze strategią rozwoju gmin (brak zintegrowanego sposobu podejścia do planowania przestrzennego).

Analizując rozwój zrównoważony gmin, nasuwa się wniosek, że rozwój ten zależy nie tylko od skali inwestycji infrastrukturalnej, ale duże znaczenie mają mechanizmy zarządzania i sposób ukierunkowania tych inwestycji. Dla rozwoju zrównoważonego (gospodarczego, społecznego i środowiskowego) na obszarach wiejskich w Polsce bardziej korzystne byłoby oparcie zarządzania inwestycjami na standardzie zintegrowanym, aniżeli sektorowym.

4. Kształtowanie i ochrona krajobrazu w koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

4.1. Krajobraz obszarów wiejskich

Krajobraz obszarów wiejskich, w najprostszy sposób definiowanych jako tereny poza miastem, podlega ciągłym przemianom wynikającym przede wszystkim z presji inwestycyjnej opartej na przekonaniu o łatwej dostępności terenów. W większości, wpływ na kształt i jakość oraz kompozycję krajobrazu wiejskiego leży w rękach człowieka. Jedynie na stosunkowo niewielkiej powierzchni kraju, na obszarach objętych ochroną prawną (np. parki narodowe, rezerваты lub zespoły przyrodniczo-krajobrazowe) można mówić o pierwotnym krajobrazie rolniczym, który w przeszłości również w części został ukształtowany w wyniku działalności człowieka.

Stan przestrzeni poza granicami miast podsumował Chwalibóg³³ na Kongresie Architektury Polskiej w Gdańsku w 1998 r., porównując jej specyfikę z przestrzenią krajów Zachodniej Europy. Według Chwaliboga specyfika polskiej przestrzeni wiejskiej polega na dowolnym przemieszaniu różnych form zagospodarowania (np. miasta i wieś, pole i las itp.) na danej przestrzeni. Tereny budowlane nie mają widocznych granic. Rozprzestrzeniają się na okoliczne pola i lasy w postaci coraz bardziej chaotycznej i rozrzuconej galaktyki domów. Wsie nie tworzą zwartych zespołów zabudowy o wyrazistej formie, ale składają się z przypadkowo ustawionych w stosunku do siebie domów, budynków gospodarczych i zagród, przy czym każdy element tego układu jest inny (np. pod względem nachylenia dachu, wykończenia ścian, użytych materiałów itp.).

Należy zatem zadać kilka istotnych pytań. W jaki sposób postrzegany jest ład przestrzenny na obszarach poza miastem, na obszarach wiejskich? Czy można mówić o ładzie, czy raczej o nieładzie w stosunku do przynajmniej znacznych fragmentów tych obszarów? Czy ład przestrzenny wpływa w istotny sposób na walory ekonomiczne przestrzeni wiejskiej? Wreszcie, już bardzo konkretnie: czy wraz z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich, musi postępować degradacja tradycyjnej przestrzeni?

Obserwując zmiany w przestrzeni wiejskiej, szczególnie w części otaczającej duże miasta, można dojść do wniosku, że to, co miało uzdrowić ekonomicznie wieś, czyli wprowadzenie funkcji nierolniczych, doprowadziło do chaosu przestrzennego. Zastanović się zatem należy, czy koncepcje z lat 90. ubie-

³³ K. Chwalibóg, *Polska przestrzeń – krytyczna ocena stanu*, [w:] Materiały do Kongresu Architektury Polskiej, Gdańsk 1998 (materiały niepublikowane).

głego stulecia, mówiące o dywersyfikacji dochodów ludności wiejskiej, wpłynęły pozytywnie na krajobraz wsi.

W przestrzeni całego kraju można znaleźć fragmenty obszarów wiejskich, gdzie niekontrolowana działalność człowieka nie wpłynęła w sposób znaczący na przekształcenia krajobrazu wiejskiego (np. w niektórych rejonach Warmii i Mazur, czy w Borach Tucholskich), gdzie wszystkie elementy świadczące o skali miejscowości zostały zachowane, zachowana jest spójność i harmonijność zabudowy, kontynuacja tradycyjnych form architektury, a początek i koniec miejscowości jest łatwy do zidentyfikowania. Wynika to jednak nie tylko z przemyślanej działalności człowieka, poszanowania tradycji i jej kontynuacji, ale raczej z braku zainteresowania inwestorów tego typu terenami lub z wysokich reżimów ochronnych. Pozwoliło to w wielu miejscach zachować unikalny charakter krajobrazu wiejskiego. Jednak im bliżej miast i ważniejszych szlaków komunikacyjnych, tym większy chaos, mnogość form oraz przemieszania zabudowy podmiejskiej z pozostałościami zabudowy wiejskiej. Spotykane są również sytuacje, w których inwestycje o charakterze typowo miejskim (np. zabudowa wielorodzinna) zlokalizowane są w „szczerym polu”, w oderwaniu od osiedli miejskich. Powoduje to dysonans w odbiorze przestrzeni, obniża jej walory estetyczne, ale przede wszystkim ekonomiczne. Może również negatywnie wpływać na zachowanie człowieka (np. monotonia krajobrazu).

Podobnie jak różnorodne są obszary wiejskie, zmieniające się pod wpływem czynników społeczno-ekonomicznych, również krajobraz tych obszarów jest różnorodny i zmienny w czasie. Struktura przestrzenna obszarów wiejskich jest uzależniona od trzech podstawowych czynników: uwarunkowań geograficznych (np. ukształtowania terenu, występowania zbiorników wodnych), warunków przyrodniczych (np. rodzimej roślinności, występowania lasów) oraz elementów kulturowych związanych z rozwojem osadnictwa i zmianami gospodarczymi danego terenu.

Zarówno kształtowanie, jak i ochrona tych obszarów będą zależały od postawienia trafnej diagnozy dotyczącej przyczyn degradacji znaczącej części krajobrazu wiejskiego. Istotnym problemem w badaniach powinno być uchwycenie zależności pomiędzy estetyką krajobrazu wiejskiego a walorami ekonomicznymi przestrzeni wiejskiej, a co za tym idzie – jakością życia mieszkańców wsi. Dopiero takie postawienie problemu pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy z punktu widzenia zachowania ładu przestrzennego konieczna jest ochrona i zachowanie krajobrazu obszarów wiejskich.

Obszary wiejskie według Bańskiego³⁴, to przestrzeń charakteryzująca się stosunkowo niską gęstością zaludnienia, rozproszonym stałym osadnictwem i ekstensywnym zagospodarowaniem ziemi. Jednakże podkreślił on, że w definiowaniu obszarów wiejskich konieczna jest elastyczność. Nie da się w sposób ścisły (matematyczny) wyodrębnić cech, które jednoznacznie wskażą rozmieszczenie obszarów wiejskich w przestrzeni. Nie ma zatem jednej uniwersalnej definicji obszaru wiejskiego. Specyfika obszarów wiejskich lub, jak uważają Łaguna D., Łaguna T. M., Łaguna W., terenów pozamiejskich (poza granicami administracyjnymi miast) jest złożona. W większości, wpływ na kształt i jakość, kompozycję lub jej brak, wywiera człowiek, z wyjątkiem nielicznych obszarów objętych ścisłą ochroną, gdzie zachował się krajobraz pierwotny³⁵.

Struktura przestrzenna terenów pozamiejskich według Kachniarza³⁶ jest uzależniona od trzech podstawowych czynników: uwarunkowań geograficznych (ukształtowania terenu), warunków przyrodniczych oraz elementów kulturowych związanych z rozwojem osadnictwa i zmianami gospodarczymi danego terenu. Uwarunkowania geograficzne wpływają na ukształtowanie powierzchni ziemi oraz niezmiennie cechy, takie jak wypiętrzenia i wzgórza, równiny, niziny, doliny rzek, jeziora itp. Uwarunkowania przyrodnicze – naturalne siedliska flory – niestety ulegają ciągłym zmianom pod wpływem działalności człowieka. Dotyczy to zarówno zmian w doborze nowych gatunków roślin, jak również degradacji lub zaniku roślinności naturalnej spowodowanej ekspansją zabudowy na tereny dotąd niezabudowane.

Ład przestrzenny, którego jednym z najważniejszych elementów jest krajobraz, stanowi ważne zagadnienie w równoważeniu rozwoju obszarów wiejskich. Paradoksalnie – to co miało uzdrowić ekonomicznie obszary wiejskie, czyli wprowadzenie funkcji nierolniczych – doprowadziło do chaosu przestrzennego opisywanego różnymi cechami. Za wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich nie musi iść degradacja tradycyjnej przestrzeni. W podobny sposób należy odnieść się do krajobrazu obszarów wiejskich. Im bliżej miast i ważniejszych dróg, tym większy chaos, mnogość form, zabudowa typowo miejska zlokalizowana w sąsiedztwie pola żyta czy pszenicy. Powoduje to dysonanse w odbiorze przestrzeni i jest odbierane negatywnie. Podobnie jak różnorodne są obszary wiejskie i zmieniają się pod wpływem czynników społeczno-ekonomicznych, również krajobraz tych obszarów jest różnorodny i zmienny w czasie.

³⁴ J. Bański, *Geografia polskiej wsi*, PWE, Warszawa, 2006.

³⁵ D. Łaguna, T.M. Łaguna, W. Łaguna, *Zarządzanie przestrzenią nieurbanizowaną*, Ekonomia i środowisko, Białystok-Olsztyn 2014.

³⁶ T. Kachniarz, *Struktura i problemy przestrzennego zagospodarowania wsi*, [w:] *Architektura*, Warszawa 1995, s.18-23.

4.2. Krajobraz obszarów wiejskich, jego elementy składowe i specyfika

Pojęcie krajobrazu obszarów wiejskich nie zostało do tej pory jednoznacznie sformułowane. Istnieje wiele definicji, które nie zawsze są ze sobą spójne. Ratyfikowana przez Polskę w 2004 r. Europejska Konwencja Krajobrazowa wprowadza definicję krajobrazu, która powinna być implementowana do prawa krajowego. Problem polega na tym, że zaproponowana definicja, określająca krajobraz jako *obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich*³⁷ nie do końca odpowiada dotychczas formułowanym na gruncie naukowym poglądom, gdyż kładzie akcent na obszarowy wymiar krajobrazu, gdy do tej pory był on definiowany z punktu widzenia aspektu wizualnego (estetycznego). W opracowaniu Łuczyńskiej-Bruzdy³⁸ oprócz przeglądu wszystkich pojęć występuje podział na: ogólne, geograficzne, ekologii krajobrazu, geochemii krajobrazu, geobotaniki, urbanistyczne i architektury.

Krajobraz (w ujęciu ogólnym) wg Bogdanowskiego³⁹ – rozumiany jest jako fizjonomia powierzchni ziemi będąca syntezą elementów przyrodniczych i działalności człowieka lub jako fizjonomia środowiska człowieka (fizjonomia z gr.: physis – natura, gnomon – wyraz, oblicze czegoś), przy czym Bogdanowski dzieli krajobraz na naturalny i kulturowy.

Krajobraz pierwotny – to obraz ziemi nienaruszony przez człowieka, w którym wszystkie ekosystemy wchodzące w skład krajobrazu pierwotnego mają pełną zdolność do samoregulacji. Nie ma pewności, czy na Ziemi występują jeszcze krajobrazy pierwotne. Przyjmuje się, że jeśli tak, to przede wszystkim na Antarktydzie oraz w niektórych fragmentach dżungli.

Krajobraz naturalny według Dębogórskiego⁴⁰ rozumiany jest jako kształtujący się pod determinującym wpływem systemu środowiska przyrodniczego, przy bardzo ograniczonym wpływie systemu środowiska antropogenicznego. Oddziaływanie systemu antropogenicznego jest najczęściej pośrednie, poprzez przepływ energii i materii wytworzonej przez człowieka do systemu krajobrazu. Procesy wpływające na krajobraz naturalny mogą być równie bezpośrednie, ale ich efekty nie powinny zaburzać funkcjonowania systemu środo-

³⁷ Europejska Konwencja Krajobrazowa, Dziennik Ustaw z 2006 nr 14 poz. 98.

³⁸ M. Łuczyńska-Bruzda, *O cechach krajobrazu otwartego i uwarunkowaniach zharmonizowanego krajobrazu i występowanie w nim form nowych*, [w:] *Krajobraz i ogród wiejski*. Wydawnictwo KUL, Lublin 2004, Tom 1, s. 54-61.

³⁹ J. Bogdanowski, *Architektura krajobrazu*, PAN, Kraków 1998.

⁴⁰ M. Dębogórski, *Krajobraz jako odbicie przyrodniczych i antropogenicznych procesów zachodzących w mega systemie środowiska geograficznego*, Materiały niepublikowane z konferencji Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007.

wiska przyrodniczego, jak równie jego właściwości. Wśród takich działań człowieka wymienić można zabiegi pielęgnacyjne w drzewostanach, zabiegi techniczne mające na celu zachowanie roślinności zgodnej z potencjałem siedliskowym itd.

Krajobraz kulturowy w ujęciu architektury krajobrazu, Ciołek⁴¹ określił jako zbiór wszystkich elementów (w tym również człowieka), które na przestrzeni wieków wpłynęły na przeobrażenie naturalnego ukształtowania przestrzeni, wykorzystując naturalne formy lub je przeobrażając w obecny obraz tzw. krajobrazu kulturowego. W zależności od jakości działań człowieka mówimy o *harmonijnym krajobrazie kulturowym* lub *zdegradowanym krajobrazie kulturowym*.

Krajobraz antropogeniczny to ogół obiektów i cech fizycznych, obserwowalnych wzrokowo, inaczej to wyrażenie kultury ludzkiej na powierzchni Ziemi, włączeniu elementów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Krajobraz kulturowy jest wynikiem przekształcania krajobrazu naturalnego przez grupę lub kilka grup kulturowych i nakładania zróżnicowanych elementów kulturowych pochodzących z różnego wieku, na tę samą rzeźbę terenu. Przestrzeń przyrodnicza, która znajduje się w sferze oddziaływań człowieka przyjmuje formę kulturową, wyrażoną w postaci krajobrazu kulturowego. Krajobraz ten można rozumieć jako antropogenicznie ukształtowany fragment przestrzeni geograficznej, powstały w wyniku zespolenia oddziaływań środowiskowych i kulturowych, tworzących specyficzną strukturę, objawiającą się regionalną odrębnością, postrzeganą jako swoista fizjonomia. W grupie krajobrazów kulturowych (antropogenicznych) można wyróżnić podtypy związane z dominującym rodzajem działalności człowieka i stopniem przeobrażenia środowiska geograficznego⁴².

4.2.1. Podział i specyfika krajobrazu

Istnieje wiele prób klasyfikacji krajobrazów wiejskich. Jedną z nich jest opracowanie Cymermana, Falkowskiego i Hopfera⁴³. Autorzy przyjęli trzy podstawowe klasyfikacje krajobrazów Polski: genetyczną, fizjonomiczną i funkcjonalno-strukturalną.

