

**Znaczenie instytucji
w procesie wdrażania
zrównoważonego
rozwoju rolnictwa
i obszarów wiejskich**



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

Znaczenie instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

Redakcja naukowa

dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. nadzw. IERiGŻ-PIB

Autorzy:

prof. dr hab. Adam Czudec – Uniwersytet Rzeszowski

dr Marcin Gospodarowicz – IERiGŻ-PIB

dr hab. Ryszard Kata, prof. nadzw. Uniwersytetu Rzeszowskiego

dr hab. Danuta Kołodziejczyk, prof. nadzw. IERiGŻ-PIB

mgr inż. Danuta Lidke – IERiGŻ-PIB

dr inż. Dariusz Łaguna – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski



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

Warszawa 2014

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 była ocena znaczenia instytucji we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Recenzent

prof. dr hab. Barbara Kutkowska, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Opracowanie komputerowe

Danuta Lidke

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-520-8

*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

Wprowadzenie	7
I. Znaczenie instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rolnictwa	10
Wstęp	10
1. Cechy ekonomiczne gospodarstw wdrażających różne formy zrównoważonego rolnictwa	12
2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju rolnictwa a wykorzystanie zasobów i realizacja celów gospodarowania (w opinii respondentów).....	18
3. Wsparcie zrównoważonego rozwoju rolnictwa – przesłanki, instrumenty i struktura	21
4. Bariery we wdrażaniu instrumentów zrównoważonego rozwoju rolnictwa.....	33
5. Rola instytucji we wspieraniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa	40
Podsumowanie	53
II. Ocena znaczenia instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich	56
Wstęp	56
1. Instytucjonalne uwarunkowania wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich	59
1.1. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w kontekście realizacji polityki spójności terytorialnej	59
1.2. Instytucjonalny wymiar procesu wdrażania zrównoważonego rozwoju	64
2. Instytucje/organizacje działające na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim	69
2.1. Ocena regionalnych i ponadlokalnych instytucji/organizacji	69
2.2. Ocena lokalnych instytucji/organizacji – w świetle badań empirycznych.....	73
2.2.1. Charakterystyka badanych gmin pod względem głównych uwarunkowań zrównoważonego rozwoju.....	73
2.2.2. Działalność gmin i lokalnych organizacji na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju w świetle badań ankietowych	78
Podsumowanie i wnioski	86

III. Znaczenie instytucji w kształtowaniu ładu przestrzennego w koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego	94
Wstęp	94
1. Ład przestrzenny w polityce samorządu gminnego.....	95
2. Rola urbanisty (projektanta) w kształtowaniu ładu przestrzennego obszarów wiejskich	103
3. Rola instytucji uzgadniających i opiniujących dokumenty planistyczne	106
Podsumowanie	110

Wprowadzenie

Temat zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest dość często podejmowany w literaturze ekonomicznej (m.in. Bołtmiuk 2011, Zegar 2012, Bołtmiuk i Kłodziński, red. 2011, Rogall 2010, Borys 2003, Stanny i Czarnecki 2011, Wilkin red. 2003). Brak jest jednak opracowań poświęconych wdrażaniu tej koncepcji w przestrzeni wiejskiej. Koncepcji, która w swoich założeniach jednakowo traktuje rozwój w aspekcie ekonomicznym, społecznym i ekologicznym oraz poszukuje optymalnych proporcji między nimi. Założenia te powstały wraz ze wzrostem zainteresowania społeczeństwa zagrożeniami występującymi w środowisku przyrodniczym, narastającymi w wyniku podejmowanych działań w sferze ekonomicznej i społecznej. Chodziło o poszukiwanie rozwiązań, które by zapobiegały tym niekorzystnym zjawiskom w środowisku przyrodniczym. Jest oczywiste, że takie podejście do rozwoju przestrzeni wiejskiej może zapewnić tylko sprawnie funkcjonujący system instytucjonalny od szczebla unijnego po szczebel lokalny, który dotyczy instytucji/organizacji funkcjonujących na danym obszarze oraz 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.

Wieloaspektowość koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich stwarza wiele problemów już na etapie programowania¹, a jeszcze więcej na etapie jej wdrażania. Za wdrażanie większości decyzji dotyczących zrównoważonego rozwoju podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym odpowiedzialne są przede wszystkim władze samorządowe na poziomie regionalnym i lokalnym. Jednak skala poszczególnych problemów związanych ze zrównoważonym rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich wymaga zintegrowanego podejścia instytucji działających na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, które usprawniają mechanizm wdrażania nakreślonych projektów i kierują go na osiągnięcie konkretnych celów. Dlatego wdrażanie tego procesu wymaga współpracy i koordynacji działań rozmaitych instytucji wspierających rolnictwo i obszary wiejskie. W opracowaniu przedmiotem zainteresowania były głównie instytucje działające w bliskim otoczeniu rolnictwa i obszarów wiejskich, a główne pytanie badawcze dotyczyło tego, w jakim stopniu proces wdrażania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest determinowany przez lokalny układ instytucjonalny. Analiza instytucji została przeprowadzona na dwóch poziomach: form działania i form organizacyjnych. Takie ujęcie dało możliwość przedstawienia w szerokim zakresie funkcjonowania układu instytucjonalnego oraz wskazania takich wzorców instytucjonalizacji przestrzeni wiejskiej, które sprzyjałyby wdrażaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

¹ Szerzej problem ten został przedstawiony w nr. 85 z 2013 r. i nr. 104 z 2014 r. serii Program Wieloletni 2011-2014, IERiGŻ PIB.

Przedstawione powyżej argumenty stanowią przesłanki uzasadniające podjęcie problematyki „oceny tych instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju”. Celem badawczym niniejszego opracowania jest ocena znaczenia instytucji we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Cel poznawczy opracowania – to przedstawienie procesu wdrażania zrównoważonego rozwoju, jako ważnego stymulatora rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Realizację powyższych celów zawarto w trzech rozdziałach opracowania. W pierwszym rozdziale, pt. „Znaczenie instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rolnictwa”, oceniono proces wdrażania zrównoważonego rozwoju rolnictwa w gospodarstwach rodzinnych oraz określono znaczenie instytucji w tym procesie. Znaczenie instytucji w procesie zrównoważenia rolnictwa zostało przedstawione w dwóch ujęciach: po pierwsze jako dostarczanie informacji na temat uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych związanych z funkcjonowaniem rolnictwa, a także monitorowanie przebiegu tego procesu, po drugie przez pryzmat bezpośrednich relacji rolników z instytucjami. W tym celu wykorzystano w szerokim zakresie literaturę przedmiotu, ustawodawstwo dotyczące funkcjonowania instytucji w poszczególnych strukturach oraz materiał statystyczny Urzędu Statystycznego w Rzeszowie i badania ankietowe. Badania ankietowe zostały przeprowadzone w 131 losowo wybranych gospodarstwach w regionie podkarpackim. W 72 spośród nich wdrażano pakiety programu rolnośrodowiskowego, a w pozostałych realizowano inne formy zrównoważonego rolnictwa. Badania ankietowe gospodarstw rolnych pozwoliły również wskazać instytucjonalne bariery we wdrażaniu instrumentów zrównoważonego rozwoju rolnictwa.

W rozdziale drugim, podejmując kwestię znaczenia instytucji we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, poruszono dwa zagadnienia: (1) funkcjonowania układu instytucjonalnego i (2) jak układ instytucjonalny wpływa na wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. W pierwszym przedstawiono otoczenie instytucjonalne i struktury organizacyjne na poszczególnych poziomach administracyjnych oraz ich wzajemne dostosowanie. Ma to istotne znaczenie dla jednostek wdrażających koncepcję zrównoważonego rozwoju tych obszarów. W ramach drugiego zagadnienia oceniono znaczenie instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Analizę oparto na badaniach empirycznych przeprowadzonych w 39 wybranych gminach woj. warmińsko-mazurskiego i 25 organizacjach działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Badania te pozwoliły ocenić działania tych instytucji/organizacji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i zidentyfikować instytucjonalne słabości i bariery wdrażania tej koncepcji.

W ostatnim rozdziale przedstawiono znaczenie instytucji w kształtowaniu ładu przestrzennego jako ważnego aspektu zrównoważonego rozwoju przestrzeni wiejskiej. Z uwagi na to, że podstawowym dokumentem określającym politykę przestrzenną gmin jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przeprowadzono badania dotyczące zdefiniowania „ładu przestrzennego” w tym dokumen-

cie. Zagadnienie analizowano w oparciu o metodę dokumentacji (analiza podstawowego dokumentu planistycznego), co pozwoliło określić znaczenie instytucji samorządowej w kształtowaniu ładu przestrzennego – przyjmując za podstawę swoich działań ideę zrównoważonego rozwoju.

Każdy rozdział podkreśla neoendogenne podejście do wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju przestrzeni wiejskiej, opierając się na lokalnych instytucjach i mechanizmach ich funkcjonowania, ale uzupełnianych przez instytucje ponadlokalne. Zauważono, że zakres poruszanych zagadnień w ramach zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich zmienia się pod wpływem nie tylko decyzji politycznych, lecz także realnych uwarunkowań, w których ten proces jest wdrażany. Przedstawione w opracowaniu badania doprowadziły do identyfikacji mechanizmów oraz barier instytucji działających na rzecz wdrażania procesów zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w danym okresie i na danym obszarze. Rezultaty skłaniają do ogólnego wniosku, że w polityce rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich mającej na celu zrównoważony rozwój, podejście do obszarów wiejskich powinno mieć charakter indywidualny uwzględniający ich specyfikę, potencjał i atuty. A sposobem na przyspieszenie wdrażania zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest wzmocnienie roli planowania przestrzennego i dopasowanie instrumentów planistycznych do współczesnych wyzwań gospodarczych, społecznych i środowiskowych – z orientacją na funkcjonalność obszarów.

I. Znaczenie instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rolnictwa

Wstęp

Problematyka zrównoważonego rolnictwa jest w coraz szerszym zakresie podejmowana w literaturze ekonomicznej, przy czym głównie akcentowana jest najczęściej potrzeba dbałości o zasoby środowiska przyrodniczego. Jest to uzasadnione przede wszystkim negatywnymi skutkami oddziaływania industrialnego modelu rolnictwa na środowisko, głównie przez zanieczyszczenie gleb i wód środkami produkcji pochodzenia chemicznego. Jednakże koncentrowanie uwagi wyłącznie na aspekcie środowiskowym i pomijanie ładu ekonomicznego oraz społecznego jest bliskie koncepcji ekorozwoju, natomiast nie odpowiada podstawowym założeniom zrównoważonego rozwoju opartego na trzech głównych filarach, tj. ładzie ekonomicznym, społecznym i środowiskowym².

Jako jeden z podstawowych warunków wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju należy zatem uznać równoprawne traktowanie każdego z trzech jej składników, przy czym zrównoważony rozwój jest tu rozumiany jako proces ciągłego poszukiwania optymalnych proporcji między celami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi³. Należy przy tym podkreślić, że jednym z podstawowych założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju jest mocne akcentowanie potrzeby uwzględniania oczekiwań rozwojowych i prośrodowiskowych nie tylko obecnego, ale także przyszłych pokoleń. Rozwój zrównoważony nie może zatem prowadzić jedynie do poprawy warunków życia obecnego pokolenia, ale powinien zapewniać dostęp do zasobów także kolejnym pokoleniom.

Interdyscyplinarność i wieloaspektowość koncepcji zrównoważonego rolnictwa powodują pojawianie się różnych problemów na etapie oceny jej wdrażania, bo ocena taka wymaga posługiwania się miarami, które pozwalają określić skalę i zakres wdrażania zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem każdej z jego sfer, a ponadto – na różnych poziomach – od szczebla pojedynczego gospodarstwa rolnego po rolnictwo jako sektor gospodarki krajowej czy globalnej. Poza tym efekty wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju rolnictwa są silnie powiązane z aktywnością różnych instytucji działających w otoczeniu sektora żywnościowego, zwłaszcza zaś tych, których zadania są skoncentrowane na wspieraniu produkcyjnych i pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa.

Ze względu na wspomnianą wieloaspektowość, a także na brak prostych miar oceny procesu wdrażania zrównoważonego rozwoju rolnictwa, mało jest prac naukowych dotyczących tego zagadnienia. Równocześnie jednak ekonomiczne i społeczne

² T. Borys, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa – Białystok, 2005, s. 50-51.

³ L. Maxey, *Can we sustain sustainable agriculture? Learning from small scale producer – suppliers in Canada and the UK*, "The Geographical Journal", vol. 172, nr 3, 2006, s. 230-244.

znaczenie tego procesu, w tym angażowanie w dynamizowanie jego rozwoju znaczących środków publicznych, uzasadnia potrzebę podejmowania prób oceny uwarunkowań, a także zakresu i efektów jego wdrażania.

Uwzględniając powyższe okoliczności, jako cele badań przyjęto:

- ocenę wdrażania zrównoważonego rozwoju rolnictwa w gospodarstwach rodzinnych, tj. na poziomie pojedynczych podmiotów gospodarczych;
- określenie roli instytucji w procesie wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolnych.

Przyjęto założenie, że realizacja tak sformułowanych celów pozwoli z jednej strony na zdiagnozowanie najważniejszych czynników wpływających na podejmowanie i realizowanie przez rolników zasad zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolnych, z drugiej zaś stworzy podstawy do zidentyfikowania roli otoczenia instytucjonalnego we wdrażaniu procesu zrównoważonego rozwoju. Ocena roli instytucji jest tu szczególnie ważna, bo ani inicjowanie tego procesu, ani jego upowszechnianie nie może się odbywać bez aktywnej roli różnych instytucji, ze względu na niedoskonałość mechanizmu rynkowego w sferze dbałości o zasoby środowiska przyrodniczego. W tych okolicznościach rola instytucji powinna polegać na dostarczaniu rolnikom informacji na temat uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych związanych z funkcjonowaniem zrównoważonego rolnictwa, a także na monitorowaniu przebiegu tego procesu i wynagradzaniu rolników za dostarczanie społeczeństwu dóbr publicznych w postaci walorów przyrodniczych i krajobrazowych, przez wypełnianie przez gospodarstwa rolne ważnych funkcji pozaprodukcyjnych.

Materiał empiryczny zgromadzono w drodze ankietyzacji gospodarstw rolnych w województwie podkarpackim, korzystających z różnych instrumentów wspierania zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Badania przeprowadzono w 2014 roku na próbie 131 losowo dobranych gospodarstw, w tym 72 spośród nich wdrażały pakiety programu rolnośrodowiskowego (PRŚ), a pozostałe realizowały inne formy zrównoważonego rolnictwa (gospodarowanie na terenach ONW, zalesianie gruntów, podejmowanie działalności pozarolniczej). Ankietowane gospodarstwa rolne położone były na terenie 58 gmin województwa podkarpackiego, reprezentujących wszystkie subregiony Podkarpacia (tj. subregion tarnobrzeski, rzeszowski, krośnieński i przemyski).

W rolnictwie rozdrobnionym agrarnie, które jest charakterystyczne dla regionu podkarpackiego, jak w soczewce skupia się większość problemów dotyczących całej rolnictwo w Polsce. Można zatem sądzić, iż wnioski z badań, dotyczące w szczególności barier we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa i roli instytucji w tych procesach, będą przydatne także dla diagnozy tych problemów w innych regionach kraju. Istotne jest również to, iż makroregion rolnictwa rozdrobnionego jest szczególnie predysponowany do podążania ścieżką zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Wynika to z walorów środowiska przyrodniczego (mnogość obszarów chronionych, walory krajobrazowe), trudnych warunków gospodarowania na wielu obszarach, rozdrobnienia struktury agrarnej, uwarunkowań społecznych na wsi (przeludnienie agrarne, bezrobocie i migracje zarobkowe, a z drugiej strony relatywnie korzystna struktura wiekowa i struk-

tura wykształcenia ludności rolniczej) oraz dominacji rodzinnych gospodarstw rolniczych, które są „fundamentem” zrównoważonego rolnictwa.

1. Cechy ekonomiczne gospodarstw wdrażających różne formy zrównoważonego rolnictwa

Jednym z elementów oceny wdrażania zrównoważonego rolnictwa powinna być analiza zasobów czynników wytwórczych gospodarstw rolnych, bo możliwości i efekty realizowania różnych form zrównoważonego rolnictwa mogą być zależne od ilości i jakości zasobów ziemi, pracy czy kapitału, a także od proporcji między tymi zasobami. Powstaje zatem pytanie, czy badane gospodarstwa wdrażające koncepcję zrównoważonego rozwoju są typowe dla całej populacji gospodarstw rolnych, czy też istotnie różnią się swoimi zasobami od przeciętnego gospodarstwa rolnego w regionie. W poszukiwaniu odpowiedzi przeprowadzono analizę zasobów ziemi badanych gospodarstw (tab. 1).

Tabela 1. Zasoby ziemi badanych gospodarstw

Wyszczególnienie	j.m.	Gospodarstwa		
		ogółem	stosujące pakiety PRŚ	korzystające z innych działań
Powierzchnia ogólna gospodarstw				
- średnia	ha	19,0	28,3	10,1
- odchylenie standardowe		28,3	34,9	15,5
- współczynnik zmienności <i>V</i>	%	148,7	123,2	152,6
- kwartył Q1	ha	3,8	6,0	3,2
- mediana		7,1	15,3	4,7
- kwartył Q3		20,3	32,9	8,4
Grunty leśne w pow. ogółem	%	9,2	8,9	10,9
Obszar UR gospodarstwa				
- średnia	ha	17,9	26,6	9,5
- odchylenie standardowe		27,4	33,7	15,3
- współczynnik zmienności <i>V</i>	%	153,2	126,7	160,8
- kwartył Q1	ha	3,4	5,3	3,0
- mediana		6,2	14,3	4,0
- kwartył Q3		18,5	32,5	7,3
Udział TUZ w powierzchni UR gospodarstwa	%	26,2	30,1	15,8
Gospodarstwa dzierżawiące grunty obce	%	47,3	65,6	29,8
- średnia pow. dzierżawiona	ha	15,6	18,3	8,8
- współczynnik zmienności <i>V</i>	%	142,6	138,9	107,9
- średnia pow. gosp. dzierżawiących grunty	ha	31,0	37,2	17,8
Przeciętny udział gruntów dzierżawionych w powierzchni ogólnej	%	43,6	42,0	46,7
- współczynnik zmienności <i>V</i>	%	55,7	60,3	41,2
Odsetek gosp. oddających własne grunty w obce użytkowanie	%	3,8	-	7,5

Źródło: badania własne.

Badane gospodarstwa charakteryzują się relatywnie dużymi zasobami ziemi, przy czym powierzchnia ogólna gospodarstw realizujących program rolnośrodowiskowy jest blisko trzykrotnie większa od powierzchni pozostałych gospodarstw wdrażających różne formy zrównoważonego rolnictwa. Oznacza to, że wdrażanie zrównoważonego gospodarowania odbywa się głównie w gospodarstwach większych obszarowo (dla porównania, powierzchnia użytków rolnych w przeciętnym gospodarstwie indywidualnym na Podkarpaciu w 2010 roku wynosiła 4,1 ha). Należy przy tym zauważyć duże zróżnicowanie powierzchni badanych gospodarstw w każdej z wydzielonych grup, o czym świadczą wysokie współczynniki zmienności. Nie ma natomiast większych różnic, gdy chodzi o udział gruntów leśnych w powierzchni badanych gospodarstw, bo kształtuje się on na poziomie 9-10%. Pod tym względem badane gospodarstwa są podobne do przeciętnego gospodarstwa rolnego na Podkarpaciu, bo wskaźnik udziału lasów i gruntów leśnych w strukturze użytkowania ziemi w gospodarstwach indywidualnych w tym województwie wynosił w 2010 roku 9,6%. Wszystko to prowadzi do wniosku, że wdrażanie zrównoważonego rozwoju jest tu skoncentrowane głównie w gospodarstwach z relatywnie dużymi zasobami ziemi rolniczej, a to z kolei oznacza, że typowe dla Podkarpacia gospodarstwa, charakteryzujące się małymi zasobami ziemi, uczestniczą w tym procesie w stosunkowo niewielkim stopniu.

Jedną z cech zrównoważonego rolnictwa jest wielokierunkowość produkcji w gospodarstwach rolnych, pozwalająca utrzymywać optymalne proporcje między produkcją roślinną i chowem zwierząt. Miarą takiej równowagi może być zróżnicowanie gatunków pogłowia zwierząt, a także umiarkowana wysokość obsady zwierząt w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych. Dane liczbowe ilustrujące stan chowu zwierząt w badanych gospodarstwach podano w tabeli 2.

W badanej próbie największa liczba gospodarstw prowadziła chów bydła, nieco mniejszy odsetek gospodarstw zajmował się chowem trzody chlewnej, natomiast chów owiec miał znaczenie marginalne. Generalnie jednak intensywność chowu zwierząt była niska, bo przeciętny wskaźnik chowu zwierząt w sztukach dużych w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych mieścił się w granicach 0,65-0,75.

Wyższa obsada zwierząt, a także większy odsetek gospodarstw prowadzących chów były w grupie wdrażającej różne pakiety programu rolnośrodowiskowego, natomiast gospodarstwa realizujące inne formy zrównoważonego rolnictwa charakteryzowały się niższą intensywnością chowu zwierząt. Poza tym symptomatyczny jest bardzo wysoki odsetek gospodarstw posiadających w strukturze użytków rolnych trwałe użytki zielone, ale nieprowadzących chowu zwierząt. Dotyczy to obu wydzielonych grup gospodarstw, ale więcej takich przypadków jest w grupie realizującej inne formy zrównoważonego rolnictwa niż program rolnośrodowiskowy. Może to świadczyć o niezachowaniu proporcji między strukturą produkcji roślinnej i zwierzęcej w znaczącej grupie badanych gospodarstw, co można traktować jako niespełnianie przez te gospodarstwa jednego z podstawowych kryteriów zrównoważonego rolnictwa.

Tabela 2. Chów zwierząt w badanych gospodarstwach

Wyszczególnienie	j.m.	Gospodarstwa		
		ogółem	stosujące pakiety PRŚ	korzystające z innych działań
Pogłowie zwierząt gospodarskich (stan średni w ciągu roku)				
krowy mleczne	szt.	6	7	4
cielęta		3	4	2
jałówki, byczki		3,5	4,5	1
lochy hodowlane		3	3	2,5
tuczniaki		65	95	17
prosięta		15	11	18
konie		1,5	1,5	1,5
owce		54	78	5
Średnia obsada w SD	SD	10,1	13,6	4,6
- współczynnik zm. V	%	175,0	157,8	114,4
SD na ha UR	SD	0,7	0,74	0,65
- współczynnik zm. V	%	155,4	151,6	161,7
Odsetek gosp. przekraczających obsadę 1,5 SD/ha	%	3,1	4,6	1,5
Odsetek gospodarstw utrzymujących zwierzęta gospodarskie				
krowy mleczne	%	22,1	26,6	17,9
cielęta		12,2	14,1	10,4
jałówki, byczki		13,0	18,8	7,5
lochy hodowlane		9,2	10,9	7,5
tuczniaki		19,8	25,0	14,9
prosięta		9,2	9,4	9,0
konie		5,3	7,8	3,0
owce		2,3	3,1	1,5
Ogółem	%	37,4	46,9	28,4
Gospodarstwa posiadające TUZ bez zwierząt gospodarskich	%	39,7	32,8	46,3
- bez przeżuwaczy		45,8	39,0	52,3

Źródło: badania własne.

Należy przy tym zauważyć, że całe podkarpackie rolnictwo charakteryzuje się słabo rozwiniętym chowem zwierząt gospodarskich na tle innych regionów w Polsce. Jak wynika z danych Powszechnego Spisu Rolnego, w 2010 roku na Podkarpaciu było 16,8 sztuk bydła w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych⁴, podczas gdy wskaźnik dla całej Polski wynosił w tym samym roku 37,2⁵. Ponadto w 2010 roku gospodarstw

⁴ *Charakterystyka gospodarstw rolnych w województwie podkarpackim – Powszechny Spis Rolny 2010*, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2012, s. 161.

⁵ B. Głębocki (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa – Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa, 2014, s. 335.

prowadzących chów bydła było w województwie podkarpackim o 59,6% mniej niż w 2002 roku, przy czym 74,3% gospodarstw posiadało nie więcej niż dwie sztuki, a jedynie 3,9% miało 10 i więcej sztuk bydła. W latach 2002-2010 pogłowie bydła zmniejszyło się o 41,5%. Podobna tendencja wystąpiła w przypadku trzody chlewnej.

Można zatem przyjąć, że niska intensywność chowu zwierząt i wysoki odsetek gospodarstw bez zwierząt gospodarskich charakteryzują nie tylko badane gospodarstwa wdrażające różne formy zrównoważonego rozwoju, ale całe podkarpackie rolnictwo.

Ważnym kryterium w ocenie wdrażania zrównoważonego rolnictwa jest skala korzystania przez gospodarstwa rolne ze środków produkcji pochodzenia przemysłowego (nawozy mineralne, środki ochrony roślin). Kryterium to ma przede wszystkim związek z oddziaływaniem produkcji rolniczej na środowisko przyrodnicze, bo wysokie dawki nawożenia mogą być źródłem zanieczyszczenia, a w skrajnych przypadkach także degradacji środowiska przyrodniczego. Jednocześnie jednak rezygnacja ze stosowania środków chemicznych może prowadzić do pogorszenia sytuacji dochodowej gospodarstw (poza gospodarstwami ekologicznymi), bo wiąże się ze zmniejszeniem produktywności ziemi i wydajności pracy. Z tego względu ważne jest poszukiwanie równowagi między celami dochodowymi rodzin rolniczych i względami ochrony środowiska przyrodniczego. Dane liczbowe ilustrujące poziom nawożenia w badanych gospodarstwach przedstawiono w tabeli 3.

Wskaźniki ilustrujące poziom nawożenia mineralnego i organicznego w badanych gospodarstwach uzasadniają tezę o ekstensywnym gospodarowaniu. Świadczą o tym niskie dawki nawożenia, a także niezbyt wysoki odsetek gospodarstw stosujących nawożenie mineralne i organiczne, a przede wszystkim znikomy odsetek gospodarstw przekraczających normy zużycia azotu. Poziom nawożenia mineralnego w badanych gospodarstwach był niższy od przeciętnego w województwie podkarpackim, bo jak wynika z Powszechnego Spisu Rolnego, przeciętne nawożenie w podkarpackim rolnictwie wynosiło w 2010 roku 121,7 kg NPK/1 ha UR⁶ (w badanych gospodarstwach – 110,2 kg NPK). Należy przy tym zauważyć, że poziom nawożenia mineralnego na Podkarpaciu stanowił zaledwie 55,5% przeciętnego krajowego zużycia NPK/1 ha UR. Można na tej podstawie sformułować wniosek o małym dochodotwórczym znaczeniu stosowania nawożenia przez badane gospodarstwa, natomiast niski poziom nawożenia mineralnego i organicznego powinien mieć pozytywny wpływ na stan środowiska przyrodniczego.

O ile poziom nawożenia mineralnego i organicznego w badanych gospodarstwach był niski, to stosowanie środków ochrony roślin było wysokie, o czym świadczy kwota rocznych wydatków na ochronę roślin w przeciętnym gospodarstwie, a także dość powszechne ich stosowanie (w ok. 80% gospodarstw). Jest to wysoki wskaźnik na tle całego podkarpackiego rolnictwa, bo jak wynika z PSR 2010, spośród gospodarstw prowadzących działalność rolniczą tylko 43,7% z ogólnej ich liczby stosowało przynajmniej jeden ze środków ochrony roślin⁷. Trzeba przy tym zauważyć, że nie ma pod tym

⁶ *Charakterystyka gospodarstw rolnych...* op. cit. s. 42.

⁷ *Charakterystyka gospodarstw rolnych...* op. cit. s. 43.

względem dużych różnic między wydzielonymi grupami badanych gospodarstw, nie ma także dużego wewnętrznego zróżnicowania w ramach każdej z dwóch grup, o czym świadczą relatywnie niskie współczynniki zmienności. Inaczej jest w przypadku nawożenia mineralnego, gdzie widoczne są znaczne różnice w stosowaniu dawek nawozowych między gospodarstwami.

Tabela 3. Poziom nawożenia i wydatki na ochronę roślin w gospodarstwach wdrażających różne formy zrównoważonego rolnictwa

Wyszczególnienie	j.m.	Gospodarstwa		
		ogółem	stosujące pakiety PRŚ	korzystające z innych działań
Przeciętne zużycie nawozów sztucznych:				
A/ azotowe (średnia)	t/ha UR	1,36	2,2	0,8
- wsp. zm. V	%	173,1	140,1	180,7
B/ fosforowe (średnia)	t/ha UR	0,65	0,8	0,6
- wsp. zm. V	%	218,3	150,4	260,4
C/ potasowe (średnia)	t/ha UR	0,95	1,3	0,8
- wsp. zm. V	%	168,7	142,8	180,3
D/ inne (mieszane, wieloskładnikowe)	t/ha UR	0,24	0,3	0,2
- wsp. zm. V	%	199,0	166,6	215,3
Gospodarstwa stosujące:				
- wapnowanie gleb (w 2013 r.)	%	3,8	3,2	4,5
- nawozy sztuczne NPK ogółem	%	71,8	68,7	74,6
Przeciętna dawka NPK	kg/ha	110,2	72,5	116,8
- wsp. zm. V	%	98,5	85,6	67,2
Gospodarstwa zużywające co najmniej 150 kg NPK/ha	%	10,7	6,2	14,9
- co najmniej 100 kg NPK/ha		19,8	12,5	26,9
Gospod. stosujące nawożenie organiczne ogółem	%	60,3	68,7	49,3
- w tym używające obornika		58,0	67,2	49,3
- gnojowicy		13,7	15,6	12,0
Przeciętne zużycie obornika	t/ha	15,4	16,2	14,3
- wsp. zm. V	%	66,0	65,2	66,1
Gospodarstwa przekraczające normy zużycia azotu	%	4,5	6,2	3,0
Roczne wydatki na środki ochrony roślin w zł ha UR				
- średnia	zł	151,6	167,1	136,7
- odch. standardowe		118,6	120,1	115,3
- wsp. zm. V	%	78,3	71,9	84,3
- kwartył Q1	zł	50,4	76,1	30,4
- mediana		141,7	160,9	135,1
- kwartył Q3		239,4	263,2	214,7
Gospodarstwa używające środki ochrony roślin	%	79,4	82,8	76,2

Źródło: badania własne.

Wybór profilu działalności gospodarstwa rolnego, w tym także zakres wdrażania koncepcji zrównoważonego rolnictwa pozostaje w decyzji użytkowników gospodarstw, a ich cechy, takie jak wiek, wykształcenie czy staż w prowadzeniu gospodarstwa mogą mieć istotne znaczenie przy dokonywaniu takiego wyboru. Szczegółowe dane na ten temat podano w tabeli 4.

Tabela 4. Społeczno-demograficzne cechy użytkowników badanych gospodarstw

Wyszczególnienie	j.m.	Gospodarstwa		
		ogółem	stosujące pakiety PRŚ	korzystające z innych działań
Liczebność grupy	szt %	131 100,0	72 55,0	67 51,1
Przeciętny wiek użytkownika	lata	45	47	44
- odch. stad. standardowe		11,9	11,1	12,5
- <i>wsp. zm. V</i>	%	26,4	23,7	28,5
- kwartył Q1	lata	35,5	38	34,5
- mediana		46	48,5	41
- kwartył Q3		56	57	54
Płeć użytkownika	%			
- kobiety		28,2	23,4	32,8
- mężczyźni		71,8	76,6	67,2
Wykształcenie	%			
- podstawowe		4,6	4,7	4,5
- zasadnicze rolnicze		9,9	7,8	11,9
- zasadnicze nierolnicze		9,2	9,4	9,0
- średnie nierolnicze		12,2	18,8	6,0
- średnie rolnicze		19,8	23,4	16,4
- wyższe nierolnicze		16,8	10,9	22,4
- wyższe rolnicze		27,5	25,0	29,9
Wykształcenie co najmniej średnie	%	76,3	78,1	74,6
- rolnicze ogółem	%	57,3	56,3	58,2
- rolnicze średnie i wyższe	%	47,3	48,4	46,3
Odsetek użytkowników zatrudnionych:	%			
- tylko w gospodarstwie		34,4	39,1	29,9
- poza gospodarstwem		16,8	7,8	25,4
- praca zarobkowa i w gospodarstwie		38,2	39,1	37,3
- działalność pozarolnicza		2,3	4,7	0,0
- emeryt, rencista		8,4	9,4	7,5
Staż prowadzenia gospodarstwa (średnia)	lata	19	21,5	16
- odch. standardowe		11,2	9,8	11,9
- <i>wsp. zm. V</i>	%	59,8	45,7	73,4
- kwartył Q1	lata	10	15	6,5
- mediana		18	23,5	14
- kwartył Q3		30	30	25,5

Źródło: badania własne.

Rolnicy prowadzący gospodarstwa wdrażające zasady zrównoważonego rolnictwa to głównie mężczyźni w średnim wieku i mający duże doświadczenie w prowadzeniu gospodarstw. Są to cechy dość mocno odmienne od przeciętnego stanu w podkarpackim rolnictwie, gdzie jest wysoki odsetek kierujących gospodarstwem w wieku poprodukcyjnym, a ponadto zdecydowanie najwyższy w Polsce udział kobiet wśród kierujących gospodarstwem rolnym.

Z punktu widzenia wdrażania zasad zrównoważonego rolnictwa szczególnie istotny jest poziom wykształcenia rolników. Jak wynika z tabeli 4, w każdej z wydzielonych grup gospodarstw jest wysoki odsetek rolników z wyższym wykształceniem, a ponadto ponad połowa badanych ma wykształcenie rolnicze. Dla porównania w całym podkarpackim rolnictwie jedynie 9,6% rolników (kierujących gospodarstwem rolnym) miało w 2010 roku wykształcenie wyższe i był to wskaźnik gorszy od przeciętnego dla Polski (10,3%)⁸.

Można zatem stwierdzić, że ze względu na cechy zasobów pracy, badane gospodarstwa mają dobre warunki do wdrażania zrównoważonego rolnictwa, głównie z powodu relatywnie młodego wieku kierujących gospodarstwami, wieloletniego doświadczenia w prowadzeniu gospodarstw, a przede wszystkim w związku z wysokim poziomem przygotowania fachowego. Są to jednocześnie cechy, które nie są typowe dla przeciętnego gospodarstwa rolnego na Podkarpaciu.

2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju rolnictwa a wykorzystanie zasobów i realizacja celów gospodarowania (w opinii respondentów)

Wdrażanie zrównoważonego rolnictwa przez realizację celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych oznacza potrzebę dążenia do pełnego wykorzystania zasobów ziemi, pracy i kapitału, bo tylko wówczas możliwe jest osiągnięcie założonych priorytetów. Ocenę wykorzystania podstawowych zasobów badanych gospodarstw, w opinii ich użytkowników, przedstawiono w tabeli 5.

Jak wynika z powyższych danych, użytkownicy gospodarstw najwyżej oceniają wykorzystanie zasobów ziemi rolniczej (zdecydowanie najwyższy odsetek rolników wskazujących na pełne wykorzystanie tego zasobu). Znacznie słabsze jest wykorzystanie zasobów pracy, najslabsze zaś budynków inwentarskich. Wszystko to oznacza, że duża część gospodarstw wymaga restrukturyzacji w kierunku poprawy wykorzystania podstawowych zasobów. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem, w sytuacji niewykorzystania zasobów pracy i budynków inwentarskich, jest zwiększenie pogłowa zwierząt, co jest tym bardziej uzasadnione, że duża grupa badanych gospodarstw albo w ogóle nie prowadzi ich chowu, albo obsada zwierząt gospodarskich jest bardzo niska. Uwzględniając wszystkie scharakteryzowane wcześniej cechy ekonomiczne i społeczne gospodarstw, można przyjąć, że idące w takim kierunku zmiany służyłyby

⁸ B. Głębocki (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa...*, op. cit., s. 95.

bardziej efektywnemu wdrażaniu zasad zrównoważonego rolnictwa, bo wpływałyby na poprawę produktywności i dochodowości gospodarstw.

Tabela 5. Wykorzystanie zasobów czynników wytwórczych w badanych gospodarstwach (% jednostek)

Rodzaj zasobów	Zasoby ziemi	Zasoby pracy	Budynki inwentar- skie	Maszyny rolnicze
Gospodarstwa ogółem				
Zasoby są w pełni efektywnie wykorzystane	78,6	56,5	37,4	45,8
Są wykorzystane, ale nie w pełni efektywnie	12,2	24,4	29,8	29,8
Nie są w pełni wykorzystane	6,9	12,2	22,9	16,0
Istnieje potrzeba ich powiększenia (rozbudowy)	2,3	6,9	9,9	8,4
Gospodarstwa stosujące pakiety PRŚ				
Zasoby są w pełni efektywnie wykorzystane	82,8	53,1	37,5	45,3
Są wykorzystane, ale nie w pełni efektywnie	12,5	29,7	29,7	39,1
Nie są w pełni wykorzystane	4,7	6,3	17,2	9,4
Istnieje potrzeba ich powiększenia (rozbudowy)	0,0	10,9	15,6	6,3
Gospodarstwa korzystające z innych działań				
Zasoby są w pełni efektywnie wykorzystane	74,6	59,7	37,3	46,3
Są wykorzystane, ale nie w pełni efektywnie	11,9	19,4	29,9	20,9
Nie są w pełni wykorzystane	9,0	17,9	28,4	22,4
Istnieje potrzeba ich powiększenia (rozbudowy)	4,5	3,0	4,5	10,4

Źródło: badania własne.

Powstaje jednak pytanie o powody, dla których nie udaje się dotąd poprawić wykorzystania zasobów badanych gospodarstw. Można przyjąć, że działają tu dwie grupy przyczyn. Pierwsza z nich ma związek z niskim popytem na produkty rolnicze na Podkarpaciu, ze względu na słabo zorganizowaną bazę surowcową, co jest spowodowane zbyt małą liczbą silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych, mogących być partnerami dla zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego. W konsekwencji nawet większe obszarowo gospodarstwa mają słabe związki z rynkiem i nie wykorzystują w pełni swojego potencjału⁹.

Drugą możliwą przyczyną jest mała aktywność instytucji we wspieraniu rozwoju zrównoważonego rolnictwa. Chodzi tu nie tylko o instytucje udzielające wsparcia

⁹ A. Czudec (red.), *Strukturalne i przestrzenne uwarunkowania rozwoju podkarpackiego rolnictwa*, Wyd. FOSZE, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, 2013, s. 10-25.

finansowego, ale również o działania informacyjne, a także o pomoc w tworzeniu organizacji rolniczych (grupy producentów, stowarzyszenia itp.). Rola instytucji może być tu ważna także dlatego, że – jak wynika z opinii rolników – bardzo niewielki odsetek spośród nich dostrzega potrzebę dokonywania zmian w gospodarstwie przez powiększenie poszczególnych składników zasobów (szerzej na temat roli instytucji w dalszej części opracowania).

W tej sytuacji realizacja priorytetowych celów formułowanych przez rolników musi być utrudniona, ponieważ jako główny cel rolnicy stawiają kwestię dochodową (tab. 6).

Tabela 6. Priorytetowe cele badanych gospodarstw

Priorytetowe cele	Odsetek wskazań (%) na miejscu:			Wskazania ogółem (%)
	1-m	2-m	3-m	
• Uzyskanie satysfakcjonującego dochodu przy jak najniższych nakładach pracy	24,4	19,8	16,0	60,3
• Maksymalizacja dochodu pieniężnego	37,4	4,6	16,8	58,8
• Zapewnienie trwałości gospodarstwa	15,3	17,6	21,4	54,2
• Efektywne (pełne) wykorzystanie wszystkich zasobów gospodarstwa	13,0	16,0	14,5	43,5
• Samozaopatrzenie w produkty żywnościowe	18,3	9,9	15,3	43,5
• Poprawa stanu środowiska przyrodniczego	9,2	12,2	19,8	41,2
• Zdrowa (tradycyjna, ekologiczna żywność)	9,9	16,0	14,5	40,5
• Poprawa warunków i bezpieczeństwa pracy	9,2	10,7	16,8	36,6
• Inne	-	-	0,8	0,8

Źródło: badania własne.

Dla większości rolników podstawowy cel gospodarowania sprowadza się do uzyskania satysfakcjonującego dochodu, co oznacza, że priorytetowe znaczenie mają te czynniki, które bezpośrednio oddziałują na poziom dochodów i mają związek z ekonomicznym aspektem zrównoważonego rozwoju. Na dalszym miejscu wymieniane są cele mające wymiar społeczny, jak zapewnienie trwałości gospodarstwa i efektywne wykorzystanie jego zasobów. Podobne znaczenie mają cele związane z poprawą stanu środowiska przyrodniczego czy wytwarzanie produktów ekologicznych. W tym kontekście należy zauważyć, że główne cele formułowane przez rolników mogłyby być w pełni realizowane, gdyby bardziej efektywnie były wykorzystane zasoby gospodarstw.

