

ANDRZEJ GAŁĄZKA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**PROBLEMY ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI
ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W POLSCE
WOBEĆ ZMIAN WYBRANYCH ELEMENTÓW
SYTUACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ
W LATACH 1970-2010**

Abstract: Problems of Implementation of Sustainable Development Policy in View of Changes of Selected Elements of Socio-economic Situation in the Years 1970-2010.

The current paper presents a selection of a few critically important, in the author's view, general processes underpinning changes in socio-economic situation, which were of major significance to programming of sustainable development, as well as to contemporary capabilities for implementation of sustainable development policy in Poland. Among these following processes were pointed out: the problem of small-scale, dispersed spatially, but commonly occurring, cases of environmental risks; a decrease in financial, and also social, effectiveness of investment expenditures incurred to develop infrastructural projects; a downturn in economic availability of infrastructural services, the problem of formal and practical qualifications of labour-force; a phenomenon of external and internal population migration; processes of spatial concentration of economic activity; narrow development diffusion and persistence of functional and spatial structures; differentiated effectiveness of socio-economic restructuring programmes when taken in the context of sustainable policy. In the sum-up of the paper, four general challenges were formulated that seem to determine in practice the capabilities for implementation of sustainable development policy in Poland, pointing to the necessity for improvement with regard to such aspects as: operationalization of theoretical concepts, goals and programmes of sustainable development policy; setting up an array of effective, valid, stable, universally binding administrative and legal regulations that could provide a conducive environment to carrying through the goals of sustainable development policy; informing and educating the community in the area of implementation of sustainable development policy; making 'unpopular' decisions that are, however, well-founded and appropriate within the framework of sustainable development policy.

Key words: Economic entities, labour resources, migrations, sustainable development, sustainable development policy, technical infrastructure.

Wstęp

Obserwacja wybranych elementów sytuacji społeczno-gospodarczej Polski przeprowadzona dla minionych czterdziestu lat, obejmując okres zasadniczych przekształceń ustrojowych państwa, pozwala uchwycić główne trendy i procesy przekształceń społeczno-gospodarczych występujące w kraju. W prezentowanym opracowaniu dokonano wyboru kilku, zdaniem autora, ważniejszych generalnych procesów przekształceń sytuacji społeczno-gospodarczej, istotnie oddziałujących na programowanie rozwoju zrównoważonego oraz współczesne możliwości realizacji polityki rozwoju zrównoważonego w Polsce. Te wybrane procesy zmian sytuacji społeczno-gospodarczej i wynikające z nich uwarunkowania realizacji przedmiotowej polityki, zostały przedstawione w układzie trzech sfer: środowiskowo-infrastrukturalnej, społecznej i gospodarczej.

W podsumowaniu opracowania sformułowano cztery ogólne wyzwania, jakie wydają się determinować w praktyce możliwości realizacji polityki rozwoju zrównoważonego w Polsce w najbliższych dziesięcioleciach po 2010 r.

Przedmiotowe opracowanie oparto na wybiórczej syntezie wyników, przeprowadzonych przez autora szczegółowych analiz wybranych elementów sytuacji społeczno-gospodarczej Polski w latach 1970-2010. W badaniu poddano obserwacji głównie mierzalne cechy sytuacji społeczno-gospodarczej, a zostało ono zrealizowane w pięciu skalach przestrzennych:

- 1) Polska ogółem
- 2) miasto i wieś ogółem,
- 3) 19. aglomeracji miejskich (według delimitacji GUS z 1983 r., w każdej aglomeracji wyróżniono po 4 strefy funkcjonalno-przestrzenne) [por. *Agglomeracje miejskie* 1984, s. 11-19].
- 4) 7. obszarów metropolitarnych (według delimitacji Euroregu z 2008 r., w każdym obszarze wyróżniono po 9 stref funkcjonalno-przestrzennych) [Smętkowski *et al.* 2008, s. 90-94].
- 5) miasta i obszary wiejskie gmin imiennie (czyli dla 3027 miast i obszarów wiejskich gmin lub dla gmin samorządowych, tj. 2478 jednostek).

Analiza powyższa została przeprowadzona według ujednoliconego podziału administracyjnego kraju z 1995 r., co pozwoliło osiągnąć nie tylko „wizualną”, ale i statystyczną porównywalność badanych zjawisk w okresie 1970-2010.

W omawianym okresie 1970-2010 nastąpił zasadniczy co do skali i niespotykany co do jakości, proces ograniczania negatywnego wpływu działalności człowieka na środowisko przyrodnicze. W szczególności, po zmianach ustrojowych przełomu lat 80. i 90., upodmiotowieniu najpierw jednostek podstawowego poziomu podziału administracyjnego kraju, tj. gmin, a później – powiatów i województw, w warunkach narastającej wewnętrznej i zewnętrznej presji na kwestie szeroko rozumianej ochrony środowiska naturalnego, nastąpiła w zasadzie od podstaw, budowa systemu infra-