⁴¹ G. Ciołek, *Zarys ochrony i kształtowania krajobrazu*, PWN, Warszawa 1964.

⁴² U. Myga-Piątek, *Słowo wstępne* [w:] *Krajobraz kulturowy – idee, problemy, wyzwania*. Prace Wydziału Nauk o Ziemi UŚ nr 12, WNoZ UŚ, Oddział Katowicki PTG, Sosnowiec, s.7-9, 2001.; U. Myga-Piątek, J. Nita, *Granice w krajobrazach antropogenicznie przekształconych*. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG Nr 5, Sosnowiec, s.196-206, 2006.

⁴³ R. Cymerman, J. Falkowski, A. Hopfer, *Krajobrazy wiejskie*, Wyd. ART, Olsztyn 1992.

Klasyfikacja genetyczna jest związana ściśle z przekształceniami krajobrazu naturalnego w coraz to inne formy zmierzające do krajobrazu kulturowego. Wpływ na taki rozwój miały przede wszystkim zmiany kulturowe i ekonomiczne. Zwykle proces ten był uzależniony od historycznych uwarunkowań. Tak więc w Polsce wyróżnia się:

- okres wspólnoty pierwotnej i początków rolnictwa do VII w.,
- okres gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej – VII-XV w.,
- okres gospodarki feudalnej –XV-XVII w.,
- okres gospodarki kapitalistycznej – od końca XVII w. – do 1945 r.,
- okres gospodarki wolnorynkowej od 1990 do czasów obecnych.

Klasyfikacja fizjonomiczna jest ściśle związana z rzeźbą terenu, na którą nakładają się czynniki antropogeniczne. W systemie fizjonomicznym wyróżnia się następujące typy krajobrazu:

- wiejskie krajobrazy nizinne związane z dolinami rzecznyymi, obszarami nadmorskimi, deltowymi, terenami bagiennymi, równin akumulacyjnych, równin morenowych itp.,
- wiejskie krajobrazy wyżynne – związane z terenami wyżyn, takie jak: wiejski wzgórzowy lessowy, wiejski wzgórzowy na skałach węglowych, wiejski wzgórzowy na skałach krzemowych,
- wiejskie krajobrazy górskie w tym krajobrazy: wiejskich dolin i kotlin śródgórskich, wiejskich stoków górskich, wiejskich wierzchowin górskich (hal).

Klasyfikacja funkcjonalno-strukturalna związana z wielofunkcyjnym charakterem obszarów wiejskich:

- wiejski krajobraz rolniczy,
- wiejski krajobraz leśny,
- wiejski krajobraz rybacki,
- wiejski krajobraz rekreacyjno-turystyczny,
- wiejski krajobraz przemysłowy,
- wiejski krajobraz komunikacyjny,
- wiejski krajobraz usługowy.

Według klasyfikacji dokonano podziału obszaru Polski na 27 typów krajobrazów rolniczych, które zostały szeroko opisane w publikacji z odniesieniem przestrzennym dla terenu Polski. Zaznaczyć należy, że nie jest to jedyna próba systematyzacji krajobrazów w Polsce. Wybrano ją ze względu na najbardziej przybliżony sposób podziału krajobrazów zastosowany w dalszej części badań.

4.2.2. Podział krajobrazów wiejskich pod względem kulturowym

Zmiany w strukturze osadniczej obszarów wiejskich, powiązane na przestrzeni wieków z ekspansją człowieka w kierunku zagospodarowywania coraz większych obszarów, nie zawsze były negatywne. Według Burszty⁴⁴ osadnictwo można podzielić na dwie grupy: celowe (utrwalone zasadami i regułami prawnymi) i spontaniczne, powodowane przenoszeniem się ludności w poszukiwaniu nowych terenów do życia.

W historii Polski można wyróżnić kilka okresów osadnictwa, które wywarło istotny wpływ na krajobraz obszarów wiejskich. Największy wpływ na struktury osadnicze miał okres średniowiecza, w którym założono większość z miejscowości (tzw. prawo lokacyjne). Zasada wprowadzania nowych osadników przetrwała do XVIII wieku, a w niektórych miejscach czytelna jest do dzisiaj (niektóre obszary Warmii i Mazur, Borów Tucholskich, Kurpi, Podhala, Dolnego Śląska). Chilczuk⁴⁵ dokonał podziału obszaru Polski pod względem typów kształtu osadnictwa wiejskiego.

Podział zaproponowany przez Chilczuka nie pokrywa się z mezoregionami geograficznymi zaproponowanymi przez Kondrackiego⁴⁶, ani z podziałem zaproponowanym przez Cymermana, Falkowskiego i Hopfera. Komplikuje to dodatkowo prowadzenie prac nad rozpoznaniem form krajobrazu antropogenicznego. Działalność człowieka wpłynęła na kształt krajobrazu, w mniejszym lub większym stopniu nakładając się na naturalne formy ukształtowania terenu i rodzimą roślinność, przekształcając i dodając elementy wpływające na całość kształtu odbioru. Podstawowe elementy, które brane są pod uwagę w prowadzonych badaniach to:

1. tradycyjna zwarta zabudowa, w tym: zagrody tradycyjne, kościoły, szkoły, karczmy itp., nawsia (część wspólna niezabudowana), krzyże i kapliczki,
2. siedliska samotnicze,
3. rozłogi pól,
4. nasadzenia zieleni, w tym: nasadzenia przydrożne (aleje), cmentarze i parki, nasadzenia śródpolne, ogródki przydomowe, pojedyncze drzewa pomnikowe,
5. urządzenia techniczne, w tym: młyny, melioracje, stawy, mosty, transformatory, studnie itp.

Osadnictwo celowe oparte na różnych prawach lokacyjnych było dobrze zaprogramowane, ustalało między innymi: obszar osadniczy, ilość gospodarstw

⁴⁴ J. Burszta, *Od osady słowiańskiej do współczesnej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, 1958.

⁴⁵ M. Chilczuk, *Osadnictwo wiejskie Polski*, PWN Warszawa, 1970.

⁴⁶ J. Kondracki, *Geografia regionalna Polski*, PWN, Warszawa 2000.

(zagród), ilość innych obiektów (kościół, kuźnia itp.), ilość przypadającej na gospodarstwo ziemi (łącznie z podziałem i lokalizacją), kształt zagrody i elementy składowe. Zarówno rygory budowlane jak i nadzór właściciela ziemi powodował harmonijne wkomponowanie się w obszary wiejskie powstającej zabudowy, których pozostałości można zaobserwować do dzisiaj w niektórych regionach Polski (Lubelszczyzna, Kociewie, Warmia, Mazury czy Dolny Śląsk). Wpływ rozwoju osadnictwa na krajobraz obszarów wiejskich w Polsce przedstawiony został w tabeli 20.

Tabela 20. Wpływ rozwoju osadnictwa na krajobrazy obszarów wiejskich w Polsce

Nazwa okresu	Lata	Istotne zmiany w osadnictwie	Wpływ na krajobraz
Okres wspólnoty pierwotnej i początków rolnictwa	do VII w.	<ul style="list-style-type: none"> - osadnictwo spontaniczne, - karczowanie lasów w celu tworzenia pól uprawnych, - jednopolowa forma upraw, - zabudowania drewniane w postaci okolicy 	<ul style="list-style-type: none"> - pozostałości w postaci grodzisk i stanowisk archeologicznych o formie krajobrazowej, - odlesione tereny
Okres gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej	Od VII do I połowy XV w.	<p>1) <u>Osadnictwo spontaniczne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - przysiółki na skrzyżowaniach dróg, - osady rybackie i leśne - ulicówka, <p>2) <u>osadnictwo świadome</u> – wyznaczenie obszarów do karczowania i zakładanie osad na prawie niemieckim:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regularne wsie na planie owalnicy lub placu, - regularne rozłogi pól, - nasadzenia śródpolne, - od XIII w. zakładanie kościołów we wsi, - wprowadzenie uprawy trójpolowej, sadów, warzywnika, - tworzenie się regularnej zabudowy zagrody – budownictwo drewniane, - regulowanie rzek 	<ul style="list-style-type: none"> - coraz więcej terenów karczowanych pod uprawy rolne, - zwarte zabudowy wsi o jednorodnej zabudowie – zabudowa drewniana, - zadrzewienia przy zagrodach i drogach, - zadrzewienia międzowe i śródpolne, - urozmaicona forma upraw rolnych, - kapliczki i krzyże przydrożne

<p>Okres gospodarki feudalnej</p>	<p>Od II połowy XV w. do XVII w.</p>	<p>osadnictwo świadome: – zakładanie wsi na prawie niemieckim, polskim, wotyńskim, austriackim, – zakładanie folwarków, dworów i wsi folwarcznych – zwarta zabudowa folwarku, – formy krajobrazowe dworów i pałaców, – zakładanie parków, alei, innych nasadzeń krajobrazowych, – urządzone drogi brukowe, – mosty, wiadukty, – spiętrzenia wód, młyny, kuźnie, stawy hodowlane itp., – wprowadzenie zabudowy z cegły</p>	<p>większość wsi została założona w tym okresie i do dzisiaj pozostały ślady, – dalsze karczowanie lasów, – wprowadzenie zabudowy ceramicznej trwałej, – wprowadzenia kościoła w centrum wsi, – wprowadzenie regularnych zagród i harmonijnej zabudowy, – miejscowości zwarte z dominującą wieżą kościoła wśród rozlogów pól, – istniejące założenia pałacowe, folwarczne i dworskie, stanowią ważne dominanty krajobrazowe, – wsie folweczne jako regularne ulicówki, – parki, aleje, cmentarze – ważne elementy zieleni urządzonej, – nowe zbiorniki wodne z akcentami w postaci młynów – wprowadzenie regulowanych dróg o nawierzchni kamiennej obsadzonej alejami drzew</p>
<p>Okres gospodarki kapitalistycznej</p>	<p>Od końca XVII w. do 1914 r.</p>	<p>wielkoobszarowe założenia folweczne, – fabryki i gorzelnie na terenach rolnych, – uwłaszczenie chłopów</p>	<p>tworzenie dużych majątków kilkasethektarowych z głównym folwarkiem i folwarkami pomocniczymi, – komponowanie przestrzeni rolniczej z poszanowaniem krajobrazu – wnętrza krajobrazowe, osie widokowe, punkty widokowe, aleje, akcenty itp.</p>

cd. tabeli 20

Okres gospodarki międzywojennej	1918-1939	<ul style="list-style-type: none"> - reparcelacja majątków 	<ul style="list-style-type: none"> - rozproszenie zabudowy wzdłuż dróg dojazdowych
Okres gospodarki socjalistycznej	1945-1989	<ul style="list-style-type: none"> - reforma rolna, likwidacja majątków, - wprowadzenie PGR, - rozwój zabudowy podmiejskiej, - rozwój infrastruktury na terenach wiejskich, - rozwój przemysłu na terenach wiejskich 	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzenie zabudowy PGR (bloków, zabudowy gospodarczej), - niszczenie zabudowy pałaców, parków, - niszczenie zadrzewień alejowych, parków itp.
Okres gospodarki wolnorynkowej od 1990	1990 do czasów współczesnych	<ul style="list-style-type: none"> - monokulturowa gospodarka rolna, wykorzystująca duże zakłady przetwórcze, - ekspansja zabudowy mieszkaniowej (bez przemysłanej polityki przestrzennej), - ekspansja zabudowy rekreacyjnej w terenach atrakcyjnych, - ekspansja zabudowy usługowej wzdłuż dróg 	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzanie obcej architektury na tereny rolnicze niepowiązanej z tradycyjną zabudową, - wprowadzenie dużych przemysłowych kulturalur na tereny rolnicze, - rozproszenie zabudowy na tereny otwarte, niezabudowane, - podziały gruntów rolnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

4.2.3. Podział krajobrazów wiejskich pod względem funkcjonalnym

Współczesne działanie człowieka nie zawsze pozytywnie wpływało na kształt przestrzeni, a tym samym na krajobraz wiejski. Obserwuje się w ostatnim 20-leciu dość agresywne i bez troskie wykorzystanie terenów otwartych zarówno do rozwoju zabudowy (rekreacyjnej, mieszkaniowej, usługowej) lub też do lokalizacji infrastruktury (turbiny wiatrowe, sieci napowietrzne, infrastruktura komunalna, składowiska odpadów itp.), które zmieniają krajobraz wiejski, często nieodwracalnie⁴⁷.

Ponieważ obszary wiejskie sąsiadują bezpośrednio z granicami administracyjnymi miast, na terenach stykowych można wyróżnić zarówno funkcje typowe dla krajobrazu otwartego, jak i funkcje (oraz krajobrazy) służące obsłudze miasta, m.in. krajobrazy przemysłowe (w tym górnicze) i tereny infrastruktury oraz tereny zabudowy o różnym charakterze i różnej intensywności.

Każda ze zlokalizowanych funkcji wywołuje zróżnicowane zmiany w krajobrazie, natomiast wszystkie charakteryzują się pewną wspólną cechą wynikającą z niekontrolowanej ekspansji człowieka, zarówno na tereny rolnicze (pozabawione zabudowy), jak i na tereny zabudowy wiejskiej (nowe formy zabudowy obce w krajobrazie wiejskim). Zdecydowanie największe negatywne zmiany powodują funkcje przemysłowe wprowadzone na tereny rolnicze, tj. kopalnie odkrywkowe, przetwórnice, składowiska, zakłady produkcji materiałów budowlanych itp. Podział pod względem funkcjonalnym oraz wpływ na zmiany krajobrazu wiejskiego wynikające z lokalizacji w przestrzeni rolniczej innych funkcji przedstawiono w tabeli 21.

⁴⁷ W. Łąguna, *Rewitalizacja obszarów wiejskich*, Wyd. Wszechnica Warmińska, Lidzbark Warmiński 2005.