Podsumowując tę część opracowania, można stwierdzić, że gospodarstwa objęte badaniem nie są typowe dla podkarpackiego rolnictwa, przede wszystkim ze względu na większe od przeciętnych zasoby ziemi rolniczej i wyższą jakość cech demograficzno-społecznych użytkowników gospodarstw. Potencjalnie mają one zatem warunki do realizowania celów ekonomicznych i konkurowania na rynku. Jednakże profil ich działalności i niska intensywność produkcji mogą świadczyć o wdrażaniu przez te gospodarstwa założeń zrównoważonego rolnictwa. Nie widać przy tym bardzo istotnych różnic między gospodarstwami realizującymi program rolnośrodowiskowy

a pozostałymi gospodarstwami wdrażającymi model zrównoważonego gospodarowania. Niski poziom nakładów i niska obsada zwierząt gospodarskich świadczą o priorytetowym traktowaniu aspektu środowiskowego, zaś niepełne wykorzystanie budynków, maszyn rolniczych i zasobów pracy wskazują na możliwość poprawy wskaźników produkcyjnych i dochodów tych gospodarstw.

3. Wsparcie zrównoważonego rozwoju rolnictwa – przesłanki, instrumenty i struktura

Akceptacja dla idei zrównoważonego rozwoju rolnictwa (a także szerzej obszarów wiejskich) staje się coraz powszechniejsza. W ślad za tym obserwujemy także coraz większą orientację wsparcia rolnictwa ze strony sektora publicznego w Unii Europejskiej w kierunku stymulowania rolnictwa zrównoważonego. W tym kontekście bierze się pod uwagę nie tylko interes środowiska przyrodniczego, ale także ład społeczny i ekonomiczny oraz interes przyszłych pokoleń, a zatem coraz powszechniej promuje się i wspiera koncepcję rolnictwa społecznie zrównoważonego. J.S. Zegar przywołuje wiele argumentów na rzecz konieczności realizacji takiej koncepcji w rolnictwie europejskim i szerzej w rolnictwie światowym. Ponadto wskazuje, iż istotnym kontekstem dla nowego modelu stały się, obok zrównoważenia, wielofunkcyjność rolnictwa i żywotność wsi¹⁰.

Pomimo wielu ważkich argumentów na rzecz koncepcji rolnictwa zrównoważonego, zarówno o charakterze teoretycznym, jak i praktycznym (coraz silniej dające o sobie znać ograniczenia środowiskowe, słabości rolnictwa industrialnego, problemy społeczne i ekonomiczne), jej realizacja napotyka na szereg trudności i barier. Mają one zarówno podłoże ideowe, jak i pragmatyczne. Przykładowo najbardziej eksponowany argument przeciwników koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa, a mianowicie niższa produktywność rolnictwa, co jest szczególnie istotne w kontekście rosnącego popytu na produkty rolne, zarówno na cele żywieniowe, jak i energetyczno-przemysłowe, trafia na podatny grunt. Jest nim naturalna dla wszystkich producentów skłonność do maksymalizacji dochodu pieniężnego, który wciąż jest w dużej mierze pochodną skali i intensywności produkcji rolnej. Przeciwnicy i sceptycy koncepcji zrównoważonego rozwoju podają także argument wyższych kosztów jednostkowych produkcji, co przekłada się na ceny żywności i ogranicza możliwość eliminowania zjawiska głodu i niedożywienia, pogłębia także nierówności społeczne, gdyż jak wia-

¹⁰ J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2012; J.S. Zegar, *Uwarunkowania i czynniki rozwoju rolnictwa zrównoważonego we współczesnym świecie* [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, nr 15, red. J.S. Zegar, PW 2011-2014 nr 50, IERGŻ-PIB, Warszawa 2012, s. 131-189.

domo biedniejsze gospodarstwa domowe wydają relatywnie więcej na żywność niż gospodarstwa zasobne dochodowo¹¹.

Wobec naturalnej skłonności producentów rolnych do wzrostu dochodów z gospodarstwa rolnego, obserwować możemy w rolnictwie europejskim, w tym także polskim, postępujące procesy wzrostu skali produkcji, jej specjalizacji i koncentracji. Związek specjalizacji ze skalą produkcji wynika z samej istoty specjalizacji. Bez względu na wzrost rozmiarów produkcji danej gałęzi jest bowiem jej podstawowym następstwem. Zwiększenie skali produkcji prowadzi do jej koncentracji¹². Może ona przybierać postać przestrzenną (koncentracja działek i tworzenie większych obszarowo gospodarstw – często w efekcie przepływu zasobów z gospodarstw mniejszych i słabszych ekonomicznie lub schyłkowych), organizacyjną (poszerzanie zakresu¹³ i skali produkcji w gestii jednego podmiotu) oraz ekonomiczno-produkcyjną, której główną cechą jest zwiększenie intensywności produkcji drogą wzrostu nakładów środków obrotowych¹⁴.

Nie negując faktu, iż procesy wzrostu skali produkcji, jej specjalizacji i koncentracji (w szczególności zaś intensyfikacji) przynoszą wiele pozytywnych efektów (m.in. obniżenie kosztów jednostkowych produkcji, wzrost wydajności pracy, wzrost efektywności ekonomicznej, wzrost konkurencyjności rynkowej gospodarstw), należy mieć na uwadze także liczne ograniczenia tych procesów, ryzyka, które są z nimi związane oraz ewentualne negatywne następstwa dla środowiska przyrodniczego i konsekwencje społeczne. Nie zagłębiając się w szczegóły, można przyjąć, iż procesy te, aby przynosić pozytywne efekty mikroekonomiczne (dla gospodarstw rolnych) oraz makroekonomiczne (dla całego sektora żywnościowego, gospodarki i społeczeństwa) muszą być dostosowane do zasobów gospodarstw (ziemi, pracy i kapitału), a także uwzględniać uwarunkowania strukturalne rolnictwa, warunki przyrodnicze, rynkowe i społeczne. Wreszcie, co kluczowe, powinny uwzględniać potrzeby środowiska przyrodniczego (ekosystemu). Doświadczenia wielu krajów rozwiniętych gospodarczo pokazują, iż bardzo trudno jest uwzględnić te wszystkie uwarunkowania i ograniczenia oraz równoważyć interesy różnych interesariuszy przy dominacji przesłanek merkantylnych. Prowadzi to wprost do rozwoju rolnictwa na ścieżce industrialnej i wszelkich tego konsekwencji środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. Jak przekonuje J.S. Zegar, model taki jest nieefektywny, ponieważ z jednej strony potrzebuje zbyt wiele nakładów pochodzenia przemysłowego, z drugiej zaś, wytwarza zbyt wiele niepożądanych efektów zewnętrznych. Rolnictwo industrialne odniosło wprawdzie niezaprzeczalny sukces polegający na wytwarzaniu „obfitej i taniej” żywności,

¹¹ Tamże, s. 134.

¹² A. Czyżewski, K. Smędzik-Ambroży, *Intensywne rolnictwo w procesach specjalizacji i dywersyfikacji produkcji rolnej. Ujęcie regionalne i lokalne*. PWN, Warszawa 2013, s. 23.

¹³ Przy czym zwiększenia zakresu nie należy tu utożsamiać z dywersyfikacją produkcji, lecz wzrostem koncentracji przez gromadzenie pojedynczych efektów tej samej produkcji (tworzenie łańcucha produkcyjnego od zaopatrzenia po zbyt).

¹⁴ Tamże, s. 23-24.

ale zostało to okupione znaczną degradacją środowiska przyrodniczego i wątpliwej jakości żywnością, a także wieloma negatywnymi konsekwencjami społecznymi i w sferze dziedzictwa kulturowego wsi¹⁵.

Coraz powszechniej uznaje się, że w rozwoju rolnictwa ważne są zarówno dobra rynkowe, jak i dobra pozarynkowe (niekomercyjne). Popyt społeczny wykracza poza tanie produkty żywnościowe i surowce energetyczno-przemysłowe pochodzące z produkcji rolnej. W zakresie żywności, współcześni konsumenci zwracają coraz większą wagę na jej jakość i zdrowotność¹⁶. Ponadto popyt społeczny obejmuje nowe dobra i użyteczności oraz wiele usług: środowiskowych, społecznych, krajoobrazowych, kulturalnych i innych. W tym zawiera się wielofunkcyjność rolnictwa i jego znaczenie dla żywotności obszarów wiejskich.

Jak przekonuje J.S. Zegar, intensyfikacja zrównoważona (agroekologiczna) pozwala na porównywalną produktywność, zaś internalizacja efektów zewnętrznych zasadniczo zmienia wynik rachunku ekonomicznego, na korzyść rolnictwa zrównoważonego¹⁷. Problem polega jednak na tym, iż efekty zewnętrzne nie są wyceniane przez rynek, a wiele z korzyści płynących z rolnictwa zrównoważonego jest daleko przesunięta w czasie, a często dotyczy przyszłych pokoleń. Wobec tego zabezpieczenie interesów niemych uczestników rynku, tj. przyrody i przyszłych pokoleń może być dokonane jedynie przez czynnik polityczny¹⁸. Tutaj pojawia się jednak problem skali i możliwości oddziaływania państwa na te procesy, hierarchizacji celów, doboru odpowiednich instrumentów oddziaływania oraz skuteczności ich adresowania i wdrażania.

Oddziaływanie państwa na proces zrównoważonego rozwoju rolnictwa napotyka na opór neoklasycznej teorii ekonomii (z jej imperatywem wzrostu i paradygmatem konkurencji), zaś w sferze realnej na opór wielkich korporacji, dla których produktywność i efektywność ekonomiczna są jedynym wyznacznikiem dla rolnictwa. Ponadto pogląd, że „w przyszłości rolnicy nie będą osiągać wyższych dochodów, jeżeli będą produkować więcej, ale wtedy gdy zaspokajac będą oczekiwania konsumentów odnośnie pełnowartościowych produktów żywnościowych, większej ochrony zwierząt i środowiska naturalnego” nie jest podzielany przez wszystkich podatników i konsumenten-

¹⁵ J.S. Zegar, *Uwarunkowania...*, s. 131-132.

¹⁶ Konsumenci stają się coraz bardziej świadomi kwestii związanych z jakością spożywanych produktów rolnych i produktów żywnościowych, bowiem liczne informacje o zagrożeniach dla zdrowia i życia człowieka, jakie miały miejsce w ostatnich latach (m.in. o chorobie BSE, ptasiej grypie, pryszczycy, skażeniach produktów żywnościowych) zachwiały ich zaufaniem w tej kwestii. Zob. M. Kwasek (red.) *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (13). *Jakość i bezpieczeństwo żywności a zdrowie konsumenta*, PW 2011-2014 nr 8, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 92.

¹⁷ J.S. Zegar, *Uwarunkowania...*, s. 131-132.

¹⁸ Tamże, s. 134.

tów. Różnice stanowisk daje się zauważyć szczególnie w krajach biedniejszych, gdzie akceptacja dla wspierania finansowego rolnictwa nie jest bynajmniej powszechna¹⁹.

Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE (WPR), począwszy od roku 1992 (reformacja MacSharry'ego)²⁰ zmierza konsekwentnie do „przestawienia” ścieżki rozwoju rolnictwa w kierunku bliższym koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zamierzeniem WPR w nadchodzących latach jest dalsze wspieranie rozwoju rolnictwa w ramach tego modelu rozwoju. Głównymi osiami projektowanej polityki rolnej UE stają się:

- dbałość o przyrodę, z jednoczesnym zachowaniem poziomu dochodów gospodarstw rolnych,
- bezpieczeństwo żywnościowe osiągnięte poprzez intensyfikację produkcji rolnej, z zachowaniem stanu środowiska naturalnego,
- wyrównywanie poziomów życia pomiędzy obszarami wiejskimi i zurbanizowanymi, bez ograniczania konkurencyjności i innowacyjności zarówno jednych, jak i drugich,
- przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom demograficznym na obszarach wiejskich²¹.

Jak wskazuje M. Adamowicz, do kluczowych wyzwań współczesności, które mają decydujący wpływ na kształtujący się nowy model WPR należą zmiany klimatyczne, bioenergia i zarządzanie zasobami wodnymi²². Jednym z nowych wyzwań współczesności jest także rosnące ryzyko naturalne, produkcyjne, ekonomiczne i polityczne²³. Wreszcie ważnym, a w ostatnich latach nieco pomijanym wyzwaniem WPR pozostaje bezpieczeństwo żywnościowe, zarówno w ujęciu globalnym, jak i wspólnotowym²⁴.

Wszystkie wymienione cele i wyzwania, są istotne nie tylko dla rolnictwa, ale także dla całego społeczeństwa. Kłopot polega jednak na tym, iż wiele z nich ma cha-

¹⁹ H. Runowski, *Rolnictwo ekologiczne w Polsce – stan i perspektywy* [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, nr 15, red. J.S. Zegar, PW 2011-2014 nr 50, IERGŻ-PIB, Warszawa 2012, s. 42.

²⁰ Reforma ta wprowadziła m.in. oderwane od produkcji rolnej dopłaty bezpośrednie, co pozwoliło na niepożądany wzrost produkcji, ponadto wprowadziła tzw. instrumenty towarzyszące o charakterze strukturalnym dotyczące wsparcia dla działań chroniących środowisko naturalne, zalesiania gruntów rolnych oraz wcześniejszego przechodzenia rolników na emerytury. Reforma MacSharry'ego stanowiła istotny krok w kierunku zintegrowania polityki kształtowania rynków rolnych z polityką rozwoju wsi. Zob. M. Adamowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku* [w:] *Polityka Unii Europejskiej*, red. D. Kopycińska, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 27.

²¹ A. Czyżewski, S. Stępień, *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, „*Ekonomista*” 1, 2011, s. 9-36.

²² M. Adamowicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w kontekście zmian klimatu na świecie*, „*Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*”, nr 8 (57), 2012, s. 9-25.

²³ Przykładem tego ostatniego jest rosyjskie embargo na import produktów rolnych z UE.

²⁴ W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „*Wieś i Rolnictwo*” nr 3 (148), 2010. s. 38-55.

rakter konkurencyjny względem siebie. Chociażby wspomniane bezpieczeństwo żywnościowe, ważne w kontekście nierozwiązanego wciąż problemu głodu na świecie oraz presji demograficznej²⁵, wymaga stosowania takiej skali produkcji, technologii i nakładów środków produkcji, które zapewnią wymagany wolumen żywności. Te zaś mogą być niekorzystne dla jakości środowiska przyrodniczego, klimatu oraz nadmierne eksploatować naturalne zasoby ekosystemu. Od końca XX w. (po konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r.) utwierdziło się przekonanie, że rozwój zrównoważony ma nie tylko znaczenie ekologiczne, ale także ekonomiczne i społeczne. Niestety cele ekonomiczne konkurują zwykle z celami ekologicznymi i społecznymi. Istnieje zatem problem doboru takich instrumentów oddziaływania na rolnictwo, aby maksymalnie równoważyć wymienione cele, nie tracąc przy tym na skuteczności ich realizacji.

Wielofunkcyjność rolnictwa i związana z nią nierozdzielność produkcji na rynek i produkcji dóbr o charakterze publicznym bądź generowana przez rolnictwo pozytywnych efektów zewnętrznych bardzo utrudnia stosowanie instrumentów wsparcia niemających wpływu na komercyjne efekty rolnictwa²⁶. Ponadto pojawia się problem dostosowania instrumentów oddziaływania do specyfiki regionalnej i lokalnej. Rolnictwo i wieś w Polsce, mimo wielu przeobrażeń, w tym już wywołanych członkostwem w UE, nadal dość zasadniczo różnią się w wielu aspektach w stosunku do sytuacji rolnictwa i wsi w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej²⁷. Także w obrębie wsi i rolnictwa w Polsce występuje znaczne zróżnicowanie w aspekcie struktury agrarnej, poziomu koncentracji i intensywności produkcji rolnej, potencjału zasobów w rolnictwie oraz charakterze obszarów wiejskich.

Spośród różnych instrumentów oddziaływania czynnika politycznego (Unii Europejskiej) na ewoluowanie rolnictwa w kierunku bliższym modelowi zrównoważonego rozwoju, kluczowe znaczenie mają instrumenty finansowe. To one na poziomie mikroekonomicznym (gospodarstw rolnych) mogą najskuteczniej modyfikować układ celów gospodarstwa poprzez wpływ na poziom i strukturę uzyskiwanych dochodów. To zaś powoduje dostosowanie skali, intensywności i struktury produkcji, poziomu zaangażowanych czynników wytwórczych, stosowanych technologii, sposobów produkcji (np. utrzymania zwierząt) itd., do takich, które są pożądane, albo przynajmniej akceptowane w warunkach rolnictwa zrównoważonego. Dlatego w dalszej części opracowania przyjrzymy się właśnie tego typu instrumentom. Ich istotą jest to, aby transfery środków publicznych do rolnictwa miały w coraz szerszym zakresie charak-

²⁵ Według FAO, do 2050 roku globalne zapotrzebowanie na żywność podwoi się, a liczba ludności na świecie ma wzrosnąć do 9 mld. Zob. *Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013*, Rapporteur: G. Lyon. Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament 2010; D. Tilman, Ch. Balzer, J. Hill, B.L. Befort, *Global food demand and the sustainable intensification of agriculture*. Proc Natl Acad Sci USA, 108(50), 2011, s. 20260–20264.

²⁶ J. Wilkin, *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*, Kongres PTE, Warszawa 2007.

²⁷ W. Poczta, *Wspólna Polityka*, s. 46.

ter zapłaty za świadczenia rolnika na rzecz przyrody i krajobrazu, a nawet świadczenia w obszarze dziedzictwa kulturowego, które stanowią dobra publiczne.

Mając na uwadze przedstawione wyżej uwarunkowania i determinanty polityki rolnej, warto analizować instrumentarium WPR ukierunkowane na wsparcie zrównoważonego rozwoju rolnictwa²⁸, jakie było wdrażane w ostatnim okresie programowania (2007-2013). Większość z tych instrumentów w niezmienionym lub nieznacznie zmodyfikowanym kształcie będzie wdrażana w kolejnej perspektywie budżetowej WPR na lata 2014-2020. Celem niniejszego opracowania nie jest analiza efektywności zastosowania tych instrumentów (relacji nakładów do uzyskanych efektów), lecz próba identyfikacji barier i ograniczeń w ich realizacji, dostrzeganych z punktu widzenia ich bezpośrednich beneficjentów, tj. rolników korzystających z poszczególnych instrumentów wsparcia.

Z punktu widzenia rolników, można dostrzec m.in. na ile zastosowane instrumenty wsparcia godzą ekonomiczne interesy gospodarstw rolnych z wymaganiami formułowanymi przez politykę krajową i unijną w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, w zakresie jakości żywności, ochrony krajobrazu wiejskiego czy też dziedzictwa kulturowego wsi²⁹. Chociaż funkcje te przynoszą korzyści całemu społeczeństwu, wymagają one od rolników większych nakładów finansowych czy nakładów pracy lub rezygnacji z większej specjalizacji, koncentracji i intensyfikacji produkcji, a co za tym idzie z korzyści uzyskiwanych bezpośrednio na rynku (w efekcie większej efektywności ekonomicznej, konkurencyjności). Te „straty” powinny być rekompensowane przez odpowiednie transfery ze środków publicznych. W opinii niektórych badaczy, w Polsce, z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych i społecznych, zastrzeżenia może budzić dystrybucja środków finansowych w ramach działań PROW. Chodzi o to, że nadmierny nacisk kładzie się na absorpcję funduszy unijnych (ich pełne wykorzystanie), a mniej uwagi poświęca się kwestiom ich odpowiedniej alokacji i efektywności³⁰.

Spośród wszystkich wdrożonych w Polsce instrumentów WPR, korzystne oddziaływanie na środowisko ma przede wszystkim program rolnośrodowiskowy (PRŚ), a pośrednio także wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych wa-

²⁸ Celowo używamy tu określenia *zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, a nie *zrównoważenia gospodarstw rolnych*, gdyż niektóre analizowane instrumenty (np. wsparcie mikroprzedsiębiorstw na wsi) nie są ukierunkowane na rozwój gospodarstw rolnych, ale wspierają równowagę ekonomiczno-społeczno-środowiskową w ujęciu wsi i rolnictwa.

²⁹ A. Bołtromiuk, *Rozwój gospodarczy wsi a stan środowiska naturalnego – współzależności, konflikty i oddziaływania polityki* [w:] Polska Wieś 2012, *Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, FDPA, Warszawa 2012, s. 125-148.

³⁰ J. Wilkin, *Polska wieś 2012 – główne tendencje, zjawiska i problemy. Synteza raportu* [w:] Polska Wieś 2012. *Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Warszawa 2012, s. 12.

runkach gospodarowania (ONW)³¹. Programy te wdrażane są na terenie całego kraju i są adresowane do najszerszej grupy rolników.

Istota programu rolnośrodowiskowego polega na zachowaniu różnorodności biologicznej i ochronie specyficznych siedlisk oraz przechodzeniu na ekologiczne i zrównoważone metody produkcji³². W ramach tego programu rolnik może podjąć się wdrażania przez 5 kolejnych lat wybranych przez siebie pakietów, które mają stanowić finansową zachętę do dobrowolnego świadczenia usług na rzecz przyrody³³.

Z badań prowadzonych w województwie warmińsko-mazurskim wynika, że o wyborze określonego pakietu decydują głównie takie elementy, jak: prostota procedur, łatwość w realizacji oraz względy ekonomiczne³⁴. Badania prowadzone na potrzeby niniejszego opracowania na Podkarpaciu potwierdzają, iż te czynniki mają dla rolników kluczowe znaczenie, wskazują także, iż ich hierarchia podległa zmianom w czasie. W pierwszych latach wdrażania PRŚ to właśnie uwarunkowania informacyjne, biurokratyczne oraz łatwość wywiązania się z obowiązków określonych w poszczególnych pakietach (tym samym ryzyko uczestnictwa) decydowały o ich wyborze (także generalnie o udziale rolników w PRŚ). Z czasem, gdy wiedza rolników na temat kryteriów poszczególnych pakietów rosła (warunków uzyskania wsparcia finansowego i niezbędnych działań) oraz rosła świadomość korzyści z tytułu uczestnictwa w programie (co wynikało chociażby z podpatrywania sąsiadów oraz coraz lepszej informacji o PRŚ), zaczęły dominować czynniki ekonomiczne. Sprowadzają się one do korzyści finansowych uzyskiwanych w formie płatności, ale także korzyści wynikających np. ze sprzedaży produktów ekologicznych po wyższych cenach. Rolnicy przy wyborze konkretnych pakietów kierowali się także potencjalnymi korzyściami związanymi z poprawą żyzności gleby (na skutek jej lepszej ochrony przed erozją, zbilansowanego nawożenia, bardziej ekstensywnego użytkowania gruntów czy prawidłowego zmieniania). Wciąż jednak łatwość realizacji zadań agrotechnicznych i innych związanych z danym pakietem oraz kwestie procedur i wymogów formalnych są najważniejszymi

³¹ Zgodnie z rozporządzeniem WE nr 1257/1999 wsparcie dla ONW powinno przyczyniać się do zapewnienia trwałego użytkowania gruntów rolnych, a przez to do utrzymania aktywności wiejskich społeczności, do zachowania terenów wiejskich i wspierania systemów gospodarki rolnej, które w szczególności uwzględniają wymogi ochrony środowiska.

³² Program ten, w pierwszym etapie wdrażania (2004-2006), składał się z 7 pakietów, z których 2 miały zastosowanie na trwałych użytkach zielonych. PRŚ II edycji (2007-2013) składał się z 9 pakietów, z których 3 można było realizować na trwałych użytkach zielonych. Głównym celem tych pakietów jest ochrona różnorodności biologicznej oraz zachowanie lub poprawa stanu cennych siedlisk przyrodniczych użytkowanych rolniczo.

³³ M. Czyżowska, *Ocena wpływu wybranych programów Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo w Polsce w latach 2004-2011*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 99, z. 2, 2012, s. 34.

³⁴ M. Mickiewicz, W. Gotkiewicz, B. Mickiewicz, *Szanse i bariery wdrażania Programu rolnośrodowiskowego na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie”, t. 10, z. 1 (29) 2010, s. 99-108.

– po korzyściach finansowych – motywami wyboru danego pakietu. Oczywiście o uczestnictwie rolnika i wyborze danego pakietu decydowały także obiektywne czynniki, np. jakość posiadanych gruntów, położenie gospodarstwa na obszarach Natura 2000, walory agrobotaniczne użytków rolnych, obecność siedlisk ptasich itd.

Na Podkarpaciu z programu rolnośrodowiskowego w latach 2004-2013 skorzystało 9,4% gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha UR), podczas gdy ogółem w kraju 12,7% gospodarstw rolnych³⁵. Udział województwa w ogólnej puli środków kierowanych do rolników (na podstawie wydanych decyzji do końca 2013 r.) wyniósł 4,6%. Największą popularnością rolników – podobnie jak ogółem w kraju – cieszył się pakiet 8 i pakiet 1. W przypadku pakietu 1 – *Rolnictwo zrównoważone* od roku 2005 do 2011 odsetek gospodarstw uzyskujących wsparcie w ramach tego instrumentu wzrastał sukcesywnie z 0,22 do 3,36%, zaś w przypadku pakietu 8 – *Ochrona gleb i wód* odpowiednio z 0,47 do 7,26%³⁶.

W badanej przez nas zbiorowości podkarpackich gospodarstw rolnych z programu rolnośrodowiskowego skorzystały w latach 2007-2013 łącznie 72 gospodarstwa (55% ankietowanych). Najczęściej wybierany przez rolników był pakiet 8 – *Ochrona gleb i wód*, z którego skorzystało 26% gospodarstw, dalej pakiet 1 – *Rolnictwo zrównoważone* oraz pakiet 2 – *Rolnictwo ekologiczne* (tab. 7)³⁷.

Struktura wsparcia rolników (według kwot kierowanych środków) w ramach programu rolnośrodowiskowego w ankietowanej grupie gospodarstw z Podkarpacia jest podobna do struktury wsparcia w ramach PRŚ ogółem w kraju (rys. 1). Podobnie jak w kraju, najwięcej środków skierowano do rolników w ramach pakietu 2 – *rolnictwo ekologiczne*, przy czym w przypadku analizowanej próby – prawie o 5 p.p. więcej niż ogółem w kraju.

Warto podkreślić, że województwo podkarpackie jest jednym z liderów, jeżeli chodzi o liczbę zarejestrowanych ekologicznych gospodarstw rolnych. Na koniec 2012 roku takich gospodarstw funkcjonowało 1940, tj. 7,5% z ogólnej liczby gospodarstw ekologicznych w kraju, jednocześnie stanowiły one 1,4% ogólnej liczby gospodarstw rolnych (pow. 1 ha UR) na Podkarpaciu. Niemal identyczny jak w kraju był udział pakietu 2 w ogólnej puli środków kierowanych w ramach PRŚ do badanej zbiorowości gospodarstw, natomiast – pomimo dużej popularności pakietu – znacznie mniejszy był udział pakietu 8, co wynika zapewne z relatywnie małej – w porównaniu do innych regionów – przeciętnej powierzchni użytków rolnych gospodarstw korzystających z takiego wsparcia na Podkarpaciu. W porównaniu do kraju, relatywnie większy był natomiast udział wsparcia w ramach pakietu 4 i 9 (strefy buforowe). W tym drugim przypadku wynika zapewne z charakterystycznej rozdrobnionej i wstęgowatej struktury pól, co ułatwia rolnikom korzystanie z tego pakietu.

³⁵ *Sprawozdanie z działalności ARiMR za 2013 r. ...*, s. 198.

³⁶ M. Czyżowska, *Ocena wpływu ...*, s. 36-37.

³⁷ Do końca 2013 r. przeprowadzono sześć naborów wniosków w ramach programu rolnośrodowiskowego (2008, 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013) w jego II edycji. Zob. *Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2013*, ARiMR, Warszawa 2014, s. 65.

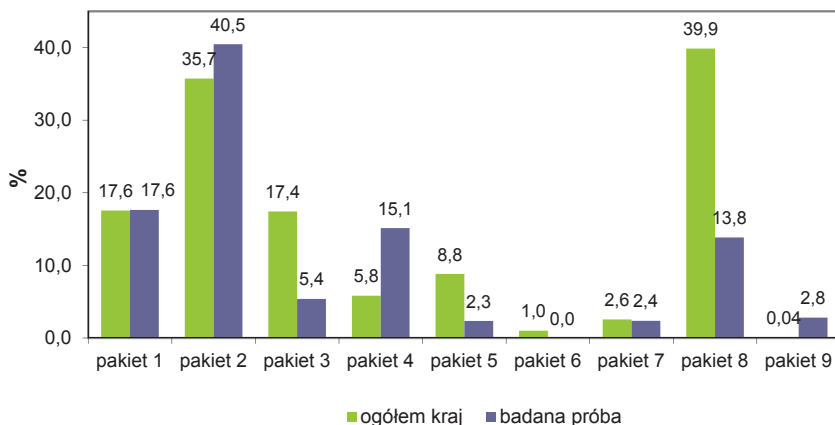
Tabela 7. Charakterystyka działań wspierających rozwój zrównoważony,
z których korzystały gospodarstwa w latach 2007-2013

Program	Odsetek gospodarstw	Przeciętna kwota wsparcia (w zł/rok)*
A. Pakiety rolnośrodowiskowe (PRŚ)		
1. Rolnictwo zrównoważone	11,5	8 489,2
2. Rolnictwo ekologiczne	10,7	2 093,4
3. Ekstensywne trwałe użytki zielone	6,1	4 887,5
4. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000	8,4	9 977,5
5. Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000	3,8	3 420,0
6. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin	-	-
7. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt	2,3	5 700,0
8. Ochrona gleb i wód	26,0	2 947,4
9. Strefy buforowe	3,1	5 000,0
Inne działania		
B. Zalesianie gruntów rolnych	6,8	8 783,7
C. Zalesianie gruntów innych niż rolne	3,0	2 000,0
D. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy	-	-
E. Wsparcie ONW (niekorzystne warunki gospodarowania)	37,4	3 162,9
F. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	2,3	105 666,7
G. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	1,5	30 000,0
H. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	1,5	1 100,0
I. Wdrażanie odnawialnych źródeł energii	0,0	0,0
J. Uczestnictwo w działaniach szkoleniowo-doradczych	8,4	-
K. Inne (wsparcie inwestycji proekologicznych)	5,3	72 000,0
Gospodarstwa korzystające z więcej niż jednego działania	22,9	-
w tym: - dwóch działań	15,3	-
- trzech działań	4,6	-
- czterech działań	3,1	-
Gospodarstwa korzystające z więcej niż jednego pakietu PRŚ	14,5	-
w tym: - dwu pakietów	12,2	-
- trzech pakietów	2,3	-

* w przypadku pozycji F, G i K przeciętne kwoty uzyskane w całym okresie analizy.

Źródło: badania własne.

Rys. 1. Struktura wolumenu wsparcia finansowego rolników w ramach programu rolnośrodowiskowego ogółem w kraju i w badanej próbie w latach 2004-2013



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych i danych ARiMR.

Spośród ankietowanych 77,1% rolników korzystało w badanym okresie (2004-2013) tylko z jednego pakietu PRŚ, natomiast 22,9% łączyło pakiety i korzystało z dwóch lub więcej (tab. 7), łącząc przykładowo pakiet 2 – *Rolnictwo ekologiczne* z pakietem 3 – *Ekstensywne trwale użytki zielone*.

Objęte badaniami gospodarstwa rolne korzystały także z innych działań wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa. Łącznie z takiego wsparcia w badanym okresie skorzystało 67 gospodarstw, tj. 51,1% ankietowanych. Należy podkreślić, iż wydzielone na potrzeby analizy dwie grupy gospodarstw, tj. korzystające z pakietów PRŚ oraz korzystające z innych instrumentów wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa, nie są w pełni rozłączne, gdyż część badanych jednostek (6,1%) korzystała jednocześnie z programu rolnośrodowiskowego oraz z innych działań objętych analizą. Głównie były to jednak gospodarstwa, które obok PRŚ uzyskiwały płatności ONW z tytułu gospodarowania na obszarach górskich i innych o niekorzystnych warunkach lub też uczestniczyły w działaniach szkoleniowo-doradczych.

Ogółem wsparcie z tytułu płatności ONW uzyskało 37,4% ankietowanych (tab. 7). Zakwalifikowanie tego działania do instrumentów wspierających zrównoważony rozwój może budzić pewne wątpliwości, gdyż przede wszystkim działanie to jest instrumentem wsparcia dochodów gospodarstw rolnych, położonych na terenach, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne. Dopłaty wyrównawcze mają zatem rekompensować rolnikom istniejące utrudnienia w stosunku do gospodarstw położonych poza strefami ONW. W istocie płatności ONW są ukierunkowane zarówno na cele ekonomiczne, jak i społeczne oraz środowiskowe, współtworząc instrumentarium szeroko rozumianej polityki ochrony środowiska. Ochrona środowiska (ekosystemu, krajobrazu) polega na utrzymaniu jego dotychczasowych wartości, tak naturalnych, jak i wytworzonych przez człowieka,

przez prawidłowy sposób gospodarowania. Otrzymane wsparcie wiąże się ze zobowiązaniem do przestrzegania zasad dobrej praktyki rolniczej oraz utrzymaniem lub przywróceniem rolniczego użytkowania gruntów przez co najmniej 5 lat³⁸. Badania wykazały, że rolnicy gospodarujący w warunkach marginalnych są szczególnie zainteresowani programami wsparcia warunkowanymi zasadami prośrodowiskowymi³⁹.

Problem utrzymania lub przywrócenia rolniczego użytkowania gruntów jest szczególnie istotny w obszarze rolnictwa rozdrobnionego. Powierzchnia odłogów i ugorów w Polsce w 2000 roku wyniosła blisko 1,7 mln ha (11,9% GO)⁴⁰. Znaczna część tych gruntów była ważnym przyrodniczo elementem środowiska, a zaprzestanie użytkowania rolniczego może prowadzić do niekorzystnych zmian. Zaprzestanie jakiegokolwiek pielęgnacji gruntów na obszarach rolniczych skutkuje wzrostem zakwaszenia, wkraczaniem roślinności drzewiastej i zmianami właściwości gleb. Co prawda, po wstąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej, pozostawianie gruntów rolnych w stanie odłogowania zostało ograniczone, podobnie ograniczona została także powierzchnia ugorów (łącznie ugory i odłogi zmniejszyły się do ok. 0,5 mln ha UR w 2009 r., co stanowi 4,1% ogólnej powierzchni GO)⁴¹, niemniej skala tego problemu jest wciąż bardzo duża i dotyczy zwłaszcza rejonów, w których przeciętny obszar gospodarstw jest niewielki. Przyczynami odłogowania są czynniki społeczno-ekonomiczne lub typowo przyrodnicze (zła jakość gleb, trudne warunki gospodarowania)⁴². Badania T. Sobczyńskiego, obejmujące całą UE, dowodzą, że produktywność gospodarstw rolniczych położonych w niekorzystnych warunkach jest znacznie niższa od gospodarstw działających w warunkach korzystnych (średnio o 55% w zakresie produkcji roślinnej i 25% w zakresie produkcji zwierzęcej). Jednakże działanie całego systemu wsparcia (nie tylko płatności ONW, ale także podatków) wyrównuje dochodowość ziemi dla obszarów o korzystnych i niekorzystnych warunkach gospodarowania, co zdaniem tego badacza – może oznaczać, że nie grozi nam masowe wygaszanie produkcji w trudnych warunkach⁴³.

Poza PRŚ oraz ONW, rolnicy objęci badaniami ankietowymi korzystali także z innych działań wspierających zrównoważony rozwój gospodarstw (tab. 7). Spośród działań prośrodowiskowych korzystali głównie z wsparcia zalesień gruntów rolnych

³⁸ A. Bołtomiuk, *Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej* [w:] *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, red. A. Bołtomiuk, M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa, s. 49-75.

³⁹ J. Vercammen, *Agri-Environmental Regulations, Policies, and Programs*. „Canadian Journal of Agricultural Economics” 59(1), 2011, s. 1-18.

⁴⁰ *Ochrona środowiska 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 109.

⁴¹ Tamże.

⁴² T. Sobczyński, *Wyniki gospodarowania na terenach ONW na tle pozostałych – czy grozi nam zaniechanie produkcji w trudnych warunkach?*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2(24), 2012, s. 243-251.

⁴³ Tamże, s. 243-251.

oraz gruntów innych niż rolne, a także z wsparcia inwestycji proekologicznych (tab. 7). Były one realizowane w ramach działania 112 – *Modernizacja gospodarstw rolnych*, zaś w ramach PROW 2004-2006 z działania *Dostosowanie się do standardów Unii Europejskiej*. W ramach zalesień gruntów rolnych (działanie 221) oraz innych niż rolne (działanie 223) ogółem na Podkarpaciu podpisano w latach 2004-2013 ponad 12 tys. umów, wspierając 2,3 tys. gospodarstw rolnych (1,6% ogółu gospodarstw powyżej 1 ha UR). Z kolei inwestycje proekologiczne dotyczyły takich celów, jak lepsze zagospodarowanie ścieków w gospodarstwach, czy też poprawa dobrostanu zwierząt.

Mniej popularne wśród rolników podkarpackich były działania wspierające społeczne i ekonomiczne aspekty zrównoważonego rozwoju (w ramach wielofunkcyjności wsi i rolnictwa). W badanej zbiorowości z działań bezpośrednio ukierunkowanych na te cele korzystało 3,8% ankietowanych (tab. 7). Ogółem na Podkarpaciu z działania 311 *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* skorzystało do końca 2013 r. 584 beneficjentów, tj. 4,6% w skali kraju, stanowi to jednak tylko około 0,4% gospodarstw rolnych w regionie. Taki odsetek należy uznać za niski, zważywszy na rozdrobnienie agrarne i niskie dochody gospodarstw z działalności rolniczej, co powinno sprzyjać dywersyfikacji źródeł dochodów (m.in. poszukiwaniu alternatywnych źródeł dochodów). Z kolei z działania 312 *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*, skorzystało w latach 2009-2013 (cztery nabory wniosków) 777 beneficjentów, co stanowi 10,3% w skali kraju.

Ład społeczny, ze względu na zawarte w nim kategorie jakości życia, jest uważany za cel nadrzędny w zrównoważonym rozwoju⁴⁴. Kluczowym aspektem jakości życia jest bezpieczna i wysokojakościowa żywność. Instrumentem, który wspiera ten aspekt zrównoważonego rozwoju rolnictwa jest działanie 132 – *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności*, adresowane do producentów rolnych wytwarzających produkty rolne w ramach wspólnotowych i krajowych systemów jakości żywności. Rolnicy korzystający z działania mogą przez 5 lat otrzymywać zwrot (do określonej kwoty) kosztów kontroli, po których wydaje się certyfikaty i świadectwa jakości oraz kosztów składek członkowskich, jakie ponoszą na rzecz grup producentów. W kraju, od początku funkcjonowania programu do końca 2013 r. złożono ponad 29 tys. wniosków i 24 tys. decyzji o przyznaniu pomocy. W przypadku Podkarpacia było to odpowiednio 2,5 tys. wniosków (8,6% ogółu) i ponad 2 tys. decyzji (10,8% ogółu). Łącznie na Podkarpaciu z działania tego skorzystało 1753 beneficjentów (10,8% ogółu w kraju), co stanowi ok. 1,2% gospodarstw rolnych w regionie. W badanej próbie odsetek rolników, którzy korzystali z tego działania wyniósł zaś 1,5% (tab. 7).

Transfer wiedzy na obszary wiejskie jest jednym z priorytetów Komisji Europejskiej w zakresie rozwoju rolnictwa i tym samym jest także warunkiem efektywnego wdrażania rozwiązań sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi sektora. Dlatego w badaniach ankietowych oprócz instrumentów finansowych (różnego rodzaju płatno-

⁴⁴ H. Adamska, *Poziom i jakość życia ludności obszarów wiejskich w kontekście nowego paradygmatu rozwoju*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 3(25), 2012, s. 1-8.

ści i dotacji trafiających bezpośrednio do rolników), wzięto pod uwagę także ten rodzaj wsparcia, przy czym chodziło tutaj nie o incydentalne korzystanie przez rolników z wsparcia doradczego i jednodniowych szkoleń, ale o długotrwałą współpracę potwierdzoną stosownymi umowami (z instytucjami doradczymi) i certyfikatami z tytułu uczestnictwa w specjalistycznych kursach i szkoleniach. W ramach tej formy wsparcia rolnicy korzystali z działania 111 – *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie*. Szkolenia, w których uczestniczyli ankietowani rolnicy dotyczyły problematyki związanej ze zrównoważonym rozwojem rolnictwa i obejmowały takie zagadnienia, jak: wymagania *cross-compliance*, upowszechnianie standardów jakościowych w produkcji rolnej i leśnej, podejmowanie nowych (rynkowo zorientowanych) kierunków produkcji rolnej, upowszechnianie proekologicznych metod produkcji rolnej (integrowanej produkcji rolnej i produkcji ekologicznej) oraz poprawa jakości i higieny produkcji. W ramach tej formy wsparcia kwalifikowano także rolników, którzy korzystali z działania 114 – *Korzystanie z usług doradczych*. W województwie podkarpackim łącznie z tego działania w latach 2009-2013 skorzystało jedynie 1387 rolników (tj. 3,8% z ogólnej liczby 36,6 tys. w kraju). Stanowi to tylko 1% wszystkich producentów rolnych (zarejestrowanych w ARiMR), w sytuacji, gdy średnio w kraju odsetek ten wynosi 2,6%, a w najlepszym pod tym względem województwie wielkopolskim 6,6%. W badanej zbiorowości odsetek rolników korzystających z wsparcia szkoleniowo-doradczego wynosił łącznie 8,4%.