Tabela 1

**Rozwój systemu gospodarki wodno-ściekowej w Polsce
w miastach w latach 1995-2010**

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2010
Liczba miast w kraju ogółem	830	860	880	887	903
Liczba miast obsługiwanych przez sieć wodociagową	798	854	877	886	901
liczba ludności korzystającej z sieci wodociagowej	21 256	21 748	21 889	22 219	22 171
% ogółu ludności miast korzystającej z sieci wodociagowej	90,0	91,1	91,7	94,9	95,3
Liczba miast obsługiwanych przez sieć kanalizacyjną	720	793	845	881	898
liczba ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej	19 152	19 551	19 828	19 792	20 031
% ogółu ludności miast korzystającej z sieci kanalizacyjnej	81,1	82,1	83,0	84,5	86,1
Liczba oczyszczalni ścieków	467	643	801	857	873
% ogółu ludności miast korzystającej z oczyszczalni ścieków	55,6	65,7	80,0	85,2	88,6
w tym z podwyższonym usuwaniem biogenów	x	4,6	31,0	55,9	74,3
liczba ludności korzystająca z oczyszczalni ścieków ogółem	13 494	15 555	18 928	19 955	20 614

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ochrona środowiska 2007* (analogicznie 2011), *Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2008 (analogicznie 2011), s. 205 (analogicznie s. 197) (tab. 1, 2).

struktury chroniącej środowisko naturalne. Dotyczy to nie tylko szeroko rozumianej infrastruktury komunalnej – por. tab. 1 i 2, ale i całego systemu ochrony środowiska w szeroko rozumianym sektorze produkcyjnym.

Poza tym, w wyniku realizacji szeroko rozumianych projektów edukacyjnych, zbudowano podstawy świadomości ekologicznej nie tylko wśród przedstawicieli młodego pokolenia objętego obowiązkiem szkolnym. Również dotyczy to grupy ludności dorosłej, nie poddającej się łatwo zmianom poglądów i przyzwyczajień, w szczególności w sferze ochrony środowiska. Stosując instrumenty ekonomiczne oraz prawno-administracyjne, dokonano nowej, urealnionej waloryzacji elementów środowiska przyrodniczego, wskazując wszystkim korzystającym z jego zasobów, możliwości i ograniczenia w tej sferze. Powyższe przedsięwzięcia są ciągle jeszcze w stadium realizacji, a część z nich ma charakter działań permanentnych. Mimo tych osiągnięć,

Tabela 2

Rozwój systemu gospodarki wodno-ściekowej w Polsce na wsi w latach 1995-2010

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2010
Długość sieci kanalizacyjnej na wsi w km	5 359	16 222	36 821	55 566
Połączenia sieci kanalizacyjnej do budynków mieszkalnych w tys.	73,4	259,4	598,0	906,3
Liczba oczyszczalni ścieków obsługujących wsie razem	433	1452	2044	2341
Liczba ludności wsi ogółem	14 721	14 584	14 733	14 936
% ogółu ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej	5,9	11,5	19,0	24,8
% ludności wsi korzystającej z oczyszczalni ścieków razem	3,1	10,8	20,4	28,8
w tym z oczyszczalni o podwyższonym usuwaniu biogenów	0,3	2,4	7,7	12,4

widać już jednak rysujące się w perspektywie najbliższych lat istotne ograniczenia dalszego pożądanego postępu w omawianej dziedzinie. Są to wyzwania stojące przed „nową” polityką rozwoju zrównoważonego na szczeblu lokalnym i regionalnym.

1. Środowiskowo-infrastrukturalne determinanty polityki rozwoju

Wydaje się, że powoli dobiega końca okres szybkiej poprawy stanu środowiska osiąganey przez realizację skoncentrowanych, dużych, infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych. Na podstawie osiągniętego na początku 2013 r. porozumienia w sprawie rozmiarów środków przeznaczonych dla Polski na realizację polityki spójności, można spodziewać się, że podstawowe braki w zakresie omawianej infrastruktury o wielkiej skali i o skupionej przestrzennie formie, zostaną w kraju uzupełnione w czasie najbliższej perspektywy finansowej UE, tj. w okresie 2014-2020 [por. m.in. *Stanowiska Rządu...* 2012]. W tym kontekście jednak należy zauważyć, że:

- **Nasila się problem jednostkowo niewielkich, rozproszonych przestrzennie, ale występujących powszechnie, zagrożeń środowiska naturalnego.** Zjawisko to dotyczy przede wszystkim rozdrobnionego osadnictwa wiejskiego i małych miast, gdzie istnieją znaczne lokalnie źródła ścieków, odpadów stałych, niskiej emisji pyłów i gazów. Są to zagrożenia zarówno o charakterze komunalno-bytowym, jak i produkcyjnym, związanym z funkcjonowaniem małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarstw rolnych. Poza tym, rozbudowa sieci współczesnej infrastruktury komunikacyjnej staje się również źródłem istotnych zagrożeń dla środowiska przyrodniczego. Wyzwaniem w tej sferze jest więc wypracowanie odpowiedniego modelu bezpośredniego wspierania środkami publicznymi działań, na jednostkowo niewielką skalę, podejmowanych przez osoby fizyczne i podmioty sektora prywatnego, zmierzających do ograniczenia lub eliminacji ww. zagrożeń. Towarzyszyć temu musi stopniowe przenoszenie zainteresowania władz publicznych z projektów o wielkiej skali oddziaływania na infrastrukturę o znaczeniu lokalno-miejscowym.
- **W zakresie poprawy stanu środowiska naturalnego widoczny jest wyraźny spadek efektywności finansowej, a także społecznej, nakładów inwestycyjnych ponoszonych na projekty infrastrukturalne.** Z badań własnych autora wynika m.in., że:
 - w latach 1995-2007 w Polsce ogółem długość sieci wodociągowej zwiększyła się ze 155,5 tys. do 257,1 tys. km, tj. o 65,3%, ale zużycie wody dostarczanej wodociągami sieciowymi zmniejszyło się ze 1651,1 tys. dam³ do 1200,1 tys. dam³, tj. aż o 27,3% – w rezultacie ilość przesyłanej wody w przeliczeniu na 1 km sieci zmniejszyła się średnio w kraju z 10,6 dam³ do 4,7 dam³, tj. o 55,7%.
 - w latach 1995-2007 długość sieci kanalizacyjnej w Polsce zwiększyła się ze 33,5 tys. km do 89,5 tys. km, tj. o 166,9%, ale w latach 1996-2007 zmniejszy-