Tabela 21. Funkcje zlokalizowane na obszarach wiejskich i ich wpływ na zmiany krajobrazu

Rodzaj funkcji	Charakterystyka	Zagadnienia przekształceń krajobrazu
Tereny rolne w tym sady	<ul style="list-style-type: none"> • różnicowana struktura rozłogów pól uzależniona od systemu osadnictwa (od wielohektarowych gospodarstw po dawnych PGR do drobnych podziałów terenów podgórskich), • drogi dojazdowe do pól, • zadrzewienia przydrożne i międzowe, • sady i ogródki przydomowe 	<ul style="list-style-type: none"> • monokulturowe zasięwy o intensywniej gospodarce rolnej, • duże odlogowanie pól o małych powierzchniach i słabych glebach, • intensywne przekształcanie terenów rolnych na cele budowlane, mieszkaniowe i rekreacyjne, • lokalizacja elektrowni wiatrowych i farm fotowoltaicznych, • wycinka drzew i krzewów na miedzach i śródpolach, • zaorywanie łąk i pastwisk, • zaorywanie miedz, • zasypywanie zbiorników wodnych, • stosowanie nawozów i środków ochrony roślin
Nieużytki i tereny podmokłe	<ul style="list-style-type: none"> • stanowią osnovę przyrodniczą terenów rolnych, objęte ochroną, • stawy, oczka wodne, naturalne ciek i zbiorniki wodne, • tereny nieużytkowane pokryte roślinnością tożsamą siedliskowo, • tereny podmokłe i bagna 	<ul style="list-style-type: none"> • zasypywanie i wycinanie, • przywracanie do upraw rolnych, • brak świadomości w celu ochrony tych terenów
Wody i ciek wodne	<ul style="list-style-type: none"> • jeziora przepływowe, • wody płynące, • inne zbiorniki 	<ul style="list-style-type: none"> • zanieczyszczenie zabudową rekreacyjną, • wycinanie zadrzewień przywodnych, • nielegalne regulacje brzegów
Tereny leśne i zadrzewienia	<ul style="list-style-type: none"> • lasy ochronne, • lasy krajobrazowe, • lasy gospodarcze, • tereny zadrzewione, • parki i cmentarze 	<ul style="list-style-type: none"> • monokulturowe hodowle, • agresywna gospodarka leśna, • brak pielęgnacji i ochrony – niszczenie drzewostanu zabytkowego parków i cmentarzy, • zaśmiecanie odpadami
Tereny górnicze i przemysłowe	<ul style="list-style-type: none"> • tereny górnicze odkrywkowe do 2 ha powierzchni, • tereny górnicze odkrywkowe o dużych arealach powiązane z przetwórstwem materiałów, • tereny zabudowy przemysłu spożywczego i budowlanego: hale produkcyjne, tereny składowe, tartaki itp., • tereny odwiertów na cele gazu łupkowego, • tereny pogórnice 	<ul style="list-style-type: none"> • całkowite przekształcenie terezyby terenu na krótkotrwały okres – po wydobyciu przywrócenie ukształtowania terenu zgodnie z wytycznymi rekultywacji, • naruszenie struktury przyrodniczej i krajobrazowej na krótki okres, • duże obszary terenów górniczych – całkowite lub długotrwałe przekształcenie rzeźby terenu, • całkowite zniszczenie elementów przyrodniczych, • naruszenie poziomu wód gruntowych

	<ul style="list-style-type: none"> • bazy przeładunkowe i logistyczne, • elektrownie 	<ul style="list-style-type: none"> • wyłączenie terenów z produkcji rolnej i leśnej, • degradacja wartości przyrodniczych i krajobrazowych, • dewastacja krajobrazu poprzez wprowadzenie zabudowy przemysłowej
<p>Tereny pod infrastrukturę techniczną w tym drogi i urządzenia drogowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • oczyszczalnie ścieków, • stacje uzdatniania wody, przepompownie, • zbiorniki retencyjne, • sieci przesyłowe energii elektrycznej wraz z gprz i transformatorami, • stacje telefonii komórkowej, • farmy wiatrakowe wraz z terenami obsługowymi, • trasy szybkiego ruchu i autostrady wraz z Miejscami Obsługi Podróżnych, • mosty, wiadukty, tunele, • drogi niższej kategorii (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), • kanały i zbiorniki melioracyjne 	<ul style="list-style-type: none"> • degradacja przestrzeni poprzez wprowadzenie obcych form przemysłowych, • zminimalizowanie ilości zieleni stanowiącej tylko otulinę infrastruktury, • formy przestrzenne będące dominantą w krajobrazie (wiatraki, wieże telefonii komórkowej, linie energetyczne), • przecięcie przestrzeni poprzez pasma dróg i infrastruktury, • nowe, agresywne kolorystycznie obiekty usługowe (stacje paliw, MOP, usług itp.), • przekształcenia naturalnych form krajobrazu poprzez budowę inżynieryjne, • zmiany w ukształtowaniu terenu i istniejącej zieleni, • wycinka drzew alejowych przy drogach
<p>Tereny zabudowane</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tereny zwartej zabudowy wsi – uzupełnienia, • tereny zabudowy mieszanej w strefie podmiejskiej, • tereny rozwoju zabudowy rozproszonej, • tereny usługowe i produkcyjne, • tereny publiczne, • cmentarze, • parki i tereny sportowe 	<ul style="list-style-type: none"> • brak spójności architektonicznej nowej zabudowy z tradycyjną, • brak kontynuacji dt. zagospodarowania zieleni (wprowadzanie nowych gatunków), • wycinka drzewostanu, • duże obszary zabudowane i pokryte nawierzchniami utwardzonymi, • znaczna intensywność zabudowy, • nowe obiekty sportowe i rekreacyjne, • odbudowa przestrzeni publicznej
<p>Tereny przeznaczone pod rekreację</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tereny rozwoju zabudowy letniskowej, • tereny zabudowy ogrodników działkowych, • tereny usług, turystyki i rekreacji, 	<ul style="list-style-type: none"> • ekspansja na tereny o wysokich wartościach przyrodniczo-krajobrazowych (brzegi jezior i rzek, lasy itp.), • duża intensywność zabudowy, • likwidacja roślinności rodzimej na rzecz obecnej siedliskowo, • obec formy architektoniczne, • brak przestrzeni publicznych, • chaos w planowaniu obszarów rozbudowy, • brak kompozycji przestrzennej

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

4.3. Ochrona krajobrazu w polityce Unii Europejskiej

Europejska Konwencja Krajobrazowa przygotowana we Florencji 20 października 2000 r. w formie wielostronnej umowy międzynarodowej, jako główny cel działań przyjęła promowanie ochrony, gospodarki i planowania krajobrazu, a także organizowanie współpracy europejskiej w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu⁴⁸. U źródeł podjęcia wspólnych działań państw, które ratyfikowały konwencję była potrzeba zapewnienia nowych instrumentów poświęconych wyłącznie ochronie, gospodarce i planowaniu wszystkich krajobrazów w Europie.

Polska w 2004 roku ratyfikowała Europejską Konwencję Krajobrazową zobowiązując się do prawnej ochrony krajobrazu jako ważnego składnika otoczenia ludzkiego. Zobowiązanie to ma na celu wprowadzenie do polskiego systemu prawnego zapisów dotyczących ochrony krajobrazu, zarządzania i planowania oraz integracji pojęcia krajobrazu z problematyką planowania przestrzennego i politykami sektorowymi mogącymi mieć wpływ na krajobraz.

Jest to zobowiązanie obejmujące całokształt działań związanych z dbałością o jakość przestrzeni otaczającej – krajobraz, który do tej pory nie został zdefiniowany w polskim prawie. Oznacza to między innymi zmianę podejścia do krajobrazu, jako elementu środowiska stanowiącego zasób gospodarczy, przyczyniający się do poprawy jakości życia codziennego i rozwoju gospodarczego, stanowiący zarazem dziedzictwo kulturowe.

Przedmiotem działań w ramach ratyfikowanej konwencji są obszary przyrodnicze, wiejskie, miejskie i podmiejskie, a także obszary lądowe oraz wody śródlądowe i morskie. Działania w ramach konwencji powinny dotyczyć krajobrazów, które mogą być traktowane jako wyjątkowe, jak również obszarów krajobrazu pospolitego i zdegradowanego na całym terytorium Polski. Biorąc pod uwagę zasięg obszarowy, a w szczególności udział obszarów wiejskich w ogólnej powierzchni kraju, należy uznać, że większość działań będzie dotyczyło bezpośrednio lub pośrednio krajobrazów wiejskich.

Ratyfikacja konwencji oznacza w dłuższej perspektywie nadrobienie pewnych zaległości wynikających z braku jednoznaczności legislacyjnej w odniesieniu do ochrony i zarządzania krajobrazem, w tym związanych z chronioną przestrzenią przyrodniczą i dziedzictwem kulturowym, a także związanych z jej walorami ekonomicznymi oraz regulacjami z zakresu zagospodarowania przestrzeni. Oznacza to konieczność implementacji do prawa polskiego takich pojęć jak: krajobraz, ochrona krajobrazu, gospodarowanie krajobrazem czy planowa-

⁴⁸ *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, Dziennik Ustaw z 2006, nr 14 poz. 98.

nie krajobrazu. Podejście takie, o które od dawna zabiegały środowiska zajmujące się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni wymaga również upodmiotowienia działań związanych z wdrażaniem i realizacją konwencji. Z punktu widzenia przypisanego tzw. władztwa planistycznego, jedynym podmiotem, który gwarantowałby skuteczność działań w tym zakresie jest samorząd lokalny. Jednak doświadczenia ostatnich 10 lat (chodzi tutaj o okres od 2003 roku) pokazują, że konieczne byłyby zmiany w przepisach dotyczących planowania przestrzennego, polegające np. na wzmocnieniu roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy poprzez powiązanie możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z ustaleniami studium. Oczywiście konieczne są również rozwiązania systemowe polegające na wprowadzeniu w przepisach powiązanych całego pakietu pojęć związanych z ochroną i gospodarowaniem krajobrazem. Konieczne również byłoby wprowadzenie możliwości wyłączenia z zabudowy lub ograniczeń w zabudowie ze względu na ochronę krajobrazu już na poziomie studium.

Konwencja wprowadza również pojęcie „polityki w zakresie krajobrazu”, czyli wyrażania przez właściwe organy publiczne ogólnych zasad, strategii i wytycznych, które pozwalają podejmować specjalne środki ukierunkowane na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazów.

Warto również zwrócić uwagę na sformułowany „cel jakości krajobrazu”, który oznacza w przypadku określonego krajobrazu, określenie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego krajobrazu. Oznacza to, że na poziomie krajowym powinny zapaść decyzje dotyczące odpowiedzialności organów za wdrażanie polityki w zakresie krajobrazu, przy czym nie można w tym zakresie pominąć aspiracji społecznych, czyli udziału społeczności lokalnych w kształtowaniu tej polityki.

W konwencji zaproponowano również realizowany przez poszczególne państwa zestaw działań ogólnych na rzecz:

- prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nich różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości,
- ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu,
- ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu,
- zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą.

Nie odnoszą się zatem zapisy konwencji bezpośrednio do krajobrazu obszarów wiejskich, ale do krajobrazu każdego. Mając świadomość, że krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich (zurbanizowanych) i na wsi, w obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, w obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych. Dlatego wypracowano zakres działań specjalnych (tab. 22), których efektem powinno być osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju opartego na zrównoważonych i harmonijnych relacjach pomiędzy potrzebami społecznymi, działalnością gospodarczą i środowiskiem, w tym krajobrazem.

Tabela 22. Zadania specjalne wynikające z Europejskiej Konwencji Krajobrazowej

Rodzaj działań	Zakres działań
<i>Podnoszenie świadomości</i>	- działania na rzecz podnoszenia świadomości społeczeństwa obywatelskiego, organizacji prywatnych i organów publicznych w zakresie wartości krajobrazów, ich roli i wprowadzanych w nich zmian
<i>Szkolenie i edukacja</i>	- szkolenia specjalistów w zakresie oceny krajobrazu i operacji dotyczących krajobrazu, - wprowadzenie multidyscyplinarnych programów szkolenia dotyczących polityki, ochrony, gospodarki i planowania w zakresie krajobrazu, przeznaczonych dla specjalistów w sektorze prywatnym i publicznym i dla stowarzyszeń związanych z krajobrazem, - wprowadzenie nauki w szkołach i na uniwersytetach, która, w odnośnych dziedzinach przedmiotowych, obejmuje wartości związane z krajobrazami i zagadnieniami ich ochrony, gospodarki i planowania
<i>Identyfikacja i ocena</i>	- zidentyfikowanie własnych krajobrazów na całym obszarze terytorium danego kraju, - przeanalizowanie ich charakterystyk oraz przekształcających je sił i presji, - rejestrowanie zmian, - dokonywanie oceny tak zidentyfikowanych krajobrazów, z uwzględnieniem szczególnych wartości przypisanych im przez strony i ludność, której to dotyczy
<i>Cele jakości krajobrazu</i>	- zdefiniowanie celów jakości krajobrazu dla zidentyfikowanych i ocenionych krajobrazów, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych
<i>Wdrażanie</i>	- działania na rzecz wprowadzenia instrumentów mających na celu ochronę, gospodarkę i/lub planowanie krajobrazu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dziennika Ustaw z 2006 nr 14 poz. 98.

Bezpośrednio do przestrzeni rolniczej autorzy konwencji odnoszą się w preambule określającej konieczność podjęcia działań w zakresie ochrony krajobrazu stwierdzając, że *coraz to nowe wydarzenia w rolnictwie, leśnictwie,*

technikach produkcji przemysłowej i wydobywczej, jak również w planowaniu regionalnym i miejskim, w transporcie, infrastrukturze, w turystyce i rekreacji oraz – na poziomie bardziej ogólnym – zmiany w gospodarce światowej, w wielu przypadkach przyspieszają przekształcanie krajobrazów⁴⁹. Należy zauważyć, że „nowe wydarzenia” w rolnictwie i leśnictwie pod względem siły oddziaływania na zmiany w krajobrazie traktowane są na równi z nowymi technikami produkcji przemysłowej i wydobywczej. Jest to istotna zmiana w postrzeganiu zagrożeń dla krajobrazu zastanego (tradycyjnego) obszarów wiejskich. Nie dotyczy to tylko krajobrazu obejmującego tereny zabudowy wiejskiej, ale również krajobrazu otwartego, pól uprawnych i obszarów zieleni naturalnej. Przykładem może być chociażby wpływ upraw monokulturowych, które nie tylko negatywnie zmieniły krajobraz wiejski, wprowadzając monotonię w dotychczas zróżnicowanym układzie pól, ale również niekorzystnie oddziałują na warunki przyrodnicze poprzez fragmentację korytarzy ekologicznych.

Ratyfikacja Europejskiej Konwencji Krajobrazowej przez Polskę w 2004 roku wprowadziła konieczność podjęcia działań zmierzających do określenia polityki krajobrazowej państwa. Konieczne są zatem systemowe zmiany legislacyjne, nie tylko w przepisach dotyczących planowania przestrzennego, ochrony przyrody i środowiska, ale również w przepisach powiązanych, np. dotyczących samorządu gminnego. W pierwszej kolejności należy jednak skoncentrować się na wypracowaniu skutecznego sposobu wprowadzenia tych zmian w świadomości społecznej. Do tej pory pomijana w warunkach polskich sprawa budowania świadomej odpowiedzialności za dziedzictwo, jakim jest krajobraz wynika z uwarunkowań historycznych. Żadne zmiany legislacyjne nie przyniosą należytego efektu, jeżeli w świadomości społecznej (ale również personalnej) nie dojdzie do przewartościowania postaw, z roszczeniowych wobec przestrzeni opartych na często egoistycznie pojętym interesie prywatnym, na postawę prospołeczną, stawiającą wyżej dobro wspólne, jakim jest otaczający krajobraz.

