

Bogumiła Grzebyk

Uniwersytet Rzeszowski

ROLA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO W ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONYM W OPINII PRZEDSTAWICIELI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Wstęp

Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi w Polsce normę konstytucyjną, mającą zasadnicze znaczenie w kształtowaniu prawnych instrumentów realizacji rozwoju lokalnego i regionalnego naszego kraju.

Zgodnie z art. 3. *Prawa ochrony środowiska*¹ zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Powodzenie wdrażania tej koncepcji nie jest uwarunkowane jedynie jej trafnością czy praktycznymi możliwościami zastosowania. Równie ważne jest, czy społeczności lokalne, a zwłaszcza ich samorządy, taką koncepcję będą skłonni realizować. I nie tylko przez wprowadzanie zmian w infrastrukturze i środowisku, ale również w sferze świadomości ekologicznej. Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju nabiera szczególnego znaczenia w gminach górskich i podgórskich, z których większość objęta jest systemem obszarów prawnie chronionych, gdzie respektowane musi być w pierwszej kolejności prawo ustawy o ochronie przyrody i ochronie środowiska. Dlatego też często dochodzi tam do konfliktów na poziomie społecznym i gospodarczym.

Przedmiotem opracowania jest zaprezentowanie opinii przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego na temat znaczenia środowiska przyrodniczego w rozwoju zrównoważonym. Szczególną uwagę poświęcono kwestiom związanym z oceną wpływu poszczególnych elementów środowiska przyrodniczego na rozwój społecz-

¹ DzU 2001 nr 62, poz. 627 z późn. zm.

no-gospodarczy gmin, jak również działań mających na celu jego ochronę. Przedstawiono również opinię samorządowców na temat znaczenia obszarów prawnie chronionych w rozwoju gminy.

W artykule wykorzystano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2008 r. wśród 89 gmin, które zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999 i ze strefami wdrażania niektórych działań PROW zaliczane są do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w ramach obszarów górskich i ze specyficznymi utrudnieniami². Pod względem administracyjnym badane gminy położone są w obrębie 3 województw (małopolskiego, podkarpackiego i śląskiego).

2. Znaczenie czynników środowiskowych w rozwoju społeczno-gospodarczym badanych gmin

Poproszono przedstawicieli samorządów terytorialnych, aby wskazali, które ze sfer rozwoju zrównoważonego przysparzają najczęściej problemów w realizacji strategii rozwoju gminy. Dane zawarte w tab. 1 wskazują, że w gminach zarówno górskich, jak i ze specyficznymi warunkami gospodarowania najczęściej problemów przysparza sfera ochrony środowiska, w mniejszym stopniu poprawa warunków bytowych mieszkańców, a najmniej sfera działalności gospodarczej i inne czynniki.

Samorządowcy bardzo ostrożnie oceniali siłę wpływu poszczególnych elementów środowiska na rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Przyjęta skala pozytywnego wpływu od 1 do 4 rzadko była wykorzystywana w górnym jej przedziale przy poszczególnych czynnikach. Największy średni wskaźnik natężenia wpływu osiągnęły takie czynniki, jak: stan środowiska naturalnego i położenie geograficzne (tab. 2). W gminach górskich, jak należało przypuszczać, wskazywano dodatkowo na: ukształtowanie terenu i specyficzne zasoby naturalne. Oprócz uwarunkowań środowiskowych respondenci wskazywali również na inne elementy. I tak wśród czynników, które zdaniem samorządowców mają nieznacznie, ale jednak ujemny wpływ,

² Do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w ramach PROW 2004-2006 zaliczono: obszary górskie (art. 18), obszary nizinne (art. 19) i obszary ze specyficznymi utrudnieniami (art. 20). Obszary górskie objęły gminy, w których ponad połowa użytków rolnych jest położona powyżej wysokości 500 m n.p.m.; 68% użytków rolnych na obszarach górskich położona jest na stokach równych lub przekraczających pod względem nachylenia 12%. Obszary nizinne podzielono na dwie strefy: strefę nizinną I obejmującą gminy, dla których WWRPP osiąga wartości wyższe niż 52 pkt i nie przekracza 72,5 pkt, obręby geodezyjne, gdzie wartość WWRPP nie przekracza 56 pkt, strefę nizinną II obejmującą gminy i obręby geodezyjne, gdzie wartość wskaźnika nie przekracza 52 pkt. W obu strefach brano pod uwagę gminy, w których udział ludności związanej z rolnictwem, mierzony na poziomie gminy, wynosił minimum 15%. Natomiast obszary ze specyficznymi utrudnieniami objęły gminy i obręby geodezyjne rejonów podgórskich, które objęto ulgami podatkowymi zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (co najmniej 50% powierzchni znajduje się na wysokości powyżej 350 m n.p.m.). Ponadto na tych obszarach występują złożone problemy wynikające z rozdrobnionej struktury agrarnej i niekorzystnej rzeźby terenu, a jednocześnie mają one duże znaczenie dla rozwoju turystyki, zachowania krajobrazu i ochrony dziedzictwa kulturowego.

znalazły się: ograniczenia w eksploatacji zasobów oraz ograniczenia w nakładach i skali produkcji, ze względu na ochronę środowiska.