ła się ilość ścieków odprowadzanych tą siecią z 1,752 tys. dam³ do 1,266 tys. dam³, tj. aż o 27,8%, co w rezultacie przyniosło zmniejszenie ilości ścieków w przeliczeniu na 1 km sieci z 48,8 dam³ do 14,1 dam³, tj. o 71,1%

- przewozy pasażerów poszczególnymi rodzajami transportu zbiorowego w latach: 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 wynosiły (w mln) [*Rocznik Statystyczny 2011*, s. 54-55]:
- transport kolejowy normalnotorowy – odpowiednio w mln osób: 1036; 1093; 788; 360; 261- czyli w okresie 1990-2010 spadek o 66,9%;
 - transport samochodowy (bez przejazdów komunikacją miejską) – odpowiednio w mln osób: 1374; 2379; 2085; 955; 570 – czyli w okresie 1990-2010 spadek o 72,7%;
 - komunikacja miejska naziemna – odpowiednio w mln osób: 4730; 7370; 7264; 4954; 3905 – czyli w okresie 1990-2010 spadek o 46,3%.

Powyższe zjawiska znajdują potwierdzenie, w nieco w innym ujęciu, w danych GUS – por. tab. 3 i 4¹.

W centralnej i północno-wschodniej części Polski, jak powszechnie wiadomo, występuje znaczne rozproszenie wiejskiej sieci osadniczej utrudniające rozwój infrastruktury [por. Gałązka 2012, ryc. 1]. Mimo to zauważalny jest ogólnie dość korzystny stan dostępności komunikacyjnej subregionalnych ośrodków obsługi – abstrahując od jakości połączeń drogowych i kolejowych [*ibidem*, ryc. 2]. W okresie transformacji obserwuje się: rozbudowę sieci kanalizacyjnej, wzrost odsetka ludności obsługiwanej siecią kanalizacyjną oraz wyraźny spadek ilości odprowadzanych ścieków siecią kanalizacyjną w przeliczeniu na 1 km tej sieci [*ibidem*, ryc. 3,4,5].

• **Następuje pogorszenie dostępności ekonomicznej usług infrastrukturalnych.**

Pojawia się istotny, nowy dylemat: czy nadal rozwijać dotychczasowe formy obsługi ludności przez infrastrukturę sieciową, czy też poszukiwać i upowszechniać rozwiązania zindywidualizowane. Pogorszenie wskaźników efektywności inwestycji infrastrukturalnych przenosi się na koszty bieżącej eksploatacji tego typu obiektów. Ma to bezpośredni wpływ na wysokość opłat za usługi ponoszonych tak przez osoby fizyczne, jak i podmioty gospodarcze. To z kolei, powoduje pogorszenie dostępności ekonomicznej usług publicznych. Skutkiem jest albo ograniczenie ich konsumpcji, albo też „wylączenie” potencjalnych konsumentów usług z zasięgu oddziaływania standardów, jakim te usługi podlegają w zakresie ochrony środowiska. Najwyrazistszym przykładem takiego zjawiska jest działające na zasadzie „sprzężenia zwrotnego” ograniczenie działalności szeroko rozumianego transportu publicznego w konfrontacji z motoryzacją indywidualną, lub nieadekwatny przyrost usługoborców systemu wodociągowo-kanalizacyjnego w zesta-

¹ Zwracamy uwagę, że dane z badania własnego autora odnoszą się do innych lat niż dane GUS, a ponadto w badaniu własnym posługiwano się dekametrami sześciennymi (gdzie 1 dam³=1000 m³), a w danych GUS hektometrami sześciennymi (gdzie 1 hm³=1 000 000 m³). Oba ww. ujęcia dają jednak zbliżone wyniki uwzględniając różnice w czasie obserwacji.

Tabela 3

Rozwój i wykorzystanie sieci wodociągowej w Polsce w latach 1997-2010

Wyszczególnienie	Lata	Ogółem	Miasta	Wieś
Sieć wodociągowa w km	1997	183 223,6	46 622,3	136 601,3
	2000	211 897,8	50 066,9	161 830,9
	2003	232 310,4	52 772,2	179 538,2
	2005	245 600,8	54 871,6	190 729,2
	2010	272 888,0	61 003,2	211 884,8
Zmiana w %	1997-2010	48,9	30,8	55,1
Połączenia do budynków mieszkalnych w szt.	1997	3 371 101	1 428 652	1 942 449
	2000	3 861 420	1 564 122	2 297 298
	2003	4 269 385	1 691 685	2 577 700
	2005	4 509 230	1 757 120	2 752 110
	2010	4 947 378	1 910 710	3 036 668
Zmiana w %	1997-2010	46,8	33,7	56,3
Woda pobrana z ujęć w hm ³	2003	2 179,4	1 326,4	853,0
	2010	2 062,4	1 173,1	889,2
Zmiana w %	2003-2010	-5,4	-11,6	4,2
Zużycie wody z wodociągów razem w hm ³	2003	1 657,0	1 253,5	403,5
	2010	1 541,1	1 093,6	447,5
Zmiana w %	2003-2010	-7,0	-12,8	10,9
Zużycie wody z wodociągów w gospodarstwach domowych w hm ³	2003	1 268,6	931,2	337,3
	2010	1 197,9	819,5	378,4
Zmiana w %	2003-2010	-5,6	-12,0	12,2
Zużycie wody ogółem w m ³ na 1 km sieci	2003	7 132,7	23 753,0	2 247,4
	2010	5 647,4	17 926,9	2 112,0
Zmiana w %	2003-2010	-20,8	-24,5	-6,0
Zużycie wody w gospodarstwach domowych w m ³ na 1 km sieci	2003	5 460,8	17 645,7	1 878,7
	2010	4 389,7	13 433,7	1 785,9
Zmiana w %	2003-2010	-19,6	-23,9	-4,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Infrastruktura komunalna...* odpowiednio za lata 2003-2010 (tab. 3, 4).