Struktura próby badawczej (tab. 7) w aspekcie korzystania przez rolników z instrumentów wspierających zrównoważenie rolnictwa, jest podobna do ogólnej struktury beneficjentów tego typu wsparcia w regionie (zbiorowość generalna). Daje to podstawę do założenia, iż wnioski z badań są reprezentatywne dla całej zbiorowości generalnej i oddają również istotę badanych problemów w kontekście całego rolnictwa w Polsce, w szczególności zaś rolnictwa rozdrobnionego.

4. Bariery we wdrażaniu instrumentów zrównoważonego rozwoju rolnictwa

Wdrażanie programu rolnośrodowiskowego I edycji (PROW 2004-2006) napotykało liczne bariery, wynikające głównie z braku dostatecznej wiedzy rolników na temat tego działania oraz ich nieufności związanej z potencjalnymi korzyściami ze stosowania działań wynikających z programu. Dość skomplikowane, jak na pierwsze lata funkcjonowania, okazały się procedury związane z przystąpieniem do PRŚ. Szczególnie dotkliwy był też brak podstawowej wiedzy fitosocjologicznej, niezbędnej w kwalifikacji użytków zielonych do odpowiedniego pakietu i wariantu PRŚ⁴⁵.

Wdrażanie pakietów przyrodniczych II edycji PRŚ (pakiety 3, 4 i 5) jest przedsięwzięciem trudniejszym niż w I edycji. W procesie przygotowania wniosku na działalność rolnośrodowiskową uczestniczy bowiem nie tylko doradca rolno-

⁴⁵ J. Kamiński, *Wdrażanie „Programu rolnośrodowiskowego” II edycji na użytkach zielonych w powiecie Grajewo*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie”, t. 12, z. 3 (39) 2012, s. 77-91.

środowiskowy, ale też uprawniony ekspert przyrodniczy (ornitolog lub botanik), którego zadaniem jest kwalifikacja oraz sporządzenie stosownej dokumentacji przyrodniczej (dokumentacja ta nie jest wymagana w przypadku pakietu 3). Pracę doradców rolnośrodowiskowych i ekspertów przyrodniczych utrudniają też częste zmiany zasad, dotyczących poszczególnych pakietów, oraz zmiany w metodyce sporządzania dokumentacji przyrodniczych⁴⁶.

W tabeli 8 przedstawiono wyniki badań dotyczących barier i ograniczeń we wdrażaniu działań wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa w opinii ankietowanych rolników. Wyniki tych badań są dosyć zaskakujące (w porównaniu przykładowo do badań prowadzonych przez M. Mickiewicz i in. w woj. warmińsko-mazurskim⁴⁷), gdyż rolnicy na pierwszym miejscu wskazali brak własnych środków finansowych (38,2% ankietowanych)⁴⁸. Jednakże największy odsetek respondentów wskazał na bariery biurokratyczne na etapie aplikacji do poszczególnych działań (rolnicy mogli wskazać na 3 bariery, określając ranking ich ważności). Generalnie bariery biurokratyczne, podzielone tu na 3 różne grupy według etapu realizacji działania (aplikacja, zasadnicza realizacja oraz kontrola i rozliczenie) zdecydowanie dominują, jeśli chodzi o wskazania rolników. Łącznie na tego typu bariery na różnych etapach realizacji działań wskazywało 3/4 rolników (74,8%).

Tabela 8. Bariery we wdrażaniu w gospodarstwie działań wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa (% rolników ogółem)

Rodzaj bariery (problemu)	Odsetek wskazań na miejscu:			Wskazania ogółem (%)
	1-m	2-m	3-m	
Brak własnych środków finansowych	38,2	17,6	7,6	57,3
Problemy z certyfikacją i ekspertyzami	24,4	22,9	10,7	52,7
Biurokratyczne (aplikacja)	19,1	13,0	37,4	68,7
Biurokratyczne (kontrola, rozliczenie)	18,3	35,1	15,3	58,0
Agrotechnika	17,6	22,9	15,3	42,1
Doradztwo	17,6	28,2	9,9	65,7
Niekorzystny bilans kosztów/korzyści	13,0	21,4	23,7	37,5
Biurokratyczne (realizacja działania)	12,2	20,6	32,1	62,6
Nieefektywne wykorzystanie zasobów	11,5	29,0	12,2	32,1
Brak (niedostatek) odpowiedniej wiedzy i informacji	9,9	26,0	22,9	50,4
Obniżenie elastyczności i swobody działania	9,2	26,0	21,4	40,5
Brak widocznych efektów	8,4	19,1	28,2	49,6
Inne	0,8	0,0	0,8	1,6

Źródło: badania własne.

⁴⁶ Tamże, s. 78.

⁴⁷ M. Mickiewicz, W. Gotkiewicz, B. Mickiewicz, *Szansa ...*, s. 99-108.

⁴⁸ We wzmiankowanych badaniach M. Mickiewicz i innych, taka bariera w ogóle nie została wykazana.

Brak środków własnych, jako barierę wskazywali szczególnie rolnicy, którzy korzystali ze wsparcia proekologicznych inwestycji oraz inwestycji biznesowych związanych z poprawą jakości produkcji lub jej dywersyfikacją i poszukiwaniem alternatywnych źródeł dochodów (różnicowanie działalności rolniczej, tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw). Takie wskazania nie są zaskoczeniem, gdyż jak wiadomo dotacje unijne pokrywają jedynie część kosztów kwalifikowanych tego typu przedsięwzięć (50% lub nieco więcej). Nakłady finansowe na ich realizację są zwykle wysokie – szczególnie na możliwości gospodarstw rolnych o relatywnie niewielkiej sile ekonomicznej – co skutkuje potrzebą zaangażowania także znacznych środków własnych. Wobec ich braku lub niedostatku rolnicy muszą sięgać po kredyty bankowe lub inne instrumenty zwrotnego finansowania (np. leasing), których koszty (pomimo spadku stóp procentowych na rynku finansowym) są wciąż wysokie. Zaskakuje natomiast fakt, iż na barierę finansową wskazywało także bardzo wielu rolników, którzy korzystali z programu rolnośrodowiskowego (ogółem 73,4%, w tym wskazania na pierwszym miejscu 46,9%) lub innych działań objętych analizą. Działania te nie są bezpośrednio związane z inwestycjami w gospodarstwie rolnym (rozumianymi jako główny przedmiot wsparcia). Jednakże prowadzenie gospodarstwa ekologicznego, realizacja wielu zabiegów agrotechnicznych w ramach różnych pakietów rolnośrodowiskowych, zapewnienie dobrostanu zwierząt, zalesienia gruntów itd. wymagają nakładów w sprzęt rolniczy, remonty, zakup zwierząt inwentarskich, sadzonek, niekiedy wynajem obcej siły roboczej lub usług obcych itd. Zatem ograniczenia finansowe są również istotne w realizacji tego typu przedsięwzięć, zwłaszcza że wsparcie publiczne często nie rekompensuje dodatkowych nakładów lub utraconych przychodów wynikających z realizacji działań prowadzących do zrównoważenia gospodarstw.

Ponad połowa ankietowanych, w tym co czwarty na pierwszym miejscu wskazał na bariery z uzyskaniem stosownej certyfikacji gospodarstwa lub ekspertyzy (ornitologicznej lub botanicznej). Takich odpowiedzi udzielali respondenci prowadzący produkcję ekologiczną, rolnicy, którzy uczestniczyli w systemach jakości żywności oraz rolnicy realizujący proekologiczne pakiety PRŚ (siedliskowe i ptasie). Wskazywano m.in. na ograniczoną liczbę jednostek certyfikujących i ekspertów (ornitologów i botaników), uciążliwość i przewlekłość procedur oraz ich skomplikowanie, a także na ciągle zmiany przepisów.

Jak już wspomniano, w sumie najczęściej wskazywanymi barierami były te, które można określić mianem biurokratycznych (tab. 8). Na etapie aplikacji respondenci wskazywali, iż „wnioski są zbyt obszerne oraz skomplikowane i wymagające fachowej pomocy z zewnątrz”. Wskazywali także na przeciąganie się procedur aplikacyjnych oraz niepewność uzyskania wsparcia, która „blokuje realizację określonych przedsięwzięć”. Częściej bariery natury biurokratycznej na etapie aplikacji, formułowali beneficjenci PRŚ oraz rolnicy korzystający ze wsparcia przedsięwzięć inwestycyjnych w gospodarstwach. Z kolei na etapie realizacji działań ankietowani wskazywali na takie utrudnienia i bariery, jak:

- rygorystyczne zasady realizacji wielu działań (zwłaszcza agrotechnicznych i proekologicznych),
- okresowe opóźnienia w uzyskaniu płatności,
- rozbieżności pomiędzy beneficjentem a instytucją kontrolną w zakresie prawidłowości realizacji zadań, powierzchni objętej wsparciem itp.,
- zbyt szczegółowe kontrole,
- niejasność zasad realizacji wielu działań,
- uciążliwość prowadzenia rejestru (zasiewów, poplonów, zabiegów agrotechnicznych oraz ochrony roślin i nawożenia),
- konieczność angażowania zbyt wiele czasu na wypełnienie wszystkich formalności,
- ograniczenie elastyczności rolnika w zakresie kształtowania struktury zasiewów i struktury produkcji oraz wykonywania niektórych zabiegów.

Z kolei bariery biurokratyczno-administracyjne na etapie kontroli (*ex post*) i rozliczenia realizowanych zadań (projektów) ujawniały się zdaniem respondentów w postaci takich problemów, jak:

- niejasność i zmienność zasad kontroli i rozliczeń,
- zbyt duża dokładność kontroli i rozliczeń,
- niewspółmierność sankcji do ewentualnych uchybień,
- zbyt duża liczba (częstotliwość) kontroli.

Zdając sobie sprawę z subiektywności opinii rolników oraz faktu, iż wiele barier niekoniecznie związanych wprost z formalnościami rolnicy utożsamiają z nadmierną biurokracją, warto podkreślić, iż na bariery biurokratyczne we wdrażaniu działań wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa wskazuje wielu innych badaczy problemu⁴⁹.

Kolejne bariery i ograniczenia – według hierarchii wskazań ankietowanych – dotyczyły agrotechniki (tab. 8). Rolnicy narzekali na wzrost nakładów pracy żywej i uprzedmiotowionej związanych z realizacją wymaganych zabiegów agrotechnicznych (szczególnie dotyczy to pakietu – *Ochrona gleb i wód* i niezbędnych tu siewów poplonów), co wiązało się oczywiście ze wzrostem kosztów produkcji rolniczej. Czynnikiem czasu przejawiał się również w tym, iż siewy poplonów, które trzeba zasiać na zimę i przeorać dopiero po 1 marca, powodowały, szczególnie na glebach położonych w miejscach wilgotnych, opóźnienia wiosennych siewów roślin następných. Również czynniki klimatyczne i warunki glebowe powodowały utrudnienia w terminowej realizacji wymaganych w niektórych pakietach zabiegów agrotechnicznych, co skutkowało ryzykiem uchybień i kłopotami w razie kontroli.

Przez rolników (ogółem 40,5%) wskazywany był także problem ograniczenia elastyczności i swobody działania. Jest to związane także z wymogami agrotechnicznymi, ale też innymi, tj. wymogami w zakresie ochrony roślin i nawożenia, obsady

⁴⁹ M. Mickiewicz, W. Gotkiewicz, B. Mickiewicz, *Szanse ...*, s. 99-108; W. Poczta, W. Czubałak, *Bariery pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne przez gospodarstwa rolne [w:] Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich*, red. M. Wigier, PW 2005-2009 nr 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 40-77.

i utrzymania zwierząt, w tym hodowli określonych ras), czy zalesianiem gruntów. Te wymogi (zasady) są naturalną konsekwencją przystąpienia do danego programu (pakietu), ale w opinii rolników są one niekiedy zbyt „sztywne” (np. w zakresie terminów zabiegów agrotechnicznych). W ramach wielu pakietów PRŚ, rolnik zobowiązuje się do realizacji określonych zabiegów, utrzymania stałej powierzchni TUZ bądź użytków rolnych w gospodarstwie przez okres co najmniej 5 lat. Zobowiązanie takie nie podlega zmianom w trakcie realizacji, co rodzi określone ryzyko produkcyjne i ekonomiczne (wobec zmian na rynku i w otoczeniu ekonomicznym), a także ryzyko wynikające z przyczyn naturalnych (kłęski żywiołowe).

Wśród barier i ograniczeń rolnicy wskazywali także na niekorzystny bilans kosztów/korzyści uczestnictwa w określonych działaniach (w szczególności dotyczyło to uczestników PRŚ). Wskazywali, iż wysokie koszty wypełnienia ww. wymogów lub utracone korzyści (w wyniku prowadzenia ekstensywnej, proekologicznej produkcji) nie są w pełni rekompensowane przez uzyskane płatności. Niekorzystny bilans kosztów/korzyści rolnicy nie sprowadzali tylko do wartości monetarnych. Mając świadomość określonych korzyści w zakresie powstrzymania procesów erozji gleb czy poprawy jej żyzności, dostrzegali także pewne minusy, np. niebezpieczeństwo przesuszenia (w efekcie nadmiernej liczby zabiegów agrotechnicznych). Istotnym elementem kalkulacji kosztów/korzyści są także większe nakłady pracy (nie tylko związanej bezpośrednio z produkcją, ale także z „biurokracją”) oraz ryzyko danego działania. Według części rolników korzyści finansowe, uzyskane z płatności czy dotacji inwestycyjnych nie rekompensują tego typu nakładów (w myśl powiedzenia, że nie opłaca się „skórka za wyprawkę”). W konsekwencji część rolników, po zakończeniu danego działania, nie ubiegała się o kolejne wsparcie.

Jeszcze innym ograniczeniem identyfikowanym przez respondentów jest nieefektywne wykorzystanie zasobów gospodarstwa (32,1% wskazań ogółem). Takie wypowiedzi padały ze strony rolników realizujących niektóre pakiety PRŚ, w ramach których, rolnicy zobowiązywali się do ograniczenia lub wycofania z użycia środków ochrony roślin i nawozów sztucznych, zmniejszenia liczby pokosów czy też pozostawienia części łąk w stanie niewykoszonym. Te wypowiedzi należy łączyć z inną barierą, tj. brakiem widocznych efektów poszczególnych działań, którą wskazywali w większości ci sami respondenci. Wydaje się, iż część rolników nie jest w pełni uświadomiona w zakresie korzyści wynikających z realizacji działań proekologicznych lub też nie ma przekonania co do zasadności i skuteczności realizowanych zabiegów. Niektórzy uważają, że korzyści środowiskowe nie są adekwatne do skali związanych z danym pakietem zabiegów i obostrzeń w zakresie użytkowania gruntów. Na przeszkodzie stoją na przykład trudności w pogodzeniu dotychczasowego poziomu gospodarowania z niektórymi wymogami rolnośrodowiskowymi. Rolnicy wykazują naturalną orientację proprodukcyjną, mniejszą wagę przywiązują zaś do korzyści ekologicznych, stąd na przykład ekstensywne użytkowanie TUZ, które prowadzi do niekorzystnych – z punktu widzenia produktywności – zmian w stanie runi łąk i pastwisk, postrzegają jako nieefektywne wykorzystanie zasobów. W tym kontekście konieczne

jest lepsze niż dotychczas propagowanie przez odpowiednie służby, w tym doradców, idei programu rolnośrodowiskowego, jako narzędzia służącego ochronie cennych przyrodniczych siedlisk oraz narzędzia wspierającego bioróżnorodność. Jak widać ta świadomość nie jest powszechna, nawet u rolników realizujących określone działania prośrodowiskowe. Jak wskazuje J. Kamiński, zainteresowanie rolników określonymi wariantami PRŚ (ptasimi czy też siedliskowymi) nie jest rezultatem szczególnych upodobań przyrodniczych rolników, lecz wynika z uwarunkowań praktycznych, w szczególności zaś od wysokości wsparcia finansowego⁵⁰. Bez wątplenia natomiast, lepsza świadomość rolników co do idei programu rolnośrodowiskowego, będzie służyć skuteczności realizacji jego celów.

Omawiane wyżej zagadnienia łączą się z kolejną barierą wskazywaną przez rolników, tj. brakiem odpowiedniej wiedzy i informacji. Co prawda rolnicy mieli tu głównie na uwadze informację i doradztwo w kontekście aplikacji i realizacji poszczególnych działań, niemniej problem jakości informacji – stanowiący wyzwanie dla instytucji doradczych i innych – dotyczyć musi także istoty i efektów działań wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa. Kwestia braku lub niedostatku odpowiedniej wiedzy i informacji nt. poszczególnych działań jest ściśle powiązana z barierami biurokratyczno-administracyjnymi. Im bardziej skomplikowane są procedury aplikacyjne oraz reguły (wymagania) danego programu (pakietu), tym większa potrzeba adekwatnej informacji. Na problemy z właściwą wiedzą i informacją wskazywał co drugi ankietowany (tab. 8). Świadczy to o wadze tego ograniczenia, wszak ankietowani to rolnicy, który korzystali ze wsparcia, a zatem poradzili sobie z ograniczeniami informacyjnymi, gdyż złożyli wnioski i zostały one pozytywnie rozpatrzone, czyli były one poprawne pod względem merytorycznym i formalnym.

Na rysunku 2 zaprezentowano różnice w zakresie hierarchii wskazywanych przez rolników barier i ograniczeń w przekroju dwóch analizowanych grup gospodarstw. Aby różnice te były lepiej uwidocznione, posłużono się syntetycznym wskaźnikiem hierarchii ograniczeń W_{ho} . W tym celu poszczególnym zmiennym (barierom) przypisano wartości punktowe uzależnione od miejsca w rankingu barier wskazywanych przez respondentów (miejsce pierwsze – 3 pp., drugie – 2 pp. i trzecie – 1 p.). Po zsumowaniu punktów dla poszczególnych zmiennych, uporządkowano ich wartości według skali porządkowej punktowej, od wartości największej (maksimum) do najmniejszej (minimum). Następnie dokonano transformacji normalizacyjnej tych wartości z zastosowaniem procedury unitaryzacji klasycznej⁵¹. Jej ogólna formuła przyjmuje postać:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i \{x_{ij}\}}{\max_i \{x_{ij}\} - \min_i \{x_{ij}\}} \quad i=1,2,\dots, n; j=1,2,\dots, m.$$

gdzie $z_i = W_{ho}$ – miara określająca rangę danej zmiennej (bariery) w hierarchii barier wskazywanych przez respondentów.

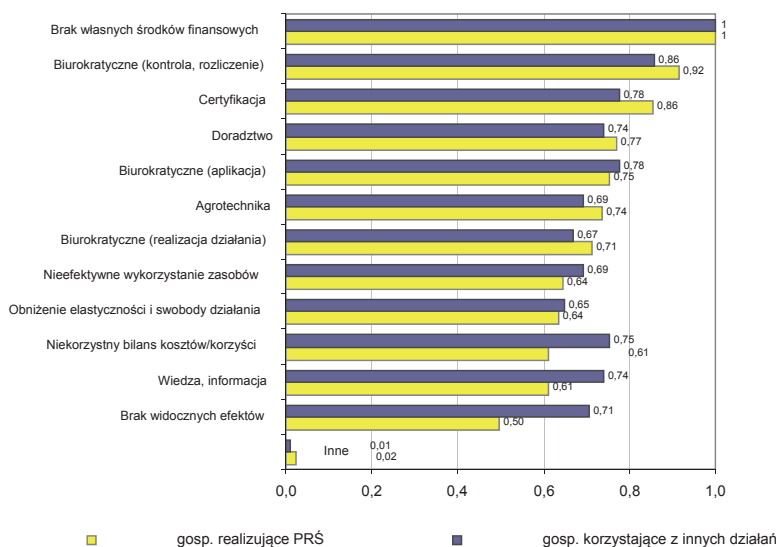
⁵⁰ J. Kamiński, *Wdrażanie ...*, s. 83.

⁵¹ T. Panek, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 37-40.

W wyniku zastosowania formuły normalizacji, otrzymano zmienne o wartościach należących do przedziału [0; 1]. Wskaźnik W_{ho} równy 1 jest wartością zmiennej, która zyskała najwyższą liczbę punktów (na skali porządkowej punktowej) – w hierarchii wskazań respondentów.

Wartości wskaźnika W_{ho} dowodzą, iż pomiędzy analizowanymi grupami gospodarstw nie było zasadniczych różnic w hierarchii identyfikowanych barier (rys. 2). Respondenci reprezentujący obie grupy na pierwszym miejscu (najsilniej) odczuwali ograniczenia finansowe. Rolnicy korzystający z programu rolnośrodowiskowego – w porównaniu do pozostałych – nieco silniej odczuwali bariery i utrudnienia o charakterze biurokratycznym oraz związane z uzyskiwaniem stosownych certyfikatów i ekspertyz. Świadczy to o tym, iż szczególnie w tym programie pożądane byłoby uproszczenie procedur aplikacyjnych i innych wymogów administracyjnych (sprawozdawczość, dokumentacja) związanych z realizacją określonych pakietów. Należałoby także ułatwić rolnikom dostęp do jednostek certyfikujących oraz ekspertów (ornitologów, botaników). Interesujące jest, iż o ile rolnicy realizujący inne działania wspierające rozwój zrównoważony (np. różnicowanie działalności, inwestycje proekologiczne) silniej odczuwali trudności biurokratyczne na etapie aplikacji, o tyle rolnicy uczestniczący w PRŚ silniej odczuwali tego typu bariery na etapie realizacji działań oraz na etapie ich finalizowania (kontrola i rozliczenie z ARiMR). Rolnicy korzystający z innych niż PRŚ działań, odczuwali także silniej bariery informacyjno-edukacyjne (rys. 2).

Rys. 2. Wskaźnik hierarchii ograniczeń W_{ho} we wdrażaniu działań wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa



Źródło: badania własne.

Takie bariery, jak: niekorzystny bilans kosztów/korzyści oraz brak widocznych efektów działań, częściej wskazywali rolnicy korzystający z PRŚ. Jednakże, to w grupie rolników korzystających z innych działań, czynniki te zyskały większą rangę w hierarchii ograniczeń (rys. 2). Wynikało to z faktu, iż więcej respondentów w tej drugiej grupie stawiało te bariery na pierwszym miejscu (łącznie 28,9% wobec 14,1% w grupie pierwszej). Wiele z takich wskazań było jednak ze strony rolników, którzy korzystali tylko z płatności ONW. W ich opinii wsparcie to było na tyle niskie, że nie rekompensowało im niższych dochodów oraz wyższych nakładów – w stosunku do rolników gospodarujących w korzystnych warunkach – wynikających z prowadzenia gospodarstwa na obszarach górzystych, czy też obszarach o niskiej produktywności ziemi.

5. Rola instytucji we wspieraniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa

Istnieje wiele sposobów i metod sprzyjających wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Przedstawione powyżej instrumenty wsparcia stosowane w ramach WPR nie wyczerpują ich katalogu (oprócz różnego rodzaju subsydiów czy dotacji inwestycyjnych, ważną rolę mogą w tych procesach odegrać podatki, narzędzia rynkowe, organizacyjne czy regulacyjne)⁵². Wszystkie one jednak wymagają funkcjonowania określonego układu instytucjonalnego, którego elementem są także instytucje rozumiane jako organizacje o różnym charakterze (podmioty produkcyjne, administracyjne, kontrolne, doradcze, stowarzyszenia i fundacje, związki zawodowe, organizacje polityczne itd.). Dla skutecznego i efektywnego⁵³ wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju potrzebny jest układ (system) instytucjonalny, składający się z adekwatnych regulacji, zasad i wzorców działania, właściwie skonstruowanych instrumentów wsparcia (nośniki polityki zrównoważonego rozwoju) oraz aktywnych instytucji-organizacji (struktury kierowania i wdrażania) rozumianych jako „aktorów” polityki zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Układ instytucjonalny w ramach WPR odpowiadający za wdrażanie koncepcji (polityki) zrównoważonego rozwoju tworzą: instytucje

⁵² J. Kulawik, M. Soliwoda, J. Pawłowska-Tyszko, *Nowa Wspólna Polityka Rolna zrównoważenie i cele społeczno-środowiskowe* [w:] *Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?*, red. A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek, PW 2011-2014 nr 99, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014, s. 110.

⁵³ *Skuteczność* należy rozumieć tu jako realizację (osiągnięcie) podstawowych celów zrównoważonego rozwoju (doprowadzenie do równowagi ekonomiczno-społeczno-środowiskowej), zaś *efektywność* jako optymalizację relacji między nakładami (na wsparcie zrównoważonego rozwoju) a osiągniętymi rezultatami. Problem polega na tym, iż bardzo trudno jest opracować jednolity system celowo-wskaźnikowy, tj. system kryteriów i mierników zintegrowania aspektów ekonomiczno-ekologiczno-społecznych, które byłyby powszechnie akceptowane i pragmatyczne w stosowaniu (z uwagi na dostępność i możliwość agregacji danych). Zob. A. Matuszczak, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Przegląd teoretyczny i propozycja pomiaru w regionach UE*, „Wieś i Rolnictwo” 1(158), 2013, s. 101-119.

(organizacje) kształtujące politykę i warunki wsparcia (KE, MRiRW), instytucje alokujące i kontrolujące (ARiMR), producenci rolni, instytucje współzarządzania (grupy producentów, stowarzyszenia branżowe), instytucje certyfikujące, doradcze, instytucje pośrednictwa finansowego (np. banki) i inne.

Kluczowymi aktorami polityki zrównoważonego rozwoju rolnictwa są producenci rolni. To oni wszak produkują żywność, surowce rolne na cele energetyczno-przemysłowe oraz dostarczają różnorodnych dóbr publicznych i efektów zewnętrznych (także negatywnych), które decydują o kształcie rolnictwa i jego wpływie na otoczenie przyrodnicze, społeczne i gospodarcze. Zatem są bezpośrednio zaangażowani w procesy, które decydują o skuteczności i efektywności realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Często analizując rolę instytucji w rozwoju rolnictwa, zapomina się o tym, iż układ instytucjonalny rolnictwa nie jest bytem egzogenicznym wobec tego sektora (producentów rolnych), lecz wprost przeciwnie – to producenci rolni są rdzeniem tego układu. Stąd należy rozróżniać pojęcie *układu instytucjonalnego rolnictwa*, którego elementem są gospodarstwa rolne, od pojęcia *otoczenia instytucjonalnego rolnictwa*, które jest bytem egzogenicznym wobec nich, stanowiącym zbiór instytucji wspierających procesy rynkowe (poprawiających jakość systemu ekonomicznego rolnictwa) oraz wspierających rolników, m.in. w absorpcji funduszy unijnych⁵⁴.

Jeśli producenci rolni mają efektywnie i skutecznie wdrażać koncepcję zrównoważonego rozwoju, muszą być świadomi istoty tego procesu oraz jego oczekiwanych efektów (korzyści) i nakładów (kosztów). Rolników zapytano zatem o ocenę sensu i efektywności polityki zrównoważonego rozwoju rolnictwa, nie w aspekcie kosztów i korzyści dla gospodarstw rolnych, lecz obiektywnie w kontekście celów tej polityki (ekologicznych, społecznych i ekonomicznych). W tym przypadku respondenci wypowiadali się w roli członków społeczeństwa, które jest najważniejszym interesariuszem tej polityki. Jak wynika z prezentowanej w tabeli 9 struktury wypowiedzi rolników, połowa z nich ocenia wsparcie zrównoważonego rozwoju rolnictwa jako potrzebne i efektywne (łącznie 49,7% w zbiorowości ogółem), jednak tylko 9,2% spośród nich deklaruje, iż nie należy nic zmieniać w tej polityce. Natomiast 40,5% ogółu ankietowanych, pomimo pozytywnej opinii w kontekście celowości i efektywności wsparcia, uważa, iż potrzebne są modyfikacje. Do grupy rolników postulujących istotne zmiany w programach wspierających zrównoważony rozwój, zaliczyć należy także tych respondentów, którzy dostrzegali sens takiej polityki, ale oceniali nisko jej efektywność w jej obecnym kształcie (3,1%).

⁵⁴ Zagadnienia te szerzej ujęto w opracowaniach: B. Czyżewski, M. Gospodarowicz, D. Kołodziejczyk, D. Lidke, A. Matuszczak, A. Wasilewska, A. Wasilewski, *Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*, Raport PW 2005-2009 nr 103, IERiŻ-PIB, Warszawa 2008; A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wyd. UR, Rzeszów 2008; D. Kołodziejczyk, A. Czudec, R. Kata, T. Miś, Ł. Paluch, Ł. Popławski, D. Zając, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich cz. 1*, PW 2011-2014 nr 85, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.

Bardzo wielu rolników (45,6%) nie ma właściwego zdania w tej kwestii, czyli można powiedzieć, iż chętnie korzysta ze wsparcia finansowego z różnych instrumentów WPR, ale nie potrafi określić ich celowości i efektywności w kontekście interesu ogólnospołecznego. Szczególnie duży odsetek takich respondentów występował w grupie rolników korzystających z działań innych niż PRŚ. Wyniki te są dosyć znamienne, gdyż pokazują, przed jakim wielkim wyzwaniem stoją instytucje, które mają przybliżyć społeczeństwu istotę i celowość wspierania zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Skoro bowiem sami bezpośredni beneficjenci takiej polityki nie bardzo dostrzegają jej ogólnospołeczny sens, to jak w takim razie można skutecznie przekonać podatników i konsumentów o zasadności wsparcia rolnictwa? Tymczasem obecnie WPR coraz bardziej opiera się na przesłankach koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Tabela 9. Ocena sensu i efektywności działań wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa – w opinii respondentów

Odsetek odpowiedzi:	Odsetek gospodarstw:		
	Ogółem	Stosujących pakiety PRŚ	Korzystających z innych działań
Nie widzę sensu takich działań	1,6	-	3,0
Oceniam nisko efektywność takich działań	3,1	1,6	4,5
Działania są potrzebne i efektywne, niemniej należy je zmodyfikować	40,5	62,5	19,4
Nie należy nic zmieniać	9,2	15,6	3,0
Brak odpowiedzi	45,6		
	6	20,3	70,1

Najczęściej wskazywane propozycje zmian:

- zwiększyć zachęty finansowe dla rolników (zwiększyć rekompensatę za utracone korzyści i poniesione koszty)
- uprościć procedury i dokumentację
- uprościć warunki realizacji programu
- potrzebna jest lepsza informacja i wsparcie doradcze ze strony instytucji

Źródło: badania własne.

Spośród ankietowanych jedynie 1,6% nie widziało sensu wspierania zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Pośród zmian, jakich respondenci oczekiwali, aby zwiększyć efektywność polityki wsparcia zrównoważonego rozwoju, ankietowani przede wszystkim postulowali zwiększenie zachęt finansowych dla rolników oraz potrzebę uproszczenia procedur i dokumentacji, a także wymogów stawianych rolnikom przy realizacji określonych działań.

Respondenci zostali zapytani o to, czy inni rolnicy z ich otoczenia (sąsiedzi) korzystają ze wsparcia UE ukierunkowanego na zrównoważony rozwój rolnictwa. Pytanie to jest o tyle zasadne, iż, jak wiadomo, w grupie społeczno-zawodowej rolników istnieje bardzo silny motyw naśladownictwa. Dobre praktyki i pozytywne przykłady mogą zatem relatywnie szybko się rozprzestrzeniać, ale też negatywne doświadczenia

i ujawnione bariery mogą zniechęcać innych rolników do korzystania z określonych instrumentów wsparcia.

Na powyższe pytanie twierdzącej odpowiedzi udzieliła ponad połowa ankietowanych (tab. 10). Jednakże 45,8% rolników, zaś w grupie jednostek korzystających z innych działań niż PRŚ aż 62,7%, twierdziło, że ich sąsiedzi nie korzystają z wsparcia unijnego w zakresie wdrażania zrównoważonego gospodarowania. Pośród przyczyn tego stanu, respondenci wskazali większość barier, które wcześniej wymieniali jako utrudnienia (ograniczenia), jakie sami napotykali ubiegając się i korzystając z poszczególnych form wsparcia (tab. 10). Natomiast z czynników wcześniej nie wymienianych, respondenci wskazywali na bariery wynikające z określonej struktury rolnictwa (rozdrobienie gospodarstw), nieuregulowane stosunki własnościowe, podeszły wiek wielu rolników, procesy recesywne w części gospodarstw (brak następców, wygaszanie aktywności rolniczej). Ważne miejsce wśród przyczyn, które decydowały o rezygnacji (czy też niepodjęciu starań) rolników o udzielenie wsparcia, stanowiły czynniki behawioralne (brak zaufania, obawa przed zwrotem środków finansowych i karami, niechęć do kontroli) oraz czynniki informacyjne (tab. 10).

Tabela 10. Charakterystyka opinii i postaw respondentów w aspekcie realizacji programów wspierających rozwój zrównoważony

Odsetek odpowiedzi:	Odsetek gospodarstw:		
	ogółem	stosujących pakiety PRŚ	korzystających z innych działań
Odpowiedzi na pytanie, czy sąsiedzi respondentów korzystają z wsparcia:			
a) tak	54,2	71,9	37,3
b) nie	45,8	28,1	62,7
2. Najczęstsze przyczyny nieskorzystania z programów – hierarchia wg liczby wskazań:			
<ul style="list-style-type: none"> • niskie korzyści ekonomiczne (brak opłacalności, niska opłacalność) • skomplikowane procedury, nadmierna biurokracja • trudne (rygorystyczne) warunki realizacji programu • brak zaufania do wsparcia (obawa przed zwrotem środków, karami) • problemy z kontrolami • skomplikowane warunki realizacji programu • brak wiedzy • brak środków własnych na inwestycje i dostosowania w gospodarstwie • podeszły wiek, brak następców • likwidacja lub powolne „wygaszanie” gospodarstwa • mały obszar gospodarstwa • problemy z prawami własności gospodarstwa • niechęć do kontroli 			

Źródło: badania własne.

Respondentów poproszono także o wskazanie, co należy zmienić, aby zachęcić innych rolników do udziału w programach wspierających zrównoważony rozwój rol-

nictwa. Wyniki tych badań zaprezentowano w tabeli 11. Są one w dużej mierze tożsame z wcześniej formułowanymi postulatami zamian. Najwięcej respondentów wskazywało na konieczność zwiększenia dopłat. W szczególności odpowiedzi takiej udzielali beneficjenci PRŚ oraz płatności ONW. W tym kontekście potwierdzali oni wcześniej formułowaną opinię, że płatności rolnośrodowiskowe nie rekompensują w pełni dodatkowych kosztów z tytułu wdrażania wymogów poszczególnych pakietów PRŚ lub części utraconego z tego tytułu dochodu. Z kolei płatności ONW nie są w stanie zrekompenzować rolnikom niższych dochodów z tytułu gospodarowania w niekorzystnych warunkach.

Tabela 11. Odsetek odpowiedzi na pytanie: Co należy zmienić, aby zachęcić rolników do udziału w programach?

Sugestia	Odsetek respondentów*
Zwiększyć wysokość dopłat	32,3
Uprościć procedury i dokumenty, zmniejszyć biurokrację	27,1
Złagodzić kryteria realizacji programu (obowiązki przy korzystaniu z dotacji)	17,7
Więcej informacji i szkoleń	14,5
Złagodzić kryteria dostępu (uproszczyć aplikację)	11,5
Szybsze płatności	11,5
Mniej kontroli, mniejsza uciążliwość kontroli	9,3
Bardziej czytelne przepisy i kryteria realizacji programu, sprecyzować kryteria	9,3
Wprowadzić mechanizm wstępnej selekcji projektów	8,4
Ustalić regionalne kryteria dostępu, kryteria dostosowane do struktury i specyfiki rolnictwa	5,2
Zwiększone wsparcie dla małych gospodarstw	3,1
Potrzebna jest większa promocja programów i idei zrównoważonego rozwoju	3,1
Inne	10,2
Ogółem odsetek respondentów wskazujących na potrzebę zmian	77,1

* respondenci mieli możliwość wskazywania dowolnej liczby sugestii

Źródło: badania własne.

Wielu rolników (27,1%)⁵⁵ wskazywało na potrzebę uproszczenia procedur i dokumentów oraz postulowało złagodzenie kryteriów realizacji programu (chodziło

⁵⁵ Należy podkreślić, iż znacząco niższy odsetek wskazań w zakresie potrzeby zmniejszenia biurokracji w stosunku do odsetka respondentów, którzy wskazywali na tego typu barierę we wdrażaniu poszczególnych działań, wynikał z faktu, iż pytanie o ewentualne zmiany było otwarte i wymagało wpisania przez rolnika (do kwestionariusza ankiety) stosownej sugestii. Niemal co czwarty respondent (22,9%) nie udzielił żadnej odpowiedzi na to pytanie, zaś większość wskazała tylko jedną propozycję zmiany.

zwłaszcza o pakiety PRŚ). Respondenci wskazywali także na potrzebę złagodzenia kryteriów dostępu do poszczególnych programów i działań, a także wprowadzenia mechanizmu wstępnej selekcji projektów, aby zaoszczędzić rolnikom czas i koszty oraz aby uniknąć niepotrzebnych problemów (tab. 11). Wskazywali także na potrzebę ustalenia regionalnych kryteriów dostępu do programów, dostosowanych do specyfiki i struktury rolnictwa. Postulowali wreszcie zwiększenie informacji i szkoleń na temat wdrażanych programów oraz potrzebę lepszej promocji, nie tylko samych instrumentów wsparcia (zasady, korzyści finansowe, kryteria dostępu itd.), ale także promocji systemów gospodarowania przyjaznych środowisku i nie niszczących naturalnej bioróżnorodności. Niewątpliwie należy się zgodzić, iż wzrost świadomości ekologicznej rolników, a także zrozumienie i akceptacja przez nich innych (społecznych, ekonomicznych, kulturowych) aspektów programów wspierających zrównoważony rozwój, jest konieczne dla powodzenia tej polityki.

Tutaj ujawnia się kluczowa rola instytucji w przeciwdziałaniu zawodności rynku i systemu ekonomicznego rolnictwa. Te zawodności to m.in. niepełna i asymetryczna informacja. Problemy natury informacyjnej prowadzą do niepewności behawioralnej (mentalnościowej), która nakłada się na naturalną niepewność rolników i skłania ich do absencji w programach wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa. Niepewność naturalna (pierwotna) dotyczy zjawisk przyrodniczo-klimatycznych (procesów produkcyjnych) i rynkowych (zbyt na produkty, ceny). Natomiast niepewność behawioralna wynika z nieznanomości planów i szczegółów (zasad, wymogów) drugiej strony transakcji (w tym przypadku państwa, reprezentującego społeczeństwo, jako zleceniodawcy określonych działań i użyteczności ze strony rolników)⁵⁶. W rolnictwie obie kategorie niepewności są ze sobą ściśle związane i od roli instytucji, które dostarczają wiedzy i informacji o programach wspierających rozwój zrównoważony, ale także informacji i wiedzy na temat procesów rynkowych, nowoczesnych rozwiązań technologicznych, sposobów poprawy jakości produktów, wymogów ochrony środowiska naturalnego itd. zależy sukces polityki zrównoważonego rozwoju. Relacje rolników z instytucjami, powinny mieć charakter współpracy, wsparcia ze strony instytucji, ale także charakter transakcji racjonujących (*rationing transaction*), polegających na podporządkowaniu się przez rolnika określonym nakazom instytucji, np. nadzorującej realizację określonego pakietu PRŚ.

Badania ankietowe rolników prowadzono w pierwszej połowie 2014 r., gdy wiele szczegółów dotyczących wsparcia rolnictwa w nowej perspektywie WPR na lata 2014-2020 nie było jeszcze znanych, zwłaszcza dla szerszej opinii publicznej. Dotychczasowych beneficjentów wsparcia dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa poproszono zatem o określenie priorytetowych – ich zdaniem – obszarów, w jakich powinno być wspierane rolnictwo w nowej perspektywie finansowej WPR. W pytaniu celowo

⁵⁶ B. Czyżewski, *Instytucje w tworzeniu struktur agrobiznesu: [w:] Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, red. A. Czyżewski, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007, s. 77-78.

nie wyeksponowano kwestii zrównoważonego rozwoju, gdyż chodziło o to, na ile rolnicy sami (bez jakiegokolwiek sugestii) dostrzegają potrzebę wspierania rolnictwa w tym właśnie kierunku.

