

Usługi publiczne w polityce zrównoważonego rozwoju gmin- wybrane problemy

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja podstawowych barier i korzyści zrównoważonego rozwoju gmin z punktu widzenia władz oraz wskazanie głównych kierunków i obszarów działań władzy publicznej w zakresie technicznych i środowiskowych usług publicznych. W artykule omówiono wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w 2015 roku wśród gmin województwa wielkopolskiego, śląskiego i podlaskiego. Podstawowym wnioskiem jaki wysuwa się po przeprowadzonej analizie jest stwierdzenie, iż skuteczna realizacja polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju w dużej mierze zależy od świadomości i zaangażowania władz lokalnych. Ponadto w wielu gminach nie zachodzi równoważenie się łańcuchów gospodarczego, społecznego oraz środowiskowego a działania mające na celu poprawę jakości życia mieszkańców i programowanie zrównoważonego rozwoju często pozostają w sferze deklaratywnej.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, usługi publiczne, gminy, Polska.

1. Wprowadzenie

Proces rozwoju polega w głównej mierze na poprawie istniejących lub tworzeniu nowych walorów użytkowych jednostki terytorialnej, możliwości rozwoju gospodarki i wzrost korzyści zewnętrznych dla podmiotów gospodarczych oraz walorów lokalnego i regionalnego ekosystemu i ładu przestrzennego. Rozwój zrównoważony traktuje gospodarkę, środowisko i społeczeństwo jako zintegrowany kompleks [Fiedor i Jończy 2009, 41-42], gdzie nadrzędny cel poprawy jakości życia, będzie realizowany dzięki zróżnicowanym działaniom na szczeblach lokalnych i regionalnych z zachowaniem właściwych proporcji w wymiarze gospodarczym, środowiskowo – przestrzennym i społecznym, w tym instytucjonalno – politycznym [Borys 2011]. Jednocześnie zrównoważony rozwój jest zjawiskiem długotrwałym i złożonym obejmującym kwestie społeczno – gospodarcze, zrównoważoną konsumpcję i produkcję, włączenie społeczne, zmiany demograficzne, zdrowie publiczne, zmiany klimatu i gospodarowanie energią, zrównoważony transport, zasoby naturalne, dobre rządzenie i globalne partnerstwo. W

dobie wzrostu udziału sektora usług jako dominującego rodzaju działalności gospodarczej rozszerza się również rozmiar oraz różnorodność usług o charakterze ogólnodostępnym i zarazem spełniających szczególną rolę dla funkcjonowania społeczeństwa danego państwa jako całości. Stąd realizacja usług publicznych jest uznawana za jeden z głównych powodów powoływania samorządu lokalnego, rozumianego jako wspólnota mieszkańców na danym obszarze, a nie jedynie jako władza lokalna. Usługi publiczne w znacznym stopniu wpływają na jakość życia mieszkańców, a także na warunki inwestowania, a w efekcie na rozwój gospodarczy. Ponadto są one jednym z kluczowych czynników, od których zależy rozwój lokalny, przyczyniając się do wzrostu satysfakcji jego obywateli.

W literaturze przedmiotu występują zarówno zróżnicowane poglądy na temat usług publicznych jak ich liczne klasyfikacje [Stiglitz 2004, Flejtarski, i inni 2012, Kożuch i Kożuch 2011, Szarfenberg 2009, i inni]. Wszystkie ujęcia definicyjne podkreślają, iż usługi publiczne należy traktować jako dobra materialne i niematerialne, świadczone w szeroko pojętym interesie publicznym. Przy czym odpowiedzialność za zapewnienie dostępu i odpowiedni ich poziom spoczywa na władzy publicznej. Ponadto są one określane jako dobra, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Usługi publiczne mogą być świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub przez podmioty prywatne zapewniające daną usługę. Jednakże to samorząd terytorialny powinien tworzyć warunki dla zwiększenia udziału sektora prywatnego i pozarządowego w dostarczaniu usług publicznych, a jednocześnie zwiększając aktywność własną w monitorowaniu poziomu dostępności i efektywności świadczenia tychże usług.

Podstawowy katalog usług publicznych zaproponował W. Wańkowicz [2004, 8], dzieląc je na następujące trzy kategorie:

1. Usługi o charakterze administracyjnym, związane bezpośrednio z realizacją czynności administracyjnych, w tym z wydawaniem decyzji administracyjnych. Tego typu usługi realizowane są w urzędach administracji samorządowej pełniących równocześnie rolę organizatora, jak i realizatora usług. Standardy realizacji tego rodzaju usług związane są przede wszystkim z poziomem kultury

obsługi klientów w danym urzędzie oraz wiedzą i kompetencjami pracowników samorządowych.