wieniu z dynamiczną rozbudową sieci, w warunkach utrzymywania tradycyjnych substandardowych źródeł zaopatrzenia w wodę i pozbywania się ścieków.

Problem kosztów świadczenia usług publicznych wiąże się wprost z zagadnieniem taryfikacji opłat za te usługi. Wzrost cen jest w tym przypadku wynikiem oddziaływania bardzo wielu czynników, w tym wspomnianego pogorszenia wskaźników

ekonomicznych funkcjonowania dużych obiektów infrastruktury wywołanego nieefektywnymi finansowo inwestycjami. Jednak dodatkowo instrument „cenowy” jest wykorzystywany do ograniczania konsumpcji usług, stanowiących obciążenie dla środowiska naturalnego. Wydaje się jednak, że tak jak najprawdopodobniej kończy się okres dominacji wielkich inwestycyjnych projektów infrastrukturalnych, tak również wyczerpują się możliwości wykorzystywania cen usług bytowo-komunalnych w realizacji polityki rozwoju zrównoważonego. Na obszarach o niskiej intensywności zagospodarowania istotnym problemem będzie zachęcanie do korzystania ze standaryzowanych usług komunalno-bytowych. Stanowią one relatywnie znacznie mniejsze zagrożenie dla środowiska przyrodniczego, niż indywidualne, niepodlegające jakimkolwiek standardom zaspokajania omawianych potrzeb w ramach konsumpcji indywidualnej.

Podsumowując można stwierdzić, że w okresie minionych czterdziestu lat nastąpiła zasadnicza zmiana w podejściu do kwestii ochrony środowiska i to zarówno w sferze materialnej, jak i świadomości społecznej. Będąc w zaawansowanym stadium uzupełniania skoncentrowanych braków w przedmiotowej dziedzinie wydaje się, że trzeba tworzyć finansowe i organizacyjno-prawne instrumenty służące zaspokajaniu pozostałego „popytu rozproszonego”. Popyt ten, jednostkowo niewielki, zdekoncentrowany podmiotowo i przestrzennie, ale powszechnie występujący, będzie wymagał zmiany podejścia w realizowanej polityce rozwoju infrastruktury służącej wprost lub pośrednio ochronie środowiska naturalnego. Bez takich działań, pogarszająca się efektywność nakładów na podstawowe rodzaje infrastruktury będzie skutkowałą zaniechaniem rozbudowy tej infrastruktury na terenach wymagających aktywizacji gospodarczej. Paradoksalnie w wyniku przedstawionych procesów tereńskie takie znaleźć się mogą w relatywnie jeszcze gorszej, niż obecna, sytuacji, w porównaniu do obszarów infrastrukturalnie zainwestowanych.

2. Społeczne bariery rozwoju

Przyjmując szerokie rozumienie znaczenia pojęcia *rozwoju zrównoważonego*, jako swoistego ładu środowiskowo-społeczno-gospodarczego, konieczne jest odniesienie się do społecznych uwarunkowań rozwoju w kontekście polityki rozwoju zrównoważonego [por. np. Jeżowski 2007; Pakulska, Poniatowska-Jaksch *Rozwój zrównoważony...*; Rogall 2010]. Powszechnie podnoszonym problemem rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce, w tym również rozwoju zrównoważonego, jest kwestia demograficzna jako bariera rozwoju gospodarczego. W tym kontekście należy przypomnieć, że w pierwszych dziesięcioleciach po II wojnie światowej Polska w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego korzystała z pewnego rodzaju powojennej „premi demograficznej”. Polegało to na występowaniu wyjątkowo korzystnej relacji między trzema tzw. ekonomicznymi grupami wieku ludności. W rezultacie stopniowego zaniku zjawiska „faloowania” struktur demograficznych w Polsce, zaczynają się pojawiać konsekwencje okre-