Tabela 12. Priorytetowe obszary wsparcia ze środków UE w nowej perspektywie finansowej WPR 2014-2020 w opinii rolników

Wyszczególnienie	Odsetek rolników (%)	Struktura odpowiedzi (%)
Wsparcie małych i średnich gospodarstw rolnych	21,3	16,7
Ochrona (poprawa stanu) środowiska przyrodniczego	12,5	9,8
Rolnictwo ekologiczne i zdrowa żywność	11,3	8,8
Rozwój obszarów wiejskich (obszarów słabiej rozwiniętych, o wysokim bezrobociu)	11,3	8,8
Więcej wsparcia dla młodych rolników	10,0	7,8
Wsparcie dla gospodarstw o niekorzystnych warunkach produkcji rolnej (obszary górskie, podgórskie)	8,8	6,9
Wsparcie głównie dla średnich gospodarstw (10-30 ha)	7,5	5,9
Większe wsparcie dla województw słabiej rozwiniętych gospodarczo	7,5	5,9
Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej na terenach wiejskich	7,5	5,9
Wsparcie dużych producentów rolnych	6,3	4,9
Wsparcie tylko dla producentów rolnych	6,3	4,9
Wsparcie dla gospodarstw na obszarach NATURA 2000	5,0	3,9
Wsparcie dla produkcji zwierzęcej	3,8	2,9
Zwiększenie dotacji	2,5	2,0
Odnawialne źródła energii	2,5	2,0
Inne, m.in. rozwój infrastruktury wiejskiej	3,8	2,9
RAZEM	-	100,0

Źródło: badania własne.

Wyniki badań wskazują, iż wielu respondentów dostrzega potrzebę takiego wspierania, zarówno w kontekście ochrony środowiska przyrodniczego, produkcji ekologicznej i zdrowej żywności, jak i w kontekście ład społeczny i ekonomiczny (tab. 12). Ład środowiskowy i ochrona zasobów ekosystemu są zawarte także w postulatcie wspierania odnawialnych źródeł energii oraz produkcji zwierzęcej. Z kolei wsparcie przedsiębiorczości pozarolniczej na wsi i ogólnie rozwoju obszarów wiejskich należy łączyć z pożądanym ładem społecznym i ekonomicznym. Najwięcej rolników postulowało wsparcie dla małych i średnich gospodarstw, co pozwoli nie tylko na poprawę ich dochodów, ale także lepsze wykorzystanie zasobów produkcyjnych tych gospodarstw. Potrzebne, w opinii rolników, jest także dalsze wspieranie gospodarstw funkcjonujących na obszarach o niekorzystnych warunkach do produkcji

rolnej (obszary górzyste, niskiej jakości gleby) oraz na obszarach objętych ochroną przyrody (Natura 2000).

Wśród postulatów zgłoszonych przez rolników jest też jednak sporo głosów wskazujących na potrzebę wspierania dużych producentów rolnych oraz wspierania tylko producentów rolnych (czyli rolników aktywnych, rzeczywiście produkujących na rynek). Rolnicy chcieliby także, aby przy zachowaniu dotychczasowych form wsparcia zwiększyć kwoty płatności. Chodzi w szczególności o to, aby wypłacane środki rzeczywiście rekompensowały poniesione nakłady (w tym nakłady pracy własnej) i utracone dochody (tab. 12).

W tym ostatnim kontekście rolą instytucji kształtujących politykę wsparcia jest właściwe określenie wysokości wsparcia w ramach programów i poszczególnych ich pakietów. Niedoszacowanie wysokości wsparcia sprawia, że zainteresowanie rolników realizacją pakietów jest niewielkie. Natomiast przeszacowanie prowadzi do nadmiernego zainteresowania określonymi programami/pakietami, głównie z chęci osiągnięcia korzyści ekonomicznych, co prowadzi do występowania problemu pogoni za rentą polityczną (*rent-seeking problem*). Z punktu widzenia interesu społecznego nie pozwala to na optymalizowanie relacji efektów do poniesionych nakładów oraz na optymalną alokację środków z punktu widzenia równowagi środowiskowo-ekonomiczno-społecznej.

Zdaniem K. Kociszewskiego, prowadząc politykę zrównoważonego rozwoju, należy uwzględnić uwarunkowania czterech łańcuchów: ekologicznego, społecznego, ekonomicznego i przestrzennego oraz wprowadzić piąty – instytucjonalno-polityczny, który powinien umożliwiać właściwe wdrażanie odpowiednich rozwiązań w polityce gospodarczej, społecznej, ekologicznej i przestrzennej⁵⁷. W tym kontekście rolą instytucji jest nie tylko wykonywanie przypisanych im bezpośrednio ról, ale także współpraca i koordynacja działań, tak aby wypełnić wszystkie luki, które uniemożliwiają, czy też ograniczają skuteczną realizację strategii zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Owe luki, będące pochodną niedoskonałości rynku i systemu ekonomicznego rolnictwa (w tym systemu wsparcia w ramach WPR), zostały zidentyfikowane w postaci katalogu przytoczonych wcześniej barier i ograniczeń. Wydaje się, iż część z tych barier, np. te o charakterze biurokratycznym są pochodną niedoskonałości instytucji, rozumianych tu szeroko jako normy prawne, organizacje i wzorce działania (zachowania) jednostek ze sfery administracyjnej, doradczej czy certyfikacyjno-kontrolnej. Kluczową kwestią jest likwidacja owych luk i niesprawności w otoczeniu instytucjonalnym, bywa bowiem tak, iż jedne instytucje (rozumiane tu wąsko jako organizacje), kształtują i stosują takie regulacje, reguły i sposoby działania, które tworzą określone problemy, a inne (lub te same instytucje) muszą później te problemy rozwiązywać.

W zakresie wdrażania działań wspierających zrównoważony rozwój, rolnicy korzystają z wsparcia wielu instytucji otoczenia rolnictwa (tab. 13). Patrząc na struktu-

⁵⁷ K. Kociszewski, *Uniwersalne teorie rozwoju gospodarczego* [w:] *Ekonomia rozwoju*. Red. B. Fiedor, K. Kociszewski. Wyd. UE, Wrocław 2010.

rę wskazań rolników w tym zakresie, widać jednak zdecydowaną dominację, a zatem kluczową rolę w tych procesach, trzech instytucji, tj. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, publicznego doradztwa rolniczego (PODR) oraz samorządu rolniczego (izby rolnicze). Takie wyniki nie są zaskoczeniem, gdyż czołowa rola tych instytucji dla funkcjonowania i rozwoju rolnictwa została potwierdzona w wielu wcześniejszych badaniach⁵⁸. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest naturalnym partnerem rolników, gdyż jest instytucją płatniczą i odpowiedzialną za wdrażanie poszczególnych instrumentów wsparcia, kontrolę prawidłowości przebiegu poszczególnych działań (projektów) oraz ostateczne rozliczenie z beneficjentem. Jest to zatem instytucja obecna na wszystkich etapach realizacji danych przedsięwzięć (pakietów), od fazy udzielania wstępnej informacji dla potencjalnych beneficjentów po aplikację, podpisywanie umów, wdrażanie działań, ich kontrolę i ostateczne zamknięcie. Rolnicy cenią sobie współpracę z tą instytucją, ale też problemy natury biurokratycznej we wdrażaniu działań rolnośrodowiskowych i innych w dużej mierze utożsamiają z ARiMR.

Tabela 13. Organizacje, z którymi współpracują rolnicy we wdrażaniu działań wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa

Wyszczególnienie	Odsetek gospodarstw:		
	ogółem	stosujące pakiety PRŚ	korzystające z innych działań
ARiMR	56,5	79,7	35,8
Izby rolnicze (IR)	39,7	71,9	32,8
Powiatowe Ośrodki Doradztwa Rolniczego	33,6	39,1	28,4
Kółka rolnicze	4,6	1,6	7,5
Jednostki certyfikujące	12,2	19,4	3,0
Organizacje branżowe (związki producentów i hodowców)	3,8	4,7	3,0
Samorząd lokalny (gminny, powiatowy)	3,1	3,1	3,0
Spółdzielnie rolnicze, grupy producenckie	2,3	3,1	1,5
Lekarz weterynarii	2,3	3,1	1,5
Stowarzyszenia ekologiczne	2,3	3,1	1,5
ARR	1,5	1,6	3,0
Inne (odbiorcy płodów rolnych, prywatne firmy doradcze i szkoleniowe)	4,6	6,3	3,0

Źródło: badania własne.

⁵⁸ Zob. m.in. D. Kołodziejczyk, *Relacje rolników z lokalnymi instytucjami wspierającymi gospodarstwa rolne w świetle badań empirycznych* [w:] *Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*, PW 2005-2009 nr 103, IERiŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 81-107; A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych*, s. 180 i dalsze.

Rolnictwo jest dziedziną aktywności zawodowej, która obliuguje rolników do permanentnego doskonalenia zawodowego i uzupełniania wiedzy fachowej. Wyniki badań ankietowych wykazały, iż ogólna wiedza produkcyjno-ekonomiczna i przygotowanie zawodowe rolników sukcesywnie rosną i są na relatywnie wysokim poziomie. Świadczy o tym przeciętnie wysoki poziom wykształcenia rolników, w tym duży odsetek badanych z wykształceniem rolniczym (co pokazano w tabeli 4) oraz ich duża aktywność w zakresie udziału w różnego rodzaju szkoleniach. Struktura tych szkoleń oraz wypowiedzi rolników, świadczą jednak o tym, iż brakuje im informacji i wiedzy na temat proekologicznych systemów produkcji, wprowadzania niekonwencjonalnych – prośrodowiskowych rozwiązań technologicznych, brakuje też wiedzy i informacji na temat wielu instrumentów wspierających zrównoważony rozwój. Ponadto, jak zauważa K. Krzyżanowska, działanie w środowisku ciągle zmieniającym się i charakteryzującym się dużą dozą niepewności wymaga od rolników znacznej elastyczności oraz aktywnego poszukiwania informacji⁵⁹. Źródła i sposoby pozyskiwania informacji fachowych i dostosowanych do bieżących potrzeb rolników są szczególnie ważne, wobec wszechobecnego dzisiaj szumu informacyjnego oraz „informacyjnego przeładowania”. Rolą takich instytucji jak doradztwo rolnicze (szczególnie publiczne), czy też izby rolnicze jest zatem dostarczanie rolnikom odpowiednio usystematyzowanej, merytorycznej i potrzebnej im w danym momencie informacji oraz pomoc w samokształceniu (uzupełnianiu wiedzy i pozyskiwaniu informacji we własnym zakresie). Jak można sądzić z wypowiedzi rolników, ich relacje z tymi instytucjami są częste i relatywnie dobre. Nie zmienia to jednak faktu, iż ograniczenia natury informacyjnej oraz pochodne im bariery behawioralne, są jednymi z kluczowych w rankingu barier wskazywanych przez rolników. Świadczy to tym, jak obszerny i trudny jest ten obszar działania instytucji i wskazuje na potrzebę budowania trwałych relacji (współpracy) rolników z tego typu instytucjami. Nie wystarczą bowiem incydentalne działania.

Tradycja i ugruntowana pozycja sprawiają, że publiczne ośrodki doradztwa rolniczego (ODR) są obecnie w stanie konkurować na rynku komercyjnych usług doradczych z coraz liczniej powstającymi prywatnymi firmami. Z usług takich firm (doradczo-szkoleniowych) korzystało jedynie 3% ankietowanych, podczas gdy z usług publicznego doradztwa (ODR) 33,6% (tab. 13).

Poza wymienionymi wyżej trzema instytucjami (ARiMR, ODR, IR) oraz jednostkami udzielającymi certyfikatów gospodarstwom ekologicznym lub producentom rolnym uczestniczącym w systemach jakości żywności, bardzo niewielki odsetek rolników deklaruje pomoc innych instytucji we wdrażaniu działań prowadzących do zrównoważonego rozwoju rolnictwa (tab. 13). Świadczy to, iż w tym obszarze wsparcia gospodarstw rolnych, aktywnie uczestniczy niewiele instytucji.

Należy podkreślić, iż prezentowane w tabeli 13 wyniki dotyczą odsetka rolników, którzy korzystali z pomocy instytucji otoczenia rolnictwa w aspekcie wdrażania

⁵⁹ K. Krzyżanowska, *Źródła fachowych informacji w opinii rolników*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XV, z. 2, 2014, s. 182.

działań wspierających zrównoważone gospodarowanie (wymienionych w tab. 7), nie zaś ogólnych relacji rolników z otoczeniem instytucjonalnym. Z innych badań autorów wynika bowiem, iż relacje – o różnym poziomie natężenia – z doradztwem rolniczym utrzymuje 90,5% rolników, a przykładowo z samorządem gminy 87,9% rolników (badania były prowadzone w regionie Polski południowo-wschodniej w 2007 r.)⁶⁰. W przypadku omawianych badań, pomoc pracowników ODR deklarował tylko co trzeci rolnik wdrażający działania sprzyjające zrównoważeniu rolnictwa (pomoc samorządu gminy deklarowało tylko 3,1% ankietowanych). Te wyniki w zestawieniu z wcześniej opisanymi barierami w korzystaniu z ww. działań, mogą wskazywać, iż działalność instytucji, w tym także doradztwa, nie w pełni zaspokaja wszystkie potrzeby rolników w tym zakresie.

Układ instytucjonalny, zdaniem niektórych badaczy, należy traktować nie jak statyczną strukturę, lecz jako proces⁶¹. Instytucje (rozumiane tu szeroko, także jako wzorce zachowań oraz formalne i nieformalne „reguły gry”) nieustannie ewoluują i krystalizują się z upływem czasu, kształtując tym samym zachowania podmiotów gospodarczych, na które oddziałują. W początkowym okresie wdrażania programu rolnośrodowiskowego i innych instrumentów wspierających zrównoważony rozwój, pojawiały się badania, które wskazywały na niedostateczne przygotowanie niektórych instytucji, na przykład doradztwa rolniczego, do skutecznej pomocy rolnikom w tym obszarze⁶². Doradcy często nie dysponowali wystarczającą wiedzą dotyczącą zagadnień środowiskowych, nie w pełni znali także zasady i wymogi niektórych unijnych instrumentów prośrodowiskowych. Ta wiedza i umiejętności doradców z czasem ulegały poprawie, na co wskazują m.in. J. Kamiński czy W. Czubak i A. Sadowski⁶³. Jednakże badania własne autorów wskazują, iż wciąż jest w tym zakresie sporo do poprawy. Pomimo bowiem pozytywnego przejścia rolników przez meandry procedur i wymogów działań wspierających zrównoważony rozwój, w dalszym ciągu 3/4 z nich (73,3%) i aż 95,3% rolników korzystających z PRŚ, zgłaszało potrzebę dalszej pomocy ze strony instytucji, przy kolejnym ubieganiu się o wsparcie (tab. 14).

W przypadku doradztwa rolniczego, respondenci potwierdzali, iż to głównie od pracowników ODR uzyskali informację o funkcjonowaniu poszczególnych form wsparcia oraz o ich założeniach formalnych. Uzyskiwali też pomoc doradcą w aplikowaniu o środki. Brakowało natomiast takiej pomocy (lub była niedostateczna) na dalszych etapach wdrażania poszczególnych działań (pakietów), czy na etapie kontroli

⁶⁰ A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych ...*, s. 182.

⁶¹ B. Czyżewski, *Instytucje ...*, s. 59.

⁶² T. Marcysiak, *Ośrodki doradztwa rolniczego wobec koncepcji rozwoju zrównoważonego* [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich*, red. S. Zawisza, ART, Bydgoszcz 2004, s. 267-300; Z. Brodziński, *Wdrażanie programu rolnośrodowiskowego w opiniach doradców*. „Woda-Środowisko- Obszary Wiejskie”, t. 8, z. 1 (22), 2008, s. 51-59.

⁶³ J. Kamiński, *Wdrażanie ...*, s. 78; W. Czubak, A. Sadowski, *Rola doradztwa rolniczego we wdrażaniu mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G”, t. 97, z. 4, 2010, s. 36-44.

i rozliczania się beneficjentów z instytucją zarządzającą poszczególnymi formami wsparcia. Brakowało także bardziej wyspecjalizowanej pomocy w zakresie zagadnień środowiskowych, związanych z uzyskiwaniem certyfikatów i dokumentów potwierdzających jakość żywności, wsparcia w zakresie lokowania produktów ekologicznych, czy tradycyjnej żywności na rynku, wsparcia w zakresie skomplikowanych procedur i wymogów inwestycji proekologicznych czy inwestycji realizowanych na obszarach chronionych.

Tabela 14. Rodzaj wsparcia ze strony instytucji oraz plany rolników w zakresie dalszego korzystania ze środków wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa

Wyszczególnienie	Odsetek gospodarstw:		
	ogółem	stosujących PRŚ	korzystających z innych działań
1. Rodzaj wsparcia (odsetek wskazań):			
• doradztwo i szkolenia (ogólne i instruktażowe)	64,9	89,1	23,9
• informacja	51,1	56,9	43,3
• pomoc w wypełnianiu wniosków (na etapie aplikacji)	25,2	29,2	16,4
• wsparcie finansowe	14,5	17,2	13,4
• pomoc w realizacji programu (uzgodnienia, konsultacje, pomoc prawna)	13,7	25,0	4,5
• pomoc w uzupełnianiu wniosku (korekty, zmiany planu)	5,3	9,4	3,0
• merytoryczna kontrola	3,1	4,7	1,5
• pomoc w zbyciu produktów	2,3	3,1	1,5
• inne	9,9	12,5	7,5
2. Ocena instytucji (w skali od 1 do 5, gdzie 5 to ocena najwyższa):			
- średnia	4,0	4,1	3,8
- kwartyl Q1	3,3	3,5	3,0
- <i>wsp. zmienności V (%)</i>	24,6	17,7	29,3
3. Odsetek rolników zamierzających ubiegać się o wsparcie w latach 2014-2020	69,5	90,6	49,3
- w tym odsetek respondentów zgłaszających potrzebę pomocy ze strony instytucji	73,3	95,3	52,2

Zródło: badania własne.

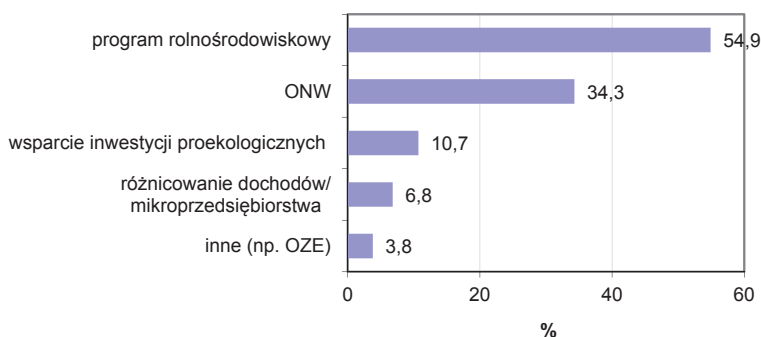
Wyniki badań ankietowych wskazują, iż prawie 65% rolników korzystało z usług w zakresie doradztwa i szkoleń (tab. 14), a jednocześnie, jak wykazano wcześniej (tab. 13), jedynie 36,6% respondentów deklarowało pomoc doradztwa rolniczego (PODR i prywatnych firm konsultingowych). Taka asymetria wskazań potwierdza wcześniejszą tezę, iż relacje rolników z doradztwem (podobnie z innymi instytucjami) dotyczą znacznie większej grupy rolników w porównaniu do tej, która deklarowała

uzyskanie pomocy ze strony tej instytucji. Oznacza to, iż część rolników nie jest w pełni usatysfakcjonowana wsparciem (efektami relacji), stąd tak duży odsetek respondentów deklarujących liczne bariery we wdrażaniu poszczególnych działań, których instytucje nie są w stanie skutecznie złagodzić. Nie zmienia tego faktu względnie dobra ocena instytucji w opinii rolników (tab. 14).

Pomimo licznych barier, jakie napotykali rolnicy w realizacji działań zmierzających do równoważenia gospodarstw, wspieranych z instrumentów WPR, siedmiu na dziesięciu beneficjentów deklarowało chęć ubiegania się o takie wsparcie w latach 2014-2020 (w ramach nowego PROW). Oznacza to, iż ci rolnicy wyżej cenią sobie korzyści (zwłaszcza finansowe) z tytułu realizacji takich działań od różnego rodzaju kosztów i niedogodności z tym związanych. Z drugiej strony jednak 30,5% ankietowanych nie będzie (przynajmniej w perspektywie najbliższych lat) ubiegać się o takie wsparcie. W przypadku części respondentów wynikało to po prostu z wyczerpania się możliwości ubiegania się o wsparcie, ale około 20% rolników rezygnowało z uwagi na niekorzystną ich zdaniem relację kosztów/korzyści uczestnictwa w tego rodzaju działaniach. Rolnicy wśród przyczyn takiej decyzji wskazywali głównie: niewielkie korzyści finansowe, zbyt duże zobowiązania, brak stabilnych i jasnych zasad realizacji poszczególnych działań, dużą biurokrację oraz przyczyny wewnętrzne (brak własnych środków finansowych, brak następcy, ograniczenie lub likwidacja działalności rolniczej).

Wśród rolników, którzy zgłaszali dalszy udział w działaniach wspierających zrównoważony rozwój, znacznie więcej takich deklaracji padało w grupie beneficjentów PRŚ (tab. 14). W ich przypadku, aż 90,6% zamierzało ubiegać się o wsparcie w kolejnej perspektywie finansowej WPR, przy czym większość z nich deklarowała chęć kontynuacji uczestnictwa w PRŚ, niekoniecznie jednak realizacji tych samych pakietów.

Rys. 3. Rodzaj programów i działań, z jakich zamierzają korzystać rolnicy w latach 2014-2020 (% rolników ogółem)



Źródło: badania własne.

Ogólnie spośród rolników chcących dalej korzystać z wsparcia zrównoważonego rozwoju, blisko 60% zamierza realizować program rolnośrodowiskowy (rys. 3), przy czym najwięcej z nich chce wdrażać pakiet 8 – *Ochrona gleb i wód* (19,1% ogółu

rolników) oraz pakiet 2 – *Rolnictwo ekologiczne* (13,7%, tj. o 3% więcej niż dotychczas). Niemal tyle samo rolników co dotychczas będzie też korzystało z wsparcia ONW (są to oczywiście ci sami beneficjenci z uwagi na kryteria dostępu do tego wsparcia). Nieco więcej rolników niż do tej pory zamierza korzystać z wsparcia inwestycji proekologicznych (10,7% ogółem) w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych*, jak i nowego działania PROW 2014-2020 *Restrukturyzacja małych gospodarstw rolnych*. Podobna liczba rolników zamierza korzystać z wsparcia alternatywnych źródeł dochodów w ramach różnicowania działalności rolniczej lub tworzenia mikroprzedsiębiorstw pozarolniczych. Natomiast mniej rolników jest zainteresowanych zalesieniami gruntów rolnych i innych niż rolne.

Większość tych respondentów, którzy deklarowali chęć korzystania z instrumentów ukierunkowanych na zrównoważony rozwój, w kolejnym okresie finansowym WPR, wskazywała także na potrzebę wsparcia ze strony instytucji (tab. 14). Takiej pomocy oczekują przede wszystkim rolnicy deklarujący gotowość wdrażania pakietów PRŚ (ponad 90% ankietowanych). Natomiast spośród tych, którzy korzystali z innych instrumentów wsparcia, taką potrzebę pomocy ze strony instytucji deklarował co drugi ankietowany. Należy jednak pamiętać, iż w tej grupie znaczący udział mają beneficjenci płatności ONW, których uzyskanie nie wymaga od rolnika szczególnych zabiegów. Jeżeli usuniemy tych rolników z próby, to okazuje się, że również w tej drugiej grupie niemal 90% ankietowanych oczekuje wsparcia instytucji. Wielu rolników (56,5%, spośród tych, którzy będą ubiegać się o nowe wsparcie) widzi potrzebę współpracy i wsparcia ze strony więcej niż jednej instytucji.

Podsumowanie

Coraz większe ukierunkowanie Wspólnej Polityki Rolnej UE na wsparcie zrównoważonego rozwoju rolnictwa powoduje potrzebę ciągłego doskonalenia systemu instytucjonalnego, który umożliwiłby skuteczne i efektywne wdrażanie tej polityki. Wyniki badań, zwłaszcza w kontekście ujawnionych barier i ograniczeń w realizacji wielu działań prośrodowiskowych i innych dowodzą, że zrównoważony rozwój rolnictwa wymaga określonego ładu instytucjonalnego. Chodzi o taki system instytucjonalny (organizacje, instrumenty, regulacje i reguły działania), który mógłby sprawnie pokonywać lub łagodzić niedoskonałości systemu rynkowego i polityki interwencji w rolnictwie (którego przykładem jest WPR), będące przeszkodą w osiągnięciu spójności między ładem ekonomicznym, społecznym i środowiskowym.

Ujawnione bariery wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju wskazują na istnienie luk w systemie instytucjonalnym. Te luki to nie tyle brak jakichś instytucji (choć i to nie jest wykluczone), ile ich niedostosowanie do potrzeb zrównoważonego rozwoju rolnictwa lub nienadążanie procesu zmian w działaniu instytucji (czy zmian samych instytucji) za zmianami w otoczeniu, które są istotne dla powodzenia strategii zrównoważonego rozwoju. Wydaje się, że pewne oczekiwania i sprzężenia generowane przez producentów rolnych w kierunku instytucji, nie są przez nie dobrze

odczytywane i zaspokajane. Wiele działań wydaje się spóźnionych, poza tym można mieć odczucie, iż instytucje są skoncentrowane na „swojej działce” i nie bardzo dostrzegają owe luki, jakie występują w działaniu całego systemu instytucjonalnego. Zapewne część z tych niesprawności wynika z braku odpowiedniej koordynacji działania instytucji, a także być może niedostatecznej ich konsolidacji (duże rozdrobnienie kompetencji i działań instytucji). Jeszcze inną przyczyną może być histereza instytucjonalna, czyli inercja i konserwatyzm struktur instytucjonalnych, nienadążających za określonymi zmianami otoczenia.

Wymienione niedoskonałości mogą być też przyczyną nieefektywnej alokacji środków publicznych kierowanych na zrównoważony rozwój rolnictwa. Wsparcia finansowego nie dostają ci producenci, którzy z punktu widzenia interesu społecznego powinni je otrzymać, gdyż dostarczają najbardziej wartościowe dobra publiczne lub kreują najwięcej takich dóbr i pozytywnych efektów zewnętrznych, zaś otrzymują ci którzy potrafią sobie poradzić z gąszczem utrudnień administracyjno-biurokratycznych.

Wyniki badań wskazują, że z form wspierających zrównoważone gospodarowanie korzystają relatywnie duże obszary gospodarstwa, które dzięki dużemu arealowi użytków rolnych objętych wsparciem, uzyskują satysfakcjonującą kwotę płatności. Pozostaje jednak wątpliwość, czy przesłanki finansowe powinny być w praktyce głównym (jeśli nie jednym) kryterium alokacji środków. Przecież małe i średniej wielkości gospodarstwa mogą dostarczać nie mniej wartościowych dóbr publicznych i pozytywnych efektów zewnętrznych (zwłaszcza proekologicznych i społecznych). Tymczasem większość z nich nie korzysta z tego typu wsparcia. Ponadto część gospodarstw uczestniczących w programie rolnośrodowiskowym nie spełnia podstawowych kryteriów zrównoważonego gospodarowania, utrzymując przykładowo duży areal trwałych użytków zielonych bez prowadzenia produkcji zwierzęcej (zwłaszcza chowu przeżuwaczy).

Ujawnione bariery oraz niedoskonałości w alokacji wsparcia gospodarstw rolnych instrumentami wspierającymi zrównoważone gospodarowanie wskazują, iż doskonalenie systemu instytucjonalnego jest jednym z kluczy do powodzenia koncepcji zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa.

Kluczowym etapem we wdrażaniu zrównoważonego rolnictwa na poziomie gospodarstw rolnych jest etap decyzji rolników o wyborze działań wspierających takie gospodarowanie i taką ścieżkę rozwoju gospodarstwa oraz etap aplikacji o wsparcie w ramach instrumentów WPR. Występujące na tym etapie bariery i ograniczenia często powodują wykluczenie (także samowykluczenie) rolników z wdrażania działań prowadzących do zrównoważonego gospodarowania. Oczywiście istotne są także bariery na etapie realizacji działań i rozliczenia się z instytucją zarządzającą poszczególnymi instrumentami wsparcia. Te bariery nie są jednak wykluczające, tzn. powodują one pogorszenie bilansu kosztów/korzyści dla rolników, nie przesądzają jednak o ich zaangażowaniu w realizację działań prowadzących do równoważenia gospodarstwa (o czym świadczy chociażby duży odsetek rolników zamierzających kontynuować

swój udział w programie rolnośrodowiskowym i innych działaniach wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa). Ci rolnicy, którzy przeszli pozytywnie przez wszystkie etapy wdrażania działań wspierających zrównoważone rolnictwo, w większości dostrzegają ich celowość i sens. Mają natomiast uwagi co do praktycznych wymogów poszczególnych działań, m.in. warunkujących uzyskanie wsparcia finansowego, co do wysokości tego wsparcia oraz poziomu zbiurokratyzowania relacji z instytucją płatniczą i sprawującą nadzór administracyjny oraz instytucjami sprawującymi nadzór merytoryczny (np. jednostkami certyfikującymi gospodarstwa). Bariery, które mają skutek wykluczający rolników z wdrażania działań wspierających zrównoważone rolnictwo mają charakter behawioralny, informacyjny i finansowy. W ich przełamywaniu czy łagodzeniu, ważne jest zaangażowanie i współdziałanie wielu instytucji otoczenia rolnictwa. Nie tylko tych bezpośrednio zaangażowanych we wdrażanie określonych programów i działań w ramach instrumentarium WPR, ale także instytucji konsultingowych, certyfikujących, finansowych, organizacji branżowych i zrzeszających producentów rolnych, instytucji ułatwiających wdrażanie postępu agroekologicznego (czy szerzej wspieranie intensyfikacji zrównoważonej), wreszcie instytucji ułatwiających rolnikom zbyt produktów wytwarzanych w systemie rolnictwa zrównoważonego. Jak wykazały badania, aktywność wielu z wymienionych tu instytucji w obszarze wsparcia zrównoważonego rolnictwa jest niewielka, podobnie brakuje współdziałania i koordynacji ich działań, co przesądza o słabej komplementarności zadań i usług świadczonych rolnikom w tym obszarze.

Należy zauważyć także proces dostosowywania działań instytucji do wymagań służących dynamizowaniu rozwoju zrównoważonego rolnictwa. Dobrym przykładem jest tu projekt PROW na lata 2014-2020, gdzie w wyniku szeroko prowadzonych konsultacji przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzone zostały poprawki, które pozwolą bardziej skutecznie realizować zasady zrównoważonego rozwoju. Dotyczy to między innymi poddziałania 7.7.3. – Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na rzecz rozwoju małych gospodarstw (Restrukturyzacja małych gospodarstw), gdzie obniżono próg kwalifikowalności dotyczący wielkości ekonomicznej gospodarstw (pierwotnie było mniej niż 15 tys. euro, w aktualnej wersji jest mniej niż 6 tys. euro). W ten sposób środki w ramach tego poddziałania będą mogły być w pełni wykorzystane przez słabsze ekonomicznie gospodarstwa rolne, co powinno przyczynić się do zwiększenia udziału takich gospodarstw w procesie wdrażania zasad zrównoważonego rolnictwa, bo są tu przewidziane preferencje dla produkcji ekologicznej, czy różnych form wielofunkcyjnego rolnictwa.

Innym przykładem dokonywania właściwych zmian na etapie projektowania działań instytucjonalnych jest doprecyzowanie w ostatecznej wersji PROW 2014-2020 kryteriów zaliczania gmin i gospodarstw rolnych do ONW, wśród których decydujące znaczenie ma dostosowanie struktury produkcji roślinnej do wymogu dbałości o środowisko przyrodnicze.

II. Ocena znaczenia instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

Wstęp

W literaturze dotyczącej procesów rozwoju obszarów wiejskich dominuje nurt badań wiążący się z wpływem czynników tkwiących w przestrzeni, które można łatwo „wyliczyć”. Niestety mało jest opracowań, w których ocenia się czynniki koordynujące proces rozwoju przestrzeni. Takim czynnikiem jest system instytucjonalny, obejmujący całościowo wzajemnie powiązanych norm, zasad i organizacji oraz mechanizmów, które przedstawiają wzajemne kontakty uczestników biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Tak przedstawiony system zmniejsza niepewność i narzuca jednostkom określony sposób postępowania w procesie rozwoju, czyli stwarza warunki konieczne do przyjętego w Unii kierunku rozwoju obszarów wiejskich, jakim jest „rozwój zrównoważony”.

Wdrażanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich staje się obecnie podstawowym celem polityki spójności, prowadzonej przez wszystkie państwa Unii Europejskiej, a fundusze strukturalne zostały uznane za narzędzia realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Warto podkreślić, że podejmowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju znalazły również potwierdzenie w najnowszych aktach prawnych UE oraz strategicznych dokumentach UE. W traktacie lizbońskim reformującym poprzednie traktaty nacisk położono na potrzebę stawiania czoła globalnym wyzwaniom współczesnego świata, m.in. zmianom klimatycznym, kwestiom bezpieczeństwa oraz dziedzinom determinującym zrównoważony rozwój (Traktat Lizboński art. 6). Traktat ten ma także duży wpływ na strategiczne ramy polityki ukierunkowanej na zrównoważony rozwój Unii. Wdrażana strategia *Europa 2020* to nowy, długookresowy program społeczny i gospodarczy UE, który zastąpił obowiązującą od 2000 r. zmodyfikowaną pięć lat później Strategię Lizbońską. Wybrane w strategii *Europa 2020* obszary priorytetowe⁶⁴ o charakterze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym są wzajemnie powiązane i dobrze wpisują się w ideę trwałego i zrównoważonego rozwoju. Idea rozwoju trzech podstawowych wymiarów zrównoważonego rozwoju spotkała się z poparciem wszystkich państw członkowskich. Przedstawione inicjatywy w zakresie zrównoważonego rozwoju mają być wdrażane na poziomie zarówno UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, władz regionalnych oraz lokalnych w ramach właściwej dla każdego z tych szczebli zakresu kompetencji i dostępnych instrumentów.

Należy podkreślić, że nie wszystkie obszary priorytetowe przedstawione w strategii są wystarczająco wzmocnione inicjatywami polityczno-prawnymi. W obecnej sytuacji najsłabiej pod tym względem wzmocniony jest obszar społeczny, który jednocześnie wykazuje bardzo duże i narastające zróżnicowanie stopnia rozwoju. Dlatego

⁶⁴ Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komisja Europejska, Bruksela, marzec 2010 COM (2010), s. 5.

przedstawione w strategii społeczne priorytety trudno będzie przetransponować na działania operacyjne. Ogólnie należy stwierdzić, że największą słabością tej strategii jest brak nowych mechanizmów, które zagwarantowałyby, że kraje członkowskie będą realizować wspólnie przyjęte cele.

Uczestnictwo Polski w strukturach unijnych z całą pewnością zmusza więc do tworzenia odpowiednich struktur instytucjonalnych, które będą sprzyjać realizacji przyjętych w strategii celów, a także ułatwią korzystanie z instrumentów unijnych wspierających zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Znaczenie tych instrumentów w rozwoju zrównoważonym wskazują choćby badania dotyczące wpływu środków unijnych w budżetach gmin na poziom zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich⁶⁵. Wyższy udział tych środków w budżetach gmin daje większą szansę rozwoju infrastruktury, która jest uważana za ważny czynnik rozwoju zrównoważonego. Aby osiągnąć większe korzyści z napływających środków unijnych, konieczna jest zwiększona aktywność wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju. Działania instytucji mogą zaś być pomocne, jeśli chodzi o pobudzenie kreatywności, przedsiębiorczości i innowacyjności ludności, a także racjonalne wykorzystanie lokalnych zasobów.

Głównym celem opracowania jest próba oceny znaczenia instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Postawiono tezę, że głębokie przemiany, jakie zachodzą w przestrzeni wiejskiej mogą wywołać trudne do odwrócenia tendencje zmian gospodarczych, społecznych i środowiskowych, stanowiących poważną barierę utrudniającą wdrażanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ponieważ:

- nie kreują pozytywnych przemian w tym zakresie,
- ugruntowują wyraźne dysproporcje w poziomie rozwoju poszczególnych aspektów zrównoważonego rozwoju,
- zdarza się, że dokonująca się instytucjonalizacja nie nadąży za procesami zachodzącymi na obszarach wiejskich lub że nie wszystkie procesy mają prorozwojowy charakter.

Przyjęto następujące, podstawowe założenia badawcze:

1. Dobrze skoordynowany system instytucjonalny jest warunkiem wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich;
2. Założono, że zmiana w elementach jednego aspektu wywołuje zmiany w innych aspektach, a sprzężenie między nimi powoduje zwiększanie wzajemnych oddziaływań – według zasady okrężnej i kumulatywnej przyczynowości Myrdala (Myrdal 1958). W wyniku tego procesu następuje koncentracja zjawisk wywołująca rozwój zrównoważony.

⁶⁵ *Institutionalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, red. nauk. D. Kołodziejczyk i M. Gospodarowicz, Seria „Program Wieloletni” nr 104, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014, s. 77.

Wyjaśnienie przedstawionych problemów wymaga teoretyczno-empirycznego ujęcia opracowania, w którym nakreślono problem na tle systemu instytucjonalnego. Pozwoliło to na przedstawienie instytucjonalnych uwarunkowań wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, pozostającego pod wpływem procesu integracji z UE i gospodarką światową. Przedstawiając system instytucjonalny jako kategorię ekonomiczną, wskazano pewien sposób gospodarowania w przestrzeni, który pozwala rozpatrywać go jako element strategii rozwoju obszarów wiejskich.

Analizę problemów oparto na źródłach statystyki publicznej Bank Danych Lokalnych GUS za lata 2005-2012, badaniach empirycznych i materiałach publikowanych. Badania empiryczne zostały przeprowadzone na terenie woj. warmińsko-mazurskiego, na próbie 39 wybranych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z siedmiu powiatów. W doborze próby zastosowano metodę warstwowo-proporcjonalną ze względu na rozkład terytorialny poziomu zrównoważonego rozwoju. Na tle innych województw w Polsce, warmińsko-mazurskie charakteryzuje stosunkowo wysoki poziom zrównoważenia obszarów wiejskich⁶⁶. W roku 2012 bardzo wysoki wskaźnik zrównoważenia osiągnęło około 34% gmin (wiejskich i miejsko-wiejskich), w skali kraju łącznie te gminy stanowiły około 22,0%. Województwo, które posiada cenne zasoby przyrodnicze stanowi dobry przykład rozpoznania uwarunkowań instytucjonalnych wdrażania zrównoważonego rozwoju. Tym bardziej że badania prezentowane w Raporcie nr 104 wykazały, że aspekt środowiskowy nie sprzyja zrównoważeniu.

Ankietowane gminy położone były w powiatach: bartoszyckim, działdowskim, elbląskim, giżyckim, iławskim, oleckim i olsztyńskim. Spośród badanych gmin, 64,2% stanowiły gminy wiejskie, a 35,8% miejsko-wiejskie (przyjęte jako obszary wiejskie). W ramach tych gmin badano również 24 organizacje pozarządowe, które działają na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju. Najwięcej organizacji wspiera działalność na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego i dotyczyło to co najmniej dwóch działań z tego zakresu.

Do oceny instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju wykorzystano:

- analizę SWOT, w której wyznaczono mocne i słabe strony instytucji wspierających wdrażanie zrównoważonego rozwoju oraz szanse i zagrożenia zewnętrzne wpływające na kondycję tych instytucji,
- metodę benchmarkingu pozwalającą na dostosowanie przyjętych rozwiązań do warunków w których funkcjonuje organizacja (Węgrzyn 1998), stanowi więc przesłankę do podjęcia poszukiwań wzorców do naśladowania działań instytucji przez inne gminy o podobnych uwarunkowaniach rozwojowych.

Opracowanie zostało podzielone na dwie części. W pierwszej przedstawiono rozważania dotyczące znaczenia instytucji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Instytucji działających we różnych strukturach administracyjnych – od unijnych po lokalne. Wykorzystano w szerokim zakresie literaturę

⁶⁶ Tamże s. 34.

przedmiotu i własne rozważania na temat kształtowania się systemu instytucjonalnego w rozwoju obszarów wiejskich.

W części drugiej przedstawiono ocenę lokalnych instytucji na podstawie badań empirycznych. Wskazano mocne i słabe strony instytucjonalnego wsparcia procesu wdrażania zrównoważonego rozwoju. Takie ujęcie dało możliwość w szerokim zakresie ocenić znaczenie lokalnych instytucji w zrównoważonym rozwoju.