4.4. Ochrona i kształtowanie krajobrazu wiejskiego na poziomie krajowym

W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 do podstawowych elementów struktury przestrzennej kraju, będących przedmiotem analiz i oddziaływania polityki publicznej, zaliczono poza elementami systemu gospo-

⁴⁹ Europejska Konwencja Krajobrazowa, Dziennik Ustaw z 2006, nr 14 poz. 98.

darczego i społecznego, infrastruktury technicznej, sieci osadniczej również krajobraz, zarówno przyrodniczy, jak i kulturowy⁵⁰.

Ze względu na uwarunkowania przyrodnicze oraz zasoby obiektów zabytkowych i krajobrazów Polski w polityce przestrzennej państwa jednoznacznie wskazano konieczność ochrony, rozpoznania i rozwoju istniejących zasobów naturalnych, w tym przyrodniczych i krajobrazowych, wskazując jednocześnie, że różnorodność biologiczna i krajobrazowa ma decydujące znaczenie dla rozwoju przestrzennego Polski.

W diagnozie wskazano również, że rozwój osadnictwa, eksploatacji zasobów naturalnych i utrzymywania się ekstensywnego rolnictwa tradycyjnego spowodowały, że w polskiej przestrzeni mamy do czynienia ze wzajemnym przemieszaniem krajobrazów o charakterze prawie pierwotnym, naturalnych (np. duże kompleksy leśne), kulturowych (np. obszary rolnicze) oraz zdegradowanych (np. tereny pokopalniane, tereny poprzemysłowe).

W wizji rozwoju przestrzennego Polski do roku 2030, w odniesieniu do terenów wiejskich zarysowana została koncepcja wspieranego przez państwo skupiania osadnictwa w wyniku zmniejszenia się liczby ludności mieszkającej na wsi wskutek odpływu migracyjnego i ujemnego salda ruchu naturalnego. Wskazano również na potrzebę wprowadzenia regulacji prawno-ekonomicznych wspomagających osiągnięcie ładu przestrzennego, zachowanie dziedzictwa kulturowego i walorów krajobrazowych.

Odnowa wsi rozumiana jest zatem jako proces poprawy warunków życia ludzi na obszarach wiejskich, między innymi przez zmianę standardu życia, jego jakości oraz źródeł utrzymania mieszkańców, który powinien być oparty na wykorzystaniu potencjału rozwojowego, zachowującego różnicowania funkcjonalne, dziedzictwo kulturowe i walory środowiska przyrodniczego i krajobrazu.

Po raz pierwszy w dokumencie takiej rangi sformułowano koncepcję zarządzania zasobami przyrody ożywionej i krajobrazu poprzez dostępne instrumenty planowania przestrzennego, uwzględniającego wzajemne relacje komponentów środowiska oraz zachodzące zmiany. Wskazano na konieczność nowych regulacji prawnych pozwalających na określanie w planowaniu przestrzennym na poziomie gminy obszarów trwale chronionych przed zabudową oraz wprowadzenie nowych standardów architektoniczno-budowlanych zmierzających do ograniczenia powierzchni bezpowrotnie traconych terenów biologicznie czyn-

⁵⁰ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z dnia 27 kwietnia 2012 r. poz. 252.

nych⁵¹. Jednocześnie wprowadzenie szerokiego uspołecznienia procesu planowania powinno spowodować wzmocnienie działań zmierzających do zachowania tradycyjnego krajobrazu rolniczego, kształtowania powiązań widokowych poprzez zrównoważenie oddziaływania bieżących względów koniunkturalnych (presji inwestycyjnej).

Powyższa teza, w świetle doświadczeń praktycznych dotyczących przygotowania dokumentów planistycznych, może być dyskusyjna. Raczej powinno chodzić o wzmocnienie społecznej kontroli nad procedurami planowania przestrzennego, niż o wzmocnienie roli poszczególnych jednostek, które najczęściej kierują się partykularnym interesem. Wiele przykładów wskazuje, że nadmierna presja różnych grup interesów w procesie planowania przestrzennego często prowadziła do zniekształcenia (lub wręcz zarzucenia) idei ładu przestrzennego. W największym stopniu te niekorzystne tendencje zaznaczyły się w przestrzeni rolniczej otaczającej duże miasta (suburbanizacja). W kontekście przekształceń krajobrazu obszarów wiejskich konieczne są raczej rozwiązania systemowe zmierzające do zachowania bogactwa przyrodniczego, użytków rolnych i lasów, korytarzy ekologicznych i obszarów chronionych, a także krajobrazu. Warto w tym miejscu podkreślić, że część z tych obszarów jest zapleczem rekreacyjnym miast, a polityka przestrzenna na każdym szczeblu powinna prowadzić do zmniejszenia presji spowodowanej przez urbanizację obszarów wiejskich sąsiadujących bezpośrednio z terenami miejskimi.

Zakłada się również zmianę wzorców społecznych, zauważając konieczność przeciwdziałania takim zjawiskom, jak: żywiolowa suburbanizacja, rozpraszanie zabudowy na obszarach wiejskich, rozwijające się kolonie drugich domów niezwiązanych funkcjonalnie obszarami wiejskimi czy antropopresja w strefie brzegowej miast stanowiącym główną przyczynę nie tylko degradacji w przestrzeni, ale również w dłuższej perspektywie braku szans rozwojowych.

Formułując politykę przestrzennego zagospodarowania kraju zapewniającą możliwość realizacji modelowego rozwiązania (przyjętej wizji rozwoju) postawiono między innymi dwa cele odnoszące się bezpośrednio do jakości przestrzeni, w tym jakości krajobrazu:

- cel nr 4 – polegający na kształtowaniu struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski,
- cel nr 6 – polegający na przywróceniu i utrwaleniu ładu przestrzennego⁵².

⁵¹ zasady preferencji regeneracji (odnowy), a nie zagospodarowania nowych (KPZK 2030 s. 55).

⁵² cele polityki przestrzennej (KPZK 2030 s. 69).

Niestety, wśród wskazanych mierników pozwalających na ocenę realizacji postawionych celów nie znalazł się żaden odnoszący się do jakości krajobrazu obszarów wiejskich. Wydaje się, że pojawia się w tym miejscu problem polegający na braku wypracowanej, ogólnie akceptowanej metody pomiaru jakości i zmian krajobrazu wiejskiego.

Realizacja wyżej wymienionych celów zakłada między innymi wzrost roli planowania przestrzennego na obszarach wiejskich, które powinny zachowywać najlepsze tradycyjne wzorce zabudowy, zapobiegać nadmiernemu jej rozproszeniu poprzez tworzenie zwartych skupisk ludności, zmniejszać energochłonność struktur przestrzennych oraz rozwiązywać problemy powiązań komunikacyjnych w układach sieciowych zarówno lokalnych, jak i w powiązaniu z układami komunikacyjnymi miast. Postulat wzmocnienia roli planowania przestrzennego w obszarach wiejskich wydaje się słuszny po ponad dziesięcioletnim okresie dosyć liberalnego podejścia do lokalizacji inwestycji na terenach rolnych. Jednym z rozwiązań mogłoby być podniesienie rangi podstawowego dokumentu, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. To na tym etapie powinny zapadać decyzje o wyłączeniu z zabudowy lub objęciu ochroną obszarów o wybitnych walorach krajobrazowych.

Proponuje się dodatkowo wzmocnienie zarządzania przestrzenią wiejską poprzez tworzenie nowych struktur o wysokich walorach krajobrazowych i przyrodniczych, ochronę i rewaloryzację zachowanych obiektów zabytkowych i zespołów ruralistycznych. Zapowiedziano również opracowanie i wdrożenie standardów ochrony krajobrazu wiejskiego, obejmujących także określenie obszarów wsparcia rolnictwa zachowującego tradycyjny krajobraz rolniczy. Spośród tych dwu postulatów raczej ten drugi wymaga podjęcia szybkich działań, co podnoszą środowiska zawodowe związane z planowaniem przestrzennym i ochroną krajobrazu. Jeżeli chodzi natomiast o tworzenie nowych struktur o wysokich walorach krajobrazowych, to należy stwierdzić, że obecne prawne formy ochrony przyrody i krajobrazu dają wystarczająco dużo możliwości wpływania na kształt zagospodarowania przestrzennego terenów wiejskich.

4.5. Zagrożenia i degradacja krajobrazu obszarów wiejskich

Krajobraz wiejski podlega ciągłym zagrożeniom wynikającym z presji inwestycyjnej na tereny pozamiejskie. Różni inwestorzy poszukują w przestrzeni otaczającej miasto, w odpowiedniej odległości od jego granic, terenów pod lokalizację zaplanowanych przedsięwzięć. Również samorządy miejskie, z braku terenów wewnątrz granic administracyjnych starają się pozyskiwać nieruchomości na różne funkcje komunalne w przestrzeni wiejskiej. W zależności od

rodzaju przedsięwzięcia (nowej funkcji) inwestor jest w stanie oddalać się od granic miasta na odległość, która zagwarantuje mu odpowiedni poziom zysku z poniesionej inwestycji. Tym bardziej że wraz z wzrostem odległości wartość terenów spada, co przekłada się na dostępność znacznie większych powierzchni. Obserwować można zatem wyprowadzanie się poza granice miasta (na tereny wiejskie) funkcji terenochłonnych, których funkcjonowanie w mieście ze względu na obciążenia np. podatkowe stało się nieopłacalne.

W krajobrazie wiejskim pojawiają się również funkcje „obce” służące z reguły obsłudze miast, takie jak sieci infrastruktury przesyłowej (np. linie energetyczne, gazociągi itp.), obiekty liniowe układów komunikacyjnych (np. drogi, kolej), różne obiekty inżynieryjne (np. oczyszczalnie, urządzenia hydrotechniczne), czy wreszcie obiekty przemysłowe (np. turbiny wiatrowe, fotowoltaika, urządzenia poszukiwania i wydobycia gazu łupkowego).

Dokonując oceny stopnia przekształcenia przestrzeni wiejskich, można wyróżnić kilka typów krajobrazów:


1. krajobrazy całkowicie zdegradowane (przekształcone w takim stopniu, że nie jest możliwe przywrócenie do pierwotnego stanu, np. tereny przemysłowe, kopalnie, wyrobiska odkrywkowe, tereny stacji benzynowych i terenów składowych, tereny obsługi kolei),
2. krajobrazy zniekształcone, predysponowane do rewitalizacji lub rehabilitacji,
3. krajobrazy zaniedbane (wymagające podjęcia odpowiednich działań),
4. krajobrazy z obcymi formami architektonicznymi,
5. krajobrazy zachowane otwarte,
6. krajobrazy zabudowy wsi tradycyjnej.

Biorąc pod uwagę zaproponowany powyżej podział w tabeli 23 zestawiono najczęściej występujące zagrożenia krajobrazu obszarów wiejskich.

Tabela 23. Zagrożenia i degradacja krajobrazu wiejskiego

Zagrożenia krajobrazu	Cechy charakterystyczne
	<p>Zabudowa przemysłowa i produkcyjna:</p> <ul style="list-style-type: none"> - duże kubatury, kominy, wieże, maszty itp. - linie zasilające, - hale przemysłowe, - duża powierzchnia placów manewrowych, - wysokie ogrodzenia panelowe lub betonowe, - kolorystyka kontrastująca z otoczeniem.
	<p>Reklamy i usługi przy drogach:</p> <ul style="list-style-type: none"> - jaskrawe kolory na elewacjach, - duże płaszczyzny reklam, - wysokie ogrodzenia, - składowiska materiałów i złomu na terenie.
	<p>Ekspansja nowej zabudowy mieszkaniowej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - architektura nieuporządkowana o różnych kształtach, parametrach i stylu, - duża intensywność zabudowy – w stosunku do wielkości działek, - różne rodzaje dachów tworzą chaos przestrzenny, - zastosowanie zbyt dużej gamy kolorów i faktur.

	<p>Autostrady i drogi szybkiego ruchu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przecięcie terenów rolnych i zielonych na długim dystansie, - wysokie panele przeciwdźwiękowe, - konstrukcje betonowe mostów i wiaduktów tworzą dysonanse krajobrazowe.
	<p>Linie przesyłowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dominanty w krajobrazie, - obce, industrialne elementy w krajobrazie wiejskim, - zagrożenie dla zwierzyny i ptactwa, - zmiana struktury użytkowania gruntów.
	<p>Instalacje poszukiwań i wydobycia kopalin:</p> <ul style="list-style-type: none"> - całkowita degradacja krajobrazu i zieleni, - zniekształcenie rzeźby terenu w postaci głębokich wykopów i nasypów, - zmiana stosunków wodnych, - okresowe zapylenie, zadymienie.

	<p>Tereny rekreacji indywidualnej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - obce, różnorodne, często substandardowe budynki, - zabudowa chaotyczna bez kompozycji układu przestrzennego, - wprowadzenie obcej (miejskiej zieleni) na tereny wiejskie, - fragmentacja terenów upraw, - obce formy w krajobrazie.
---	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych, fot. Łaguna D, Łaguna W.

Należy zastanowić się w jakim kierunku powinny zmierzać zmiany w prawie, które skutecznie stymulowałyby dążenia do zachowania i kształtowania ładu przestrzennego na obszarach wiejskich. Wydaje się, że w polityce na poziomie krajowym (KPZK 2030) wyraźnie został nakreślony kierunek ściślejszego powiązania regulacji planistycznych (na poziomie gminy) z regulacjami o charakterze ekonomicznym (np. ochrona gruntów rolnych i leśnych, opodatkowanie gruntów czy współfinansowanie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej). Powinno to w przyszłości sprzyjać zróżnicowaniu przestrzennych układów i form osadnictwa wiejskiego oraz określać zdecydowane reguły dotyczące urbanizacji wsi. Zwłaszcza ten ostatni aspekt dotyczący urbanizacji obszarów wiejskich jest efektem negatywnych doświadczeń związanych z funkcjonowaniem od roku 2003 możliwości lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wobec negatywnych doświadczeń, konieczne będzie podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia do przepisów prawa konieczności sporządzania analiz krajobrazowych w stosunku do przedsięwzięć dominujących w krajobrazie. Rozważyć tylko należy, czy taki obowiązek dotyczyłby wszystkich terenów rolnych, czy tylko tych objętych ochroną lub wskazanych do objęcia ochroną w dokumentach planistycznych.

Podsumowanie

Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego na obszarach wiejskich tylko z pozoru jest zadaniem łatwiejszym niż w przypadku skomplikowanych struktur miejskich. Tereny wiejskie to w przeważającej większości obszary monofunkcyjne, o dużych otwartych powierzchniach. Wprowadzenie w takich obszarach

nowych funkcji wymaga rozwagi i doświadczenia podmiotów zarządzających przestrzenią. Z punktu widzenia jakości krajobrazu wiejskiego jest to o tyle istotne, że przestrzeń rolnicza jest podatniejsza na degradację. Wprowadzenie negatywnej dominanty w krajobrazie wiejskim dużo mocniej oddziałuje na obserwatora niż taka sama dominanta umieszczona w skomplikowanym krajobrazie miejskim (zurbanizowanym).