sowego wzrostu stopy urodzeń i przyrostu naturalnego polegające m.in. na wchodzeniu w wiek emerytalny roczników wyżu demograficznego lat 50. Zjawisko to osiągnie kulminację w okresie najbliższego ćwierćwiecza. Trzeba zauważyć, że rozwój społeczno-gospodarczy Polski w okresie najbliższych 20-25 lat, z założeniem niewystępowania zjawisk nadzwyczajnych (klęski żywiołowe, wojny, masowe ruchy migracyjne itp.) będzie wyłącznie rezultatem aktywności ekonomicznej osób urodzonych przed 2010 r. Wzrost liczby urodzeń i tym samym przyrostu naturalnego w Polsce, gdyby został osiągnięty po 2012 r., nie zwiększy rozporządzalnych zasobów pracy w perspektywie najbliższych 20-25 lat. Trzeba również wskazać, że gwałtowny przyrost urodzeń (jeśliby nastąpił), podwyższy poziom współczynnika obciążenia demograficznego, a więc *de facto* pogorszy relację liczby osób niepracujących przypadających na 1 pracującego. Oczywiście wybór takiej drogi rozwoju może przynieść pozytywne skutki, ale w długim okresie. Tak więc wydaje się, że w perspektywie nadchodzącego 20-lecia, wobec nieunikniomego pogarszania się wskaźnika obciążenia demograficznego, w Polsce musi nastąpić podwyższenie jakości oraz stopnia wykorzystania już istniejących i perspektywnie dostępnych zasobów pracy (dostosowywanie kwalifikacji do wymagań rynku pracy, zwiększanie współczynnika zatrudnienia, mobilności zawodowej i przestrzennej ludności). Tak więc:

- **Z kwestią zasobów pracy bezpośrednio wiąże się problem formalnych i realnych kwalifikacji pracowników.** Trzeba zauważyć, że wbrew przekonaniu dominującemu w pierwszych latach okresu transformacji ustrojowej w Polsce, współcześnie wzrasta rola wykształcenia zawodowego o profilu technicznym i uzyskiwanych tą drogą kwalifikacji zawodowych. Można zaobserwować wyraźną pozytywną korelację między poziomem rozwoju gospodarczego poszczególnych obszarów kraju a koncentracjami pracowników o takim właśnie poziomie i profilu wykształcenia [Gałązka 2012, ryc. 8 i 9]. Z kolei ujemna korelacja występuje w tej mierze względem udziału osób o najniższym poziomie wykształcenia [*ibidem*, ryc. 6 i 7]. Wydaje się, że należałoby zweryfikować tezę o decydującym, aktywizującym oddziaływaniu na procesy rozwoju społeczno-gospodarczego grup ludności z wykształceniem ogólnym średnim oraz z wykształceniem wyższym o dowolnym profilu. W Polsce, w ujęciu międzyregionalnym, różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego występują nadal (a nawet zwiększają się) mimo obserwowanego zaniku międzyregionalnych różnic w poziomie upowszechnienia wykształcenia ogólnego średniego i wyższego.
- **Wyzwaniem wynikającym z obserwowanych procesów społecznych są zewnętrzne² i wewnętrzne migracje ludności.** W omawianym okresie 1970-2010, w sposób radykalny zmieniła się struktura migracji rejestrowanych. W okresie PRL w grupie migracji wewnętrznych przeważała ludność wsi, zaś w okresie transformacji ustro-

² Problematyka migracji zagranicznych jest tylko sygnalizowana, ze względu na trudności w dezagregacji przestrzennej zjawiska oraz silne uzależnienie od czynników w zewnętrznym otoczeniu kraju.

jowej – ludność miejska. Można wyrazić opinię, że należałoby ostrożnie podchodzić do kwestii podtrzymywania historycznie ukształtowanego, wcześniej wspomnianego już, rozproszonego układu osadniczego kraju. Jako argument na rzecz zmian w tej dziedzinie można wskazać nieefektywność rozproszonej sieci osadniczej w zakresie obsługi infrastrukturalnej i atrakcyjności lokalizacyjnej dla działalności gospodarczej. Poza tym, wyludnianie się niektórych obszarów kraju nie musi być postrzegane negatywnie z punktu widzenia choćby zasad kompensacji przyrodniczo-środowiskowej. W Polsce, wbrew pozorom, nie występują jak dotąd, zjawiska silnej koncentracji ludności. Udział ludności zamieszkałej na analizowanych w stałych granicach terenach 19 aglomeracji miejskich wynosił w: 1970 r. – 45,2%, 1978 r. – 47,0, 1988 – 47,3, 2002 r. – 47,2. Jakkolwiek, w okresie 1995-2010 w rejestrowanych migracjach wewnętrznych w Polsce wzięło udział ok. 7,4 mln osób, czyli jest to „równowartość”³ prawie 1/5 ludności kraju. Wszystko to świadczy o zrównoważonym przestrzennie w warunkach gospodarki rynkowej, procesie dostosowywania się rozmieszczenia zasobów pracy do popytu na pracę, co potwierdza obserwacja przestrzennych różnicowań nasilenia migracji wewnętrznych w Polsce [Gałązka 2012, ryc. 10,11,12]. Proces taki należałoby podtrzymywać. Wydaje się, że współczesne teorie rozwoju endogenicznego w sposób poważny zakwestionowały malejącą krańcową produktywność kapitału, leżącą u podstaw teorii konwergencji. Nie należy zatem spodziewać się łatwych i spektakularnych efektów w powstrzymaniu migracji wewnętrznych dla utrzymania ukształtowanego, rozproszonego układu osadniczego w Polsce, co zresztą byłoby nieefektywne społecznie i ekonomicznie.

W podsumowaniu należy podkreślić, że w sferze społecznej istotnym wyzwaniem dla polityki rozwoju zrównoważonego w najbliższych dziesięcioleciach jest wypracowanie mechanizmów podwyższenia jakości i ilości rozporządzalnych zasobów pracy oraz efektywności ich wykorzystania w warunkach pogarszającego się wskaźnika obciążenia demograficznego. Istotnym elementem tej polityki powinno być również uelastycznienie podejścia wobec migracji wewnętrznych ludności na terenie kraju.