W podsumowaniu przedstawiono wnioski i rekomendacje, szczególnie dla jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniając zawsze konkretne warunki lokalne.

1. Instytucjonalne uwarunkowania wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

1.1. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w kontekście realizacji polityki spójności terytorialnej

W Unii Europejskiej od lat toczy się dyskusja na temat spójności społeczno-gospodarczej regionów. W maju 2007 r. stanowisko w tej sprawie zajęła Rada Unii Europejskiej, nadając polityce spójności nowy wymiar. Zalecono harmonizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz terytorialnego w formule „zintegrowany rozwój”⁶⁷. Włączenie wymiaru terytorialnego do polityki spójności⁶⁸ wynikało z nierównomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych obszarów. Celem polityki spójności terytorialnej nie jest niwelowanie różnic geograficznych, lecz zapewnienie takich mechanizmów, dzięki którym mogą dokonać się zmiany jakości bazy gospodarczej, społecznej, infrastrukturalnej itp.

Zrównoważony rozwój w kontekście polityki spójności terytorialnej należy rozważać poprzez realizację jej celów, czyli osiągnięcie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. W tym ujęciu polityka spójności ma istotne znaczenie we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju, w którym dąży się do stworzenia odpowiednich relacji między rozwojem społecznym, gospodarczym i ekologicznym na konkretnym obszarze. Realizacja celów zarówno polityki spójności, jak i zrównoważonego rozwoju może być dokonana poprzez zintegrowane działania oraz wykorzystanie funduszy strukturalnych. Podstawowym wyzwaniem dla obszarów wiejskich jest więc wybranie własnych projektów skierowanych na inwestycje prorozwojowe (infrastrukturalne) oraz wykształcenie efektywnych instrumentów koordynacji, aby zapewnić zintegrowane podejście do rozwoju.

Należy podkreślić, że realizacja polityki spójności terytorialnej nie stoi w sprzeczności z wdrażaniem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Wręcz przeciwnie – jest rozumiana jako polityka rozwojowa łącząca wymiar społeczny, gospodarczy i terytorialny. Podkreśla silne oddziaływanie terytorialne poprzez uaktyw-

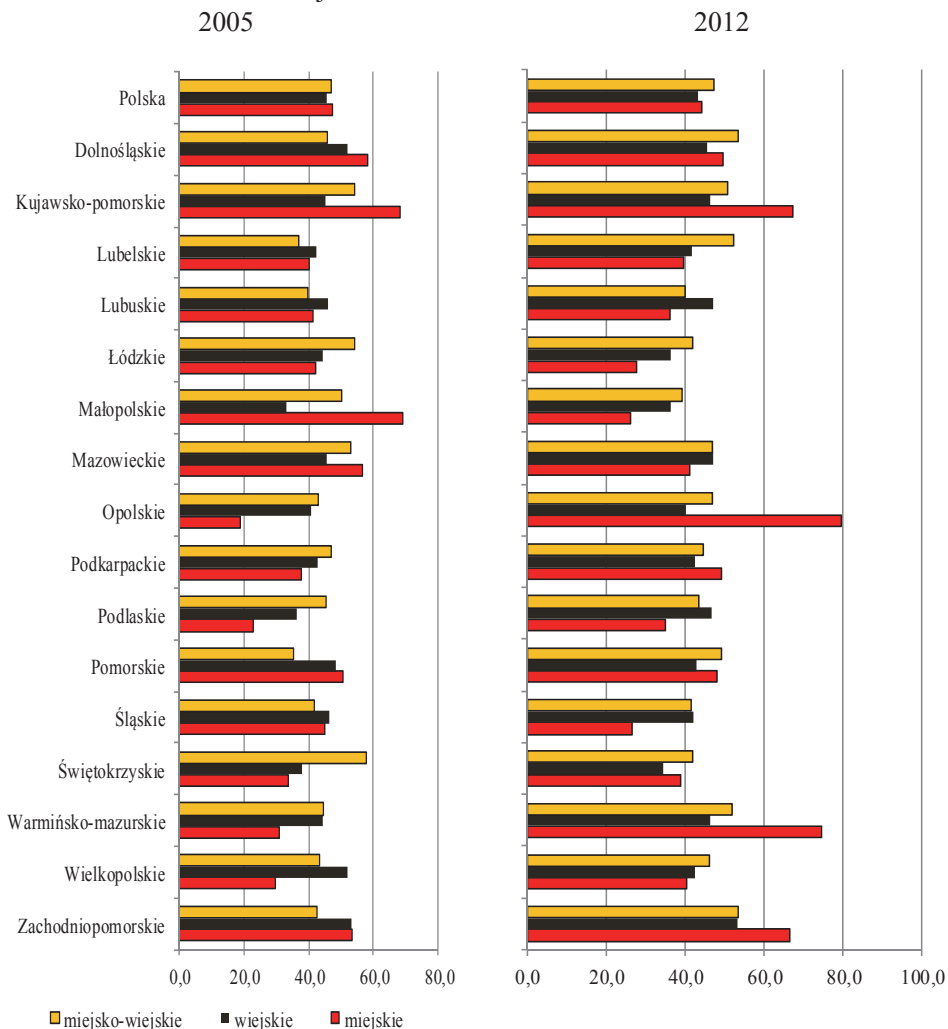
⁶⁷ Agenda terytorialna Unii Europejskiej, Lipsk 2-25 maja 2007 r.

⁶⁸ Protokół nr 28 w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Traktatu z Lizbony.

nienie obszarów, które przyspieszą rozwój przestrzeni, co może być istotnym czynnikiem zwiększającym wdrażanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Podstawowym wyzwaniem na obszarach wiejskich jest zintegrowane podejście do rozwiązywania nieodpowiednich relacji między poszczególnymi aspektami (społecznym, gospodarczym i środowiskowym) zrównoważonego rozwoju. Tym bardziej że od dłuższego czasu obserwuje się pogłębianie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych aspektów rozwoju zrównoważonego. Z badań prowadzonych w IERiGŻ-PIB (Kołodziejczyk 2014) wynika, że relacje między gminą o najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (w stosunku do średniej dla badanych obszarów) a gminą o najniższym poziomie rozwoju w poszczególnych rodzajach gmin w 2012 r. kształtowały się mniej korzystnie niż w 2005 r. Nie nastąpił proces nazywany w literaturze „efektem doganiania” (*catch-up effect*) (Williamson 1965). Doganianie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego bogatszych gmin przez uboższe następuje bardzo powoli, co więcej, odbywa się przy jednoczesnym wzroście nierówności niektórych gmin w badanym czasie; 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 wyrównywania dysproporcji rozwoju wewnątrz województwa – proces konwergencji będzie następował. Sukces polityki spójności zależy więc od oparcia rozwoju terytorialnego na potencjale endogenicznym oraz wzmocnieniu wymiarem wspólnotowym (wsparcie prorozwojowych przedsięwzięć istotnych w skali lokalnej, które prowadzą do integracji terytoriów).

Tylko właściwie prowadzona polityka rozwoju zintegrowana tematycznie i terytorialnie, może przyczynić się do lepszego wykorzystania zasobów lokalnych i środków publicznych w rozwoju przestrzeni. Unia dąży również do tego, aby jej terytorium było coraz bardziej zrównoważone pod względem rozwoju najważniejszych sektorów gospodarki na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Chodzi o to, aby rozwój tych sektorów był w odpowiednich relacjach do innych sektorów, a wszystkie razem sprzyjały realizacji zrównoważonego rozwoju. Z opracowanej typologii gmin pod względem zrównoważenia gospodarczego, społecznego i środowiskowego przedstawionej w Serii „Program Wieloletni” IERiGŻ-PIB nr 104 wynika, że tylko 26,2% spośród gmin miejsko-wiejskich, 20,1% wiejskich i 17,9% miejskich zbliżało się do zrównoważonego rozwoju. W pewnym stopniu potwierdzają się stwierdzenia Hirschmana (1958), że zrównoważony stan w praktyce jest niemożliwy do osiągnięcia. Stwierdził on, że dysproporcje w rozwoju regionalnym dokonują się w wyniku koncentracji wzrostu gospodarczego w tzw. geograficznych centrach, które stanowią początek tego procesu. Nie ulega wątpliwości, że rozwój gospodarczy może zrodzić szansę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, opartego na wzajemnym oddziaływaniu: wzrost zatrudnienia – zwiększenie dochodów mieszkańców – podnoszenie popytu konsumpcyjnego – rozwój usług publicznych, czyli wzmocnieniu potencjału społeczno-ekonomicznego układu lokalnego.

Rys. 4. Współczynnik zmienności w zakresie rozwoju zrównoważonego gmin w województwach w 2005 i 2012 roku

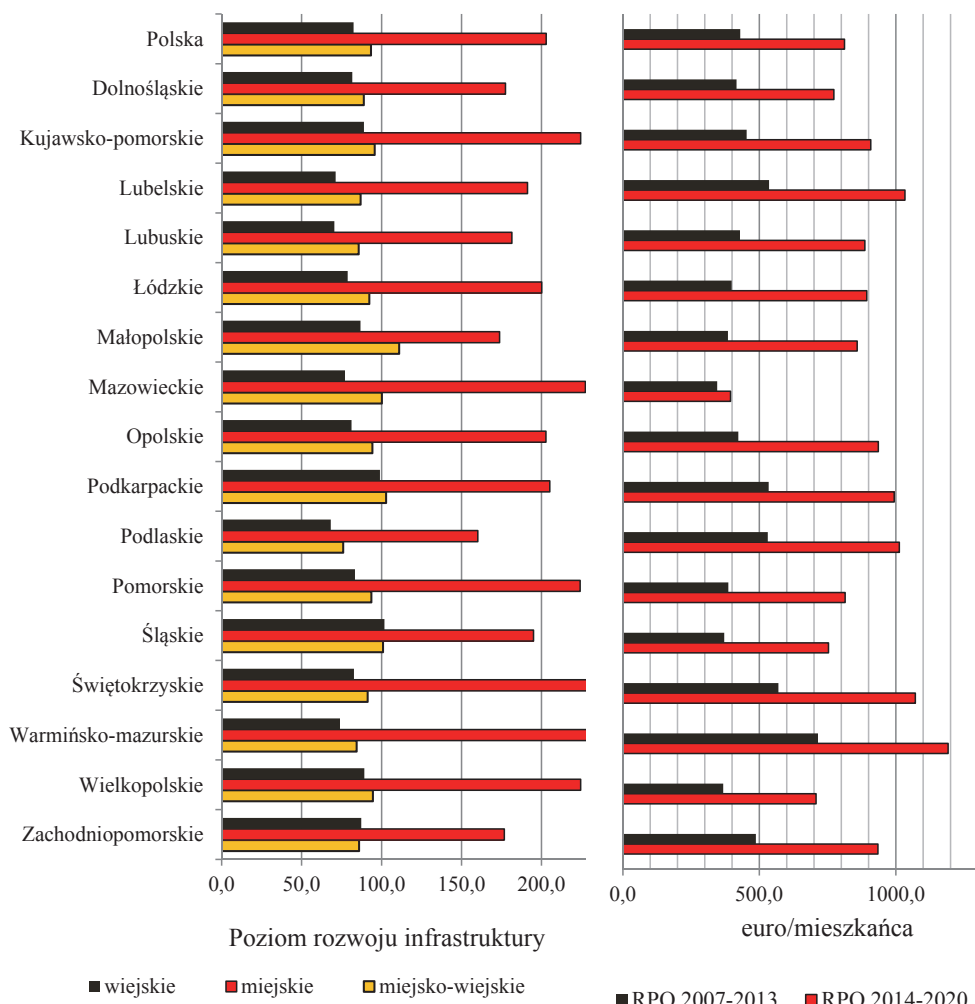


Źródło: Bank Danych Lokalnych, obliczenia własne.

Przedstawione na rysunku nr 4 współczynniki zmienności świadczą, że zróżnicowanie gmin pod względem poziomu zrównoważenia w 2012 r. zmieniło się znacznie w stosunku do 2005 r.; wyraźnie zmniejszyło się w gminach miejskich i wiejskich, a znacznie wzrosło w gminach miejsko-wiejskich. Największy spadek zróżnicowania nastąpił w gminach miejskich w woj. łódzkim, małopolskim i śląskim, zaś w gminach wiejskich – w łódzkim, pomorskim i wielkopolskim. Wzrost zróżnicowania w największym stopniu dotyczył gmin woj. pomorskiego, lubelskiego i zachodniopomor-

skiego. Słabość środowiskowa gmin jest najczęściej przyczyną zachwiania relacji między poszczególnymi aspektami zrównoważonego rozwoju. Obserwacja tych zmian w ostatnich latach nasuwa myśl o braku efektywnej polityki spójności, która umożliwiłaby wykorzystanie istniejących zasobów, a jednocześnie stanowiłaby istotny instrument ułatwiający wdrażanie zrównoważonego rozwoju.

Rys. 5. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej a wartość środków skierowanych w ramach RPO w poszczególnych województwach



Źródło: Bank Danych Lokalnych, obliczenia własne.

Do osiągnięcia celów polityki spójności na lata 2007-2013 postawionych wobec obszarów wiejskich⁶⁹ niezbędne było skoncentrowanie się na instrumentach, zarówno finansowych, jak i organizacyjnych. Szczególne znaczenie miały instrumenty o wymiarze terytorialnym. Takimi instrumentami są Regionalny Program Operacyjny⁷⁰ (RPO) i kontrakt wojewódzki⁷¹. Program regionalny koncentruje środki na najważniejszych problemach rozwoju firm i samorządów w regionie, co w efekcie powinno przyczynić się do zmian strukturalnych. Jest jednocześnie ważnym instrumentem realizacji strategii *Europa 2020*, w której integrowane są działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. W licznych publikacjach dotyczących działań na rzecz zrównoważonego rozwoju akcentuje się, że infrastruktura funkcjonuje jako zasób materialny służący do realizacji zadań określonych dziedzin polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wydatkowanie środków finansowych m.in. w ramach programu regionalnego na określone dziedziny gospodarki powinno być takie, aby zapewnić odpowiednie i racjonalne korzystanie z istniejących zasobów.

Po analizie poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w poszczególnych rodzajach gmin, w kontekście środków finansowych skierowanych w ramach RPO do poszczególnych województw (rys. 5), trudno stwierdzić istotną zależność. Być może szczegółowa analiza tego zagadnienia przeprowadzona w woj. warmińsko-mazurskim w układzie gmin wyjaśni rolę tego instrumentu w rozwoju obszarów wiejskich (rozdział 2, pkt 2.2). Warto jednak zastanowić się nad zmianą algorytmu podziału środków i uprzywilejowaniem regionów, które mają niższy potencjał infrastrukturalny, będący ważnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę to, że trudno jest za pomocą środków rozwiązać najważniejsze problemy regionu, ważna jest koordynacja RPO z innymi programami realizowanymi w regionie w ramach polityki spójności UE, WPR, Wspólnej Polityki Rybołówstwa oraz polityki krajowej.

Instrumentem koordynującym programy znaczące dla regionu, a także programy operacyjne może być kontrakt wojewódzki – pod warunkiem że jest jasno zdefiniowany i odpowiednio wykorzystany. Jak pisze Cybulska⁷² „Kontrakt wojewódzki jest dwustronną formą działania administracji publicznej, stosowaną w określonym obszarze zadań publicznych na terenie jednostek samorządu terytorialnego, jaką jest region”. Działa w określonym obszarze zadań publicznych, które wymagają skoordynowanych instrumentów do realizacji tych działań. Podpisanie kontraktu wojewódzkiego jest podstawą do rozpoczęcia procedury przekazywania samorządom woje-

⁶⁹ Polityka Spójności 2007-2013. Komentarze i teksty oficjalne, NSRO s. 91, MRR.

⁷⁰ RPO został przygotowany z zastosowaniem przepisów Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustalających przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności (FS). Ramy prawne stanowi ustawa o zasadzie prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.

⁷¹ Działa na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., podpisany jest przez ministra ds. rozwoju regionalnego i zarząd województwa.

⁷² E. Cybulska, *Kontrakt wojewódzki*, Monografia Prawnicza, wyd. CH.Beck, Warszawa 2012, s.17.

wództw środków finansowych na realizację regionalnych programów operacyjnych. W okresie sprawozdawczym 2007-2013 kontrakt wojewódzki okazał się mało efektywnym instrumentem koordynującym działania w zakresie polityki regionalnej, dlatego w nowym okresie sprawozdawczym 2014-2020 został zastąpiony przez kontrakt terytorialny. Kontrakt terytorialny będzie obejmował również te środki krajowe, których wydatkowanie jest zależne od decyzji poszczególnych resortów lub instytucji im podległych (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006). Być może, dzięki niemu będzie można lepiej dopasować inwestycje i ich finansowanie do uwarunkowań regionu.

Nowym instrumentem dla polityki spójności na lata 2014-2020 ma być „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność”⁷³. Instrument ten „umożliwia społeczności lokalnej inicjowanie i realizację w sposób partycypacyjny różnych działań poprzez powołanie na określonym terytorium LDG oraz opracowanie i realizację LSR” (Strategia rozwoju kraju 2020). Nowy instrument rozwoju terytorialnego UE, pozwoli m.in. na wprowadzenie działania „Leader” w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Projekt przewiduje, że obszar działania ma obejmować co najmniej dwie gminy, a obszar obsługiwany ma liczyć od 30 tys. do 150 tys. mieszkańców. Zawiązywanie zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa (powołanie LGD) i terytorialne podejście w rozwiązywaniu problemów, może mieć istotne znaczenie w realizacji działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

1.2. Instytucjonalny wymiar procesu wdrażania zrównoważonego rozwoju

W ostatnim strategicznym dokumencie unijnym *Europa 2020* przedstawiono trzy istotne priorytety rozwojowe, które powinny być wdrażane w Unii w najbliższych latach. Państwa członkowskie we współpracy z Komisją Europejską zostały zobowiązane do przedstawienia swoich możliwości realizacji tych priorytetów. Realizując owe priorytety, KE szczególną uwagę zwraca na promowanie i realizowanie działań sprzyjających środowisku naturalnemu – rozwój zrównoważony. Uwzględniając sytuację społeczno-gospodarczą państw, KE ustaliła również wytyczne co do przygotowania krajowych strategii na rzecz *Europa 2020*. W Polsce na bazie tych wytycznych powstała *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, w której wyznaczono kierunki działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Stworzenie odpowiedniego klimatu do jej realizacji wymaga sprawnie funkcjonującego systemu instytucjonalnego, od szczebla krajowego po szczebel lokalny. System taki można rozważać w aspekcie instytucji/organizacji funkcjonujących na danym szczeblu oraz w aspekcie instytucjonalizacji, która warunkuje działania tych instytucji/organizacji poprzez określenie zasad ich funkcjonowania.

Instytucjonalizacja wdrażania zrównoważonego rozwoju powinna być oparta na spójności otoczenia instytucjonalnego ze strukturami organizacyjnymi. W praktyce jest to jednoznaczne z określeniem zasad działania instytucji, które zaczynają obowią-

⁷³ Przygotowany na podstawie nowego pakietu unijnych aktów prawnych, art. 32-35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r.

zywać na poszczególnych etapach wdrażania tego procesu. Warunki działania w jednej organizacji powinny być respektowane przez inną organizację uczestniczącą w procesie rozwoju. Wśród czynników instytucjonalnych determinujących rozwój zrównoważony duże znaczenie mają reguły o charakterze formalnym, w tym normy prawne oraz wynikające z nich prawa własności. Na ogół normy prawne funkcjonują w strukturze hierarchicznej. W przypadku Polski aktem nadrzędnym jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (m.in. art. 5, art. 74), różne zbiory aktów prawnych, reguły administracyjne, ekonomiczne czy techniczne. Wśród istotnych aktów prawnych trzeba wymienić: ustawę o ochronie przyrody z 1991 r. (Dz.U. Nr 114, poz. 492 z póź. zm.), ustawę o planowaniu przestrzennym z 2003 r. (Dz.U. Nr 80 poz. 717), ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r. (Dz.U. 2009 Nr 84, poz. 712), ustawę o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z 2007 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 427 z póź. zm.) oraz znowelizowaną ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – ustawa pomostowa z 2014, (Dz.U. 2014, poz. 1649). W ten sposób ochrona środowiska, kierująca się zasadą zrównoważonego rozwoju, stała się obowiązkiem nie tylko władz publicznych, ale także wszystkich obywateli.

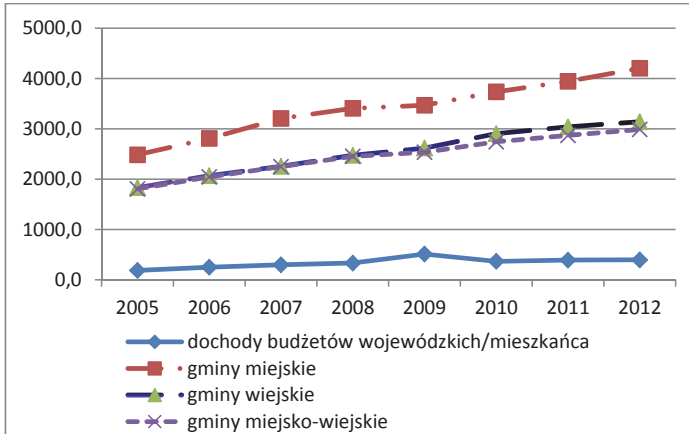
Trzeba przyznać, że rozwój społeczno-gospodarczy w kontekście ochrony środowiska stał się przedmiotem zainteresowania krajowego ustawodawcy od niedawna. Dlatego respektowanie rygorów prawnych w rozwoju gmin wzbudza wiele kontrowersji i problemów. Normy formalne, choć bardzo istotne w procesie zrównoważenia przestrzeni, muszą być wsparte normami nieformalnymi w postaci zwyczajów, reguł postępowania, zasad moralnych itp. W przypadku wdrażania zrównoważonego rozwoju normy nieformalne oznaczają akceptację przyjętych zasad zrównoważonego rozwoju przez społeczność lokalną. Inaczej mówiąc, działają jako normy sankcjonowane lokalnie i mogą zastępować powoływanie szeregu wyspecjalizowanych organizacji porządkowych. Wymiar otoczenia instytucjonalnego sprowadza się przede wszystkim do jego wpływu na zachowanie wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie wdrażania rozwoju zrównoważonego.

Większość decyzji dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym jest wdrażana przede wszystkim przez władze samorządowe na poziomie regionalnym i lokalnym na podstawie ustawy o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z póź. zm.), ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z póź. zm.) oraz ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. Nr 16 poz. 95 z póź. zm.). Z powyższych aktów prawnych wynika przede wszystkim, że rozdział zadań pomiędzy województwo, powiat i gminę – w poszczególnych dziedzinach rozwoju obszarów wiejskich w kierunku zrównoważenia – wynika z ich przestrzennego zasięgu. Ich działalność na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju może być oparta na współpracy i koordynacji. Najważniejszą rolę w zrównoważonym rozwoju na etapie zarówno programowania, jak i wdrażania – odgrywają samorząd wojewódzki i gminny – jako organizator, finansista, doradca i koordynator rozwoju.

Rola jednostek samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju powinna być oceniana na podstawie zasady zarządzania, nałożonej na jednostki przez ustawę o samorządzie. Z ustawy wynika, że władze samorządowe są odpowiedzialne za rozwój gospodarczy, społeczny i przestrzenny swojego terytorium. Rozważając ich rolę, należy mieć na względzie zdolności administracyjne samorządów terytorialnych do zarządzania programami i projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych w świetle realizacji zasady partnerstwa – czyli poszanowania uprawnień instytucjonalnych, prawnych i finansowych zainteresowanych instytucji. Jednym z podstawowych problemów w obszarze realizacji projektów na rzecz wdrażania działań dotyczących zrównoważonego rozwoju są kwestie finansowe. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oprócz wielu zmian w dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła dość istotną „koncepcję indywidualnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego”, opartą na nadwyżce operacyjnej, która obowiązuje od stycznia 2014 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240). Pojawia się w pełni realne niebezpieczeństwo niezdolności samorządów lokalnych do zgromadzenia wystarczających środków własnych potrzebnych do realizacji m.in. projektów współfinansowanych ze środków unijnych, wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego i leasingu w realizacji działań na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju. Jak pisze K. Surówka, pogorszeniu uległy ogólne ramy instytucjonalne i prawne, w których funkcjonuje samorząd – głównie dotyczy to dostosowania środków finansowych do zakresu realizowanych zadań (Surówka 2013). Zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego powinien się zmieniać w zależności od ewoluowania instytucji samorządu terytorialnego w kierunku przejmowania nowych zadań. Dlatego powstał projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zainicjonowany wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r. Trybunał zakwestionował ustalenia wpłat korekcyjno-wyrównawczych, które powinny zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych (sygn. akt K 13/11). Podstawą wszelkich działań samorządów na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest możliwość pozyskiwania środków finansowych z budżetu państwa, a także z funduszy europejskich. Źródła dochodów województw, powiatów i gmin są w zasadzie takie same. Różnica polega głównie na wielkości udziału poszczególnych szczebli administracyjnych w dystrybucji środków z danego źródła lub dystrybucji określonych kategorii podatków lokalnych pomiędzy te szczeble.

Biorąc pod uwagę, że każdy samorząd działa w ramach określonych kompetencji, które są podstawowym wyznacznikiem podziału środków z budżetu państwa, należy stwierdzić, że możliwości samorządu wojewódzkiego są znacznie mniejsze niż samorządu gminnego (rys. 6). Wzmocnienie roli samorządu wojewódzkiego w działaniach na rzecz regionu nie będzie realnie widoczne, dopóki nie zostanie wyposażony w środki finansowe umożliwiające skuteczną realizację polityki rozwoju regionu.

Rys. 6. Dochody samorządów gmin i województw na mieszkańca w latach 2005-2012



Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Znaczenie administracji samorządowej szczebla regionalnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju określają dwie ustawy o samorządzie województwa i o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ustawy te nakładają obowiązek wykonania zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa, zwłaszcza poprzez określenie strategii rozwoju i prowadzenie polityki rozwoju. Zarząd województwa przygotowując strategię, nakreśla główne cele, m.in. zrównoważony rozwój województwa i strategia powinna zostać zatwierdzona przez sejmik wojewódzki. Warto również zwrócić uwagę na możliwości, a zarazem obowiązki samorządu województwa przy formułowaniu strategii rozwoju i realizacji polityki jego rozwoju. Marszałek powinien w tej dziedzinie współpracować przede wszystkim z:

- jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym,
- administracją rządową, szczególnie z wojewodą,
- organizacjami pozarządowymi,
- szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

Prowadzenie polityki regionalnej, która uwzględnia wartości środowiska przyrodniczego i zachowanie ich na potrzeby przyszłych pokoleń, jest jednym z podstawowych zadań samorządu województwa. Ustawa o ochronie przyrody⁷⁴ zobowiązuje marszałka do uwzględnienia wymagań ochrony przyrody, wynikających z polityki ekologicznej państwa. Celem takiej polityki jest racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Instrumenty służące realizacji tego celu wynikają przede wszystkim z prawa ochrony środowiska⁷⁵. Ustawa ta określa bowiem samorząd woje-

⁷⁴ Dz.U. Nr 92, poz. 880 z póź. zm.

⁷⁵ Dz.U. Nr 62, poz. 627 z póź. zm.

wódzki jako jeden z organów ochrony środowiska. W ostatnich latach samorząd województwa przejął część kompetencji w zakresie gospodarowania środowiskiem, które wcześniej pozostawały w gestii wojewody. W kompetencji marszałka jest kontrola wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷⁶ – jest on także dysponentem terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.

Ustawa o samorządzie województwa stawia również przed marszałkiem takie zadania, jak: przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy oraz modernizacja terenów wiejskich. Wiele zadań z zakresu rozwoju gospodarczego jest realizowanych przez wojewódzki urząd pracy, który obecnie jest jednostką organizacyjną samorządu województwa. Jak podkreśla Właźlak⁷⁷ „administracja rządowa powinna podejmować takie działania w zakresie regionu, które nie będą naruszały gwarantowanej normami prawa samodzielności samorządów terytorialnych”. Z obecnego rozkładu kompetencji w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego wynika, że brak jest dobrych mechanizmów koordynacyjnych na szczeblu regionalnym, pozwalających na uzgadnianie relacji samorząd województwa – wojewoda. Obecnie istnieje dualność władzy, niektóre kompetencje marszałka i wojewody (szczególnie jeśli chodzi o środki z UE) pokrywają się. Marszałek odpowiada za monitorowanie i rozliczanie pomocy UE, a wojewoda za jej programowanie i wdrażanie. Rozproszenie merytoryczne i finansowe związane z realizacją różnego rodzaju strategii, które po części wynika ze wspomnianego podziału kompetencji i uwarunkowań politycznych wpływa na dysfunkcyjność realizacji działań. Dobra koordynacja na poziomie regionalnym jest pożądana, zwłaszcza gdy dotyczy obszarów mających gorsze warunki rozwoju. Ośrodkiem koordynującym mogłaby być regionalna placówka KSOW działająca przy Urzędzie Marszałkowskim. Zapewniłoby to pełne podejście terytorialne we wszystkich wzajemnie komplementarnych obszarach zrównoważonego rozwoju. Komórka ta stałaby się aktywnym uczestnikiem procesu strategicznego programowania, monitorowania oraz współodpowiedzialności za realizację wyznaczonych celów w regionie.

Znaczenie samorządu gminnego w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ma inny charakter niż w przypadku samorządów wojewódzkich i powiatowych. Wynika to z ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o finansach publicznych. Do zadań własnych samorządu gminy należy opracowanie strategii rozwoju gminy, uwzględniającej najważniejsze aspekty jej rozwoju, a także stworzenie uwarunkowań do jej realizacji. W świetle obowiązującego prawa ustawodawca⁷⁸ obowiązuje gminę do zapewnienia równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska w przygotowanych przez nią dokumentach strategicznych. Zatem władze lokalne zostały zobowiązane z mocy prawa do podejmowania działań w celu zapewnienia społeczeństwu lokalnemu odpowiednich warunków ekologicznych, za-

⁷⁶ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. Dz.U. Nr 16, poz. 78 z póź.zm.

⁷⁷ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 153.

⁷⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627 z póź. zm.

pewniając właściwą jakość życia. Gmina ma również uprawnienia do poddania części swoich obszarów ochronie prawnej na podstawie ustawy o ochronie przyrody⁷⁹ – może więc bezpośrednio i pośrednio wpływać na podejmowanie działań we wszystkich aspektach zrównoważonego rozwoju. Wymaga to współpracy i koordynacji działań rozmaitych instytucji wspierających proces zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Jak pisze Gąciarz⁸⁰ „warunkiem podstawowym utrwalenia się i zakorzenienia instytucji i procedur samorządowych jest względna autonomia zarówno społeczności lokalnej, jak i obsługujących je instytucji względem szerszego porządku społecznego”. Dlatego samorządy lokalne ciągle walczą o poszerzenie swoich uprawnień formalnoprawnych i finansowych i pewną autonomię wobec instytucji państwowych, co umożliwi im realizację wielu postulatów zgłaszanych przez społeczność lokalną. Nie ulega wątpliwości, że realizacja i efektywność wielu zgłaszanych postulatów zależy również od zaangażowania władz lokalnych oraz podmiotów społecznych w rozwój terenu. Te zagadnienia będą analizowane w dalszej części opracowania.

2. Instytucje/organizacje działające na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim

2.1. Ocena regionalnych i ponadlokalnych instytucji/organizacji

Według analiz przeprowadzonych w Raporcie nr 104 IERiGŻ-PIB województwo warmińsko-mazurskie w 2012 r. wyróżniało się najwyższym w kraju poziomem zrównoważenia obszarów wiejskich. Większość działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest podejmowana na poziomie regionalnym i lokalnym, gdzie głównym inicjatorem, realizatorem oraz koordynatorem działań jest samorząd terytorialny. Istotą działań samorządów terytorialnych jest tworzenie harmonijnego systemu, w którym ustalane są odpowiednie założenia dla każdego aspektu zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do województwa i poszczególnych gmin założenia te są przyjmowane w strategiach i programach zrównoważonego rozwoju przygotowanych według procedury Agenda 21. Województwo warmińsko-mazurskie, podobnie jak większość gmin, nie ma strategii opartej na Agendzie 21, w której poszukuje się dróg równoważących procesy ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. W przypadku województwa założenia koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz zasady jej wdrażania zostały uwzględnione w *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2020* oraz w *Planie Ochrony Przyrody*. W dokumentach tych stwierdza się, że w rozwoju społeczno-gospodarczym opartym na idei zrównoważenia priorytetami są wszelkie działania mające na celu ochronę środowiska

⁷⁹ Dz.U. Nr 16, poz. 78 z póź. zm.

⁸⁰ B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności, Aktorzy i efekty*, IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 62.

przyrodniczego i poprawę jego jakości. Działania te należą do podstawowych obowiązków administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli. Każdemu szczeblowi administracji publicznej zostały przypisane konkretne działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Jak pisze J. Reguński (2010), w ramach polskiego systemu prawnego dotyczącego funkcjonowania samorządów terytorialnych nie występuje zależność hierarchiczna. Oznacza to, że samorząd wyższego szczebla administracyjnego nie stanowi organu nadzoru ani kontroli w stosunku do samorządów terytorialnych, wspólna realizacja zadań rozwojowych musi więc być oparta na relacjach partnerskich. Rozdział zadań pomiędzy władze województwa, powiatu czy gminy w poszczególnych aspektach zrównoważonego rozwoju wynika przede wszystkim z przestrzennego zasięgu ich oddziaływania. W procesie wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich niezbędna jest współpraca „pozioma” – między jednostkami tego samego typu oraz „pionowa” – między poszczególnymi szczeblami samorządu. Skuteczność realizacji tych zasad wymaga też koordynowania działań podmiotów uczestniczących w procesie zrównoważonego rozwoju przestrzeni wiejskiej. Taką też rolę w stosunku do przestrzeni wiejskiej pełni samorząd wojewódzki, opracowując strategię rozwoju województwa oraz realizując przedstawione w niej cele, m.in. zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

W polityce zrównoważonego rozwoju, realizowanej przez samorząd województwa warmińsko-mazurskiego ważnym instrumentem jest Regionalny Program Operacyjny (RPO). Za jego przygotowanie i wdrażanie odpowiedzialny jest samorząd wojewódzki. RPO stanowi ważny instrument finansowego wsparcia obszarów wiejskich w regionie. Podstawowym celem programu regionalnego w woj. warmińsko-mazurskim jest wzmocnienia elementów konkurencyjności gospodarki oraz warunków równoważenia rozwoju. Cel ten znalazł odzwierciedlenie we wkładzie finansowym UE w poszczególnych osiach priorytetowych RPO na lata 2007-2013⁸¹. Najwięcej środków – 34% całkowitego wkładu UE przeznaczono na oś 5 (infrastruktura transportowa regionalna i lokalna) i oś 1 (przedsiębiorczość) – 20%. Wysoki udział środków unijnych przeznaczonych na te dwie osie priorytetowe wynika również z głównego celu *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego woj. warmińsko-mazurskiego do roku 2020* – jakim jest spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy. Jest oczywiste, że stan rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i walory przyrodnicze przesądzają o strategicznym traktowaniu rozwoju turystyki w regionie. Na wzrost potencjału turystycznego – oś 2 przeznaczono 13% ogólnej puli środków unijnych z RPO. Realizacja działań w ramach tej osi przyczyni się do aktywizacji i dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich, budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury środowiska na terenie obszarów wiejskich w woj. warmińsko-mazurskim.

⁸¹ Regionalny program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013, CCI 2007PL161PO020, s. 106.

Program regionalny musi uwzględniać również zapisy unijnych dyrektyw dotyczących ochrony i poprawy stanu środowiska przyrodniczego. Województwo warmińsko-mazurskie pod względem udziału obszarów chronionych (46,2% obszaru województwa) oraz jakości środowiska przyrodniczego należy do liderów w kraju, toteż stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju szczególnie wymaga podejmowania działań z zakresu ochrony środowiska, które muszą być zgodne z przepisami unijnymi i krajowymi. Podejmowane działania dotyczą głównie ochrony wód, powietrza, energii odnawialnej, gospodarki odpadami i zachowania walorów krajobrazowych. Większość tych działań wymaga kompleksowych rozwiązań i współpracy z wieloma instytucjami/organizacjami. W programie regionalnym na środowisko przyrodnicze przeznaczono 9% środków unijnych, z tego najwięcej na gospodarkę wodno-ściekową – skupioną na ochronie wód powierzchniowych i podziemnych. W woj. warmińsko-mazurskim za wdrażanie działań w ramach osi 6 „środowisko przyrodnicze” odpowiada Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który współfinansuje również proekologiczne inwestycje oraz projekty realizowane na rzecz ochrony środowiska m.in. przez samorządy, organizacje pozarządowe i podmioty gospodarcze. Środki z tego funduszu są ważnym instrumentem realizacji długotrwałych strategii ochrony środowiska. Oprócz działalności inwestycyjnej Fundusz udziela pożyczek na przedsięwzięcia związane z poprawą jakości środowiska, samorządom terytorialnym, jednostkom posiadającym osobowość prawną i osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą. Z tego wynika, że działania podejmowane w ramach osi „środowisko przyrodnicze” dotyczą głównie inwestycji, niewiele zaś jest przedsięwzięć wykorzystujących walory środowiska przyrodniczego w rozwoju regionu oraz takich, które wpływają na świadomość społeczną dotyczącą środowiska przyrodniczego. Jak pisze J. Batyk (2011) to dzięki edukacji ekologicznej, społeczeństwo może uczestniczyć w podejmowaniu decyzji wpływającej na jakość środowiska.

Edukację ekologiczną na terenie województwa w szerokim zakresie prowadzą Elbląskie Centrum Edukacji Ekologicznej, Olsztyńskie Centrum Edukacji Ekologicznej, Mazurskie Centrum Edukacji Ekologicznej w Giżycku oraz Centrum Edukacji Ekologicznej w Ełku. Każde z centrów swoją działalnością obejmuje kilka sąsiednich powiatów. Do ich głównych zadań należy promowanie, rozpowszechnianie oraz koordynowanie edukacji ekologicznej w placówkach oświatowych, organizowanie szkoleń i warsztatów, realizowanie programów z zakresu edukacji ekologicznej, wspieranie i promowanie inicjatyw samorządu lokalnego zmierzających do podniesienia jakości środowiska i życia mieszkańców oraz prowadzenie i wspieranie przedsięwzięć z zakresu edukacji ekologicznej. Na podstawie danych⁸² – m.in. Mazurskie Centrum Edukacji Ekologicznej w 2012 r. wsparło 300 wniosków na kwotę 154 110 zł; Centrum Edukacji Ekologicznej w Ełku w 2012 r. dofinansowało 43 projekty na kwotę

⁸² Biuletyn z działalności centrów edukacji ekologicznej w woj. warmińsko-mazurskim w 2012 r, wyd. Olsztyńskie Centrum Edukacji Ekologicznej przy Warmińsko-Mazurskim Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli w Olsztynie, Olsztyn 2012, s. 37 i 39.

16 tys. zł. O dużej aktywności ponadlokalnych placówek świadczy również liczba dofinansowanych zadań z zakresu edukacji ekologicznej, realizowanych przez placówki oświatowe i inne instytucje w 2012 r.⁸³.

Elbłaskie Centrum Edukacji Ekologicznej Mazurskie Centrum Edukacji Ekologicznej

- | | |
|--------------------------------|-------------------------|
| 1. Miasto i pow. elbłaski – 34 | 1. Pow. kętrzyński – 9 |
| 2. Pow. braniewski – 9 | 2. Pow. węgorzewski – 2 |
| 3. Pow. bartoszycki – 7 | 3. Pow. gołdapski – 7 |
| 4. Pow. lidzbarski – 10 | 4. Pow. giżycki – 32 |

Olsztyńskie Centrum Edukacji Ekologicznej

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. Pow. iławski – 7 | 5. Pow. mrągowski – 18 |
| 2. Pow. ostródzki – 17 | 6. Pow. pilski – 22 |
| 3. Pow. olsztyński – 47 | 7. gmina Świętajno – 6 |
| 4. Miasto Olsztyn – 21 | 8. gmina Stare Juchy – 1 |
| 5. Pow. szczycieński – 7 | |
| 6. Pow. nowomiejski – 13 | |
| 7. Pow. działdowski – 13 | |
| 8. Pow. nidzicki – 5 | |

Centrum Edukacji Ekologicznej w Ełku

- | |
|---------------------|
| 1. Pow. olecki – 11 |
| 2. Pow. ełcki – 17 |

Nie ulega wątpliwości, że działania podejmowane przez te placówki w sposób szczególnie pobudzają i skupiają aktywność społeczną mieszkańców, tworząc warunki do działania w kierunku ochrony środowiska naturalnego. Działalność tych placówek wspiera merytorycznie i finansowo Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie. Ta współpraca zapewnia większą skuteczność i efektywność zaangażowanych środków i podejmowanych działań.

Wdrażanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich zapewniają niektóre działania podejmowane z osi 3 (jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki) i osi 4 (wdrażanie lokalnych strategii rozwoju) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), przez instytucje regionalne, m.in. samorząd wojewódzki. Realizowanie działań PROW 2007-2013 znacząco wpływa na poprawę jakości życia na obszarach wiejskich poprzez zaspokojenie potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców wsi oraz promowanie obszarów wiejskich, a przede wszystkim mobilizuje i aktywizuje społeczność lokalną do realizacji kolejnych inwestycji. O aktywności władz samorządu wojewódzkiego i innych regionalnych instytucji świadczy fakt, że w połowie realizacji programu tj. 2007-2009 województwo warmińsko-mazurskie miało największe wykorzystanie limitu środków w zakresie działania dotyczącego jakości życia na obszarach wiejskich (mierzone stosunkiem wartości zawartych umów do uwolnionego limitu) 58,3%, średnio w kraju 32,6%⁸⁴.

⁸³ Tamże, s. 48.

⁸⁴ *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej – informacja o rezultatach wdrożenia w latach 2007-2009*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2009, s. 5.

Ogólnie należy stwierdzić, że samorząd wojewódzki na Warmii i Mazurach jest aktywnym podmiotem w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich. Ma duży udział w rozwiązywaniu istotnych problemów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych oraz w sterowaniu rozwojem zrównoważonym, o czym świadczy wybór najważniejszych działań w ramach RPO, także włączanie się w uruchomienie tych działań, które w większości są finansowane przez rząd i samorząd lokalny.

2.2. Ocena lokalnych instytucji/organizacji – w świetle badań empirycznych

2.2.1. Charakterystyka badanych gmin pod względem głównych uwarunkowań zrównoważonego rozwoju.

Tak jak wspomniano we wstępie, badania zlokalizowano w 39 gminach położonych w siedmiu powiatach. Podstawowym założeniem było traktowanie tych gmin jako obszar „funkcjonalnie zintegrowany”, w którym różnice między poziomem rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego powinny być niewielkie. Ważne jest rozpoznanie i zdefiniowanie uwarunkowań rozwoju zrównoważonego oraz problemów jakie występują w procesie zrównoważenia obszarów wiejskich w woj. warmińsko-mazurskim.

Badane gminy w 2012 r. charakteryzował różny poziom zrównoważenia (tab. 15). Bardzo wysoki poziom zrównoważenia osiągnęło 13 gmin, z tego 38,4% stanowiły gminy miejsko-wiejskie (co stanowiło 39,4% ogólnej liczby gmin miejsko-wiejskich). Z tej grupy około 36% gmin osiągnęło bardzo wysoki poziom zrównoważenia przy wartościach trzech wskaźników powyżej średniej (tj. 100). W pozostałych gminach wartość tych wskaźników kształtowała się w przedziale od 70 do 100. Bardzo niski poziom zrównoważenia miały tylko 2 badane gminy. Analizując poziom zrównoważenia z punktu widzenia położenia gmin w regionie oraz zasobów ich środowiska przyrodniczego, trudno byłoby wskazać wyraźne zależności. Z racji walorów krajozrazowych i przyrodniczych województwa, rozwój gmin powinien być ukierunkowany na zrównoważenie najważniejszych sektorów gospodarki. Tymczasem wskaźniki rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego w poszczególnych poziomach zrównoważenia są bardzo zróżnicowane (tab. 15). Największe różnice dotyczyły rozwoju społecznego, niezależnie od wyznaczonego poziomu zrównoważenia, najmniejsze zaś rozwoju środowiskowego. Stwierdzono, że w ponad 50% gmin wiejskich, i miejsko-wiejskich – poziom rozwoju społecznego nie sprzyja zrównoważeniu; jeśli chodzi o rozwój gospodarczy i środowiskowy takich gmin było ponad 20%. Im mniejsza liczba mieszkańców w gminie, tym większy udział gmin, w których rozwój społeczny nie sprzyja zrównoważeniu gmin, z mniejszym nasileniem taką zależność zaobserwowano w przypadku rozwoju gospodarczego i środowiskowego.

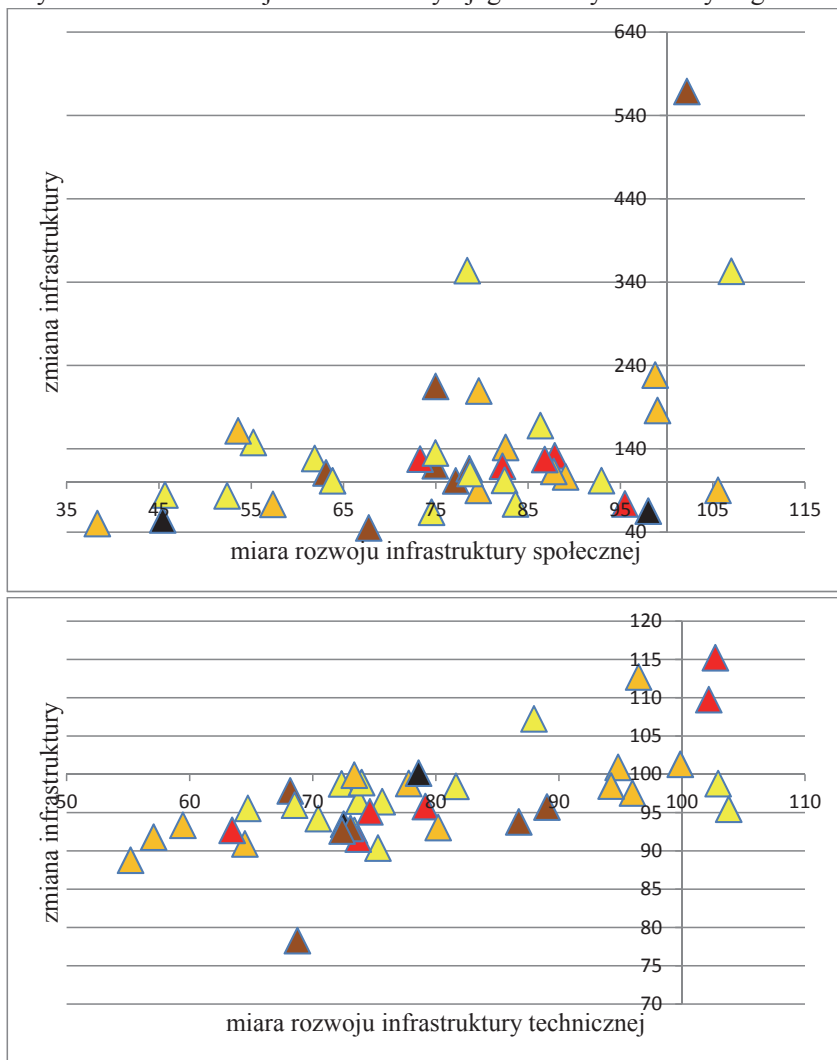
Tabela 15. Poziom zrównoważenia gmin a wartość poszczególnych aspektów

Gmina	Wartość wskaźnika w aspekcie					
	środowiskowym		społecznym		gospodarczym	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012
poziom zrównoważenia bardzo wysoki						
Bartoszyce (w)	47,8	93,5	40,5	88,7	90,4	89,8
Górowo Iławeckie (w)	58,9	91,2	41,2	61,8	88,7	83,4
Sępapol (m-w)	63,8	95,3	65,7	73,8	79,4	71,9
Działdowo (w)	79,9	78,2	62,5	74,8	100,2	85,3
Gronowo Elbląskie (w)	47,8	77,9	93,0	88,1	86,1	78,0
Młynary (m-w)	69,0	122,5	126,4	152,4	99,3	99,3
Pasłęk (m-w)	80,7	114,4	140,7	180,3	98,0	106,8
Krukłanki (w)	100,7	122,9	160,4	107,5	92,0	93,0
Olecko (m-w)	106,0	115,2	148,4	129,4	126,8	133,4
Dywity (w)	97,8	110,6	222,4	194,5	126,4	114,4
Jeżorany (m-w)	77,3	79,8	89,5	59,2	91,1	87,6
Kolno (w)	102,8	72,6	43,8	45,7	92,2	82,9
Świątki (w)	58,6	89,4	53,0	76,7	91,0	72,7
Zalewo (m-w)	69,1	98,7	102,2	108,6	103,3	93,0
poziom zrównoważenia wysoki						
Iłowo-Osada (w)	67,7	110,3	110,3	123,0	80,8	86,0
Lidzbark (m-w)	134,1	92,1	92,1	87,3	99,2	95,0
Płońnica (w)	127,3	105,6	105,6	108,5	82,3	75,3
Godkowo (w)	70,4	94,9	94,9	144,8	88,9	93,8
Milejewo (w)	54,7	163,0	163,0	203,7	106,1	99,9
Rychliki (w)	45,3	64,6	64,6	102,9	82,8	75,0
Kisielice (m-w)	64,6	40,4	40,4	24,9	78,0	79,8
Susz (m-w)	114,4	31,1	31,1	63,6	100,0	96,2
Dobre Miasto (m-w)	79,3	121,5	121,5	182,2	114,1	107,1
Gietrzwałd (w)	83,6	169,3	169,3	215,3	123,5	102,3
Jonkowo (w)	77,3	299,4	299,4	253,0	116,3	124,9
poziom zrównoważenia średni						
Bisztynek (m-w)	69,8	124,6	66,0	64,3	95,8	91,2
Markusy (w)	56,7	109,1	89,7	88,6	75,2	70,9
Miłki (w)	89,4	101,6	90,4	24,7	95,9	77,1
Wieliczki (w)	76,9	98,6	25,2	8,3	93,2	81,5
Stawiguda (w)	84,0	100,5	289,5	425,2	137,7	136,4
poziom zrównoważenia niski						
Ryn (m-w)	83,7	154,6	116,6	64,5	95,5	103,6
Wydminy (w)	74,6	118,4	60,6	29,5	85,3	90,6
Lubawa (w)	89,0	130,8	71,1	83,6	75,7	73,2
Biskupiec (w)	77,3	119,2	67,0	42,5	98,6	106,3
Świątajno (w)	73,5	124,9	79,3	69,3	86,4	78,3
Olsztynek (m-w)	88,8	118,2	108,6	66,2	119,5	130,0
Purda (w)	43,3	95,7	129,9	212,1	84,3	77,8
poziom zrównoważenia bardzo niski						
Tolkmicko (m-w)	116,1	74,5	134,8	152,9	90,4	148,6
Kowale Oleckie (w)	97,8	211,6	23,4	12,4	95,3	88,6

gmina wiejska (w); gmina miejsko-wiejska (m-w)

Źródło: Bank Danych Lokalnych i badania ankietowe.

Rys. 7. Poziom rozwoju infrastruktury i jego zmiany w badanych gminach



- ▲ bardzo wysoki ▲ wysoki ▲ średni
- ▲ niski ▲ bardzo niski

Źródło: Bank Danych Lokalnych, badania ankietowe.

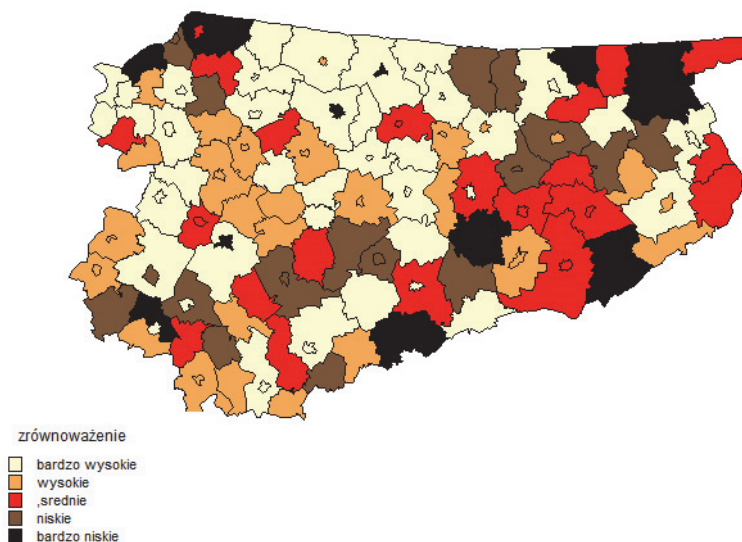
Wyższy rozwój społeczny na szczeblu lokalnym oznacza większą ilość urządzeń i możliwości, które pozwalają lokalnej władzy lepiej i na wyższym poziomie zaspokajać potrzeby mieszkańców. Potwierdzenie dość utrwalonego poglądu, że poziom rozwoju infrastruktury społecznej ma podstawowe znaczenie dla przestrzennego rozwoju społecznego daje dość wysoki współczynnik korelacji $r = 0,49$. Należy również dodać, że w 31% badanych gmin poziom rozwoju infrastruktury społecznej uległ obniżeniu w 2012 r., w stosunku do 2005 r., częściej w gminach, w których nastąpiło

obniżenie poziomu rozwoju społecznego. Spadek poziomu rozwoju infrastruktury (technicznej i społecznej) w większym stopniu dotyczył gmin o stosunkowo niższym poziomie rozwoju infrastruktury oraz niższym poziomie zrównoważenia gminy – rys. 7.

Zauważono znacznie mniejsze różnice w przypadku wskaźników dotyczących rozwoju środowiskowego w 2012 r., a także korzystniejsze zmiany w tym aspekcie w latach 2005-2012 (tab. 15 i 16). Tylko w 5 badanych gminach poziom rozwoju środowiskowego uległ obniżeniu, a dotyczyło to gmin, które miały znacznie wyższy wskaźnik rozwoju środowiskowego w porównaniu do innych. Ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój środowiskowy jest poziom rozwoju infrastruktury technicznej. Współczynnik korelacji między poziomem rozwoju infrastruktury a poziomem rozwoju środowiskowego w 2012 r. wyniósł $r = 0,58$.

Poziom zrównoważenia gmin w woj. warmińsko-mazurskim przedstawia rys. 8. Ogólnie należy stwierdzić, że znacznie korzystniejsza sytuacja jest w gminach położonych na Warmii niż Mazurach. Jedną z przyczyn jest fakt, że w większości gmin na Warmii poziom rozwoju środowiskowego jest znacznie wyższy. Staje się on kołem zamachowym rozwoju innych sektorów gospodarki, świadczy o tym fakt, że wyższy poziom zrównoważenia gmin dokonuje się przy wyższych wartościach wskaźników poszczególnych aspektów.

Rys. 8. Poziom zrównoważenia rozwoju gmin w woj. warmińsko-mazurskim w 2012 roku



Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 16. Liczba badanych gmin w relacji do poziomu rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w latach 2005-2012

Poziom rozwoju w 2012 roku	Zmiany poziomu					razem
	gospodarczego					
	<80	80-90	90-100	100-110	>110	
Niski	1	3	9	1		14
Średni		2	10	8		20
Wysoki			1	3		4
Bardzo wysoki					1	1
	demograficznego					
Bardzo niski	6			1		7
Niski	3	1	1		6	11
Średni	1		3	2	2	8
Wysoki		1			2	3
Bardzo wysoki		2			8	10
	środowiskowego					
Niski	2		1	1	2	6
Średni	1	1			19	21
Wysoki				2	8	10
Bardzo wysoki					2	2

Źródło: Bank Danych Lokalnych, badania ankietowe.

Wśród badanych gmin największą grupę (około 66%) stanowiły gminy, w których poziom rozwoju gospodarczego uległ obniżeniu w latach 2005-2012 (tab. 2). Niepokojące jest to, że w 2012 r. większość z tej grupy gmin miała poziom rozwoju gospodarczego poniżej średniej dla obszarów wiejskich (przyjętej za 100). Jako czynniki, które zdecydowanie wpłynęły na taką sytuację w tych gminach, trzeba wymienić spadek liczby podmiotów (średnio o około 20%) i wzrost udziału bezrobotnych wśród ludności w wieku produkcyjnym (średnio o 15%). Pogorszenie sytuacji w zakresie rozwoju gospodarczego związane jest zatem głównie z rozwojem przedsiębiorczości. Badania wykazały, że problem rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich tkwi głównie w słabości otoczenia instytucjonalnego w zakresie adaptacji firm do zmieniającego się otoczenia, a także słabości podsystemu infrastruktury, który staje się jednym z ważniejszych czynników decydujących o lokalizacji firm. Tylko 15% badanych gmin wskazało instrumenty, które stosują, aby przyciągnąć inwestorów. Szczególnie dotyczyło to obniżki stawek podatkowych. Zdecydowanie brak było wskazań na instrumenty organizacyjne, w formie tworzenia wyspecjalizowanych podmiotów zajmujących się wspieraniem rozwoju gospodarczego, takich jak ośrodki szkolenia, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne itp. Jak wynika z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. art. 9 ust. 1, kompetencje w tym zakresie posiada również samorząd terytorialny. Stwierdzono w trakcie badań, że tylko 46% gmin ma wydzieloną komórkę zajmującą się obsługą inwestorów, która może informować o inwestycyjnych zamiarach gminy i jej walorach oraz udzielać informacji o stanie prawnym w zakresie rozwoju podmiotów gospodarczych. Zauważono, że nowe podmioty gospodarcze powstają tam, gdzie władze lokalne stwarzają większe możliwości lokowa-

nia nowych inwestycji oraz tam, gdzie już znajdują się przedsiębiorstwa – M. Porter nazywa to „skupiskiem wzajemnie powiązanych firm”⁸⁵.

Lokalizacja kilku przedsiębiorstw w gminie może kształtować profil gospodarczy gminy. Wśród badanych gmin około 15% wskazało na działalność przemysłową, jako najważniejszy dział gospodarki w gminie. W tej grupie ponad 40% gmin miało najwyższy poziom zrównoważenia. Jako wiodący sektor gospodarki, który najbardziej sprzyja zrównoważeniu – wskazywano najczęściej działalność usługową 35% gmin, raczej w gminach miejsko-wiejskich niż wiejskich. Na badanym terenie silny wpływ na kształtowanie się profilu gminy ma środowisko przyrodnicze. Dlatego 19% badanych gmin zadeklarowało produkcję rolną i 31% turystykę i agroturystykę jako podstawowe sektory lokalnej gospodarki. W zdecydowanej większości gmin o profilu turystycznym proces zrównoważenia jest wyższy niż na terenach rolniczych. Prawdopodobnie wyższy proces zrównoważenia wynika z siły oddziaływania specyficznych walorów krajobrazowych gminy.

Po analizie danych statystycznych dotyczących przestrzennego zróżnicowania poziomu zrównoważonego rozwoju i odmienności poziomu rozwoju trzech aspektów w poszczególnych gminach w latach 2005-2012 i badań ankietowych można stwierdzić, że:

- ukształtował się wyraźny podział województwa pod względem poziomu zrównoważonego rozwoju na dwie strefy: mniej zrównoważoną północno-wschodnią i lepiej zrównoważoną północno-zachodnią z liderem gminą Bartoszyce,
- występują pewne zmiany pozycji poszczególnych gmin w stosunku do najlepszej pod względem zrównoważenia, przy czym niepokojące jest oddalenie wielu gmin od tej najlepszej, szczególnie w zachodniej części województwa,
- zidentyfikowane aspekty zrównoważonego rozwoju oraz poziom ich rozwoju dają pewne podstawy do sformułowania opinii o relacjach w kształtowaniu się poszczególnych wymiarów zrównoważonego rozwoju: generalnie wyższemu poziomowi rozwoju gospodarczego towarzyszy wyższy poziom rozwoju społecznego i środowiskowego,
- większe różnice poziomu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego utrzymują się w przypadku gmin wiejskich niż miejsko-wiejskich. Świadczyć to może o potrzebie bardziej energicznej polityki lokalnej na terenach gmin wiejskich niż dotychczas oraz mniejszym zaangażowaniu się władz lokalnych w rozwój – problem ten został szerzej omówiony szerzej w pkt. 2.2.2.

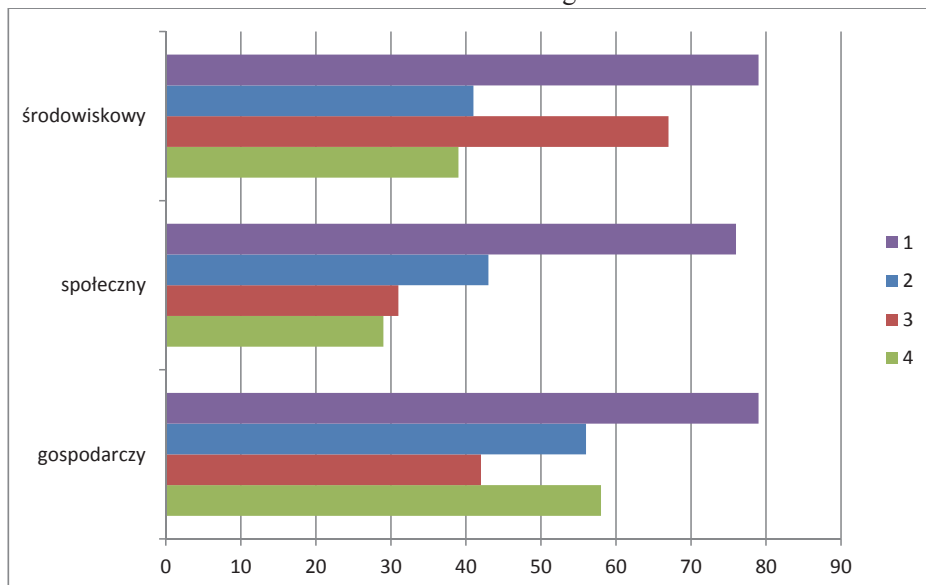
2.2.2. Działalność gmin i lokalnych organizacji na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju w świetle badań ankietowych

Zrównoważony rozwój lokalny – to rezultat współpracy i współdziałania wszystkich lokalnych podmiotów skupionych wokół realizacji wspólnie wypracowanej i akceptowanej strategii rozwoju, w której zostały przedstawione najważniejsze

⁸⁵ M.E. Porter, *Porter o konkurencyjności*, PWE, Warszawa, 1998 r., s. 246.

priorytety rozwojowe na najbliższe lata. Aktualną strategię miało około 65% badanych gmin, a tylko 35% badanych gmin miało tylko odniesienie w strategiach do programu zrównoważonego rozwoju. Niepokojące jest, że tak duży odsetek gmin nie dostrzega związku między strategią a rozwojem. Na ogół przyjmuje się, że strategia jest instrumentem zarządzania gminą. Priorytety zawarte w strategiach w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej przedstawia rys. 9.

Rys. 9. Najważniejsze priorytety rozwojowe w poszczególnych aspektach rozwoju zrównoważonego



Aspekt środowiskowy to:

- 1 – rozwój infrastruktury komunalnej,
- 2 – uregulowanie gospodarki odpadami,
- 3 – zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska,
- 4 – wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Aspekt społeczny to:

- 1 – podniesienie jakości kapitału ludzkiego,
- 2 – rozwój usług publicznych,
- 3 – pomoc potrzebującym,
- 4 – zapobieganie migracji.

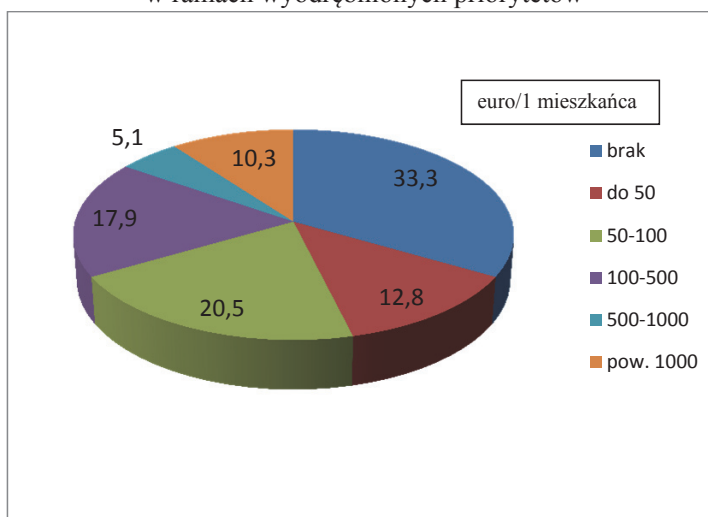
Aspekt gospodarczy to:

- 1 – pozyskiwanie i dostępność terenów inwestycyjnych,
- 2 – przeznaczenie inwestycyjnego obszaru w m.p.z.p.,
- 3 – rozwój potencjału turystycznego,
- 4 – ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach chronionych.

Źródło: badania ankietowe.

Najwięcej wskazań w aspekcie gospodarczym dotyczyło dostępności terenu inwestycyjnego, przeznaczenia inwestycyjnego obszaru w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pozyskiwania terenów inwestycyjnych, ułatwień w prowadzeniu działalności na obszarach chronionych (m.in. Natura 2000). Znaczne różnice występują pomiędzy wskazaniami z zakresu aspektu społecznego i środowiskowego. Więcej było wskazań w aspekcie środowiskowym, co może świadczyć o uświadomionej potrzebie jego ochrony, a także możliwościach poprawy warunków życia społeczności. Porównanie ilościowe i jakościowe wskazań w trzech aspektach zrównoważonego rozwoju wskazało na znaczenie aspektu gospodarczego w rozwoju gmin. W większości gmin wyrażono przekonanie, że dobrze przygotowana przestrzeń inwestycyjna będzie również dużym wsparciem w rozwoju pozostałych aspektów w gminie. Przedstawione przez gminę kierunki działalności wskazują na duże zbieżności z przyjętym głównym celem strategii rozwoju regionu, a także łączą się z tymi sferami, które znalazły szczególne miejsce w strukturze finansowania w perspektywie finansowej UE 2014-2020, w tym RPO w woj. warmińsko-mazurskim na lata 2014-2020. Może to świadczyć również o poziomie przygotowania samorządów do podejmowania ważnych przedsięwzięć gospodarczych korzystnych z punktu widzenia harmonizacji rozwoju. Jest nadzieja, że realizacja wskazanych priorytetów będzie możliwa dzięki wykorzystaniu środków finansowych w formie dopłat unijnych.

Rys. 10. Udział gmin w poszczególnych grupach pozyskanych środków na 1 mieszkańca w ramach RPO w latach 2007-2013 w ramach wyodrębnionych priorytetów



Źródło: Bank Danych Lokalnych.

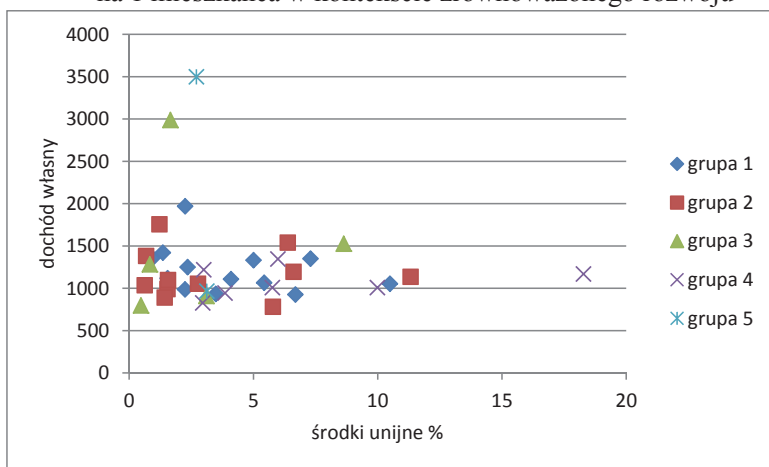
Analiza środków finansowych pozyskanych w ramach RPO w latach 2007-2013 wykazała duże różnice między badanymi gminami. Około 34% badanych gmin nie korzystało ze środków finansowych w ramach RPO. Najwyższy odsetek gmin

20,5% pozyskało środki od 50 do 100 euro na 1 mieszkańca. Tylko 10,3% badanych gmin pozyskało środki powyżej 1000 euro na 1 mieszkańca.

Biorąc pod uwagę poziom zrównoważenia gmin, najwięcej środków w ramach RPO pozyskały gminy o średnim poziomie zrównoważenia. Na ten wynik miały wpływ przede wszystkim środki, które wpłynęły w ramach priorytetu 6 środowisko przyrodnicze – około 48% środków pozyskanych we wszystkich priorytetach oraz konkurencyjność 34%. W ramach priorytetu środowisko najwięcej środków UE gminy wdrażały na projekty związane z zanieczyszczeniami środowiska. Pozytywne jest to, że działania w ramach priorytetu środowisko i konkurencyjność przedsiębiorstw były względem siebie komplementarne przestrzennie, co oznaczało koncentrację środków na tym typie inwestycji. Ogólnie można stwierdzić, że dominowały jednak inwestycje związane z ochroną środowiska w gminie – rozwój zintegrowany, stanowczo za mało było projektów w ramach inwestycji w infrastrukturę społeczną – priorytet 3 RPO.

Znaczenie środków unijnych w budżecie badanych gmin ilustrują rys. 11 i 12. Ogólnie stwierdzono, że gminy o niskim poziomie dochodów własnych na 1 mieszkańca pozyskiwały do swego budżetu średnio dwukrotnie więcej środków unijnych niż pozostałe. W wielu gminach efekty wspólnego finansowania (środki własne i unijne) przedsięwzięć przyczyniły się do poprawy rozwoju infrastruktury, o czym świadczą wydatki inwestycyjne w gminach – głównie na infrastrukturę techniczną. Jak już wielokrotnie podkreślano, infrastruktura jest ważnym czynnikiem wdrażania zrównoważonego rozwoju. Dlatego kierunek wykorzystania środków UE powinien być bardziej kontrolowany w kontekście niwelowania różnic w rozwoju.

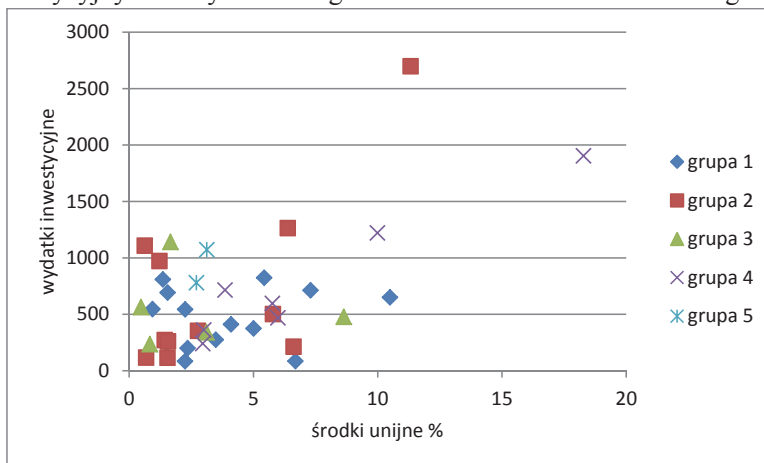
Rys. 11. Udział środków unijnych w budżecie gminy a dochód własny na 1 mieszkańca w kontekście zrównoważonego rozwoju



Poziom zrównoważenia gmin: grupa 1 – bardzo wysoki, grupa 2 – wysoki, grupa 3 – średni, grupa 4 – niski, grupa 5 – bardzo niski.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, badanie ankietowe.

Rys. 12. Udział środków unijnych w budżecie gminy a udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w kontekście zrównoważonego rozwoju



Poziom zrównoważenia gmin: grupa 1 – bardzo wysoki, grupa 2 – wysoki, grupa 3 – średni, grupa 4 – niski, grupa 5 – bardzo niski.

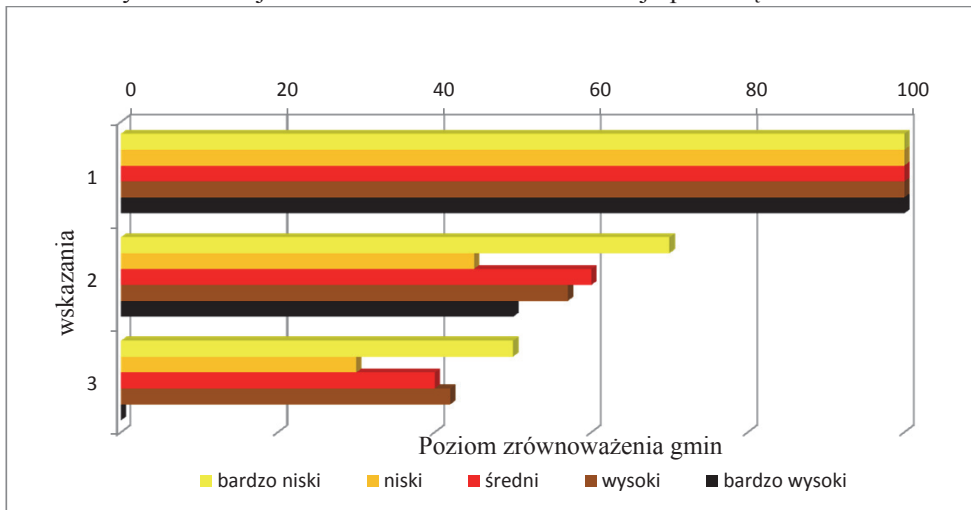
Źródło: Bank Danych Lokalnych, badanie ankietowe.

Treść rys. 12 pozwala wskazać na niskie wydatki inwestycyjne gmin jako najbardziej istotną przeszkodę – o charakterze finansowym – w rozwoju gminy. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy w nowych warunkach kredytowania gmin (indywidualny wskaźnik zadłużenia) gminy będą mogły realizować wyznaczone priorytety.

Badania wykazały, że samorządy gminne najwięcej działań podejmują w sferze infrastruktury, która jest uważana jako główny czynnik rozwoju przedsiębiorczości. Podejmowane one były we wszystkich badanych gminach, tylko z różnym nakładem finansowym. Wysokie nakłady na infrastrukturę nie zawsze wynikały z dobrej sytuacji finansowej gmin. Może to świadczyć, że niektóre gminy inwestowały, korzystając głównie z zewnętrznych środków finansowych (kredyty, środki unijne, środki rządowe). W rozwoju przedsiębiorczości nieliczne gminy posługiwały się instrumentem „promocyjno-organizacyjnym” – dość często wykorzystywanym również w marketingu terytorialnym. Wykorzystanie tego instrumentu było wyraźnie związane z obecnością wydzielonej komórki „promocja gminy” w urzędzie gminnym oraz obecnością organizacji wspierających podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, takich jak: inkubatory, strefy ekonomiczne, parki technologiczne itp. Tylko w dwóch spośród badanych gmin funkcjonowały inkubatory przedsiębiorczości.

Z uwagi na słabą sytuację finansową niewielka liczba gmin podejmuje działania mające na celu stworzenie podmiotom gospodarczym korzystnych warunków funkcjonowania, np. niższe stawki podatkowe, ulgi itp. Mają one wpływ na dochody gmin, a decyzja o nich jest w gestii władz gminy (tzw. wsparcie publiczne). Najczęściej ten instrument wykorzystywały gminy o niższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Rys. 13. Podejmowane działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości



Wskazania:

1 – rozwój infrastruktury technicznej

2 – wsparcie publiczne

3 – promocyjno-organizacyjne

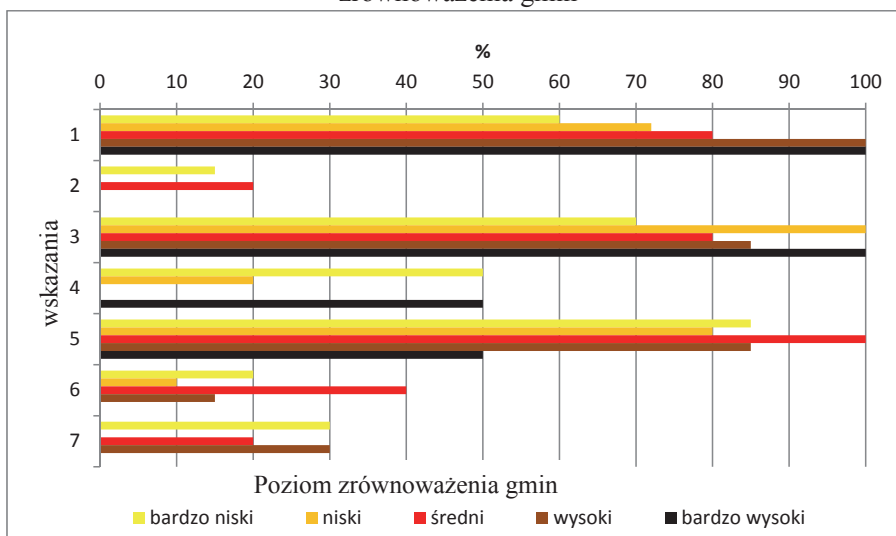
Źródło: badania ankietowe.

Nie ulega wątpliwości, że wsparcie przedsiębiorczości przez władze lokalne ma znaczny wpływ na rozwój działalności gospodarczej w gminie. Obserwacja tych procesów pozwala stwierdzić, że w okresie większego wsparcia przedsiębiorczości (początek stadium) wzrasta nierównowaga między trzema aspektami zrównoważonego rozwoju – z przewagą rozwoju gospodarczego. W późniejszym stadium różnice między aspektami zmniejszają się. Dlatego władza lokalna powinna tworzyć dogodne warunki również dla innych procesów rozwoju, zapewniając ich skuteczność i koordynację.

Powszechnie uważa się, że rozwój obszarów wiejskich jest równoznaczny z rozwojem ludzi – ich osobowości i potencjału rozwoju, czyli inteligencji, zdolności i chęci uczenia się, otwartości, kreatywności, umiejętności pracy w zespole, gotowości do zmian itp., jednak w niewielu spośród badanych gmin podejmuje się działania w kierunku poprawy jakości kapitału ludzkiego. Ograniczają się w zasadzie do działań organizacyjno-technicznych, jak: rozpowszechnianie informacji o podnoszeniu kwalifikacji czy udostępnianie pomieszczeń na organizację szkoleń. Niewiele jest wskazań, bezpośrednich inwestycji w ludzi, takich jak: szkolenia, wsparcie finansowe osób zainteresowanych podnoszeniem umiejętności, usługi zdrowotne itp. Do skutecznego działania tych instrumentów niezbędne są jednak nakłady finansowe mające na celu poprawę kondycji człowieka (zdrowotnej, edukacyjnej) ponoszone przez budżet gminy. Potrzebny jest również odpowiedni system społeczny do odtworzenia i rozwoju czyn-

nika oraz ludzie, którzy potrafią z niego skorzystać. Wydaje się, że do spełnienia tego drugiego warunku niezbędne są odpowiednie metody oddziaływania państwa i podmiotów polityki społecznej w celu wywołania u ludzi odpowiednich motywacji do działania, a także odpowiedni zasób wiedzy ogólnej społeczeństwa. Tymczasem w badanych gminach średnio w latach 2008-2012, w budżecie gmin wydatki na zdrowie wahały się od 0,1 do 1,1%, przy średniej dla obszarów wiejskich w województwie 0,5%, analogiczne na kulturę od 0,9 do 23,8%, przy średniej 3,4%, natomiast na pomoc społeczną od 7,5 do 35,7%, przy średniej 24,1%. To uzasadnia potrzebę zwiększonej aktywności państwa w sferze polityki społecznej, szczególnie na terenach o zachwianej strukturze społeczno-gospodarczej, które muszą nie tylko dostosować się do zachodzących procesów, ale dodatkowo pokonywać skutki błędnych kierunków rozwoju w przeszłości.

Rys. 14. Działania podejmowane w zakresie kapitału ludzkiego a poziom zrównoważenia gmin



Wskazania:

- 1 – rozpowszechnianie informacji nt. możliwości podnoszenia kwalifikacji
- 2 – organizacja szkoleń we własnym ośrodku szkoleniowym
- 3 – udostępnianie pomieszczeń na organizację szkoleń
- 4 – dofinansowanie centrów kształcenia ustawicznego
- 5 – współfinansowanie projektów szkoleniowych
- 6 – fundowanie stypendiów osobom, które podjęły studia
- 7 – inne

Źródło: badania ankietowe.

Istotą podejścia rozwoju zrównoważonego jest oddolne zaangażowanie różnych lokalnych organizacji reprezentujących interesy społeczności, które odgrywają stymulującą, koordynującą i mobilizującą rolę w lokalnych procesach rozwojowych. Po-

przez zintegrowane podejście instytucjonalne uniknie się dublowania działań, a także luk we wsparciu pewnych sfer działalności istotnych w rozwoju zrównoważonym. Badania pokazują, że ponad 70% gmin współpracuje z organizacjami pozarządowymi na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju, z tego tylko 10% współpracuje nieregularnie. Na ogół współpraca ta dotyczy takich inicjatyw, jak: budowa wysypisk, wspólne festyny dotyczące promocji gminy, organizowanie szkoleń w zakresie ochrony środowiska i rozwoju przedsiębiorczości. W podobnej skali gminy prowadzą również szeroką współpracę z innymi gminami, polegającą na wspólnych przedsięwzięciach z zakresu ochrony środowiska (uzdatnianie rzek, odwadnianie terenu, edukacja ekologiczna). Oczywiście gminy powinny rozwiązywać wspólnie wiele problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni. Nie ulega wątpliwości, że im silniejsze zaangażowanie uczestników w rozwój obszarów wiejskich, a także istnienie silnego kapitału społecznego budowanego na zaufaniu i partnerstwie między uczestnikami rozwoju, tym większa szansa udanej współpracy i koordynacji.