Niezbędne wydaje się więc kontrolowanie przekształceń przestrzennych za pomocą dostępnych instrumentów planistycznych. Wykorzystanie istniejących już przepisów pozwala na wprowadzenie szeregu rozwiązań, które zapobiegną chaotycznym przekształceniom obszarów wiejskich. Zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵³, dla każdej gminy powinny być sporządzone dwa dokumenty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W polityce przestrzennej na poziomie lokalnym (gminnym) możliwe jest stosowanie instrumentów (np. wynikająca ze studium konieczność sporządzenia analiz krajobrazowych), które pozwolą na zachowanie i ochronę najcenniejszych fragmentów krajobrazu. Niestety świadomość takich możliwości wśród władz samorządowych nie jest dostateczna. Zbytne ograniczanie możliwości rozwoju terenów wiejskich w polityce wielu samorządów gminnych jest postrzegane jako ograniczenie rozwoju gospodarczego. Znacznie bardziej przekonujące są walory ekonomiczne terenów wynikające z rozwoju różnego rodzaju zabudowy, niż walory krajobrazowe i przyrodnicze, które mogą przynieść efekty dopiero w długim okresie. Stąd wydaje się konieczne podjęcie działań zmierzających do uregulowania spraw związanych z polityką krajobrazową na poziomie ustawowym. Tym bardziej że zobowiązuje nas do tego ratyfikowana w 2004 roku Europejska Konwencja Krajobrazowa.

⁵³ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 23 marca 2003 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 647).

5. Znaczenie infrastruktury dla rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech – studium przypadku

5.1. Rozwój obszarów wiejskich w Niemczech

Zarówno gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, jak i całe regiony poddane są rosnącej presji konkurencyjnej. Objawia się ona w konkurowaniu o systematyczny dopływ nowych mieszkańców, pozwalający na osiągnięcie pozytywnego salda migracji, jak również tworzenie odpowiednich i atrakcyjnych warunków wyjściowych zachęcających do rozwoju przedsiębiorczości przejawiającej się w zakładaniu nowych podmiotów gospodarczych, bądź przenoszeniu na obszar danej JST podmiotów już istniejących, prowadzących swoją dotychczasową działalność na innym obszarze.

Jak podkreślają liczne dokumenty konsultacyjne i raporty, przygotowane zarówno przez pojedyncze kraje związkowe (Bundesländer) w Niemczech, jak i na poziomie federalnym istotnym czynnikiem przewagi konkurencyjnej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich jest nie tylko ich aktualna sytuacja gospodarcza i poziom rozwoju infrastrukturalnego, lecz również dobrze (właściwie) zdefiniowana strategia rozwojowa oraz zrównoważenie pomiędzy tradycyjnym pojmowaniem roli obszaru oraz nowoczesnością. Dokumenty konsultacyjne niemieckiego federalnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast (MTBiRM) kładą istotny nacisk na zachowanie harmonii pomiędzy rozbudową nowoczesnej infrastruktury technicznej i zachowaniem historycznej substancji budowlanej. W roku 2010 w celu stworzenia ram prawnych i koncepcyjnych dla dalszego rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech MTBiRM wydało zbiór zaleceń i inicjatyw zatytułowany „Inicjatywa infrastruktura na obszarach wiejskich”⁵⁴. Łączy on szereg zaleceń i rekomendacji Ministerstwa w zakresie wzmocnienia pozycji konkurencyjnej obszarów wiejskich i wskazuje na środki, jakie można i należy wykorzystać w celu poprawy jakości życia miejscowej populacji. Na podkreślenie zasługuje stwierdzenie, iż w celu strukturalnego wzmocnienia słabo zaludnionych obszarów wiejskich konieczne jest odwołanie się do doświadczeń i pomysłów (inicjatyw) lokalnej społeczności. Powinna ona zostać włączona do działań w celu nadania swojemu obszarowi nowej perspektywy w celu podniesienia jakości życia lokalnie i nadania nowych impulsów rozwoju gospodarczego. Zgodnie z aktualnymi danymi niemieckiego federalnego urzędu statystycznego, przeciętna zażyłość na terenach wiejskich w Niemczech osiąga jedynie 80% średniego po-

⁵⁴ Hagen Eyink, *Initiative Ländliche Infrastruktur des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, Prezentacja 4. Regionaler Demografiekonvent 07. Oktober in Husum.

ziomu PKB dla całego kraju⁵⁵, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla przemysłowych terenów zurbanizowanych (m.in. teren Bawarii oraz Nadrenii-Westfalii) kształtuje się na poziomie 136%. Charakterystyczne dla obszaru Niemiec (państwa niemieckiego) są również istotne różnice w zamożności pomiędzy terenami landów zachodnich a landami znajdującymi się na terenie byłej NRD, które z racji zaszczości historycznych charakteryzują się przeciętnie o 1/3 niższym poziomem zamożności mierzonym wielkością przeciętnego PKB na mieszkańca. Obszary wiejskie w Niemczech⁵⁶ mają istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego kraju. Ich rzeczywisty udział w kształtowaniu poszczególnych wskaźników rozwoju gospodarczego jest jednak zależny w istotnym zakresie od przyjętej klasyfikacji nomenklaturowej. Krótkie podsumowanie udziału obszarów wiejskich w Niemczech w ujęciu przestrzennym, ludnościowym i w odniesieniu do wytwarzanego PKB zgodnie z alternatywnymi klasyfikacjami przedstawia tabela 24.

W porównaniu do wartości przeciętnych w całej Unii Europejskiej⁵⁷ obszary wiejskie w Niemczech kształtują się poniżej średniej w każdej z trzech głównych kategorii (powierzchnia, ludność i PKB), są jednak jednocześnie zbliżone do wartości średnich w krajach EU-15. Federalny Urząd Budownictwa i Planowania Przestrzennego wykorzystując analizę skupień dokonał agregacji

⁵⁵ Dane za rok 2011.

⁵⁶ Należy podkreślić, iż w opracowaniach niemieckich, jak również w oficjalnych dokumentach programowych brak jest jednolitej definicji pojęcia obszarów wiejskich. Klasyfikacja podstawowych jednostek samorządu terytorialnego tzw. Landkreise wykorzystywana przez Federalny Urząd Budownictwa i Planowania Przestrzennego wyróżnia dziewięć typów regionalnych, z których cztery zaliczane są do obszarów wiejskich: obszary wiejskie na terenach aglomeracji (z gęstością zaludnienia poniżej 150 mieszkańców na km²), obszary wiejskie w terenach zurbanizowanych (z gęstością zaludnienia poniżej 150 mieszkańców na km²), obszary wiejskie w regionach wiejskich charakteryzujących się relatywnie wysoką gęstością zaludnienia – powyżej 100 osób na km² oraz obszary wiejskie w regionach wiejskich charakteryzujących się relatywnie niską gęstością zaludnienia poniżej 100 osób na km². W tym ujęciu głównym kryterium warunkującym przypisanie poszczególnych JST do kategorii obszarów wiejskich (kategoryzacja) jest zatem gęstość zaludnienia. Alternatywna klasyfikacja stworzona przez OECD, oparta jest również o kryterium gęstości zaludnienia, wyróżnia jednak tylko dwie grupy jednostek samorządu terytorialnego, dodatkowo zaś oparta jest o JST na poziomie gmin. Zgodnie z tymi kryteriami, gmina uważana jest za wiejską, gdy gęstość zaludnienia na jej terenie nie przekracza 150 osób na km², zaś jako dodatkowe kryterium poszczególne regiony zaliczane są do przeważająco wiejskich w przypadku gdy ponad 50% mieszkańców na ich terytorium zamieszkuje gminy wiejskie, traktowane są jako przejściowe, jeżeli wskaźnik udziału mieszkańców gmin wiejskich w ogólnej populacji kształtuje się w przedziale 15-50% oraz uważane są za obszary miejskie w przypadku gdy proporcja mieszkańców gmin wiejskich spadnie poniżej 15%.

⁵⁷ W ujęciu NUTS 3.

jednostek samorządu terytorialnego typu wiejskiego (tj. charakteryzujących się gęstością zaludnienia poniżej 150 osób na km²) w Niemczech w odniesieniu do kryteriów demograficznych, poziomu zatrudnienia, struktury osadniczej oraz działalności agrarnej. Na podstawie tej analizy wydzielone zostało sześć grup JST, które w ujęciu opisowym można sklasyfikować jako: 1. Regiony charakteryzujące się gwałtowną ucieczką ludności (exodus), dużymi problemami ekonomicznymi i jednocześnie relatywnie wysoką gęstością zaludnienia; 2. Regiony charakteryzujące się gwałtowną ucieczką ludności (exodus), dużymi problemami ekonomicznymi i jednocześnie relatywnie niską gęstością zaludnienia; 3. Regiony turystyczne oraz o stałej (rdzennej) populacji rezydentów; 4. Regiony wyżynne w środkowej części Niemiec, charakteryzujące się odpowiednią (dobrą) strukturą ekonomiczną; 5. Regiony znajdujące się na peryferiach wielkich aglomeracji i obszarów zurbanizowanych charakteryzujące się relatywnie dobrymi perspektywami demograficznymi oraz 6. Regiony relatywnie słabiej poznane, ale charakteryzujące się dużą siłą ekonomiczną i pozytywnymi perspektywami demograficznymi.

Tabela 24. Charakterystyka obszarów wiejskich w Niemczech w alternatywnych klasyfikacjach w 2011 r.

Klasyfikacja i poziom jednostek terytorialnych	Udział w ogólnej populacji (w %)	Udział w powierzchni kraju (w %)	Udział w przeciętnym PKB (w %)	Udział wśród zatrudnionych (w %)
OECD	12	29	9	b.d.
Komisja Europejska poziom NUTS 3	13,2	36,5	9,7	11,3
Komisja Europejska poziom NUTS 2	4,5	9,5	3,9	4,3
Federalny Urząd Budownictwa i Planowania Przestrzennego	27	59	21	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Achim Vanselow, Claudia Weinkopf, Thorsten Kalina, Poverty and social exclusion in rural areas. Final Report Annex I - Country Studies Germany. European Communities, 2008 oraz European Commission, Rural development in the European Union. Statistical and economic information. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg. 2010.

Należy również podkreślić istotne zróżnicowanie sytuacji gospodarczej, w jakiej znajdują się poszczególne jednostki samorządu terytorialnego typu wiejskiego w Niemczech. Można wśród nich znaleźć zarówno bogate gminy z terenów południowo-zachodnich landów dawnych Niemiec Zachodnich (przede wszystkim Bawarii), jak i biedne gminy z północy i wschodu, położne przede wszystkim na terenie byłej NRD dotknięte negatywnymi trendami migracyjnymi, wysokim wskaźnikiem bezrobocia oraz niskimi dochodami. W odniesieniu

do podanej powyżej klasyfikacji regionów wiejskich, dane ilościowe opracowane przez Federalny Urząd Statystyczny wskazują, iż większość ze słabo rozwiniętych gmin wiejskich znajduje się na terenie byłej NRD, w szczególności w Meklemburgii Pomorzu Przednim, Saksonii i Brandenburgii i posiada jedne z najwyższych w Niemczech wskaźników bezrobocia. Pośród dziesięciu regionów o najwyższej skali bezrobocia sześć znajduje się na terenie Niemiec Wschodnich. Regiony te charakteryzują się również wysoce niekorzystnymi trendami demograficznymi. Na przestrzeni ostatnich lat sytuacja w tym zakresie pogarszała się, w szczególności w małych gminach wiejskich położonych na wschodnich krańcach Niemiec, które odnotowywały prawdziwy exodus mieszkańców, co istotne przede wszystkim osób relatywnie młodych i dobrze wykształconych. Sytuacja ta przyczynia się do wyludniania się wymienionych terenów oraz powstawania niezwykle niekorzystnych sytuacji demograficznych w odniesieniu do struktury wieku i wykształcenia mieszkańców, co istotnie rzuca na przyszłe możliwości rozwojowe omawianych obszarów.

Elementy programów finansowych obejmujących rozwój obszarów wiejskich w Niemczech zawarte są w ogólnych ramach finansowych Unii Europejskiej, przede wszystkim w programach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i polityki finansowanej z europejskich funduszy strukturalnych. Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej jest organizowana w dwóch odrębnych filarach: pierwszy filar to organizacja rynku, której celem jest zagwarantowanie stabilizacji rynku, godziwego poziomu życia rolników i wzrostu wydajności w rolnictwie. Również zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego ludności powinno być zagwarantowane w tym filarze. Drugim filarem jest rozwój obszarów wiejskich, który został wprowadzony w 2000 roku jako zintegrowane podejście do zapewnienia przetrwania obszarów wiejskich. Unia Europejska ustanowiła ramy dla drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej poprzez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na lata 2007-2013. Dla Niemiec EFRROW realizowany jest przez GAK (Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz – zadanie „Poprawa struktury rolnej i ochrona wybrzeża”). W niektórych aspektach, takich jak pozarolnicze finansowanie małych firm EFRROW posiada bardziej otwartą i elastyczną strukturę niż GAK, ponieważ musi ona łączyć zagadnienia rozwoju obszarów wiejskich z zagadnieniami rolnymi – zgodnie z wymogami niemieckiej konstytucji. Zgodnie z danymi za rok 2007, GAK był finansowany kwotą 615 mln € na poziomie krajowym (federalnym) i 400 mln € z funduszy krajów związkowych. Oprócz wymienionych kwot, możliwe jest udostępnienie dodatkowego 1,2 miliarda € z EFRROW i dalszego finansowania z krajów związkowych, tak aby łączna kwota środków przeznaczona na działania, osiągnęła w sumie 2,3 mld € rocznie

w okresie 2007-2013. Oprócz GAK alternatywne źródła funduszy finansowania rozwoju obszarów wiejskich to GWR (zadanie Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur: "Poprawa regionalnej struktury gospodarczej") oraz fundusze strukturalne UE. Środki te zapewniają wyższy poziom finansowania niż drugi filar polityki rolnej UE, ale poza środkami dla obszarów wiejskich stanowią one również źródło finansowania dla obszarów miejskich. Oprócz wyżej wymienionych instrumentów możliwe jest wspieranie w poszczególnych landach poprawy zasięgu sieci szerokopasmowej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

5.2. Rola infrastruktury w rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech

Dokumenty MTBiRM podkreślają istotną rolę infrastruktury technicznej w intensyfikacji rozwoju gospodarczego. Wskazują również na istnienie bezpośredniej dodatniej relacji pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia a dynamiką rozwoju infrastruktury technicznej na niedoinwestowanych obszarach wiejskich. Doświadczenia rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich w Niemczech wskazują, że budowa infrastruktury technicznej może stanowić istotny impuls dla tworzenia się i intensyfikacji lokalnej przedsiębiorczości. Wprawdzie wielkie instalacje infrastrukturalne są zazwyczaj tworzone (budowane) przez wielkie ponadnarodowe koncerny prywatne lub duże firmy państwowe, jednak typową praktyką jest zlecenie wykonania określonego zakresu prac lokalnym podwykonawcom, którzy gotowi są zadowolić się niższymi marżami zysku, gwarantując terminowe i poprawne wykonanie powierzonego zakresu zadań. Zakończenie prac budowlanych rozpoczyna etap funkcjonowania utworzonej infrastruktury, powiązany z koniecznością jej utrzymania w stanie zapewniającym odpowiednie funkcjonowanie. Analizy empiryczne wskazują, iż miejsca pracy powiązane z opracowywaniem, tworzeniem i utrzymywaniem infrastruktury technicznej mogą stanowić istotny element przychodów lokalnej społeczności, pomimo iż są to często zajęcia o ograniczonej trwałości (długości istnienia) i dochodowości (w rozumieniu wysokości osiąganego z nich przychodu).