Tabela 1. Czynniki rozwoju zrównoważonego przysparzające największych problemów w realizacji strategii rozwoju gminy w opinii samorządu

Czynnik	Badane gminy*		
	razem	górskie	ze specyficznymi utrudnieniami
Sfera rozwoju działalności gospodarczej	17,86	17,50	18,18
Sfera ochrony środowiska	76,19	75,00	77,27
Poprawa warunków bytu mieszkańców	32,14	37,50	27,27
Inne	3,57	2,50	4,55

* Respondenci wskazywali na więcej niż jeden czynnik.

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań.

Tabela 2. Ocena wpływu wybranych czynników na rozwój społeczno-gospodarczy gminy w opinii samorządu

Czynnik	Badane gminy*		
	razem	górskie	ze specyficznymi utrudnieniami
Położenie geograficzne	2,01	2,67	1,41
Ukształtowanie terenu	0,76	1,38	0,20
Stan środowiska naturalnego	2,08	2,17	2,00
Specyficzne zasoby naturalne	0,59	1,07	0,15
Ograniczenia w eksploatacji zasobów	-0,40	-0,33	-0,46
Stopień zagospodarowania gruntów	0,48	0,33	0,61
Ograniczenia w nakładach i skali produkcji – ze względu na ochronę środowiska	-0,20	-0,26	-0,15
Występowanie terenów prawnie chronionych	0,13	0,32	-0,13
Wsparcie finansowe gospodarstw z tytułu zaliczenia gminy do ONW	1,49	1,51	1,47

* Średnia ocena (ocena w skali od -4 do 4, przy czym od -4 do -1 negatywna, 0 – neutralna, od 1 do 4 pozytywna).

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań.

Obszary górskie w każdym państwie pełnią szczególne funkcje, których znaczenie społeczne, środowiskowe i gospodarcze wykracza zdecydowanie poza geograficzne wyodrębnione regiony zaliczane do górskich. Jest to spowodowane nie tylko atrakcyjnością turystyczną gór, ale także ważnymi dla całego społeczeństwa zadaniami ze sfery gospodarki wodnej, leśnej i rolnictwa³.

Przedstawiciele samorządów badanych gmin widzą dodatni wpływ czynników środowiskowych na rozwój społeczno-gospodarczy i dlatego też dbają o jego stan. Wyrazem tego jest duży odsetek gmin podejmujących w latach 2000-2007 działania na rzecz ochrony środowiska. Blisko 80% gmin podjęło się inwestycji w zakresie oczyszczania ścieków. Na drugim miejscu były działania podnoszące świadomość ekologiczną mieszkańców, a na trzecim segregacja odpadów. Na mniejszą skalę podejmowane były działania w zakresie monitorowania inwestycji dotyczących oddziaływania na środowisko i recyklingu odpadów niebezpiecznych (tab. 3).

Tabela 3. Działania podejmowane przez badane gminy w latach 2000-2007 na rzecz przyszłego rozwoju w zakresie ochrony środowiska

Czynnik	Badane gminy		
	razem	górskie	ze specyficznymi utrudnieniami
Inwestycje w zakresie oczyszczania ścieków	76,40	76,74	76,09
Segregacja odpadów	56,18	55,81	56,52
Recykling odpadów niebezpiecznych	7,87	4,65	10,87
Monitorowanie inwestycji w zakresie oddziaływania na środowisko	12,36	6,98	17,39
Działania podnoszące świadomość ekologiczną	58,43	62,79	54,35
Inwestycje związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii	19,10	25,58	13,04

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań.

W odniesieniu do gmin górskich na uwagę zasługuje fakt, iż w większym stopniu aniżeli w gminach ze specyficznymi utrudnieniami podejmowano działania podnoszące świadomość ekologiczną i realizowano inwestycje związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Z pewnością duży wpływ na taki wynik miały doświadczenia wynikające z odkrycia wód geotermalnych na tym terenie.

3. Obszary prawnie chronione w rozwoju zrównoważonym

Bardzo ważne z punktu widzenia środowiska przyrodniczego i jego ochrony, ale również możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego badanego obszaru, było py-

³ A. Czudec, B. Grzebyk, *Cechy kapitału ludzkiego na obszarach górskich*, Acta Agraria Et Silvestria, Series Agraria vol. XLVI/2, Oddział PAN, Kraków 2006.