Niestety, w żadnej z badanych gmin nie realizuje się zadań inwestycyjnych na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP), choć jak podaje Raport o stanie rynku PPP w Polsce w połowie 2010 r.⁸⁶ woj. warmińsko-mazurskie pod względem formuł publiczno-prywatnych wyróżniało się na tle innych województw – realizowało 5 projektów (najwięcej woj. wielkopolskie – 10 projektów). Jak piszą Gorczyńska i Kolczyńska (2012, s. 77) popularność tego instrumentu w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnej z roku na rok wzrasta, m.in. w wyniku powiększającego się zadłużenia polskich gmin, niwelowania luki infrastrukturalnej, a także wzrostu tego instrumentu w innych krajach.

Lepiej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o partnerstwo publiczno-społeczne, tj. udział społeczności lokalnej, organizacji (stowarzyszeń) oraz instytucji kultury. Tu działania dotyczą głównie wspierania gospodarki ekologicznej (kontrola zanieczyszczeń, współpraca w zakresie zachowania walorów środowiska przyrodniczego, edukacja z zakresu ekologii) oraz wspierania wartości społeczeństwa obywatelskiego (podejmowanie inicjatyw obywatelskich, informowanie o programach pomocowych dotyczących wspierania społeczeństwa obywatelskiego). Znacznie mniej działań podejmowanych jest w obszarze gospodarczym. Jeżeli są podejmowane, to dotyczą przygotowań wniosków o dotacje i kredyty oraz szkolenia i kursy przekwalifikujące. W ankietach nie wskazano działań na rzecz rozpoznawania nisz działalności gospodarczej w gminie czy informowania o nowych technologiach. Jak podkreślono w dokumencie RPO na lata 2014-2020⁸⁷ ciężar interwencji publicznej na rzecz przedsiębiorstw powinien być zdecydowanie przekierowany na rozwój innowacyjny i uczynienie specjalizacji gospodarczych województwa „inteligentnymi”. Działania te

⁸⁶ Raport o stanie rynku PPP w Polsce za I połowę 2010, s. 10, www.inres.pl/raport.php

⁸⁷ Regionalny program operacyjny województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020, projekt, Olsztyn 8 kwietnia 2014 r., s. 4.

będą realizowane w ramach RPO oś 1 „Inteligentna gospodarka Warmii i Mazur”, co wymaga zdefiniowania inteligentnych specjalizacji.

Jak wykazały badania działania, podejmowane z organizacjami pozarządowymi nie mają charakteru jednorazowego, przybierają one postać zinstytucjonalizowaną. Do kompetencji władz samorządowych należy więc inicjowanie współdziałania oraz stworzenie właściwych warunków do aktywności społeczności lokalnej i opracowanie metod ich wprowadzenia. Celem działań władz lokalnych w badanych gminach było zwiększenie zaangażowania lokalnych społeczności w procesie zarządzania zasobami lokalnymi poprzez powołanie i aktywne uczestnictwo w Lokalnych Grupach Działania (LGD). Na terenie woj. warmińsko-mazurskiego działa 13 LGD. Badane gminy były położone w obszarze funkcjonowania 7 LGD, jak: Fundacja LGD „Partnerstwo dla Warmii, Związek Stowarzyszeń na rzecz Rozwoju Gmin Północnego Obszaru Wielkich Jezior Mazurskich, LGD Brama Mazurskiej Krainy, LGD Wysoczyzna Elbląska, LGD „Stowarzyszenie Południowa Warmia”, Stowarzyszenie LGD „Warmiński Zakątek” i Związek Stowarzyszeń „Kraina Drwęcy i Pasłęki”. Analizując działalność LGD można stwierdzić, że większość z nich podkreśla działania na rzecz zrównoważonego rozwoju w opracowanych i realizowanych przez nich Lokalnych Strategiach Rozwoju (LSR), w których główny nacisk został położony na wykorzystanie walorów przyrodniczych, poprawę jakości życia mieszkańców, organizację i aktywizację społeczności w celu wspólnego rozwiązywania istniejących problemów, promocję obszarów wiejskich – głównie turystyki oraz tworzenie i zawiązywanie partnerstwa na szczeblu krajowym i międzynarodowym.

Analiza działalności 25 organizacji pozarządowych funkcjonujących w badanych gminach prowadzi do wniosku, że ich działalność w LGD wywołała również wzrost aktywności społecznej w organizacji, a także ściślejszą współpracę z samorządem lokalnym, a realizowane projekty przyczyniają się do umocnienia kapitału społecznego. Wartość społeczna wraz z innymi wartościami pochodnymi (gospodarczymi) stanowi podwaliny zrównoważonego rozwoju.

Z powyższych rozważań wynika konkluzja, że wdrażanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest głównie domeną instytucji publicznych – samorządowych i pozarządowych.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona analiza wyraźnie wskazuje, że poziom zrównoważenia gmin w woj. warmińsko-mazurskim nie zależy wyłącznie od podejmowanych działań w obszarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym, ale również w bardzo dużym stopniu od odpowiedniego zarządzania gminami. Dlatego przedstawiono instytucjonalne możliwości podejmowania działań na rzecz zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich. W trakcie badań stwierdzono, że działania podejmowane na rzecz zrównoważonego rozwoju są prowadzone na możliwie najniższym poziomie administracyjnym z uwzględnieniem zintegrowanego podejścia odnoszącego się do lokalnych potencjałów. Warunkiem realizacji zintegrowanego podejścia jest koordy-

nacja polityki samorządu województwa oraz samorządów lokalnych. Dlatego konieczne są efektywne metody koordynacji oraz zintegrowane i uproszczone instrumenty wdrożeniowe. Nieodzowne jest więc wzmocnienie systemu instytucjonalnego w wymiarze otoczenia instytucjonalnego (zasad i norm o formalnym i nieformalnym charakterze), struktur organizacyjnych oraz mechanizmów określających procesy podejmowania decyzji i kształtowania zachowań podmiotów biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Żaden z tych wymiarów nie powinien mieć nadrzędnej roli w stosunku do pozostałych. Analiza relacji między tymi trzema elementami systemu instytucjonalnego pozwoliła ustalić mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia funkcjonowania tego systemu w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego.

Do oceny funkcjonowania systemu instytucjonalnego oraz jego konsekwencji dla wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w woj. warmińsko-mazurskim wykorzystano analizę SWOT.

1. W zakresie otoczenia instytucjonalnego

mocne strony

1. Przyjęcie zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r; w ustawie o ochronie środowiska z kwietnia 2001 r. i wielu innych ustawach. W wyniku tego stała się ona obowiązkiem nie tylko władz publicznych, ale także wszystkich obywateli.
2. Powoływanie się na zasadę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w wielu strategicznych dokumentach unijnych i krajowych – stała się programem rozwoju dla wszystkich obszarów wiejskich w kraju.
3. Przyjęcie 24 marca 2014 r. znowelizowanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z roku 2006. Nowa ustawa powstała w oparciu o rozporządzenie nr 1301/2013 Rady UE i PE dla procesów programowania perspektywy budżetowej na lata 2014-2020. Wprowadziła nowy instrument koordynacji działań administracji rządowej i samorządu wojewódzkiego, tj. kontrakt wojewódzki oraz obszary: funkcjonalny, strategicznej interwencji i problemowy. Instrumenty te mają istotne znaczenie we wdrażaniu zasady zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich.
4. Znowelizowanie w 2008 r. ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z roku 2005. W nowej ustawie zostały uproszczone procedury działania między partnerami publicznymi i prywatnymi działającymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz zostały zwiększone szanse korzystania z tej formy współpracy.
5. Określenie działań samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju zrównoważonego w ustawach o samorządzie terytorialnym: województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., powiatu 5 czerwca 1998 r. i gminnym z dnia 8 marca 1990 r., sprawia to, że rozdział zadań w poszczególnych sferach działania wynika przede wszystkim z przestrzennego zasięgu ich oddziaływania. Ich działalność na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju może być oparta na współpracy i koordynacji.

6. Prawne umocowanie zadań rozwojowych w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w woj. warmińsko-mazurskim poprzez przyjęcie uchwałą nr XXXIV/474/05 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 sierpnia 2005 r. *Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020*, w której m.in. zostały nakreślone kierunki działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, 14 listopada 2007 dokumentu planistycznego o charakterze wykonawczym *Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013*, CCI 2007PL161PO020 i opracowanie projektu *RPO na lata 2014-2020*, w których wyznaczono najważniejsze obszary koncentracji środków finansowych.

słabe strony

1. Zbyt elastyczne regulacje formalnoprawne (w przepisach unijnych i krajowych) jeśli chodzi o definiowanie pojęcia „zrównoważony rozwój”, którego interpretacja stwarza i generuje problemy przy jego wdrażaniu.
2. Stosunkowo słabo rozbudowany system prawny współpracy sektora publicznego, pozarządowego i prywatnego (ustawa PPP) w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. Podział ryzyka powodzenia przedsięwzięcia zbyt słabo chroni sektor prywatny; efektem jest stosunkowo niewielkie zainteresowanie sektora prywatnego rozwojem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich województwa.
3. Niski stopień wsparcia przedsiębiorców ze strony samorządu wojewódzkiego poprzez specjalne dotacje celowe terytorialne czy samorządu gminnego poprzez ulgi podatkowe, szczególnie dotyczy to terenów mniej atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym. Każdy inwestor chce mieć pewność, że inwestycja przyniesie mu określone zyski w określonym czasie. Już Schumpeter (1960 s. 60) podkreślał, że „bez rozwoju nie ma zysku, bez zysku nie ma rozwoju”.
4. Znikome uregulowania prawne w zakresie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, co nie zachęca wiejskiej społeczności do aktywności na rzecz rozwoju zrównoważonego. Na ogół zdolność angażowania się ludzi jest ograniczona do sytuacji dających korzyści osobiste.
5. Brak określonych i zatwierdzonych zasad finansowania przedsięwzięć o określonym poziomie ich rozwoju. Powoduje to przerost inwestycyjny w niektórych sektorach gospodarki, a w konsekwencji chaos w poziomie zrównoważenia przestrzeni wiejskiej.

szanse

1. Powiązanie aktów prawa dotyczących obszarów chronionych z innymi aktami gwarantującymi zachowanie wysokich walorów przyrodniczych w przestrzeni; szczególnie dotyczy to obszarów Natura 2000.
2. Zarówno w RPO 2007-2013, jak i RPO 2014-2020 w woj. warmińsko-mazurskim są znaczne możliwości finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, umożliwia to koncentrowanie się na środowisku przyrodniczym, bardzo silnie związanym ze zrównoważonym rozwojem.

3. W województwie warmińsko-mazurskim, podobnie jak i na innych terenach, instytucje nieformalne (obyczaje, wartości moralne, wartości religijne) odgrywają coraz większą rolę w akceptacji zasady zrównoważonego rozwoju. Są one ściśle powiązane z kulturą na poziomie regionalnym i lokalnym. Te nieformalne reguły postępowania bywają bardziej skuteczne i zobowiązujące niż te zadeklarowane prawem. Odnoszą się do zaufania i wzajemności, w ten sposób wzmacniają skłonność do działania. Już Max Weber na początku XX wieku zauważył różnice w osiągnięciach gospodarczych występujących w zależności od katolickiego i protestanckiego kręgu kulturowego, co wiązało się z tworzeniem odmiennych instytucji i wzorów zachowań. Badane gminy są zamieszkiwane są przez grupy różne pod względem etnicznym, charakteryzujące się odrębnością kulturową. Ma to niewątpliwie duży wpływ na zachowanie i rozwój zbiorowości – inne na Mazurach, a inne na Warmii – w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej.

zagrożenia

1. Brak rozwiązań prawnych wpływających na poprawę sytuacji demograficznej na obszarach wiejskich. Jak wykazały badania w gminach woj. warmińsko-mazurskiego, aspekt społeczny w największym stopniu nie sprzyja zrównoważeniu: we wszystkich gminach miejsko-wiejskich i wiejskich województwa w 42,2%, a wśród badanych gmin 39%. Może to budzić obawy co do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego na tym terenie – uwzględniając, że czynnik ludzki jest głównym sprawcą procesów rozwoju oraz „konsumentem” efektów procesu rozwoju.
2. Wprowadzenie na podstawie ustawy o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240) nowego limitu zadłużania samorządów terytorialnych, opartego na indywidualnym wskaźniku zadłużania (IWZ). Przy trudnej sytuacji finansowej gmin w woj. warmińsko-mazurskim, może to spowodować ograniczenie inwestycji w wielu gminach.
3. Wymóg podziału zadań pomiędzy poszczególnymi poziomami samorządu ustalony w ustawach o samorządach sprawia wrażenie chęci zapewnienia wszystkim jednostkom podobnych zakresowo zadań. To oznacza rozproszenie i rozmycie odpowiedzialności za poszczególne rodzaje usług publicznych.

2. W zakresie organizacji

mocne strony

1. Niekwestionowana rola samorządu wojewódzkiego i gminnego w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także dość dobrze rozbudowana struktura organizacyjna wspierająca ten proces na poszczególnych poziomach administracyjnych.
2. Duże zaangażowanie placówek oświatowych i organizacji pozarządowych w woj. warmińsko-mazurskim w proces wdrażania zrównoważonego rozwoju poprzez prowadzenie edukacji ekologicznych – o czym świadczą liczne wyróżnienia międzynarodowe i krajowe w tym obszarze działań.

3. Silne wsparcie merytoryczne i finansowe procesu wdrażania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie – dotyczy to głównie samorządów i organizacji pozarządowych.

slabe strony

1. Samorzady (szczególnie samorząd wojewódzki) mogą wypełniać funkcję wdrażania zrównoważonego rozwoju w ograniczonym stopniu, ze względu na sytuację finansową. Są bowiem silnie uzależnione od wsparcia rządu. Decentralizacja objęła przede wszystkim funkcję usługodawcy usług publicznych, a nie rozwojową. Funkcja rozwojowa gmin, ze względu na ograniczone zasoby kapitałowe oraz brak samodzielności finansowej (uzależnienie od subwencji, dotacji) nie może być realizowana kompleksowo; dowodem na to jest utrzymywanie się, a nawet powiększanie się udziału gmin o niezrównoważonym rozwoju.
2. Niewielkie możliwości bezpośredniego udziału samorządu gospodarczego i organizacji pozarządowych w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju, szczególnie na poziomie lokalnym (niekiedy organizacje o dużym potencjale kadrowych), co może zniechęcać do aktywnego ich udziału w procesie rozwoju obszarów wiejskich.
3. Nadmierne rozproszenie kompetencji w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego wśród organizacji wspierających proces zrównoważonego rozwoju, co powoduje wzrost kosztów koordynacji działań oraz ich kontroli.
4. Brak kategoryzacji organizacji pozarządowych, która zwiększałaby rangę organizacji o znaczących osiągnięciach w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju. Powoduje to, że wiele organizacji powstaje jedynie ze względu na okazjonalne możliwości realizacji różnych projektów rozwojowych. Cele ich działalności są z reguły czysto komercyjne, a efekty w postaci zwiększenia tempa rozwoju znikome.
5. Brak silnego ośrodka na poziomie regionalnym posiadającego odpowiednie kompetencje wykonawcze i koordynacyjne. Takim ośrodkiem mogłaby być regionalna Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich (KSOW). Takie rozwiązanie pozwoliłoby na pełne podejście terytorialne we wszystkich komplementarnych obszarach zrównoważonego rozwoju. Sieć stałaby się aktywnym uczestnikiem programów strategicznych, monitorowania oraz współodpowiedzialną za wdrażanie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego.
6. Niewielki udział organizacji prywatnych w działaniach na rzecz wdrażania procesu zrównoważonego rozwoju, co ogranicza dopływ kapitału prywatnego na obszary wiejskie. Sektor prywatny staje się w wielu przypadkach liderem zmian, ze względu na skalę prowadzonych inwestycji. Być może lokalny mechanizm rządzenia i struktury instytucjonalne często nie są przystosowane do włączenia organizacji prywatnych w procedury i układ organizacyjny służący wdrażaniu zrównoważonego rozwoju.

szanse

1. Duża aktywność władz samorządowych w kierunku zrównoważenia rozwoju przestrzeni wiejskiej, która przejawia się w opracowaniu programów strategicznych i pozyskiwaniu środków zewnętrznych na ten cel oraz we wzbudzaniu zainteresowania lokalnej społeczności rozwiązywaniem wspólnych problemów na obszarach wiejskich województwa.
2. Wielokierunkowość działań podejmowanych przez samorządy gmin oraz inicjowanie takich przedsięwzięć, które są korzystne z punktu widzenia harmonijnego rozwoju regionu.

zagrożenia

1. Zbyt niska jakość zasobów ludzkich w wielu urzędach gminnych, w szczególności kadr zarządzających poszczególnymi komórkami w urzędzie. A jest oczywiste, że zasoby ludzkie odgrywają kluczową rolę w realizacji lokalnej polityki rozwoju.
2. Słabo rozwinięta jest sieć instytucji finansowych i doradczych o zasięgu lokalnym powoduje, że niektóre podmioty gospodarcze mają trudności z prawidłowym wdrożeniem podstawowych standardów prawa lub rozliczeniem projektów. Instytucje te mogą znacznie przyspieszyć tempo rozwoju oraz stymulować podstawy przedsiębiorcze na obszarach wiejskich.

3. W zakresie mechanizmów

mocne strony

1. Istnienie zasady pomocniczości (subsydiarności), która wskazuje, w jaki sposób i na jakim poziomie władzy powinny być realizowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju.
2. Dobrze rozbudowane mechanizmy budowania świadomości wśród społeczności lokalnej dotyczącej ochrony środowiska. Dają one gwarancję postrzegania przyrody jako atutu rozwoju regionu.

słabe strony

1. Obecne rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne wskazują na duże słabości mechanizmów w zakresie koordynacji działań oraz zapewnienia współpracy między różnymi instytucjami działającymi na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju.
2. Brak jest procedur opisujących funkcjonowanie procesu koordynacji, tj. wskazania instytucji, ich funkcji i sposobów współpracy pomiędzy nimi na poszczególnych poziomach administracyjnych.
3. Brak systemu i mechanizmów promujących tworzenie lokalnych stref ekonomicznych oraz uruchamianie inicjatyw ponadlokalnych z udziałem przedsiębiorców i samorządów, co mogłoby prowadzić do większej podaży środków inwestycyjnych na obszarach wiejskich.
4. Niezbyt sprawnie działający system informacyjny pomiędzy strukturami samorządowymi, a także między samorządami a instytucjami rządowymi, powoduje dysfunkcyjność działań. Ma to istotne znaczenie w podejmowaniu wielu działań uwzględniających lokalne potrzeby w woj. warmińsko-mazurskim.

5. Brak zainteresowania samorządu województwa, a także wielu gmin opracowaniem strategii zrównoważonego rozwoju w oparciu o przyjętą przez rząd Agendę 21, która przedstawia zintegrowane podejście do polityki gospodarczej, społecznej i przestrzennej z działaniami prośrodowiskowymi.
6. Zbyt skomplikowane procedury finansowania szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego potęguje problem utrzymania małych szkół przez samorząd gminny, szczególnie na obszarach o rozdrobnionej sieci osadniczej, a taka sieć występuje na terenie woj. warmińsko-mazurskiego.

szanse

1. Istnienie systemu wsparcia w postaci programów operacyjnych i regionalnych, jako istotny mechanizm finansowania wielu inwestycji na obszarach wiejskich.
2. Poprawnie opracowana strategia rozwoju, która w trafny i realistyczny sposób identyfikuje potencjał endogeniczny i możliwości rozwojowe gminy, jak również trafnie określa priorytety inwestycyjne.
3. Wypracowanie i wdrażanie mechanizmów wzmacniających potencjał kooperacyjny organizacji. Obecnie funkcjonują one w dość skomplikowanych procedurach administracyjnych związanych z koordynacją, realizacją i finansowaniem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, szczególnie w zakresie rozwoju społecznego. Powoduje to wysokie koszty administracyjne i wydłużony czas realizacji powierzonych zadań, a także powtarzanie realizacji zadań (np. szkoleń finansowanych POKL).
4. Nowe instrumenty zarządzania przestrzenią, jak: kontrakt wojewódzki, obszar funkcjonalny i rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Taki obszar funkcjonalny został już utworzony na terenie powiatu kętrzyńskiego przez sześć samorządów gminnych 14.10.2014 r. Zakłada on przejście w zarządzaniu przestrzenią od podejścia sektorowego do zintegrowanego terytorialnie (podmioty charakteryzujące się podobnymi cechami społeczno-gospodarczymi).

zagrożenia

1. Z analizy dokumentów strategicznych województwa i gmin wynika, że mechanizmy zrównoważonego rozwoju są szeroko omawiane na poziomie dokumentów programowych, natomiast pomijane są na etapie wdrażania zrównoważonego rozwoju. Brak jest więc procedur między programem w łączeniu działań, które w sposób kompleksowy przyczyniają się do rozwiązania przedstawianych problemów. Kompleksowe podejście do zrównoważonego rozwoju zaobserwowano w 11 badanych gminach, gdzie realizowane są co najmniej 2 projekty istotne z punktu widzenia wdrażania zrównoważonego rozwoju.
2. Dotychczas nie zostały wypracowane mechanizmy koordynacji lokalnych strategii rozwoju ze strategią wojewódzką i strategią krajową, to powoduje, że ten istotny instrument zarządzania rozwojem nie jest dobrze wykorzystywany w rozwoju przestrzeni wiejskiej. Utrudnia realizację przyjętych programów strategicznych oraz koordynację i współpracę między jednostkami w celu uzgodnienia wspólnych działań.

3. Zaobserwowano znacznie słabszą współpracę gmin położonych na Mazurach niż gmin warmińskich w rozwiązywaniu podstawowych problemów społeczno-gospodarczych czy środowiskowych – być może jest to przejaw specyfiki kulturowej.

4. Wnioski

Wyniki naszych badań wskazują, że każdy obszar posiada specyficzne uwarunkowania geograficzne i w związku z tym każdy wymaga odrębnych działań, instrumentów i mechanizmów, to z kolei prowadzi do coraz większej fragmentacji polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Jako efekt badań ankietowych i własnych rozważań na temat kształtowania się systemu instytucjonalnego wyłania się pogląd, że dokonująca się instytucjonalizacja nie nadąza za procesami zachodzącymi na obszarach wiejskich i że nie wszystkie przedsięwzięcia mają prorozwojowy charakter. Kompatybilność otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych zależy w dużym stopniu od polityki państwa. W związku z tym konieczne są działania państwa stymulujące kształtowanie otoczenia instytucjonalnego sprzyjającego tworzeniu i umacnianiu struktur organizacyjnych, które są niezbędne w procesie rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich. Obecnie instytucjonalizacja na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich dokonywana jest w znacznym stopniu przez samorządy terytorialne, zbyt mały jest udział organizacji pozarządowych i prywatnych. Nacisk powinien iść na koordynację działań samorządów oraz większą współpracę różnych organizacji, w strukturach zarówno poziomych, jak i pionowych.

III. Znaczenie instytucji w kształtowaniu ładu przestrzennego w koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich – na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego

Wstęp

Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (przestrzeni wiejskiej) zakłada, że podstawowym celem wszelkich działań w przestrzeni powinna być ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego. W większości dokumentów określających politykę przestrzenną gmin ładu przestrzenny jest z reguły dosyć mgliście zarysowaną wizją przyszłego stanu rozporządzalnej przestrzeni możliwą do osiągnięcia w wyniku realizacji polityki przestrzennej.

W grze o przestrzeń prowadzonej w warunkach gospodarki wolnorynkowej, w której trudno przewidzieć wielokierunkowe oczekiwania i działania użytkowników i właścicieli nieruchomości niezwykle ważne jest precyzyjne sformułowanie celów i zadań stojących przed władzami samorządowymi w odniesieniu do przestrzeni. Dochodzi zatem do konieczności rozstrzygnięcia dylematu, czy zarządzanie przestrzenią powinno mieć charakter strategiczny – planowy, czy powinno być wpisane w system zarządzania gminą na poziomie zarządzania operacyjnego. Biorąc pod uwagę cel nadrzędny planowania przestrzennego, jakim jest ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego, wydaje się, że zdefiniowanie tego pojęcia w dokumentach określających politykę przestrzenną samorządu jest sprawą fundamentalną, a strategiczne planowanie działań nie ma właściwej alternatywy.

Zarządzanie przestrzenią gminy należy do wyłącznych kompetencji samorządu lokalnego. To wójt lub burmistrz wykonuje zadania z zakresu planowania przestrzennego, wpisując je w system zarządzania gminą. Powstaje więc problem odpowiedniego umiejscowienia problematyki ładu przestrzennego w ogólnej strategii zarządzania przestrzenią wiejską. Konsekwencje działań odwrotnych, bez strategii i bez planu w szybkim tempie prowadzą do degradacji znacznych obszarów, szczególnie w strefach silnej presji urbanizacyjnej. Brak jasno sprecyzowanej wizji rozwoju gminy, powiązanej z celami polityki przestrzennej odnoszącymi się do pojęcia ładu przestrzennego, prowadzi do trudnych do odwrócenia skutków nie tylko w samej przestrzeni, ale również w umysłach jej mieszkańców.

Zatem organ zarządzający gminą musi na pewnym etapie zdefiniować cele polityki przestrzennej. Jest to w rzeczywistości niemożliwe bez udziału (partycypacja społeczna) użytkowników przestrzeni. Niezbędna jest również współpraca w tym zakresie z wyspecjalizowanymi zespołami projektowymi. To od jakości pracy wszystkich osób i instytucji zainteresowanych kształtowaniem i ochroną ładu przestrzennego zależy możliwość realizacji celów strategicznych poprzez politykę przestrzenną.

1. Ład przestrzenny w polityce samorządu gminnego

Polityka przestrzenna na poziomie lokalnym (gminnym) obejmuje swoim zasięgiem przestrzeń całej gminy. Jest elementem składowym ogólnej polityki samorządu ukierunkowanym na zarządzanie przestrzenią. Podstawowym celem polityki przestrzennej jest określenie zasad dotyczących zagospodarowania przestrzeni zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnej (mieszkańców gminy). W pewnym zakresie skutki polityki przestrzennej dotyczą również terenów gmin sąsiednich. Dlatego konieczne jest współdziałanie poszczególnych samorządów, zapewniające zachowanie ciągłości i spójności działań w znacznie szerszym kontekście, a przede wszystkim wyeliminowanie konfliktów na granicy poszczególnych obszarów.

Podstawowym dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium funkcjonuje w polskiej przestrzeni od roku 1994⁸⁸, ale dopiero od roku 2003, kiedy zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wszystkie ogólne plany zagospodarowania przestrzennego straciły ważność, zyskało zdecydowanie wyższą rangę. Studium nie jest prawem miejscowym, jest aktem kierownictwa wewnętrznego określającym ogólne zasady zarządzania przestrzenią gminy w dłuższej perspektywie. Jest to dokument akceptowany przez społeczność lokalną, która ma zagwarantowaną możliwość bezpośredniego udziału w jego opracowaniu poprzez składanie wniosków i uwag do projektu studium, a także udziału pośredniego poprzez przedstawicieli w radzie gminy (radnych) podejmujących w tej sprawie stosowne uchwały. Studium jest zatem wyrazem oczekiwań mieszkańców gminy w odniesieniu do przyszłego sposobu zagospodarowania przestrzeni. Jest dokumentem, w którym użytkownicy przestrzeni zawierają porozumienie w sprawie zasad jej użytkowania, przyjmując za podstawę swoich działań ideę zrównoważonego rozwoju. Przyjmując za Kotarbińskim, że ład przestrzenny to pożądaný w danym miejscu i czasie stan przestrzeni (środowiska życia człowieka)⁸⁹, można stwierdzić, że to właśnie społeczność lokalna dąży do zagospodarowania przestrzeni w określony sposób, czyli poszukuje właśnie ładu przestrzennego. Wydaje się zatem, że podstawą sporządzenia każdego studium powinno być zdefiniowanie ładu przestrzennego jako pojęcia fundamentalnego w polityce przestrzennej, a następnie ustalenie zasad i sposobów jego osiągnięcia i ochrony.

Rozważyć również należy, czy studium, ze względu na jego specyfikę jest właściwym narzędziem w dążeniu do ładu przestrzennego. Biorąc pod uwagę okres jego funkcjonowania (ok. 10 lat) oraz skomplikowane procedury związane z jego zmianą, można stwierdzić, że jest dokumentem stabilizującym politykę przestrzenną samorządu w dłuższym okresie, a nawet zapewniającym ciągłość tej polityki pomiędzy kolejnymi kadencjami władz lokalnych. Studium ze względu na swoją elastyczność i od-

⁸⁸ Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 89 poz. 415), zmieniona przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zmianami).

⁸⁹ Kotarbiński T. (1982), *Traktat o dobrej robocie*. Ossolineum, Wyd. 7. Warszawa.

powiedni poziom ogólności (odpowiednia skala) jest odporne na naciski różnych grup interesów oraz propozycje zmian w krótkim czasie. Skuteczność studium wynika przede wszystkim z dosyć silnego powiązania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z jego ustaleniami. Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przyjęte w planach miejscowych rozwiązania (np. określenie przeznaczenia terenu) nie mogą być sprzeczne z ustaleniami studium. Tak więc przyjęcie rozwiązań planistycznych niezgodnych z kierunkami zagospodarowania terenów określonymi w studium jest w praktyce niemożliwe. Niemożliwe jest również wprowadzenie obiektów dysharmonicznych, naruszenie zakazów zabudowy lub złamanie zasad ochrony ustalonych w studium.

Niestety pokrycie planami miejscowymi powierzchni gmin, szczególnie na obszarach wiejskich jest stosunkowo niewielkie. Według Śleszyńskiego⁹⁰ średni wskaźnik dla całego kraju wynosił 27,9% powierzchni gmin według danych z roku 2012. Można zatem uznać, że nie więcej niż 1/4 powierzchni terenów wiejskich podlega regulacjom prawnym (prawo miejscowe) z zakresu ładu przestrzennego. Na pozostałych obszarach możliwe jest ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Problem polega na tym, że decyzje nie muszą być zgodne z ustaleniami studium. Po spełnieniu odpowiednich warunków wynikających z art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zasad tzw. dobrego sąsiedztwa) i otrzymaniu przewidzianych przepisami prawa uzgodnień, możliwa jest lokalizacja obiektów budowlanych, urządzeń lub zagospodarowania terenu niezgodnych z polityką przestrzenną ustaloną w studium. W ten sposób dochodzi często do lokalizacji obiektów lub przedsięwzięć konfliktowych, degradujących przestrzeń. Biorąc pod uwagę pogarszający się stan polskiej przestrzeni, w tym w szczególności zagrożenia występujące w obszarach wiejskich, należy uznać, że jest to jedna z większych porażek polskiego systemu planowania przestrzennego. Podobne stanowisko wobec polskiej przestrzeni wiejskiej wyraża Bański, stwierdzając, że szczególnie niekorzystna sytuacja dotyczy obszarów, na których doszło do przekroczenia „pojemności (wytrzymałości) środowiska”, gdzie funkcja ochronna nie wytrzymuje presji gospodarczej człowieka⁹¹. Tymczasem rozwiązanie leży cały czas w zasięgu ręki. Wystarczyłaby prosta zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegająca na wprowadzeniu np. w art. 60 przepisu zakazującego wydania decyzji o warunkach zabudowy sprzecznych z ustaleniami studium.

Wracając do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, należy podkreślić, że idea ładu przestrzennego wyjaśniona i wprowadzona jako

⁹⁰ Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2014, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

⁹¹ Bański J., *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej*. Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym, IERiGŻ-PIB Warszawa 2008, zeszyt nr 102, 9-33.

podstawowy cel polityki samorządu lokalnego działa mobilizująco na mieszkańców gminy. Wnosi również pewną wartość edukacyjną, polegającą przede wszystkim na zdefiniowaniu samego pojęcia ładu przestrzennego, które nie jest zrozumiałe nawet dla osób bezpośrednio lub pośrednio związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Trudno mówić o kształtowaniu ładu przestrzennego obszarów wiejskich, jeżeli nie został on nazwany i zdefiniowany w podstawowym dokumencie, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym przeprowadzono badania dotyczące występowania pojęcia ładu przestrzennego w ustaleniach studium w odniesieniu do obszarów wiejskich. Jako obszar badań przyjęto województwo warmińsko-mazurskie, analizując studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (z wyłączeniem obszaru miasta). Przyjęto przestrzenne rozmieszczenie gmin od granicy wschodniej województwa w kierunku zachodnim. Wynik badań przedstawiono w tabeli 17.

Tabela 17. Występowanie pojęcia „ład przestrzenny” w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin województwa warmińsko-mazurskiego

Gmina ⁹²	Rok uchwalenia	Występowanie pojęcia ładu przestrzennego w ustaleniach studium
1. Kowale Oleckie	2013	– uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego (str.61)
2. Wieliczki	2008	– nie występuje
3. Świętajno	2014	– nie występuje
4. Olecko	2013	– zasady zagospodarowania w poszczególnych strefach polityki przestrzennej (str. 12) – cele przestrzenne zagospodarowania (str. 25)
5. Gołdap	2010	– odwołanie do planu województwa (str. 132) – odwołanie do strategii województwa (str. 139)
6. Dubeninki	1998	– uwarunkowania wynikające ze stanu ładu przestrzennego (str. 37) – synteza studium (str. 158)
7. Banie Mazurskie	2000	– brak danych
8. Stare Juchy	2013	– brak danych
9. Ełk	2001	– podstawowe cele przestrzenne (str. 3) – uwarunkowania wewnętrzne (str. 18) – wskazania dla poszczególnych wsi dotyczące zachowania ładu przestrzennego (str. 58) – pojęcie nieładu przestrzennego (str. 58)
10. Prostki	1998	– nie występuje
11. Kalinowo	2011	– podstawowy cel rozwoju: ład przestrzenny (str. 3) – diagnoza – zaburzenia ładu przestrzennego (str. 6) – podstawa sporządzania planów miejscowych (str. 39)
12. Budry	2009	– podstawowe cele przestrzenne (str. 8)

⁹² tylko obszar wiejski badanych gmin

13. Pozezdrze	1999	– nie występuje
14. Giżycko	2007	– nie występuje
15. Węgorzewo	1999	– podstawowe cele przestrzenne (6)
16. Kruklanki	2000	– brak danych
17. Miłki	1999	– nie występuje
18. Wydminy	1999	– cele przestrzenne ukierunkowane na podnoszenie ładu przestrzennego (str. 8)
19. Ryn	2000	– definicja i analiza stanu ładu przestrzennego (str. 76)
20. Biała Piska	2008	– zasady prowadzenia gospodarki przestrzennej (str. 3) – polityka sporządzania planów miejscowych (str. 44)
21. Orzysz	2006	– nie występuje
22. Ruciane Nida	1999	– podstawowy cel polityki przestrzennej
23. Pisz	2010	– podstawowy cel polityki przestrzennej (str. 7) – polityka rozwoju turystyki (str. 13) – kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego (str. 23)
24. Barciany	2006	– nie występuje
25. Srokowo	1999	– cele generalne zagospodarowania przestrzennego (str. 6)
26. Korsze	2005	– brak danych
27. Kętrzyn	2006	– nie występuje
28. Reszel	2007	– nie występuje
29. Mrągowo	2013	– nie występuje
30. Mikołajki	2010	– główny cel rozwoju – dążenie do osiągnięcia ładu przestrzennego (str. 3) – cele zagospodarowania przestrzennego (str. 5)
31. Sorkwity	2008	– nie występuje
32. Piecki	2000	– cele generalne – zachowanie ładu przestrzennego (str. 7)
33. Dźwierzuty	2014	– cele szczegółowe – przestrzenne (str. 7) – zasady polityki przestrzennej (str. 11)
34. Świętajno	2000	– nie występuje
35. Rozogi	2000	– brak danych
36. Szczytno	2000	– nie występuje
37. Wielbark	2013	– główne problemy – zagrożenie ładu przestrzennego (str. 7) – główne cele polityki – standardy kształtowania ładu przestrzennego (str. 11)
38. Jedwabno	2000	– brak danych
39. Pasy	2005	– brak danych
40. Sępólno	2005	– cele generalne – kształtowanie ładu przestrzennego w jednostkach osadniczych (str. 18) – dążenie do zachowania ładu przestrzennego (str. 22)
41. Bartoszyce	2013	– ogólna zasada zagospodarowania przestrzennego (str. 4)
42. Górowo Iławskie	2008	– cele generalne – zachowanie estetyki i ładu przestrzennego (str. 6)
43. Bisztynek	2014	– kierunki zmian w strukturze przestrzennej – zachowanie ładu przestrzennego (str. 14)

44. Kiwity	2004	– tylko odwołanie do planu województwa (str. 11)
45. Lidzbark Warmiński	2010	– wytyczne kształtowania sieci osadniczej – utrzymanie ładu przestrzennego (str. 8)
46. Orneta	1999	– nie występuje
47. Lubomino	1999	– brak danych
48. Jeziorany	2007	– nie występuje
49. Świątki	2009	– cele generalne – zachowanie estetyki i ładu przestrzennego (str. 7)
50. Dobre Miasto	2012	– główne kierunki – kształtowanie ładu przestrzennego (str. 6)
51. Jonkowo	2009	– nie występuje
52. Dywity	2012	– krajobraz kulturowy – zachowanie ładu (str. 23)
53. Kolno	2004	– główny cel polityki – zachowanie ładu przestrzennego (str. 18)
54. Biskupiec	2006	– nie występuje
55. Barczewo	2010	– wielokrotne odwołanie do definicji ładu przestrzennego (str. 84) – obszary wymagające rehabilitacji – podniesienie poziomu ładu (str. 162)
56. Purda	2001	– cele przestrzenne – podnoszenie ładu przestrzennego (str. 6)
57. Gietrzwałd	2011	– cele generalne – zachowanie ładu przestrzennego w jednostkach osadniczych (str. 6)
58. Stawiguda	2013	– nie występuje
59. Olsztynek	2009	– cele generalne – zachowanie ładu przestrzennego (str. 5)
60. Nidzica	2013	– nie występuje
61. Kozłowo	2013	– nie występuje
62. Janowo	2003	– nie występuje
63. Janowiec Kościelny	2001	– cele przestrzenne – ład w zabudowie (str. 9)
64. Lelkowo	2000	– odwołanie do polityki krajowej – ład jako podstawa kształtowania przestrzeni (str. 4) – zachwianie ładu jako przyczyna degradacji przestrzeni (str. 5)
65. Pieniężno	2002	– cel główny – kształtowanie ładu przestrzennego i ekologicznego (str. 10)
66. Braniewo	2012	– czynniki ograniczające rozwój – nieład przestrzenny (str. 11)
67. Płoskinia	2014	– kształtowanie ładu przestrzennie – ekologicznego jako cel generalny (str. 9)
68. Wilczęta	2013	– nie występuje
69. Frombork	2007	– nie występuje
70. Tolkmicko	2013	– nie występuje
71. Młynary	2010	– definicja ładu przestrzennego (str. 55)
72. Milejewo	2008	– cele strategiczne – zachowanie ładu przestrzennego w postępującej urbanizacji (str. 10)
73. Godkowo	-	– brak danych

74. Pasłęk	2009	– szczegółowe wskazanie dotyczące zabudowy zagrodowej (str. 122)
75. Elbląg	2000	– cele generalne – zapewnienie ładu przestrzennego w postępującej urbanizacji (str. 8)
76. Gronowo Elbląskie	2012	– nieład przestrzenna jako przyczyna barier rozwoju (str. 19)
77. Rychliki	2013	– synteza uwarunkowań – utrzymanie ładu przestrzennego (str. 6)
78. Markusy	2009	– ogólne zasady gospodarowania przestrzenią (str. 17)
79. Małydyty	2010	– kierunki generalne – zachowanie ładu przestrzennego (str. 2)
80. Morąg	2014	– nie występuje
81. Miłakowo	2002	– nie występuje
82. Miłomłyn	2000	– nie występuje
83. Łukta	2012	– nie występuje
84. Ostróda	2013	– definicja ładu przestrzennego (str. 25) – wielokrotne odwołanie w uwarunkowaniach
85. Grunwald	2012	– brak danych
86. Dąbrówno	2009	– utrzymanie ładu jako zasad kształtowania struktur przestrzennych (str. 7)
87. Zalewo	2009	– zasady kształtowania ładu przestrzennego w uwarunkowaniach (str. 40)
88. Susz	2012	– uwarunkowania wynikające z zachowania ładu przestrzennego (str. 9) – wielokrotnie odwołanie do ładu przestrzennego
89. Kisielice	2006	– zasady szczegółowe zagospodarowania turystycznego – ład przestrzenny (str. 19)
90. Iława	2010	– nie występuje
91. Lubawa	1999	– nie występuje
92. Biskupiec	2008	– nie występuje
93. Kurzętnik	2009	– nie występuje
94. Grodziczno	2011	– nie występuje
95. Nowe Miasto Lubawskie	2013	– zasady szczegółowe zagospodarowania środowiska – ład przestrzenny (str. 21)
96. Lidzbark Welski	1998	– nie występuje
97. Rybno	2012	– nie występuje
98. Płońnica	2012	– stan i ochrona ładu przestrzennego (str. 12)
99. Działdowo	2000	– cele przestrzenne – wprowadzenie ładu w zabudowie (str. 8) – zasady zagospodarowania - dążenie do zachowania ładu w zabudowie (str. 10)
100. Iłowo-Osada	2013	– cele przestrzenne – wprowadzenie ładu przestrzennego w zabudowie wsi (str. 7)

Źródło: opracowanie własne na podstawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego badanych gmin.