Na obszarach zurbanizowanych i uprzemysłowionych funkcjonuje zazwyczaj dobrze rozwinięta infrastruktura sieciowa w postaci instalacji przesyłowych energii elektrycznej, gazu, wody i ewentualnie paliw kopalnych. W miejscach tych, ze względu na wysoką gęstość zaludnienia i stosunkową zażyłość lokalnej społeczności, opłacalne jest zarówno dostarczanie mediów na warunkach rynkowych, jak również rozbudowa infrastruktury metodą tradycyjną tj. przedłużanie instalacji napowietrznych lub kładzenie nowych sieci podziemnych. W przypadku rozrzuconych przestrzennie relatywnie niezamożnych

terenów wiejskich, tradycyjna rozbudowa infrastruktury technicznej jest procesem kosztownym, obciążonym dodatkowo istotnym ryzykiem niezwrócenia się poniesionych nakładów w rozsądnym czasie. Dodatkowo w takim przypadku dochodzą problemy związane z kosztami utrzymania rozwijanej sieci oraz ustalenia wielkości opłat ponoszonych przez lokalną społeczność za korzystanie z przesyłanych usług. Ze względu na relatywnie niski poziom zamożności na obszarach wiejskich, niemożliwe jest ustanowienie opłat zbliżonych do wysokości stawek rynkowych, zaś długotrwałe subsydiowanie tych kosztów stanowi oczywiście istotne obciążenie ekonomiczne dla podmiotów publicznych.

Można zatem zauważyć, iż pomiędzy możliwościami rozwojowymi obszarów wiejskich na wschodnich terenach Niemiec a jakością istniejącej infrastruktury technicznej istnieje bezpośrednia ważna zależność. Rozwój tych obszarów uwarunkowany jest w istotnym zakresie stanem infrastruktury technicznej. Degradacja infrastruktury jest jednym z czynników zmniejszających atrakcyjność danych obszarów w oczach mieszkańców, powoduje zatem pośrednio spadek populacji, w szczególności jej najbardziej produktywnej części. Prowadzi to do powstawania zamkniętego kręgu przyczynowo-skutkowego, w którym spadająca gęstość zatrudnienia powoduje zaostrzenie problemów i wywołuje dalszą migrację. Analizy statystyczne jednoznacznie wskazują na istnienie negatywnych trendów migracyjnych na wschodnich obszarach Niemiec, które w dziesięcioleciu 1995-2004 zanotowały prawie 8-procentowy odpływ populacji, przede wszystkim w kierunku bogatych landów zachodnich. Opisywana depopulacja na terenach byłej NRD ma również swoje przełożenie na inne elementy infrastruktury społecznej, w szczególności możliwości dostępu do opieki medycznej oraz edukacji. Wskaźniki Federalnego Urzędu Statystycznego wskazują jasno, iż w odniesieniu do tego pierwszego zagadnienia, obszary wiejskie znajdują się w istotnie niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej. Wskaźnik liczby łóżek szpitalnych na 1000 mieszkańców kształtuje się na poziomie 2,2 i jest niemal trzykrotnie niższy niż analogiczna miara na terenach miejskich (5,9). Dostępność szpitalnych usług ochrony zdrowia mierzona czasem dojazdu do najbliższego szpitala (stacjonarnego punktu opieki zdrowotnej) jest również ponad trzykrotnie gorsza niż w miastach (30 minut wobec 9 minut). W dychotomii wschód-zachód dotyczącej populacji obszarów wiejskich na pierwszym z wymienionych terenów jedynie niecałe 2/3 populacji ma szansę na dotarcie do szpitala w ciągu nie więcej niż 15 minut, podczas gdy na zachodnich obszarach wiejskich jest to prawie 90%. W celu zniwelowania tych różnic podejmowane są działania administracyjne. Dotyczą one w pierwszej kolejności uelastyczenia stosunków pracy lekarzy zatrudnionych w publicznych jednostkach ochrony zdrowia oraz działań proefektywnościowych umożliwiających lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów ludzkich na terenie

o większej powierzchni i mniejszej gęstości zaludnienia. Analizy ekonomiczno-społeczne wskazują, że o ile dostęp do podstawowej opieki medycznej pozostaje na zadowalającym poziomie, o tyle obszary wiejskie we wschodniej części Niemiec cierpią na poważny niedostatek specjalistycznej opieki medycznej (szczególnie słabo obsadzone specjalizacje lekarskie to kardiologia, dermatologia i okulistyka). Kwestie polityki edukacyjnej Niemiec determinowane są ogólną sytuacją demograficzną w kraju, w szczególności zaś niekorzystnymi statystykami dzietności. Obszary wiejskie w Niemczech charakteryzują się istotnym zróżnicowaniem i licznymi problemami, odróżniającymi je od terenów zurbanizowanych. Istotną pozytywną cechą pozostaje jakość środowiska naturalnego, która jest znacznie wyższa niż w miastach. Należy jednak podkreślić, iż stwierdzenie to nie jest prawdziwe w odniesieniu do poprzemysłowych terenów byłej NRD, na których zanieczyszczenie środowiska naturalnego przekracza poziom notowany w obecnych centrach dużych miast.

W odniesieniu do infrastruktury transportowej można zauważyć, iż generalną zasadą jest utrudniony dostęp do środków transportu publicznego w porównaniu do możliwości korzystania z takowych w miastach. Na terenie Niemiec ta różnica widoczna jest w szczególności w gęstości sieci kolejowej. O ile na terenach miejskich w roku 2011 zanotowana gęstość sieci kolejowej wyniosła ponad 0,16 km na km², na obszarach wiejskich wskaźnik ten osiągnął jedynie niecałą połowę (0,08 km na km²).

5.3. Szerokopasmowa sieć internetowa jako element infrastruktury technicznej wspierającej rozwój obszarów wiejskich w Niemczech

5.3.1. Znaczenie szerokopasmowej sieci internetowej dla rozwoju obszarów wiejskich – ujęcie teoretyczne

Teoria ekonomiczna wskazuje, iż rozwój infrastruktury szerokopasmowego Internetu przyczynia się do istotnego obniżenia kosztów transportu dużych partii informacji, co pozwala na interakcję (współdziałanie) przestrzennie (nawet na duże odległości) oddalonych podmiotów gospodarczych. Część badaczy posuwa się nawet do stwierdzenia, iż rozwój szerokopasmowego Internetu, doprowadzi do "śmierci odległości" a tym samym może w sposób skokowy przyczynić się do wzrostu gospodarczego na obszarach wiejskich. Argumenty przeciwnie plasują Internet szerokopasmowy jako jeden z szeregu czynników mogących mieć wpływ na poziom rozwoju gospodarczego, przy tym jako czynnik o relatywnie mniejszej wadze. Zwolennicy tego poglądu wskazują na jakość kapitału ludzkiego, w postaci przede wszystkim wysoko wykwalifikowanych fachowców, których brak jest najczęściej na obszarach wiejskich, a którzy

w istotnej mierze przyczyniają się do przewagi konkurencyjnej miast. Większość krajów OECD przyjęła programy i strategie promujące rozwój infrastruktury teleinformatycznej na obszarach niedoinwestowanych (tzw. „białych plam” na mapach), które ze względu na brak perspektyw przyniesienia dużych przychodów pozostają poza zainteresowaniem przedsiębiorstw komercyjnych w normalnej działalności rynkowej. Szerokopasmowy Internet o wysokiej prędkości przesyłu danych jest w literaturze fachowej przedstawiany jako jeden z istotnych i bezspornych elementów infrastrukturalnych rozwoju gospodarczego zarówno zagregowanego (makroekonomicznego), jak i na poziomie lokalnym (regionalnym). Badania empiryczne przeprowadzone w krajach rozwiniętych wskazują na pozytywną i istotnie statystyczną relację między wdrażaniem szerokopasmowego Internetu a poziomem zatrudnienia w sektorze pozarolniczym na obszarach wiejskich. Dotyczy to w szczególności wybranych branż o charakterze usługowym, m.in. z zakresu finansów, edukacji i opieki zdrowotnej. Istnieją również analizy o charakterze empirycznym dowodzące związku przyczynowego pomiędzy poziomem rozwoju infrastruktury szerokopasmowej a wartością PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Dla grupy państw zaawansowanych gospodarczo można wykazać, iż wzrost penetracji sieci szerokopasmowej o 10 p.p. przekłada się na około 1 punkt procentowy wzrostu rocznej dynamiki PKB na osobę. Ta dynamika może się następnie przyczyniać do tworzenia nowych miejsc pracy i wzrostu zatrudnienia. W ujęciu teoretycznym makroekonomiczne efekty rozwoju infrastruktury internetowej przypisywane są zarówno stronie popytowej, jak i podażowej. Liczne analizy empiryczne potwierdzają pozytywny związek między wdrożeniem dostępu do szerokopasmowego Internetu oraz poziomem działalności gospodarczej na poziomie lokalnym. Stwierdzenie to odnosi się zarówno do firm już istniejących, jak i spółek nowo powstających. W przedsiębiorstwach obecnych na rynku od pewnego czasu wdrożenie nowych rozwiązań technologicznych stanowi rodzaj pozytywnego szoku, który przyczynia się do zwiększenia produktywności firmy i może się przełożyć na zwiększenie zatrudnienia, zaś przede wszystkim zmienić strukturę popytu na pracę w firmie. Ten element infrastruktury technicznej jest również kojarzony jednoznacznie z pojęciem innowacyjności, co oznacza, iż masowe stosowanie tego narzędzia wymusza innowacje wewnątrz firmy, co w dalszej kolejności poprawia wydajność produkcji i zwiększa popyt na pracę. Należy zwrócić w tym przypadku uwagę na zastrzeżenie dotyczące branży i produktów wytwarzanych przez przedsiębiorstwo. Badania empiryczne wskazują, że efekt wzrostu wydajności jest tym intensywniejszy, czym bardziej innowacyjny i zaawansowany technologicznie jest produkt bądź usługa oferowana przez przedsiębiorstwo. Efekt wprowadzenia nowoczesnych technologii może być jednak również nega-

tywny w kontekście popytu na pracę. Analizy OECD wskazują, iż modyfikacje technologiczne (w tym również szybki Internet) pozwalają przedsiębiorstwom na redukcję niektórych stanowisk pracy. Zagregowany wpływ na zatrudnienie będzie zatem zależeć od czynnika który dominuje – efektu substytucyjnego bądź dochodowego. Infrastruktura szerokopasmowa może wpływać na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw, które następnie przyczyniają się do wzrostu popytu na pracę w regionie. Konstatacja ta dotyczy zarówno przedsiębiorstw nowo utworzonych, firm już istniejących, które zakładają nowe placówki bądź w wariantcie najszerszym przenoszenia całych firm. Analizy empiryczne dla danych z państw rozwiniętych gospodarczo wskazują, iż w szczególności w odniesieniu do firm (branż) zaawansowanych, opartych na wiedzy, ekspansja Internetu szerokopasmowego wyjaśnia decyzje lokalizacji w konkretnych obszarach wiejskich bądź metropolitalnych. W USA badania empiryczne wskazują, iż jednostki administracyjne, które na wczesnym etapie rozwoju sieci szerokopasmowych (początek XXI w.) zdecydowały się na inwestycje na tym obszarze doświadczyły w kolejnych latach wyższej dynamiki wzrostu zatrudnienia i liczby przedsiębiorstw w porównaniu do innych pokrewnych podmiotów.

Rozwój zaawansowanych technik szerokopasmowego Internetu ma istotny wpływ na zmianę trybu pracy, w szczególności zaś na rozwój technik pracy na odległość (telepracy). Czynnikiem ten ma szczególnie duże znaczenie na obszarach wiejskich. Osoby mieszkające w odległych rejonach, konfrontowane dotychczas z niewspółmiernie wysokimi kosztami dojazdów do pracy, mogą mieć ułatwione wejście na rynek pracy, gdy mają dostęp do szerokopasmowego Internetu, ponieważ mogą pracować z domu. Dowody empiryczne na prawdziwość powyższej konstatacji nie są jednak jednoznaczne. Część badaczy wskazuje, iż rozwój szerokopasmowego Internetu nie wywołuje per saldo wzrostu zatrudnienia, a jedynie zmienia jego strukturę. Osoby dotychczas zatrudnione, które dojeżdżały do pracy codziennie, co było z ich punktu widzenia procesem uciążliwym, mogą wybrać tryb pracy w domu. Efekt ten może zatem po prostu prowadzić do zerwania zależności wynikającej z konieczności mieszkania w rozsądnej odległości od miejsca pracy i stymulować przenoszenie się części ludności z obszarów metropolitalnych o wyższych kosztach utrzymania na „tańsze” obszary wiejskie. Pozytywnym efektem wprowadzenia szybkiego dostępu do Internetu może być również przewyciężenie asymetrii pomiędzy potrzebami i wymogami przedsiębiorstw a kwalifikacjami i doświadczeniami pracowników, czego skutkiem może być lepsza jakość dopasowania kwalifikacji potencjalnych pracobiorców i pracodawców. W sposób oczywisty wykorzystanie Internetu obniża również koszty poszukiwania pracy (wykluczając konieczność wykonywania połączeń telefonicznych lub osobistego przemieszczania się). Nie bez zna-

czenia jest również warstwa psychologiczna, badania empiryczne na bazie ankiety sugerują, iż satysfakcja czerpana z pracy znalezionej za pośrednictwem Internetu jest wyższa niż w przypadku pracy uzyskanej przy pomocy innych metod – jest to wynikiem możliwości lepszego dopasowania istniejących opcji do własnych kompetencji. W kontekście sytuacji na obszarach wiejskich, należy po raz kolejny podkreślić, iż efekt rozwoju infrastruktury internetowej może być niejednoznaczny w odniesieniu do sytuacji na rynku pracy i w konsekwencji do rozwoju gospodarczego. Z jednej strony niewątpliwie dostęp do Internetu zwiększa promień poszukiwania pracy w potencjalnie nieograniczony sposób, z drugiej jednak stymuluje mobilność pracowników – osoba może przenieść się do innej gminy, a nawet znaleźć pracę za granicą. Jednostki samorządu terytorialnego słabe strukturalnie mogą w ten sposób tracić pracowników na rzecz gmin (w szczególności miejskich) szybko rozwijających się gospodarczo.