3. Sfera gospodarcza – przestrzenno-strukturalne determinanty rozwoju

O ile sfera uwarunkowań środowiskowo-przyrodniczych, sfera infrastruktury i sfera społeczna pośrednio warunkują procesy rozwoju gospodarczego, o tyle sfera

³ Wielkość ta informuje tylko, że w latach 1995-2010 ok. 7,4 mln osób zameldowało się na pobyt stały na terenie miasta lub na obszarze wiejskim gminy innej niż miejsce dotychczasowego meldunku. Oczywiście nie oznacza to, że prawie 1/5 ludności Polski zmieniła miasto lub obszar wiejski gminy w której mieszka. W liczbie tej zapewne są osoby wielokrotnie zmieniające miejsce swojego stałego zameldowania, wielkość ta świadczy jednak o znacznej ruchliwości przestrzennej ludności Polski w okresie transformacji.

podmiotów gospodarczych, niejako bezpośrednio o nim decyduje. Mówiąc o sferze gospodarki w kontekście rozwoju zrównoważonego będziemy mieli na uwadze wybrane cechy i charakterystyczne zachowania podmiotów gospodarczych, mające wpływ na efektywność procesów gospodarczych. Analizowany w przedmiotowym badaniu okres 1970-2010 dostarcza wielu interesujących spostrzeżeń w tym zakresie, tj:

- **Procesy przestrzennej koncentracji działalności gospodarczej.** W rozmieszczeniu aktywności gospodarczej na terenie kraju widoczne jest występowanie istotnych sił, o względnie trwałym charakterze, sprzyjających koncentracji działalności gospodarczej na wybranych obszarach w długim okresie. Niestety stwierdzić należy, że w latach 1995-2007 z trudem postępowała dyfuzja przestrzenna procesów aktywizacji gospodarczej obserwowana przez wzrost nasycenia poszczególnych miast i obszarów wiejskich gmin odpowiednio: podmiotami gospodarczymi ogółem, zakładami osób fizycznych oraz podmiotami z udziałem kapitału zagranicznego [Gałązka 2012, ryc. 13, 14, 16]. Porównując układ zróżnicowań przestrzennych w zakresie nasycenia zakładami osób fizycznych w Polsce w 1995 i 2007 r. z rozmiarami udziału wśród ogółu czynnych zawodowo osób pracujących w pozarolniczym sektorze prywatnym w 1988 r. można dostrzec bardzo wyraźne związki poziomu intensywności obu zjawisk [*ibidem*, ryc. 14 i 15]. Swoiste „tradycje” i umiejętności praktyczne kształtujące postawy przedsiębiorcze mają tu podstawowe znaczenie. Wydaje się to potwierdzać trwałość cech decydujących o aktywizacji ekonomicznej ludności oraz decydującą rolę swoistej „wiedzy cichej”, nieskodyfikowanej w tym procesie [por. Nowińska-Łażniewska 2004]. Spotykane odstępstwa od tej reguły zwykle są wynikiem oddziaływania na danym terenie określonej polityki rozwoju – ingerencji władz publicznych, czyli niejako rozwoju indukowanego z zewnątrz. Wyraźnie to widać na przykładzie historii rozwoju nowych ośrodków wojewódzkich utworzonych po reformie administracyjnej lat 70. Ośrodki te, kreowane „odgórnie” na *quasi*-regionalne bieguny rozwoju, nie zdążyły wypracować dla siebie stabilnej pozycji w systemie gospodarczym kraju. W warunkach załamania gospodarczego lat 80., w większości przypadków, nastąpił tam regres bazy ekonomicznej – zaostrzony już w warunkach oddziaływania mechanizmów gospodarki rynkowej. Opisana sytuacja wskazuje wręcz na występowanie swoistej „pamięci funkcjonalno-przestrzennej” określonych obszarów. Struktury społeczno-gospodarczo-przestrzenne, ukształtowane niejako w „naturalny” sposób, zaburzone ograniczoną i niekonsekwentną ingerencją prorozwojową z zewnątrz, po ustaniu „zewnętrznego” oddziaływania czynnika aktywizującego, mają tendencję do powrotu do wcześniejszego *status quo*.
- **Ograniczona dyfuzja rozwoju i trwałość struktur funkcjonalno-przestrzennych.** Powyżej wskazany mechanizm, jak się wydaje, można wiązać z bardzo poważnym problemem, występującym zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym,. Teorie rozwoju mające swe źródło w zasadach ekonomii klasycznej i neoklasycznej, wskazywały na występowanie mechanizmu opisanego przez