Tabela 4. Znaczenie obszarów prawnie chronionych dla rozwoju gminy w opinii samorządowców (% wskazań)

Wyszczególnienie	Skala znaczenia* w gminach											
	razem			górkich			ze specyficznymi utrudnieniami					
	duże	średnie	małe	duże	średnie	małe	duże	średnie	małe			
Ograniczają rozwój budownictwa mieszkaniowego (steci osiedleńczej)	10,11	15,73	39,32	8,99	6,74	16,85	1,12	8,99	22,47			
Występują szkody w działalności rolniczej (dzika zwierzyna)	14,6	21,35	25,84	5,61	8,99	14,61	8,99	12,36	11,23			
Ograniczają eksploatację zasobów naturalnych	14,6	10,11	38,20	8,99	3,37	17,98	5,61	6,74	20,22			
Zwiększają atrakcyjność turystyczną (napływ turystów)	32,58	26,97	12,36	15,73	11,24	8,99	16,85	15,73	3,37			
Poprawiają jakość środowiska naturalnego	29,22	26,96	8,99	14,61	13,48	4,50	14,61	13,48	4,49			
Tworzą korzystne warunki zdrowotne dla mieszkańców	25,84	25,84	14,61	13,48	13,48	5,62	12,36	12,36	8,99			
Zwiększają atrakcyjność rezydencyjną (napływ ludności z zewnątrz)	10,11	21,35	33,70	7,86	11,24	11,23	2,25	10,11	22,47			
Są źródłem dochodów z tytułu posiadania obszarów prawnie chronionych (opłaty klimatyczne, parkingi...)	2,25	11,23	48,34	2,25	10,11	18,00	0,00	1,12	30,34			
Dają preferencje przy składaniu wniosków na realizację programów unijnych	2,25	13,48	33,70	2,25	8,99	13,48	0,00	4,49	20,22			

* Skala znaczenia od 3 do 1, przy czym 3 – duże, 2 – średnie, 1 – małe.

Źródło: obliczenia własne na podstawie badań.

tanie o znaczenie obszarów prawnie chronionych (tab. 4). W opinii samorządowców duża ich rola związana jest ze: zwiększaniem atrakcyjności turystycznej (napływem turystów), poprawianiem jakości środowiska naturalnego i tworzeniem korzystnych warunków zdrowotnych dla mieszkańców. Małą natomiast rolę odgrywają w odniesieniu do: możliwości pozyskiwania dochodów z tytułu posiadania obszarów prawnie chronionych (np. opłaty klimatyczne, parkingi) i ograniczeń w rozwoju budownictwa mieszkaniowego (sieci osiedleńczej). Zdaniem samorządowców występowanie obszarów prawnie chronionych w ich gminie w małym stopniu przyczynia się do zwiększania atrakcyjności rezydencyjnej (napływ ludności z zewnątrz) i preferencji przy składaniu wniosków na realizację programów unijnych.

4. Podsumowanie

Reasumując, należy wskazać, iż przedstawiciele samorządów terytorialnych badanych gmin doskonale znają rolę poszczególnych elementów środowiska przyrodniczego w rozwoju społeczno-gospodarczym. Dlatego też gminy, których są reprezentantami, podejmują odpowiednie działania, aby to środowisko chronić, łącznie z kształtowaniem świadomości ekologicznej wśród mieszkańców. Zdaniem samorządowców duże znaczenie w rozwoju mają narzędzia polityki rolnej wobec tych obszarów, jakimi są np. dopłaty do gospodarstw z tytułu zaliczenia gminy do ONW. Stanowi to potwierdzenie tezy, iż o skuteczności realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego na obszarach ONW poza czynnikiem przyrodniczym decydują jeszcze dwa: społeczny i gospodarczy.

Literatura

- Czudec A., Grzebyk B., *Cechy kapitału ludzkiego na obszarach górskich*, Acta Agraria Et Silvestria, Series Agraria vol. XLVI/2, Oddział PAN, Kraków 2006.
Ustawa *Prawo ochrony środowiska* (DzU 2001 nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

THE SELF-GOVERNMENT ACTIVITY FOR NATURAL ENVIRONMENT IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary

The analysis of a survey conducted in communities with less favoured areas (LFA) of 3 voivodships (małopolskie, śląskie, podkarpackie), among 89 self-government activities is presented in the

paper. The respondents had been evaluating the meaning of natural environment in sustainable development. The survey result is that elements of natural environment are the main factors of socio-economic development. Environment protection causes many problems in realizing the community development strategy but large percentage of them undertook working just in this direction between 2000 and 2007. About 80% of communities invested in sewages cleaning, the next was ecological education and wastes segregation. Environment investment monitoring and dangerous wastes recycling were undertaken on a smaller scale.