Podsumowując, można stwierdzić, iż literatura przedmiotu oferuje dwie pozornie sprzeczne hipotezy co do wpływu dostępności szerokopasmowego Internetu i jego wykorzystania na rozwój obszarów wiejskich. W ujęciu pierwszym efektem wprowadzenia i rozwoju nowej infrastruktury technicznej powinna być wspomniana wyżej „śmierć odległości” co znacznie zmniejsza koszty transportu dla wymiany informacji i przyczynia się do spadku znaczenia aglomeracji. W tym ujęciu szczególne (ponadproporcjonalne) korzyści powinny odnosić jednostki administracyjne na obszarach wiejskich znajdujących się w bezpośredniej bliskości dużych miast. Ponadto szerokopasmowy Internet oferuje nowy kanał sprzedaży produktów i usług. Firmy, które dotychczas działały jedynie na rynkach lokalnych, mogą obecnie obsłużyć szerszą bazę klientów za pośrednictwem Internetu i przejść na bardziej odległe rynki. Prowadzi to bezpośrednio do zwiększenia dyspersji przestrzennego rozkładu działalności gospodarczej, która szczególną intensywność powinna osiągnąć na obszarach o niższej gęstości zaludnienia. Drugi nurt literatury zakłada, iż szerokopasmowy Internet jest czynnikiem komplementarnym do wysokich kwalifikacji zawodowych miejscowej ludności. Szerokopasmowy Internet ułatwia wymianę informacji, a zatem pozwala na bardziej wydajne wytwarzanie wiedzy. Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych jest jednak jedynie czynnikiem uzupełniającym do jakości kapitału ludzkiego. Biorąc pod uwagę, że wysoko wykwalifikowani pracownicy koncentrują się w dużych miastach, technologia szerokopasmowa może mieć jedynie niewielki lub całkowicie negowalny wpływ na rozwój tych obszarów. Przeciwny efekt może wystąpić na obszarach wiejskich, co częściowo wyjaśnić można odmienną strukturą przedsiębiorczości (charakteryzującą się dominacją małej i średniej przedsiębiorczości). Konkludując można stwierdzić, iż rozwój sieci szerokopasmowej może być czynnikiem

wzrostu zatrudnienia, i rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, ale przede wszystkim na obszarach, posiadających stosunkowo liczną i wysoko wykwalifikowaną populację, relatywnie wysokie dochody i zaawansowanie technologiczne.

5.3.2. Infrastruktura szerokopasmowego Internetu a rozwój obszarów wiejskich w Niemczech

Pierwotnie zgodnie z założeniami agencji internetowej (Deutsche Breitbandinitiative) Federalnego Ministerstwa Gospodarki z 2002 do końca roku 2010 każdy mieszkaniec Niemiec powinien dysponować nieograniczonym dostępem do szerokopasmowej sieci. Powyższe założenia zostały jednak ostatnio skorygowane, obecnie jako data graniczna wymieniany jest rok 2018⁵⁸. Zgodnie z analizami empirycznymi, problemy infrastrukturalne objawiające się niedostatecznym zasięgiem szybkiego Internetu nie są, jak można sądzić, problemem jedynie landów wschodnich zlokalizowanych na terenie byłej NRD. Niedostateczny poziom rozwoju w tym zakresie sygnalizują również gminy położone na obszarach wiejskich w krajach związkowych Hesji, Dolnej Saksonii, Bawarii, Badenii-Wirtembergii lub Berlina. Sytuacja ta ma wpływ na rozwój przedsiębiorczości na wymienionych obszarach, utrudniając działalność i rozwój zarówno drobnym zakładom rzemieślniczym, firmom turystycznym, jak i koncernom międzynarodowym. Pośrednim efektem takiego rozwoju sytuacji są strukturalne słabości wymienionych obszarów i związana z tym bezpowrotna migracja części populacji najmłodszej i najlepiej wykształconej. Trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej, gdy brak jest zadowalającego wyposażenia w sieć internetową można zilustrować na przykładzie branży turystycznej, gdzie oferowanie dostępu do Internetu dla klientów jest standardem nawet na placach campingowych czy polach namiotowych, dodatkowo zaś istotnym czynnikiem pozwalającym na usprawnienie procesu rezerwacji miejsca noclegowego. Istotnym problemem pozostaje kwestia finansowania inwestycji w szybką infrastrukturę internetową. Szacowane koszty tego przedsięwzięcia przekraczają w Niemczech 30 mld € i są zbyt wysokie, aby mogły je udźwignąć same podstawowe jednostki administracyjne (gminy). W tym celu konieczne jest uruchomienie środków zarówno na poziomie federalnym, landów, jak i przede wszystkim subwencji z Unii Europejskiej. W stworzeniu odpowiednich koncepcji rozwoju sieci i schematów finansowania powinny pomóc tzw. centra kompetencji sieci szerokopasmowych utworzone na terenie poszczególnych landów, których zadaniem jest koordynacja wsparcia finansowego z programów na poszczególnym poziomie administracyjnym.

⁵⁸ H. Schmoll, *Die Internet-Lüge*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, wydanie internetowe z dnia 19.08.2014.

W Niemczech rząd federalny promuje rozwój szerokopasmowego Internetu, traktując go jako istotne potencjalne źródło wzrostu gospodarczego gmin wiejskich. W latach 2008-2013, w sumie 454 mln € z funduszy europejskich, krajowych i federalnych zostało przekazane niemieckim gminom na obszarach wiejskich na rozwój nowych technologii. W swoim dokumencie konsultacyjnym dotyczącym strategii rozwojowej obszarów wiejskich federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii wymienia szerokopasmowy Internet, jako potencjalnie kluczowy czynnik zwiększenia zatrudnienia i przyciągnięcia nowych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich. Podobny sposób myślenia występuje również lokalnie, szczególnie w mniejszych gminach, które pokładają duże nadzieje w rozbudowie infrastruktury szerokopasmowej i aktywnie angażują się w jej rozwój. W roku 2009 rząd federalny przyjął nową strategię dotyczącą rozwoju sieci szerokopasmowego Internetu, zakładającą wykorzystanie synergii przy rozbudowie infrastruktury sieciowej, wykorzystanie tzw. dywidendy cyfrowej⁵⁹, wprowadzanie i przyjmowanie regulacji prawnych wspierających działalność inwestycyjną, wzrost i rozwój oraz liczne zachęty finansowe (w postaci programów wspierania inwestycji, zaliczek finansowych i in.). Celem jest zainicjowanie masowego rozwoju sieci szerokopasmowej w Niemczech. Założeniem programu jest, aby do 2015 roku 75% gospodarstw domowych w kraju dysponowało możliwością dostępu do sieci internetowej o prędkości przesyłu przekraczającej 50 Mb/s. Osiągnięcie wymienionego celu uwarunkowane jest powodzeniem 15 działań celowych. Główny punkt ciężkości opisanej strategii położony został na zapewnienie odpowiedniego finansowania. Obok modyfikacji istniejących instrumentów w ramach wymienionego wcześniej działania „Poprawa struktury agrarnej i ochrona wybrzeża” (GAK) dokonano istotnej rozbudowy programów wsparcia w ramach działania „Poprawa regionalnej struktury gospodarczej”. Od początku istnienia programu tj. od roku 2009 gminy mogą występować o dofinansowanie w ramach wymienionych programów. Warunkiem wstępnym jest umożliwienie większości lokalnej społeczności dostępu do dobrego jakościowo szerokopasmowego Internetu (o prędkości co najmniej 2 Mb/s) za rozsądną (umiarkowaną) cenę. Poziom dofinansowania może wynieść (po spełnieniu minimalnych warunków dotyczących m.in. zamożności gminy) nawet do 90% kosztów budowy infrastruktury. Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać dofinansowanie w wysokości maksimum 100 tys. € na pokrycie kosztów związanych z zamówionymi u podmiotów trzecich usługami planowania i doradczymi. Dodatkowe działania o charakterze inwestycyjnym, uprawnione do dofinansowania to również kładzenie rur światłowodowych, które sta-

⁵⁹ Dywidenda cyfrowa to wolne częstotliwości radiowe powstałe w wyniku procesu tzw. cyfryzacji telewizji i radia.

nowią swego rodzaju kręgosłup sieci internetowych. Warunki wsparcia finansowego różnią się w poszczególnych krajach związkowych. Przykładowo w landzie Meklemburgia-Pomorze Przednie dotowanie zamknięcia tzw. luki ekonomicznej (opłacalności) Wirtschaftlichkeitslücke, rozumianej jako różnica pomiędzy wielkością inwestycji (potrzebami/kosztami inwestycyjnymi) a progiem opłacalności inwestycji określone zostało na poziomie 90% kosztów (maksymalna kwota pojedynczej dotacji 450 tys. €), co oznacza, iż gmina ze środków własnych powinna dopłacić brakujące 10%⁶⁰.

W odniesieniu do konkretnych projektów, bądź działań podejmowanych przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego na terenie obszarów wiejskich Niemiec w kontekście rozbudowy sieci szerokopasmowego Internetu, można przytoczyć sześć przykładów inicjatyw na poziomie tzw. Landkreise⁶¹. Dotyczą one zarówno obszarów na terenie byłej NRD, jak i w byłych Niemczech Zachodnich. W kraju związkowym Badenia-Wirtembergia trzy Landkreise: Heidenheim, Loerrach i Rottweil przyłączyły się do inicjatywy mającej na celu rozszerzenie możliwości rozwojowych dla infrastruktury sieci szerokopasmowych pokrywających możliwie ściśle cały teren wymienionych jednostek samorządu terytorialnego. Ideą wspomnianej inicjatywy jest próba oceny możliwości wykorzystania istniejącej infrastruktury, w szczególności podziemnych sieci rur (przede wszystkim z tworzyw sztucznych prowadzących różnego rodzaju instalacje elektryczne) do rozszerzenia sieci internetowej. Badane są możliwości techniczne i opłacalność ekonomiczna różnego rodzaju alternatywnych technik. W kraju związkowym Bawaria⁶² Landkreis Pasawa (niem. Passau) utworzył biuro koordynujące działania 38 gmin znajdujących się na jego terenie, w celu zapewnienia jednolitości podejmowanych działań oraz wykorzystania efektu skali w ubieganiu się o środki finansowe. Przy pomocy badań ankietowych ocenione zostały rzeczywiste indywidualne potrzeby infrastrukturalne na terenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz opracowane zunifikowane rozwiązania do wykorzystania w możliwie największej liczbie gmin. Na terenie byłego NRD, w kraju związkowym Brandenburgia w Landkreis Poczdam-Mittelmarkt stworzony został program partnerstwa prywatno-państwowego (PPP), w którym uczestniczą lokalne przedsiębiorstwa, zaś którego celem jest zwiększenie zasięgu szerokopasmowego Internetu. Przedsię-

⁶⁰ W większości przypadków indywidualne koszty ponoszone przez gminy na opisywanym obszarze zawierały się w przedziale 10 tys.-30 tys. €.

⁶¹ Tzw. Landkreis w podziale administracyjnym Niemiec to jednostka samorządu terytorialnego znajdująca się na poziomie pośrednim pomiędzy Landem (krajem związkowym) a Gemeinde (gminą). W pewnym zakresie odpowiada ona zatem pozycji polskiego powiatu.

⁶² Formalnie jest to tzw. Wolne Państwo (Freistaat) Bawaria.

biorstwa prywatne uczestniczące w projekcie odpowiedzialne są za techniczną stronę przedsięwzięcia, biorą również na siebie ryzyko finansowe wynikające z możliwości niepowodzenia projektu, w zamian zaś ustalają jego harmonogram w odniesieniu do poszczególnych uczestniczących gmin. Rolą jednostki samorządu terytorialnego jest akwizycja klientów Internetu, zapewnienie „szybkiej ścieżki” uzyskiwania formalnych zezwoleń na prowadzenie prac konstrukcyjnych oraz określanie miejsc położenia elementów nowej infrastruktury. W położonym w tym samym kraju związkowym Landkreis Oberhavel współpraca prywatno-państwowa przyjęła formę aliansu lokalnej komórki towarzystwa wspierania działalności gospodarczej (Wirtschaftsfoerderungsgesellschaft – WFG⁶³) z branżową izbą gospodarczą małych i średnich przedsiębiorstw (Mittelstandische Wirtschaft) na rzecz znalezienia dostawcy usług internetowych o jak najwyższym poziomie usług i jednocześnie rozsądnej i w miarę możliwości ograniczonej cenie za nie. Wybrana firma będzie dostawcą usług szerokopasmowego Internetu na terenie całej jednostki administracyjnej. W podobnym duchu, lecz na szerszą skalę podjęła działania jednostka administracyjna Landkreis Hochsauerlandkreis w kraju związkowym Nadrenia Północna-Westfalia, w rejencji Arnsberg, która utworzyła własne przedsiębiorstwo zajmujące się tworzeniem infrastruktury internetowej, sprawowaniem nadzoru nad istniejącą infrastrukturą i wynajmowaniem jej firmom dostarczającym usługi sieciowe lokalnej populacji. Na poziomie federalnym wsparcie dla rozbudowy infrastruktury internetowej przybiera dwa wymiary: informacyjny i finansowy. W wymiarze informacyjnym rząd federalny stara się o zamknięcie luki informacyjnej zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej. Oznacza to konieczność stworzenia

⁶³ Wirtschaftsfoerderungsgesellschaft to przedsiębiorstwa w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, których udziałowcami (najczęściej 100%) są jednostki samorządu terytorialnego, zaś docelową grupą „klientów” zazwyczaj małe i średnie przedsiębiorstwa. Usługi oferowane przez WFG mają charakter wieloaspektowy i skierowane są w pierwszym rzędzie na wspieranie i rozwój lokalnej przedsiębiorczości. W ramach tak nakreślonego obszaru działania mieszczą się usługi doradcze związane z szybkim i niebiurokratycznym przebiegiem procesu uzyskiwania pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, pomocą w zdobyciu środków finansowych (dotacji bądź środków zwrotnych) na rozszerzenie zakresu działalności, wsparciem w znalezieniu siedziby przedsiębiorstwa, doradztwem w kwestii dotarcia do potencjalnego klienta, znalezieniem płaszczyzny kontaktu z potencjalnymi kontrahentami bądź partnerami biznesowymi, prezentowaniem zalet i wad poszczególnych potencjalnych lokalizacji przyszłego przedsiębiorstwa etc. WFG działają na terenie poszczególnych Landkreise, dysponują własną organizacją zrzeszającą Bundesverband für Wirtschaftsförderung und Außenwirtschaft – Global Economic Network e.V. (BWA), której głównymi zadaniami są: działalność lobbingsowa na rzecz tworzenia przepisów sprzyjających prowadzeniu działalności gospodarczej, jak również bycie swego rodzaju „Think tankiem”, odpowiedzialnym za tworzenie strategii rozwoju przedsiębiorczości z uwzględnieniem uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych.