Spośród badanych gmin tylko w przypadku czterech zdefiniowane zostało pojęcie ładu przestrzennego, przy czym w gminach Młynary, Ryn i Ostróda przytoczona została definicja występująca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹³, natomiast w gminie Barczewo pojęcie ładu przestrzennego omówione zostało znacznie szerzej. Definicja pojęcia w tym przypadku odwołuje się zarówno do ustawy, jak i do słownika języka polskiego, podając, że „ład przestrzenny to harmonijny porządek, uregulowany układ”⁹⁴. Z punktu widzenia jasności przekazu jest to sytuacja dosyć niekorzystna, gdyż pojęcie podstawowe, które przez większość rozumiane jest w sposób intuicyjny, często nie do końca poprawny, a nawet błędny, nie zostało wyjaśnione w większości dokumentów określających politykę przestrzenną samorządu w badanym obszarze. Trudno zatem mówić o zagrożeniach, zachowaniu lub kształtowaniu ładu przestrzennego w sytuacji, gdy samo pojęcie nie zostało wyjaśnione. Dobrym przykładem postępowania w tym zakresie mogą być procedury środowiskowe, w których streszczenie dokumentów musi być dokonane *niespecjalistycznym* językiem, zrozumiałym dla każdego odbiorcy.

Tylko w 29 gminach, a więc w mniej niż 1/3 z nich ład przestrzenny został wskazany jako główny cel polityki przestrzennej lub jeden z takich celów. Tymczasem wydaje się, że przyjęcie ogólnej zasady dążenia w polityce przestrzennej do osiągnięcia ładu przestrzennego powinno być nadrzędnym celem działania samorządu gminnego. Postawienie takiego celu nadrzędnego narzuca pewien sposób myślenia o przestrzeni, jako całości bez możliwości stosowania wyjątków dla wybranych fragmentów. Chodzi w tym przypadku o to, że samorząd lokalny w podobny sposób powinien troszczyć się o każdy rozporządzalny fragment przestrzeni, zabiegając wszelkimi możliwymi środkami o realizację postawionego celu głównego – ład przestrzenny.

W trzech gminach: Gołdap, Kiwity i Lelkowo znajduje się odwołanie w zakresie ładu przestrzennego tylko do dokumentów na poziomie krajowym lub wojewódzkim. Wydaje się, że z punktu widzenia poprawności formułowania polityki przestrzennej jest to rozwiązanie poprawne, ale pod warunkiem że szczegółowe ustalenia studium precyzyjnie formułują cele polityki samorządu. Można to jednak uznać za pewien minimalizm w formułowaniu zasad zarządzania przestrzenią.

Natomiast w 20 gminach pojęcie ładu przestrzennego występuje na poziomie operacyjnym, w ustaleniach dotyczących szczegółowych celów działania lub zasad gospodarowania przestrzenią. Na przykład w gminie Lidzbark Warmiński sformułowane zostało jako wytyczne kształtowania sieci osadniczej⁹⁵. W takiej sytuacji można mówić o zmarginalizowaniu znaczenia ładu przestrzennego w zagospodarowaniu ob-

⁹³ Art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zmianami).

⁹⁴ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Barczewo (Uchwała Nr LII/394/10 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 24 maja 2010 r.).

⁹⁵ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Lidzbark Warmiński (Uchwała Nr III/7/10 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 15 grudnia 2010 roku).

szarów wiejskich. Nie występuje ono jako cel nadrzędny, a jedynie jako jeden z instrumentów zarządzania przestrzenią.

Dosyć interesującą sytuację zauważyć można w pozostałej części gmin (36), gdzie pojęcia ładu przestrzennego w ogóle nie występuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niekoniecznie powinien być to jednak zarzut w odniesieniu do sposobu formułowania polityki przestrzennej. Ustalenia studium zawierają w tym przypadku szereg zapisów umożliwiających, a wręcz narzucających taki właśnie sposób postępowania, którego efektem jest dążenie do osiągnięcia ładu przestrzennego. Problem polega tylko na tym, że sam dokument nie jest przejrzysty i nie określa w sposób klarowny podstawowego celu działań wobec przestrzeni. Przykładem może być tutaj studium gminy Stawiguda⁹⁶, które nie zawiera pojęcia ładu przestrzennego, ale na poziomie operacyjnym określa zasady zabudowy i zagospodarowania obszaru gminy w sposób przejrzysty i precyzyjny. Tym samym zapobiega degradacji przestrzeni, minimalizując możliwość lokalizacji obiektów dysharmonicznych i konfliktowych.

Warto również zauważyć inne problemy związane z realizacją polityki przestrzennej przez samorząd gminny. W przypadku 10 gmin studium nie zostało opublikowane na stronach internetowych, co można uznać za sytuację niezrozumiałą, a właściwie nie do zaakceptowania. Studium, poza innymi funkcjami spełnia również zadania promocyjne i edukacyjne. To właśnie władzom samorządowym powinno zależeć na tym, żeby zasady gospodarowania przestrzenią, a więc między innymi idea ładu przestrzennego zostały jak najszerszej rozpropagowane. Tymczasem część gmin nie widząc sensu w upublicznieniu tego dokumentu, eliminuje z dyskusji o przestrzeni znaczną część jej użytkowników.

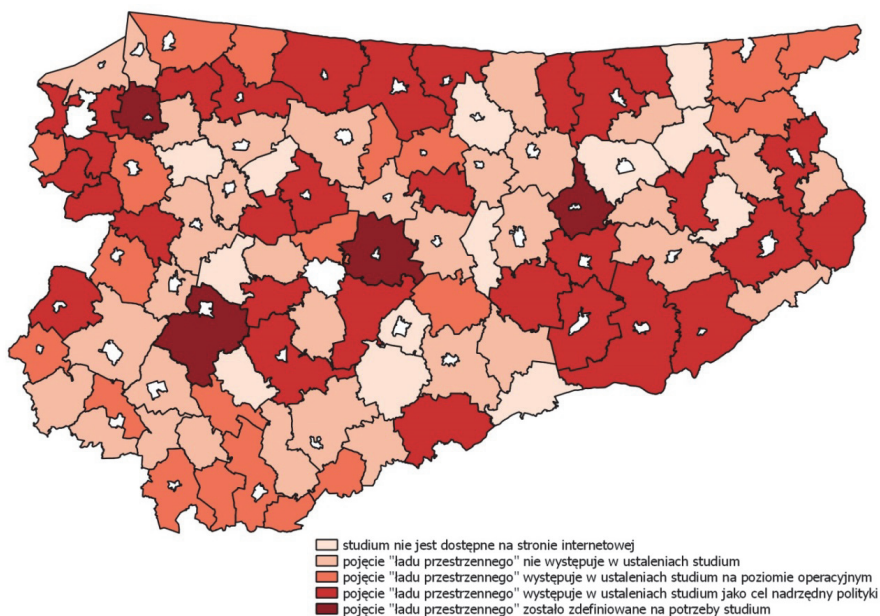
Graficzny obraz zróżnicowanego podejścia do problematyki ładu przestrzennego w polityce przestrzennej samorządów w badanym obszarze zaprezentowano na rysunku 15. Nie jest to obraz jakości przestrzeni, ani stopnia ładu przestrzennego. Jest to raczej obraz podejścia władz lokalnych do samej idei zarządzania przestrzenią.

Analiza badanego problemu nie wykazuje jakichkolwiek prawidłowości dotyczących rozkładu przestrzennego i czasowego. Wydaje się, że decydujące znaczenie dla występowania pojęcia ładu przestrzennego w dokumentach planistycznych miało podejście zespołu projektowego, w tym przede wszystkim urbanistów formułujących politykę przestrzenną. Zauważyć można jedynie, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin sporządzanych najwcześniej, a więc do roku 2000, większą wagę przykładano do wyjaśnienia pojęć podstawowych (dokument często zawierał słowniczek) oraz formułowania wizji i celów zarządzania przestrzenią w nawiązaniu do strategii rozwoju gminy. Studia sporządzane później nabierały charakteru operacyjnego, często odnosząc się do konkretnych fragmentów przestrzeni gminy. Sytuacja taka wynikała również z późniejszych zmian w dokumen-

⁹⁶ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stawiguda (Uchwała Nr XXVI/219/2013 Rady Gminy Stawiguda z dnia 27 czerwca 2013 r.).

tach uchwalanych przez samorządy. W związku ze zmianą przepisów, koniecznością aktualizacji polityki przestrzennej lub nawet pojawieniem się konkretnego inwestora przeprowadzono w wielu przypadkach częściową zmianę studium, odnoszącą się do konkretnego terenu.

Rys. 15. Pojęcie „ładu przestrzennego” w polityce przestrzennej gmin województwa warmińsko-mazurskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego badanych gmin.

2. Rola urbanisty (projektanta) w kształtowaniu ładu przestrzennego obszarów wiejskich

Od roku 2003 do roku 2014 samodzielne zadania z zakresu planowania przestrzeni w różnej skali mogła wykonywać tylko osoba należąca do odpowiedniej organizacji samorządu zawodowego⁹⁷, a wcześniej osoba posiadająca uprawnienia urbanistyczne. Od 10 sierpnia 2014 roku w wyniku wejścia w życie tzw. ustawy deregulacyjnej⁹⁸ samodzielne zadania z zakresu gospodarowania przestrzenią może wykonywać każdy, kto nabył odpowiednie kwalifikacje do projektowania przestrzeni.

⁹⁷ Izba Urbanistów.

⁹⁸ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014 poz. 768).

Szeroko kontestowana deregulacja zawodu urbanisty zniosła ograniczenia przed dostępem osób nieposiadających przygotowania zawodowego do wykonywania tego typu zadań. Podkreślić należy, że ukończenie odpowiednich studiów wymienionych w ustawie nie oznacza jeszcze przygotowania zawodowego do pełnienia funkcji projektanta przestrzeni. Pojawia się zatem zagrożenie polegające na tym, że ważne decyzje wpływające bezpośrednio na ochronę i kształtowanie ładu przestrzennego podejmować będą osoby bez odpowiedniego przygotowania (kompetencji). Warto więc zastanowić się, jaka jest rola urbanisty w kształtowaniu obszarów wiejskich.

Zarządzanie przestrzenią na poziomie lokalnym opiera się na zasadzie współdziałania organów wykonawczych (wójt lub burmistrz) z organem uchwałodawczym (rada gminy). Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, decyzje o rozpoczęciu procedur planistycznych podejmuje rada gminy poprzez przyjęcie specjalnej uchwały, zwanej często uchwałą intencyjną. Podobnie rada zatwierdza w głosowaniu (uchwała) plan miejscowy lub studium. Natomiast projekty dokumentów planistycznych przygotowuje organ wykonawczy (wójt lub burmistrz), który ma pełne kompetencje dotyczące prowadzenia procedur planistycznych. Ponieważ nie ma odpowiedniego przygotowania zawodowego w tym zakresie (nie taka jest też jego rola), musi wynająć zespół odpowiednich specjalistów z dziedziny planowania przestrzennego. W przestrzeni polskiej spotykane są dwa rozwiązania: duże ośrodki miejskie organizują własne pracownie urbanistyczne w ramach struktur urzędu, natomiast mniejsze samorządy korzystają z usług firm zewnętrznych – pracowni urbanistycznych⁹⁹. Zatem przygotowany przez grupę specjalistów pod kierownictwem urbanisty projekt planistyczny, po przejściu całej procedury uzgodnień i opiniowania oraz wyłożeniu do publicznego wglądu trafia do rąk wójta lub burmistrza, który w tej sprawie podejmuje odpowiednie rozstrzygnięcia. Następnie kieruje tak przygotowany projekt na sesję rady gminy w celu podjęcia odpowiedniej uchwały. To rada gminy w głosowaniu decyduje, czy przyjąć dokument określający politykę przestrzenną, czy nie. Ponieważ ani radni, ani wójt lub burmistrz nie mają przygotowania zawodowego z zakresu planowania przestrzennego i urbanistyki, większość rozwiązań merytorycznych zawartych w projektach planistycznych zależy od zespołu projektantów. To w ich umysłach powstaje obraz przyszłego zagospodarowania przestrzeni. To tak naprawdę projektant kształtuje (projektuje) przestrzeń zgodnie ze swoimi najlepszymi umiejętnościami, warsztatem, odpowiedzialnością, czy poczuciem estetyki, a często również intuicją.

Planowanie obszarów wiejskich wymaga od projektanta (urbanisty) szczególnej wiedzy w zakresie urządzania terenów rolnych, leśnych i przyrodniczych. W mniejszym stopniu dotyczy skomplikowanych struktur urbanistycznych (miejskich), koncentrując się na zabudowie wiejskiej lub na styku miast z obszarami wiejskimi (suburbanizacja). W zamian za to musi zmierzyć się z tak poważnym problemem, jak

⁹⁹ Łaguna D., 2012, *Rola urbanisty w procesie zarządzania przestrzenią*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, CeDeWu Warszawa, s. 29-46.

ochrona krajobrazu wiejskiego, a więc działaniem w znacznie większej skali i innej perspektywie. To również wiedza na temat specyfiki produkcji rolnej i leśnej, funkcjonowania ekosystemów przyrodniczych, specyfiki terenów rekreacyjnych i innych obiektów zlokalizowanych w obszarach wiejskich, jak np. duże fermy produkcji rolnej czy kopalnie surowców naturalnych. Projektant musi się również zmierzyć z sytuacjami konfliktowymi, jak np. presja inwestycyjna na terenach wiejskich czy lokalizacja obiektów dysharmonicznych na terenach rolnych (np. turbiny wiatrowe).

Dlatego tak ważne jest rozpoznanie uwarunkowań rozwoju przestrzennego jako podstawy do opracowania diagnozy i formułowania kierunków polityki przestrzennej. Rozpoznanie uwarunkowań musi opierać się na pracy interdyscyplinarnego zespołu oraz jasno określonej metodzie badawczej. Chodzi przede wszystkim o wspólny język projektowy, możliwość opisanego zjawisk i przekazania wyników analiz władzom samorządowym. Coraz wyraźniej zaznacza się również konieczność generowania danych przestrzennych z zastosowaniem rozwiązań opartych na technologii GIS, a więc wytworzonych i zapisanych w formacie powszechnie akceptowanym przez inne systemy (np. shp¹⁰⁰). Tym bardziej że obecnie na potrzeby studium można wykorzystać dane przestrzenne wytworzone właśnie w ten sposób przez inne instytucje. Wykorzystanie technologii GIS przez zespół projektowy na etapie analizy uwarunkowań daje również nowe możliwości oceny zjawisk występujących w przestrzeni wiejskiej bez względu na skalę stosowanych map. Dane mają zawsze charakter przestrzenny, tzn. powiązane są poprzez przypisane współrzędne z układem współrzędnych całego opracowania. W ten sposób otwierają się nowe możliwości analizy danych, które do tej pory były trudne do sparametryzowania. Chodzi przede wszystkim o trwające prace nad metodami pomiaru ładunku przestrzennego przy pomocy zestawu wskaźników. Wydaje się, że możliwe jest wypracowanie metody na bazie wskaźników zaproponowanych przez Śleszyńskiego¹⁰¹, pod warunkiem uzupełnienia zakresu analizy o wskaźniki odnoszące się do walorów estetycznych i architektonicznych przestrzeni.

Wydaje się, że pomijana do tej pory, albo oparta na intuicyjnej ocenie kwestia ładunku przestrzennego ma z punktu widzenia formułowania polityki przestrzennej fundamentalne znaczenie. Ocena stanu przestrzeni wiejskiej, w tym stanu ładunku przestrzennego poszczególnych jednostek osadniczych ma decydujące znaczenie ze względu na późniejsze ustalenia dotyczące podejmowanych działań i interwencji w przestrzeni. Zespół projektowy musi dokonać oceny stanu zachowania ładunku przestrzennego wybierając do tego adekwatne narzędzia. Tymczasem przegląd podstawowych dokumentów planistycznych w badanym obszarze (opisanych w tabeli 1) pozwala na stwierdzenie, że ocena w każdej z badanych gmin miała zazwyczaj charakter ekspercki lub intuicyjny. Wyraźnie widać w tym momencie brak jasnej metodyki pozwalającej na zobiektywizowanie dokonywanych ocen. Natomiast prawidłowa, zgod-

¹⁰⁰ powszechnie stosowany format zapisu danych przestrzennych w GIS.

¹⁰¹ Śleszyński P., *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładunku przestrzennego*, [w:] *Wskaźniki zagospodarowania i ładunku przestrzennego w gminach*, Śleszyński P. (red.), Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 2013. Nr 252, s. 176-231.

na z powszechnie uznaną metodyką ocena poziomu ładu przestrzennego przestrzeni wiejskiej pozwoliłaby na przyjęcie rozwiązań porównywalnych w polityce przestrzennej innych gmin.

Ostateczna wersja studium, jako dokumentu określającego politykę przestrzenną samorządu, wpływającą bezpośrednio na poziom ładu przestrzennego zależy nie tylko od jakości i warunków pracy zespołu projektowego (urbanisty), ale również od udziału społeczności lokalnej – mieszkańców gminy. Na etapie wstępnym powstawania projektu mają oni możliwość składania wniosków do studium, czyli wyrażenia swoich intencji dotyczących sposobu zagospodarowania przestrzeni. Wnioski mieszkańców muszą być wzięte pod uwagę zarówno przez wójta lub burmistrza, jak i przez zespół projektowy. Odrzucenie wniosku powinno znaleźć silne uzasadnienie. Uzasadnienie odrzucenia wniosku (np. dotyczącego lokalizacji obiektu dysharmonicznego) nie może opierać się na intuicyjnej ocenie ładu, a na konkretnej metodyce. Na etapie końcowym, po uzgodnieniu i zaopiniowaniu projektu studium przez odpowiednie organy i instytucje projekt dokumentu wykładany jest do publicznego wglądu. W trakcie wyłożenia odbywa się publiczna dyskusja nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami. Jest to niezwykle ważny moment w całej procedurze planistycznej, w którym dotychczasowy projektant musi stać się promotorem, mediatorem i rzecznikiem projektu w jednej osobie. Na tym etapie dochodzi do przedyskutowania i wyjaśnienia ostatecznych rozwiązań dotyczących kształtowania ładu przestrzennego. Zdarzają się projekty, w których dyskusja publiczna powtarzana jest kilkakrotnie, jak chociażby dyskusja dotycząca uchwalonej w listopadzie 2014 r. zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bisztynek¹⁰², w wyniku której zrezygnowano z lokalizacji na terenie gminy turbin wiatrowych.

Poza dyskusją pozostaje jeszcze aspekt merytoryczny. Po rozstrzygnięciu uwag do projektu studium przez radę gminy, to zespół projektowy odpowiada za sformułowanie ostatecznej wersji studium lub planu. Zasady etyki oraz odpowiedzialności zawodowej zobowiązują projektantów do postępowania zgodnie z niepisany kodeks urbanistycznym oraz przede wszystkim zgodnie z zasadami dobrej roboty. Zaufanie mieszkańców gminy opiera się na przeświadczeniu, że do opracowania tak ważnego projektu, określającego zasady kształtowania ładu przestrzennego został wybrany właściwy zespół specjalistów.

3. Rola instytucji uzgadniających i opiniujących dokumenty planistyczne

Procedura przygotowania dokumentów planistycznych wymaga ich uzgodnienia lub zaopiniowania przez instytucje i organy zarządzające poszczególnymi elementami (składnikami) przestrzeni lub odpowiadające za funkcjonowanie systemów przestrzenny, np. odpowiadając za bezpieczeństwo. Do organów uzgadniających projekt studium należą wojewoda i zarząd województwa, przy czym zakres uzgodnień ściśle

¹⁰² *Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bisztynek*, UG Bisztynek 2014.

precyzują przepisy prawa. Wojewoda uzgadnia projekt w zakresie zgodności z ustaleniami programów tzw. rządowych, natomiast zarząd województwa w zakresie zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Brak uzgodnienia oznacza brak możliwości prowadzenia dalszej procedury opracowania studium. Zarówno wojewoda, jak i zarząd województwa badają zgodność przedstawionego projektu studium z celami zagospodarowania przestrzennego określonymi na poziomie krajowym¹⁰³ (województwa) i na poziomie regionalnym¹⁰⁴ (zarząd województwa). W obydwu dokumentach ład przestrzenny określony jest jako podstawa zarządzania przestrzenią. Obowiązkiem organów uzgadniających jest dopilnowanie, żeby te zasady przeniesione zostały do dokumentów planistycznych na poziomie gminnym. Rozwiązanie takie znajdujemy w kilku gminach wymienionych w tabeli 1, w których w sprawie zachowania i kształtowania ładu przestrzennego obszarów wiejskich ustalenia studium odwołują się wprost do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Organem doradczym wójta lub burmistrza w zakresie planowania przestrzennego jest gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna. Jest to jedyny organ opiniujący, który ocenia projekty dokumentów planistycznych pod kątem merytorycznym, a więc również z punktu widzenia ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. W przeciwieństwie od innych instytucji i organów, komisja urbanistyczno-architektoniczna składa się w większości ze specjalistów (najczęściej architektów i urbanistów) w dziedzinie planowania przestrzennego. Jest zatem przygotowana do oceny projektów planistycznych z punktu widzenia celów stawianych przez władze samorządowe, a więc zasad sporządzania dobrego planu. Wójt lub burmistrz powołuje komisję w celu sprawdzenia projektów dokumentów planistycznych (studium i plany miejscowe) pod względem poprawności przyjętych rozwiązań przestrzennych, spójności i braku sprzeczności ustaleń, czy wreszcie zgodności z przepisami prawa. W opinii środowisk urbanistycznych i architektonicznych komisje urbanistyczno-architektoniczne są jednym z najlepszych rozwiązań wprowadzonych przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁵.

Pozostałe instytucje i organy uzgadniają lub opiniują projekty planistyczne według swoich kompetencji i właściwości rzeczowych. Z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego obszarów wiejskich, do najważniejszych zaliczyć można Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ) oraz Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (WKZ). Wymienione instytucje w znacznym stopniu wpływają na ostateczny kształt dokumentów planistycznych, zarówno na poziomie studium, czyli w zakresie ustaleń polityki przestrzennej, jak i na poziomie planu miejscowego ustalającego

¹⁰³ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Monitor Polski z 2012 poz. 252).

¹⁰⁴ Plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

¹⁰⁵ Art. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zmianami).

przeznaczenie konkretnych terenów. W przypadku RDOŚ jest to najczęściej bardzo silna ingerencja, gdyż w odniesieniu do terenów objętych ochroną prawną na podstawie przepisów o ochronie przyrody ma pozycję organu uzgadniającego. Projekt planistyczny na takich terenach, a w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego jest to około 55% powierzchni, podlega ścisłym regulacjom w zakresie możliwości zabudowy i zagospodarowania terenu. W ujęciu szczegółowym, odnoszącym się do fragmentów terenów lub nawet do pojedynczej działki jest to podejście bardzo restrykcyjne prowadzące często do konfliktów z właścicielami terenów. Jednak z punktu widzenia zasad zagospodarowania przestrzeni całej gminy – bardzo istotne, gdyż uzasadnia wyłączenie z zabudowy terenów objętych ochroną. Utrwala więc dotychczasowe wartości krajobrazu rolniczego, pozostawiając w niezmienionym stanie najwartościowsze elementy, jak np. zadrzewienia śródpolne, aleje przydrożne czy roślinność porastającą miedze pomiędzy polami. Dzięki takim zabiegom dotychczasowa struktura użytkowania gruntów, w tym tradycyjny, zróżnicowany rozłóg pól nie ulega drastycznym przeobrażeniom. Przykładowo, we wszystkich obszarach chronionego krajobrazu (dominująca forma ochrony w woj. warmińsko-mazurskim) obowiązuje zakaz niszczenia zadrzewień śródpolnych, zakaz przemieszczania mas ziemnych oraz zakaz zmiany stosunków wodnych. W odniesieniu do obszaru całej gminy takie stanowisko organu uzgadniającego przeciwdziała rozpraszaniu zabudowy na terenach do tej pory rolniczych oraz określa sposób zagospodarowania terenu w obszarach najcenniejszych pod względem przyrodniczym. Z punktu widzenia praktyki projektowej jest to jeden z najtrudniejszych momentów w procedurze opracowania studium lub planu miejscowego, przede wszystkim ze względu na zupełnie odmienne oczekiwania właścicieli terenu, a także najczęściej władz gminnych.

Kompetencje Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków obejmują zasoby podlegające ochronie na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, od pojedynczych budynków i obiektów archeologicznych po całe założenia urbanistyczne. Są to nieodłączne elementy krajobrazu wiejskiego, będące świadkami historii i tradycji, a więc tego, co najcenniejsze w przestrzeni. To właśnie zabudowa wiejska stanowi o jej jakości, organizuje przestrzeń, nie tylko w sensie użytkowym, ale przede wszystkim z punktu widzenia walorów estetycznych. Mówiąc o ładzie przestrzennym obszarów wiejskich, należy mieć na myśli całość, czyli obszary zabudowy wiejskiej w otoczeniu otwartego krajobrazu pól, lasów i jezior. Takie podejście do ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego jest uzasadnione z punktu widzenia zagrożeń związanych z postępującym procesem niekontrolowanej urbanizacji, szczególnie w obszarach podmiejskich. Uznać należy zatem, że stanowisko służb konserwatorskich, chociaż czasem zbyt restrykcyjne, przyczynia się do zachowania ładu przestrzennego obszarów wiejskich. Dodać jedynie można, że w odniesieniu do szczegółowych przypadków ochrona krajobrazu wiejskiego lub wpływ na jego kształtowanie są nazbyt zawężające. Zbyt blisko obiektów historycznych pojawia się nowa zabudowa zupełnie nie uwzględniająca kontekstu. Należy się również zastanowić, czy

wszystkie ujęte w gminnej ewidencji zabytków powinny podlegać ochronie. Często nadmierna ochrona obiektów mniej cennych prowadzi do ich degradacji.

Ze względu na bezpieczeństwo ludzi i ich majątku istotne jest stanowisko organów i instytucji, które zarządzają poszczególnymi systemami technicznymi lub wybranymi elementami przestrzeni. Regionalny zarząd gospodarki wodnej uzgadnia projekty planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie terenów zagrożonych niebezpieczeństwem powodzi. Podnosząc dokładność generowanych danych przestrzennych nadrabia zaległości w zakresie wyznaczenia terenów zalewowych, które stanowiły w przeszłości znaczne zagrożenie w przestrzeni wiejskiej (powodzie i podtopienia). Należy stwierdzić, że dane przestrzenne dotyczące stref zalewowych, oparte na modelach wykorzystujących technologie GIS umożliwiają precyzyjne podejmowanie decyzji na poziomie studium lub planu miejscowego.

Niezwykle istotna ze względu na sposób zagospodarowania gruntów rolnych, w szczególności tych najcenniejszych jest współpraca z organami właściwymi w sprawie ochrony gruntów rolnych i leśnych. W odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i wyższej zgodę na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze wydaje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgoda wydawana jest w formie decyzji na wniosek wójta lub burmistrza przygotowany w trakcie opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to sposób na ochronę przed faktycznym odrolnieniem gruntów najcenniejszych, gdyż w praktyce możliwość uzyskania zgody jest znacznie ograniczona. W rozwiązaniach szczegółowych prowadzi to czasem do problemów na poziomie planu miejscowego, związanych z koniecznością wyłączenia z zabudowy terenów rozwojowych, położonych w sąsiedztwie lub w granicach istniejącej zabudowy wsi. Podobnie rozwiązana jest kwestia przeznaczenia na cele nieleśne terenów oznaczonych w ewidencji gruntów jako tereny leśne (symbol Ls). Zgodę w odniesieniu do lasów prywatnych wydaje marszałek województwa, a w odniesieniu do Lasów Państwowych – Minister Środowiska. Z punktu widzenia ładu przestrzennego terenów wiejskich ochrona niewielkich fragmentów lasu, wkomponowanych w otoczenie gruntów rolnych ma niezwykle istotne znaczenie. Przyczynia się przede wszystkim do zachowania bioróżnorodności przestrzeni oraz utrwała tradycyjny, zróżnicowany krajobraz polskiej wsi.

Pozostałe instytucje i organy wpływają na kształtowanie przestrzeni wiejskiej w zakresie swoich właściwości. Z reguły są to bardzo szczegółowe uzgodnienia lub opinie, odnoszące się do wybranych elementów przestrzeni. Oznacza to, że współdziałanie wszystkich instytucji i organów biorących udział w procedurach planistycznych wymaga funkcjonowania ośrodka decyzyjnego, który rozstrzyga różnice zdań, formułując ostateczną wersję dokumentu. Takie kompetencje przypisane są wójtowi lub burmistrzowi we współpracy z zespołem projektowym. Takie podejście do zarządzania przestrzenią wiejską oznacza pełną odpowiedzialność organu wykonawczego gminy (wójta lub burmistrza) za kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego.

Podsumowanie

Ład przestrzenny obszarów wiejskich to pojęcie, które w polityce samorządu gminnego jest postrzegane często w sposób intuicyjny, jako przysła (nie do końca sprecyzowana) wizja przestrzeni gminy. Przeprowadzone badania wskazują, że ze zdefiniowaniem tego pojęcia w podstawowych dokumentach planistycznych pojawia się problem wynikający z braku zrozumienia idei zrównoważonego rozwoju. Władze samorządowe odpowiedzialne za przestrzeń gminy nie są w stanie samodzielnie sformułować zasad kształtowania i ochrony ładu przestrzennego. Tym bardziej że nie wystarczy tylko wprowadzenie tego pojęcia do dokumentów określających politykę przestrzenną. Konieczne jest jeszcze zrozumienie mechanizmów kształtujących przestrzeń, a następnie wprowadzenie na poziomie operacyjnym odpowiednich instrumentów pozwalających na realizację przyjętych celów.

W tej sytuacji nie należy się dziwić, że społeczność lokalna podejmuje działania zapobiegające degradacji przestrzeni w ramach zbiorowego porozumienia (umowy) dotyczącego wizji ładu przestrzennego. Lekceważenie partycypacji społecznej w opracowaniu podstawowych dokumentów planistycznych prowadzi najczęściej do narastających konfliktów pomiędzy władzami samorządowymi a mieszkańcami gminy. Dlatego tak ważny jest udział doświadczonego urbanisty, który razem z zespołem projektowym może przejąć na siebie rolę mediatora. Wspólne dochodzenie do ostatecznej wersji projektu w wyniku prowadzonych dyskusji publicznych daje znacznie lepsze efekty niż arbitralne przesądzenie o przyjętych rozwiązaniach.

Jeżeli projekt planistyczny zostanie uzgodniony i zaopiniowany przez wszystkie instytucje i organy biorące udział w procedurze jego opracowania, a nie zostanie pozytywnie zaakceptowany przez społeczność lokalną, to szanse jego realizacji są niewielkie. Myśląc zatem o ochronie i kształtowaniu ładu przestrzennego należy brać pod uwagę wszystkich uczestników gry o przestrzeń, z pełnym szacunkiem podchodząc do ich znajomości problematyki oraz proponowanych rozwiązań.

Bibliografia

- Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku* [w:] *Polityka Unii Europejskiej*, red. D. Kopycińska, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Adamowicz M., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w kontekście zmian klimatu na świecie*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, nr 8 (57), 2012.
- Adamska H., *Poziom i jakość życia ludności obszarów wiejskich w kontekście nowego paradygmatu rozwoju*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 3(25), 2012.
- Bański J., *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej. Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, IERiGŻ-PIB Warszawa 2008, zeszyt nr 102, 9-33.

- Bleja A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej*. Acta Univesitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 243, Wrocław 2010.
- Bołtromiuk A., Kłodziński M., *Natura jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Bołtromiuk A., *Rozwój gospodarczy wsi a stan środowiska naturalnego – współzależności, konflikty i oddziaływania polityki* [w:] *Polska Wieś 2012, Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, FDPA, Warszawa 2012.
- Bołtromiuk A., *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- Bołtromiuk A., *Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej* [w:] *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, red. A. Bołtromiuk, M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2011.
- 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.
- Borys T., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa – Białystok 2005.
- Brodziński Z., *Wdrażanie programu rolnośrodowiskowego w opiniach doradców*. „Woda-Środowisko- Obszary Wiejskie”, t. 8, z. 1(22), 2008.
- Charakterystyka gospodarstw rolnych w województwie podkarpackim – Powszechny Spis Rolny 2010*, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Rzeszów 2012.
- Cybulska E., *Kontrakt wojewódzki*, Monografia Prawnicza, wyd. CH.Beck, Warszawa 2012.
- Czubak W., Sadowski A., *Rola doradztwa rolniczego we wdrażaniu mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G”, t. 97, z. 4, 2010.
- Czudec A. (red.), *Strukturalne i przestrzenne uwarunkowania rozwoju podkarpackiego rolnictwa*, Wyd. FOSZE, UR, Rzeszów, 2013.
- Czudec A., Kata R., Miś T., Zajac D., *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wyd. UR, Rzeszów 2008.
- Czyżewski A., Smędzik-Ambroży K., *Intensywne rolnictwo w procesach specjalizacji i dywersyfikacji produkcji rolnej. Ujęcie regionalne i lokalne*. PWN, Warszawa 2013.
- Czyżewski A., Stępień S., *Wspólna polityka rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa*, „Ekonomista” 1, 2011.
- Czyżewski B., Gospodarowicz M., Kołodziejczyk D., Lidke D., Matuszczak A., Wasilewska A., Wasilewski A., *Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*, PW 2005-2009 nr 103, IERiŻ-PIB, Warszawa 2008.
- Czyżewski B., *Instytucje w tworzeniu struktur agrobiznesu* [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, red. A. Czyżewski, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007.

- Czyżowska M., *Ocena wpływu wybranych programów Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo w Polsce w latach 2004-2011*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 99, z. 2, 2012.
- Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013*, Rapporteur: G. Lyon. Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament 2010.
- Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności, Aktorzy i efekty*, wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2004.
- Głębocki B. (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa – Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2014.
- Gorczyńska A., Koleczyńska N., *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji w różnych obszarach użyteczności publicznej*, Zarządzanie i Finanse, R.10, nr 2, cz. I, Gdańsk 2012, s. 69-87.
- Hirschman A.O., *Teoria rozwoju nie zrównoważonego*, Warszawa 1958.
- Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, red. D. Kołodziejczyk, Gospodarowicz M., Raport nr 104, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.
- Kamiński J., *Wdrażanie „Programu rolnośrodowiskowego” II edycji na użytkach zielonych w powiecie Grajewo*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie”, t. 12, z. 3(39) 2012.
- Kociszewski K., *Uniwersalne teorie rozwoju gospodarczego [w:] Ekonomia rozwoju*, red. B. Fiedor, K. Kociszewski. Wyd. UE, Wrocław 2010.
- Kołodziejczyk D., *A territorial perspective on the economics and social cohesion of communes in Poland*, [w:] *Rural development and EU cohesion policy*, red. W.Kamińska, K.Heffner, *Studia Regionalne* v. 39, Warszawa 2014.
- Kołodziejczyk D., Czudec A., Kata R., Miś T., Paluch Ł., Popławski Ł., Zajac D., *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju infrastruktury jako głównego czynnika zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich cz. 1*, PW 2011-2014 nr 85, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
- Kołodziejczyk D., *Relacje rolników z lokalnymi instytucjami wspierającymi gospodarstwa rolne w świetle badań empirycznych [w:] Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*, PW 2005-2009 nr 103, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*. Ossolineum, Wyd. 7. Warszawa 1982.
- Krzyżanowska K., *Źródła fachowych informacji w opinii rolników*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XV, z. 2, 2014.
- Kulawik J., Soliwoda M., Pawłowska-Tyszko J., *Nowa Wspólna Polityka Rolna zrównoważenie i cele społeczno-środowiskowe [w:] Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?*, red. A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek, PW 2011-2014 nr 99, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.
- Kwasek M. (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (13). Jakość i bezpieczeństwo żywności a zdrowie konsumenta*, PW 2011-2014 nr 8, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

- Łaguna D., *Rola urbanisty w procesie zarządzania przestrzenią*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*. CeDeWu Warszawa 2012, s. 29-46.
- Marcysiak T., *Ośrodki doradztwa rolniczego wobec koncepcji rozwoju zrównoważonego* [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich*, red. S. Zawisza, ART, Bydgoszcz 2004.
- Matuszczak A., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Przesłanki teoretyczne i propozycja pomiaru w regionach UE*, „Wieś i Rolnictwo” 1(158), 2013.
- Maxey L., *Can we sustain sustainable agriculture? Learning from small scale producer – suppliers in Canada and the UK*, „The Geographical Journal”, vol. 172, nr 3, 2006.
- Mickiewicz M., Gotkiewicz W., Mickiewicz B., *Szanse i bariery wdrażania Programu rolnośrodowiskowego na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie”, t. 10, z. 1 (29) 2010.
- Monitor Polski (2012), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.
- Myrdal G., *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte*, PWN, Warszawa 1958.
- Ochrona środowiska 2011*, GUS, Warszawa 2011.
- Panek T., *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Poczta W., Czubak W., *Bariery pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne przez gospodarstwa rolne* [w:] *Identyfikacja i ocena barier administracyjnych realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich*, red. M. Wigier, PW 2005-2009, nr 66, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
- Poczta W., *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” nr 3 (148), 2010.
- Porter M.E., *Porter o konkurencyjności*, PWE, Warszawa 1998.
- Regulski J., *Samorząd a model państwa*, Biuro Analiz Sejmowych nr 10 (80), 2010.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, wyd. Zysk i S-ka, Poznań 2010.
- Runowski H., *Rolnictwo ekologiczne w Polsce – stan i perspektywy* [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, nr 15, red. J.S. Zegar, PW 2011-2014 nr 50, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
- Schumpeter J.A., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Sobczyński T., *Wyniki gospodarowania na terenach ONW na tle pozostałych – czy grozi nam zaniechanie produkcji w trudnych warunkach?*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2(24), 2012.
- Sprawozdanie z działalności ARiMR za rok 2013*, ARiMR, Warszawa 2014.
- Stanny M., Czarnecki A., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*, IRWiR PAN, Warszawa 2011.

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stawiguda (Uchwała Nr XXVI/219/2013 Rady Gminy Stawiguda z dnia 27 czerwca 2013 r.).
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Lidzbarka Warmińskiego (Uchwała Nr III/7/10 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 15 grudnia 2010 roku).
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Barczewo (Uchwała Nr LII/394/10 Rady Miejskiej w Barczewie z dnia 24 maja 2010 r.).
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN 2012.
- Śleszyński P., *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładów przestrzennego*, [w:] *Wskaźniki zagospodarowania i ładów przestrzennego w gminach*, Śleszyński P. (red.), Biuletyn KPZK PAN Warszawa 2013, Nr 252, s: 176-231.
- Tilman D., Balzer C., Hill J., Befort B.L., *Global food demand and the sustainable intensification of agriculture*. Proc. Natl. Acad. Sci. USA; 108(50), 2011.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. 2012 r. poz. 647 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. (Dz.U. 1994 r. Nr 89 poz. 415).
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. 2014 poz. 768).
- Vercammen J., *Agri-Environmental Regulations, Policies, and Programs*. „Canadian Journal of Agricultural Economics” 59(1), 2011.
- Węgrzyn A., *Benchmarking nowa filozofia zarządzania*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Zarządzanie i Marketing 9, Wrocław 1998.
- Wilkin J., (red), *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 2003.
- Wilkin J., *Polska wieś 2012 – główne tendencje, zjawiska i problemy. Synteza raportu* [w:] *Polska Wieś 2012. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, FDPA, Warszawa 2012.
- Wilkin J., *Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście europejskim i globalnym. Implikacje teoretyczne i praktyczne*, Kongres PTE, Warszawa 2007.
- Williamson J.G. *Regional inequality and proces of national development a description of the patterns*, Economic Development and Cultural Change, XIII (4 Part II), Chicago 1965.

Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (20), wybrane zagadnienia zrównoważonego rozwoju rolnictwa, red. J.S., Zegar, Raport nr 93, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.

Zegar J.S., *Uwarunkowania i czynniki rozwoju rolnictwa zrównoważonego we współczesnym świecie [w:] Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, nr 15, red. J.S. Zegar, PW 2011-2014 nr 50, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.

Zegar J.S., *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2012.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 310 egz., ark. wyd. 7,9
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*