Solowa, tj. zasady malejącej krańcowej produktywności kapitału. Zgodnie z nią, dążąc do utrzymania określonej stopy zysku z nakładów kapitałowych, inwestor będzie lokował swoje działania poza obszarami intensywnie zagospodarowanymi. Na twierdzeniu tym, opierają się w zasadzie wszystkie koncepcje uznające procesy konwergencji za dominujące w długim okresie w gospodarce rynkowej. Jak powszechnie wiadomo, współczesne tzw. koncepcje rozwoju endogenicznego, jeśli nie zaprzeczyły powyższej teorii, to przynajmniej mocno ograniczyły przekonanie o jej uniwersalnym, ponadczasowym znaczeniu. Według teorii endogenicznych, to rola najszerzej rozumianego „środowiska” gospodarczego okazuje się decydująca dla rozwoju gospodarczego. Występowanie tego typu mechanizmu stwierdzono w gospodarkach państw wysoko rozwiniętych. Co więcej, obserwuje się to w warunkach daleko idącego „uwolnienia lokalizacyjnego” pomiotów gospodarczych funkcjonujących w realiach postfordyzmu, w tym w szczególności postępującej „wirtualizacji” gospodarki. Mechanizmy te dobrze wyjaśniają w przypadku Polski, z wielką trudnością postępujące procesy przekształceń funkcjonalno-przestrzennych różnych obszarów kraju, w tym powolne rozprzestrzenianie się różnego typu podmiotów gospodarczych obserwowane w układzie tak form organizacyjno-prawnych, jak i działów gospodarki narodowej. Zauważalne jest występowanie na terenie kraju pewnego rodzaju „barier funkcjonalno-przestrzennych” w zakresie dyfuzji rozmieszczenia szeroko rozumianych podmiotów ze sfery przemysłu oraz z działu usług rynkowych [Gałązka 2012, ryc. 17 i 19]. Jednocześnie wyraźnie widoczne są skala i pozytywne skutki ingerencji sfery publicznej w procesy rozwoju w zakresie relatywnie równomiernego nasycenia terytorium Polski podmiotami ze sfery usług nierynkowych [*ibidem*, ryc. 18].

- **Zróznicowana efektywność programów restrukturyzacji społeczno-gospodarczej ujmowana w kontekście rozwoju zrównoważonego.** Zjawisko to powiązać można z różnicami w podejściu do procesów konwergencji społeczno-gospodarczo-przestrzennej. Konwergencja z punktu widzenia polityki rozwoju, w ujęciu operacyjnym, bywa niestety redukowana do działań służących wprost zmniejszaniu rozpiętości między określonymi miernikami rozwoju społeczno-gospodarczego określonych obszarów. Wydaje się jednak, że konwergencja jest to przede wszystkim proces, w którym „podobne przyczyny są powodem występowania podobnych skutków”. Efekty konwergencji realizowanej w ujęciu „zredukowanym” do osiągnięcia krótkotrwałych pozytywnych zjawisk można uzyskać w sposób doraźny stymulując wybrane procesy przekształceń społeczno-gospodarczych. Konwergencja „organiczna”, trwała, może być osiągnięta tylko w wyniku długotrwałych, kapitałochłonnych, konsekwentnych i kompleksowych przekształceń struktur społeczno-gospodarczych. Tylko takie działania można uznać za efektywne z punktu widzenia realizacji polityki rozwoju. Można w tym kontekście przytoczyć opinie, że kreowanie nowych ośrodków rozwoju powinno być prowadzone ze szczególną ostrożnością, ponieważ wiąże się to zwykle z re-

latywnie wysokimi nakładami, a rezultat tych działań jest niepewny [por. Porter 2001]. W Polsce, na poziomie lokalnym, występuje bardzo silne zróżnicowanie w zakresie efektywności lokalnej bazy ekonomicznej, potęgowane (odmiennymi niż w sektorze pozarolniczym) zasadami funkcjonowania rolnictwa indywidualnego. Ma to również ogromny wpływ na strukturę dochodów budżetów gmin. W szczególności dotyczy to udziału w ww. dochodach wpływów z podatku od osób prawnych, od osób fizycznych oraz dotacji i subwencji. W tym zakresie, w ujęciu przestrzennym, można wręcz mówić o słabości pozarolniczej bazy ekonomicznej większości gmin w Polsce. Wpływy z udziału w ww. podatkach są na ich terenie bliskie „0” – mimo realizowanej polityki równoważenia rozwoju [Gałązka 2012, ryc. 20, 21, 22].

Podsumowując, podstawowym wyzwaniem gospodarczego rozwoju kraju jako całości i poszczególnych jego regionów, jest dokonanie trudnej, ale koniecznej koncentracji celów polityki rozwoju polegającej na stymulowaniu wybranych, uznanych za pożądane zmian społeczno-gospodarczych na określonych obszarach – jeśli zakłada się dokonanie tam znacznych przekształceń funkcjonalno-przestrzennych. Rozproszenie środków, polegające na wspieraniu „wszystkich”, a *de facto* „nikogo” można uznać za działanie nieracjonalne, z punktu widzenia nie tylko utrzymania, ale osiągnięcia znacznej poprawy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, w europejskim i światowym otoczeniu.

4. Wyzwania ogólne rozwoju gospodarczego w kontekście polityki rozwoju zrównoważonego

Uogólniając wnioski płynące z omawianego badania można stwierdzić, że przed polityką rozwoju zrównoważonego pojawia się co najmniej kilka wyzwań o charakterze ogólnym. Ograniczono się do sformułowania czterech z nich:

- **Operacjonalizacja ujęć teoretycznych, celów i programów polityki rozwoju zrównoważonego.** Praktyka dowodzi, że wykonalne są tylko te zamierzenia, które można przekształcić w decyzje o charakterze wykonawczym. Niestety, w ramach polityki zrównoważonego rozwoju znaczna część obowiązujących unormowań nie jest realizowana, ponieważ są to zamierzenia albo zbyt ambitne – nie przystające do ekonomicznych możliwości określonego miejsca i czasu, albo też trudno wskazać kompetentne podmioty, które miałyby je realizować. Niestety, również niektóre z ww. unormowań w ogóle trudno przekształcić w jakiegokolwiek konkretne działania.
- **Stabilność, rozwaga, merytoryczne przygotowanie powszechnie obowiązujących unormowań administracyjno-prawnych realizacji polityki rozwoju zrównoważonego.** Praktyka wskazuje, że w omawianej sferze trudno o jednoznaczne rozstrzygnięcia, w zakresie merytorycznych podstaw prowadzenia przed-

miotowej polityki. Niestety, w ramach „doskonalenia” polityki rozwoju zrównoważonego, coraz częściej podejmowane są decyzje nie dość przemyślane, których skutki okazują się niezbyt zbieżne z wyjściowymi zamierzeniami. Powoduje to chaos, niestabilność zasad funkcjonowania podmiotów społecznych i gospodarczych.