tw. atlasu sieci szerokopasmowych, który pozwala z jednej strony konsumentom na uzyskanie informacji na temat oferty internetowej w tym zakresie na terenie ich miejsca zamieszkania, z drugiej zaś, poprzez określenie niedoinwestowanych „białych plam” dostęp do sieci daje zainteresowanym przedsiębiorstwom szansę na określenie możliwości i potrzeb przeprowadzenia inwestycji na danym terenie. Dodatkowo zarówno na poziomie federalnym, jak i w poszczególnych krajach związkowych (landach) tworzone są bazy danych odnośnie szczegółów rozwoju infrastruktury sieciowej. Zawierają one zazwyczaj kombinację danych gospodarczych, infrastrukturalnych i przestrzennych dotyczących poszczególnych podstawowych jednostek administracyjnych, pozwalających na szybką i nieskomplikowaną ocenę sytuacji finansowej podmiotu, charakterystyk topograficznych oraz odległości do poszczególnych węzłów sieci. Na bazie posiadanych informacji możliwe jest ustalenie np. technologii rozwoju sieci najbardziej przydatnej i pożądanej z punktu widzenia ekonomicznego i technicznego. Wymienione bazy danych zawierają również informacje na temat możliwości (opcji) wsparcia finansowego koniecznych inwestycji zarówno ze środków krajowych, jak i funduszy europejskich. Jeżeli chodzi o inicjatywy krajów związkowych, można w tym miejscu przytoczyć przykład Bawarii, w której gminy i związki gmin (przede wszystkim na obszarach wiejskich) mogą poprzez portal internetowy stworzony i udostępniony przez land wejść w kontakt z dostawcami usług internetowych i sondować możliwość i gotowość oferowania przez nich usług sieciowych na warunkach rynkowych i bez dodatkowego wsparcia na terenach, które dotychczas charakteryzują się wysokim poziomem niedoinwestowania w tym zakresie. Jak wspomniano uprzednio, środki finansowe dla wsparcia rozwoju sieci szerokopasmowego Internetu znajdują się przede wszystkim w zakresie dwóch wymienionych wyżej działań (programów unijnych). Podział i dystrybucja środków finansowych w ramach tych programów następuje na poziomie krajów związkowych i podlega ściśle określonym zasadom. W ujęciu tym za wydatki kwalifikowalne i podlegające możliwości uzyskania dotacji uznaje się m.in. środki przyznane przez jednostki administracji terytorialnej przedsiębiorstwom zarówno prywatnym, jak i komunalnym na działania informacyjne i techniczne, jak również np. na sporządzanie studiów wykonalności projektów rozwoju sieci. Częściowo kwalifikowalne są również środki przeznaczone bezpośrednio na inwestycje w sieci szerokopasmowe na własnym terenie. Procedura rozdziału środków, na co wskazują liczne analizy i głosy praktyków, jest niezwykle czasochłonna i rozbudowana pod względem formalnym i biurokratycznym. Wysokość przeciętnej pojedynczej dotacji jest zróżnicowana w zależności od kraju związkowego, każdy land ustala również indywidualnie granicę maksymalnego wsparcia pojedynczej inwestycji. W kraju

związkowym Schleswig-Holstein maksymalna kwota wsparcia pojedynczego projektu to 200 tys. €, zaś w Bawarii 120 tys. €. Maksymalne kwoty wsparcia dla pojedynczej inwestycji w poszczególnych krajach związkowych przedstawia tabela 25.

Tabela 25. Wybrane informacje na temat wysokości dofinansowania rozwoju infrastruktury sieciowej w krajach związkowych Niemiec

Kraj związkowy	Uwarunkowania subwencji z programów:		
	GAK	GRW	Środki landu
Badenia-Wirtembergia (Baden-Württemberg)	Maks. połowa wartości „luki opłacalności”. Maks. wysokość pojedynczej subwencji 150 tys. €	-	Budowa komunalnej infrastruktury szerokopasmowej, oszacowanie ryczałtowe, maks. wysokość pojedynczej subwencji 750 tys. €, Wydatki projektowe – 50% maks. 750 tys €, planowanie maks. 25% lub 35% w przypadku współpracy między gminami, maks. 750 tys. €
Bawaria (Bayern)	-	-	Progowo do 40, 50, 60 lub 80% wartości luki opłacalności w zależności od sytuacji finansowej JST. Ostatni poziom jedynie w przypadkach skrajnych, dla gmin zagrożonych, wymagających działań strukturalnych
Berlin	-	-	-
Brandenburgia (Brandenburg)	-	Usługi doradcze w wys. maks. 50 tys. €	-
Brema (Bremen) (z Bremerhaven)	-	-	-
Dolna Saksonia (Niedersachsen)	Studia do 45 tys. € w przypadku pojedynczego przedsięwzięcia, pokrycie luki opłacalności maks. 250 tys. €	-	-
Hamburg	-	-	-
Hesja (Hessen)	Subwencja w wys. maks. 60% luki opłacalności, usługi doradcze maks. 6 tys. € plus VAT	Podobnie jak GAK	Łączna kwota około 2 mln € rocznie

Meklemburgia-Pomorze Przednie (Mecklenburg-Vorpommern)	-	-	-
Nadrenia Północna-Westfalia (Nordrhein-Westfalen)	Wysokość subwencji 60-75% luki opłacalności	Wysokość subwencji 60-75% luki opłacalności	-
Nadrenia-Palatynat (Rheinland-Pfalz)	-	-	-
Saara (Saarland)	-	-	-
Saksonia (Sachsen)	-	-	-
Saksonia-Anhalt (Sachsen-Anhalt)	Planowanie: maks. 5% subwencji	Planowanie: maks. 5% subwencji	-
Szlezwik-Holsztyn (Schleswig-Holstein)	Do roku 2011 maks. wysokość subwencji 75% luki opłacalności obecnie 50%, dofinansowanie pojedynczego studium wykonalności maks. 80 tys. €	-	-
Turyngia (Thüringen)	Maks. wysokość pojedynczej subwencji 75 tys. €	Maks. 60% luki opłacalności	-

Źródło: Möglichkeiten der Breitbandförderung. Ein Leitfadens, Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii, Grudzień 2012.

Podstawą decyzji o przyznaniu dotacji jest gruntowna analiza wykonalności projektu, zawierająca w szczególności uzasadnienie potrzeby rozwoju sieci na danym terenie, jak również dowody niemożności znalezienia dostawcy usług internetowych gotowego do zaoferowania swoich usług bez wsparcia zewnętrznego (ze strony państwa). Na temat efektywności wspierania rozwoju infrastruktury Internetu szerokopasmowego w Niemczech przeprowadzono szereg analiz o charakterze ilościowym. W tym kontekście wymienić można np. badania Nadine Fabritz z Instytutu Ifo⁶⁴ z Monachium, która na bazie danych 8460 gmin

⁶⁴ Ifo (Instytut Badań Gospodarczych) z siedzibą w Monachium jest instytucją naukowo-badawczą. Jako jeden z największych think tanków gospodarczych Niemiec, prowadzi renomowane analizy polityki gospodarczej państwa i jest powszechnie znany ze swojego miesięcznego wskaźnika (indeksu) biznesowego klimatu Niemiec. Rezultaty przeprowadzonych w Instytucie badań są znaczące: około jedna czwarta artykułów opublikowanych przez niemieckie instytuty badawcze w czasopiśmie międzynarodowych są autorstwa pracowników

z zachodniej części Niemiec w latach 2005-2009 analizowała wpływ kompleksowej infrastruktury szerokopasmowej na poziom gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich, mierzony poziomem i różnymi formami zatrudnienia. W odniesieniu do cytowanych badań z rynku niemieckiego stwierdzono jedynie ograniczony wpływ rozwoju infrastruktury szerokopasmowej, na lokalną działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Zwiększenie dostępności lokalnej sieci szerokopasmowej o 10 punktów procentowych związane było ze wzrostem wskaźnika zatrudnienia na danym terenie o 0,09 do 0,15 punkta procentowego. Znalezione wprawdzie dowody statystyczne, że ponadproporcjonalne korzyści odniosły gminy odległe, choć niekoniecznie mniejsze, lecz efektu tego nie można oddzielić od wpływu innych czynników, w tym również pakietów stymulacyjnych rozwoju obszarów wiejskich ze strony rządu federalnego i poszczególnych landów.

Literatura

- Adamowicz M., Dresler E., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich na przykładzie wybranych gmin województwa lubelskiego*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Rolnictwo LXXXVII, Wrocław 2006.
- Bański J., *Geografia polskiej wsi*, PWE, Warszawa 2006.
- Baukultur in ländlichen Räumen*, Federalne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast, 2013.
- Blakely J.E., *Planning local economic development. Theory and practice*. Sage Library of Social Research 168, Sage publication, London 1989.
- Bogdanowski J., *Architektura krajobrazu*, PAN, Kraków 1998.
- Borys T., *W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, pod red. T. Borysa, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Burszta J., *Od osady słowiańskiej do współczesnej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1958.
- Chilczuk M., *Osadnictwo wiejskie Polski*, PWN Warszawa 1970.
- Chwalibóg K., *Polska przestrzeń – krytyczna ocena stanu*, [w:] *Materiały do Kongresu Architektury Polskiej*, Gdańsk 1998 (materiały niepublikowane).
- Ciołek G., *Zarys ochrony i kształtowania krajobrazu*, [w:] PWN, Warszawa 1964.
- Cymerman R., Falkowski J., Hopfer A., *Krajobrazy wiejskie*, Wyd. ART., Olsztyn 1992.
- Czudec A., *Teoretyczne aspekty rozwoju zrównoważonego* [w:] *Odnawialne źródła energii jako element zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, red. A. Czudec, B. Grzybek, G. Ślusarz, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2006.
- Dębogórski M., *Krajobraz jako odbicie przyrodniczych i antropogenicznych procesów zachodzących w mega systemie środowiska geograficznego*, Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007 (materiały niepublikowane).
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa 2006.
- European Commission, *Rural development in the European Union. Statistical and economic information*. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2010.
- Europejska Konwencja Krajobrazowa*, Dziennik Ustaw z 2006 nr 14, poz. 98.

- Fabritz N., *The Impact of Broadband on Economic Activity in Rural Areas: Evidence from German Municipalities*, Working Paper Ifo 2012.
- Fiedor B., *Teoria trwałego rozwoju (ekorozwoju) jako krytyka neoklasycznej ekonomii środowiska i wzrostu gospodarczego* [w:] *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2002.
- Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume*, Federalne Ministerstwo Żywienia, Gospodarki Rolnej i Ochrony Konsumenta Listopad 2011.
- Hagen E., „*Initiative Ländliche Infrastruktur*“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Prezentacja 4. Regionaler Demografiekonvent 07. Oktober in Husum.
- Hellwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologii podziału kraju ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, Przegląd Statystyczny t.15, Warszawa 1968.
- Kachniarz T., *Struktura i problem przestrzennego zagospodarowania wsi*, [w:] *Architektura*, Warszawa 1995.
- Kłodziński M., *Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, wyd. SGGW, Warszawa 1996.
- Kołodziejczyk D. (red.), *Ocena dostosowania systemu instytucjonalnego działającego na rzecz obszarów wiejskich i rolnictwa do Strategii Rozwoju Kraju i kierunku zmian WPR*, Raport nr 12, Program Wieloletni 2011-2014, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
- Kołodziejczyk D. (red.) *Ocena koordynacji i współpracy między instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – w poszczególnych poziomach administracyjnych*, Raport nr 47, Program Wieloletni 2011-2014, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
- Kołodziejczyk D., *Assessment of the investment capabilities of Polish local communal governments in the years 2007-2010*, Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum, nr 11(3), 2012.
- Kołodziejczyk D., *The spatial diversity of water supply and sewer system in Polish rural areas in the 1995-2010 period*. Studia Regionalne, KPZK PAN, nr 36, Warszawa 2012.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., Monitor Polski z dnia 27 kwietnia 2012 r. poz. 252.
- Kondracki J., *Geografia regionalna Polski*, PWN, Warszawa 2000.
- Kozłowski S., *W drodze do ekorozwoju*, PWN, Warszawa 1997.

- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge Mass 1998.
- Łaguna D., Łaguna T.M., Łaguna W., *Zarządzanie przestrzenią nieurbanizowaną*, Ekonomia i środowisko, Białystok-Olsztyn 2014.
- Łaguna W., *Rewitalizacja obszarów wiejskich*, Wyd. Wszechnica Warmińska, Lidzbark Warmiński 2005.
- Lucasa T., *On the mechanics of economic development*, Journal of Monetary Economics 22 (1998) 3-42.
- Łuczyńska-Bruzda M., *O cechach krajobrazu otwartego i uwarunkowaniach zharmonizowanego krajobrazu i występowanie w nim form nowych*, [w:] *Krajobraz i ogród wiejski*. Wydawnictwo KUL, Lublin 2004.
- Möglichkeiten der Breitbandförderung. Ein Leitfaden*, Federalne Ministerstwo Gospodarki i Technologii, Grudzień 2012
- Myrdal G., *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, PWN, Warszawa 1958.
- Poskrobko B., *Paradygmat zrównoważonego rozwoju jako wiodący kanon w badaniu nowych obszarów ekonomii*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko 3 (46), Białystok 2013.
- Reich R.B., *Praca narodów. Przygotowanie się do kapitalizmu XXI* Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1996.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju, teoria i praktyka*, wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2010.
- Romer D., *Makroekonomia dla zaawansowanych*, PWN, Warszawa 2000.
- Runowski H., *Rozwój zrównoważonego rolnictwa i gospodarstw rolnych, Wieś i rolnictwo – perspektywy rozwoju*, wyd. IERiGŻ, IRWiR, SGH – Katedra Agrobiznesu, Warszawa 2002.
- Schmoll H., *Die Internet-Lüge*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, wydanie internetowe z dnia 19.08.2014.
- Schultz T.W., *Investment in Human Capital*. The Free Press. New York 1997.
- Stanny M., Czarnecki A., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Stanny M., *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR, Warszawa 2013.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny*, wyd. Oficyna, Warszawa 2012.
- Świątek D., *Infrastruktura techniczna a rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej w regionie Płocka*, Studia Obszarów Wiejskich t.XXV, Warszawa 2010.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 23 marca 2003 r. (tekst jed. Dz.U. z 2013r. poz. 647 ze zmianami).*

- Vanselow A., Weinkopf C., Thorsten K., *Poverty and social exclusion in rural areas*. Final Report Annex I - Country Studies Germany. European Communities, 2008.
- Wilkin J. (red), *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2003.
- Williamson J.G., *Regional inequality and process of national development, a description of the patterns*, Economic Development and Cultural Change, XIII (4 Part II), Chicago 1965.
- Woś A., Zegar J., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2002.
- Zielińska A., *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 350 egz., ark. wyd. 7,86
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*