- **Informacja i edukacja dotycząca wdrażania zasad polityki rozwoju zrównoważonego.** Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, że ww. polityka stała się, zgodnie z zamierzeniami, podstawowym wyznacznikiem w zasadzie wszelkich działań we wszystkich sferach życia społeczno-gospodarczego kraju. Skutkiem tego zyskuje ona, również zgodnie z zamierzeniami, masowego odbiorcę. Niestety, poziom wiedzy, a zwłaszcza zrozumienia sensu podejmowanych w jej ramach przedsięwzięć, w najszerszych kręgach społecznych jest najzupełniej powierzchowny, albo niemal zerowy. Zasady rozwoju zrównoważonego, tłumaczone są wprost jako deklaracja na rzecz wyrównywania poziomu rozwoju, a towarzyszące im procesy decentralizacji władzy i upodmiotowienia różnych grup społecznych, zaczynają być mylone z fragmentacją i dekompozycją funkcjonalno-przestrzenną państwa. Całość tej polityki zamiast być traktowana w odbiorze powszechnym jako społeczny, „własny” program przekształceń społeczno-gospodarczych, jest postrzegana jako odgórna, „rządowa”, czy też wręcz zewnętrzna, obca, ingerencja w procesy społeczno-gospodarcze. U masowego odbiorcy rodzi to postawy wrogości, odrzucenia, a w najlepszym przypadku niezobowiązującego przyzwolenia na realizację tylko tych elementów omawianej polityki rozwoju, które nie są uciążliwe. Groźnym skutkiem braku informacji o polityce zrównoważonego rozwoju jest również narastanie masowych postaw roszczeniowych w przedmiotowym zakresie.
- **Umiejętność i zdolność podejmowania „niepopularnych”, ale uzasadnionych merytorycznie decyzji.** Jak powszechnie wiadomo, postępuje proces „tabloidy-zacji” przekazu informacji, w tym również tych o charakterze politycznym. Niestety, reguły systemu demokratycznego państwa prawa, funkcjonujące w Polsce od około dwudziestu lat, wykształciły w szeroko rozumianej „klasie politycznej” wiele „pragmatycznych” mechanizmów działania tylko pozornie zgodnych z obowiązującymi zasadami demokracji przedstawicielskiej. Kadencyjność władz publicznych wszystkich szczebli, będąc ostoją demokracji przedstawicielskiej – dla której nie ma żadnej zadowalającej alternatywy, co należy z całą mocą podkreślić – nie sprzyja prowadzeniu spójnej, długookresowej polityki rozwoju. Władze publiczne unikają podejmowania problemów, których rozwiązaniem mogłyby okazać się rozstrzygnięcia niepopularne społecznie. Na dodatek, między głównymi nurtami życia publicznego w Polsce, występują dość znaczne rozbieżności w wizjach rozwoju kraju, w tym rozwoju społeczno-gospodarczego rozpatrywanego w kontekście rozwoju zrównoważonego. Przy domniemanej zmienności elit politycznych sprawujących władzę, różnice te owocują brakiem stabilności polityki rozwoju zrównoważonego.

Literatura

- Aglomeracje miejskie*, 1983, *Opracowania regionalne*, GUS, Warszawa, 1984, s. 11-19.
- Gałązka A., 2012, *Współczesne problemy realizacji polityki rozwoju zrównoważonego w świetle procesów zmian sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce w latach 1970-2010*, [w:] *Problemy rozwoju zrównoważonego w gospodarce regionalnej*. Badanie Statutowe Katedry Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, Kierownik Z. Strzelecki, SGH, Warszawa.
- Infrastruktura komunalna*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa – odpowiednio za lata 2003-2010.
- Jeżowski P., 2007, *Kategoria rozwoju zrównoważonego w naukach ekonomicznych*, [w:] *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego w XXI wieku*. OW SGH, Warszawa.
- Nowińska-Łaźniewska E., 2004, *Relacje przestrzenne w Polsce w okresie transformacji w świetle teorii rozwoju regionalnego*. Prace Habilitacyjne, 13, Wyd. AE, Poznań.
- Pakulska T., Poniatowska-Jaksch M., *Rozwój zrównoważony – „szeroka i wąska” interpretacja – stan wiedzy*. Badania statutowe Katedry Geografii Ekonomicznej SGH, http://www.sgh.waw.pl/katedry/kge/BADANIA_NAUKOWE/rozwoj%20zrównowazony-strona%20www_1.pdf.
- Porter M. E., 2001, *Porter o konkurencji*. PWE, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*, GUS, Warszawa, 2011, s. 54-55.
- Rogall H., 2010, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*. Wyd. Zysk i S-ka, Poznań.
- Smętkowski M., Jałowicki B., Gorzelak G., 2008, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*. Raporty i analizy, EUROREG, 1/2009, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa, maj, s. 90-94.
- Stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do pakietu propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej dla polityki spójności 2014-2020, Polityka Spójności*, MRR, styczeń, 2012 i nowsze.