2. Usługi o charakterze społecznym, nakierowane na rozwój społeczeństwa i zaspokojenie potrzeb społecznych takich jak: edukacja, kultura, ochrona zdrowia, pomoc społeczna itp. wykonywane są zwykle przez samorządowe jednostki organizacyjne lub jednostki posiadające osobowość prawną, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego. Głównym wyzwaniem dla tej kategorii usług jest racjonalność ekonomiczna oraz utrzymanie właściwego standardu świadczonych usług, zwłaszcza w przypadku kiedy jest on wyznaczany odrębnymi regulacjami prawnymi.
3. Usługi o charakterze technicznym (komunalne), związane z realizacją zadań publicznych w takich obszarach jak: dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dostarczanie energii cieplnej, elektrycznej i gazu, zagospodarowanie i składowanie odpadów, usługi komunikacyjne, utrzymanie i modernizacja dróg. Świadczenie tego typu usług może odbywać się za pośrednictwem jednostek podległych samorządowi, spółek o kapitale mieszanym, lub też przedsiębiorstw prywatnych.

Usługi publiczne, w tym głównie ich dostępność i jakość (szczególnie tych społecznych i technicznych), przekłada się bezpośrednio na jakość życia społeczności lokalnej. Aspekty te wpływają także na kształtowanie i ocenę polityki rozwoju, usługi publiczne mogą być bowiem czynnikiem, ale i barierą procesów rozwojowych. Jak pokazują badania empiryczne różnice w rozwoju regionalnym w tych sferach są wciąż bardzo duże. Stąd też województwa silnie rozwinięte gospodarczo i społecznie powinny zwiększać inwestycje w ochronę środowiska przyrodniczego, natomiast regiony o wysokiej jakości środowiska powinny wykorzystać swój potencjał endogeniczny do zdynamizowania rozwoju gospodarczego i powiększenia kapitału ludzkiego na bazie tzw. zielonej gospodarki, kreując innowacje środowiskowe, inwestując w branże wspierające ochronę środowiska, tworzące tzw. zielone miejsca pracy [Perło 2013, 207].

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie głównych kierunków i obszarów działań władzy publicznej w zakresie technicznych i środowiskowych usług publicznych oraz identyfikacja podstawowych barier i korzyści zrównoważonego rozwoju gmin z punktu

widzenia władz. Ponadto w artykule starano się zaprezentować podstawowe źródła finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w gminach z zakresu analizowanych usług publicznych. W artykule zostaną omówione wyniki badań empirycznych Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach przeprowadzone w 2015 r., dotyczące polityki zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Badania ankietowe przeprowadzone zostały wśród gmin województwa śląskiego, podlaskiego oraz wielkopolskiego i skierowane zostały do wszystkich gmin powyższych województw, a ogółem uzyskano zwrot 261 ankiet (50,2%). W rozbiciu na poszczególne województwa najwyższy zwrot uzyskano z województwa śląskiego - 65% ogółu gmin województwa, następnie z województwa wielkopolskiego – 48% i podlaskiego 38%. Obszar badania został starannie wybrany ze względu na zróżnicowanie województw pod względem uwarunkowań środowiskowo – przyrodniczych i zasobowych, charakteru i funkcji regionów a także wyposażenia analizowanych województw w infrastrukturę techniczną i społeczną. Wszystkie te czynniki istotnie wpływają na sposoby i kierunki prowadzenia polityki lokalnej a położenie geograficzne województw reprezentujące Polskę wschodnią, zachodnią i południową, dopełnia reprezentatywność przeprowadzonego badania.

2. Główne kierunki prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju przez ankietowane gminy.

Transformacja systemowa konstytuując zasadnicze zmiany w układach zależności, wprowadzając zasadę decentralizacji, pomocniczości i dialogu społecznego. zmieniała zakres obowiązków i funkcji pełnionych przez władze samorządowe. Konsekwencją tego jest rozszerzenie zadań publicznych samorządów terytorialnych, a przede wszystkim gmin, które stały się ważnymi podmiotami zarządzania gospodarką lokalną. W wielu dziedzinach, rynek, jako mechanizm alokacji zasobów, okazuje się być ułomny i w efekcie pojawia się konieczność stymulowania rozwoju przez władze samorządowe. Polityka rozwojowa jest procesem złożonym i długofalowym, uwarunkowanym wieloma czynnikami, na które podmiot polityki ma ograniczone możliwości oddziaływania. Stąd też lokalna gospodarka musi być analizowana, rozumiana i wspierana w sposób uwzględniający specyficzne miejscowe warunki. Rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym oznacza przyrost środków i możliwości,

które pozwalają lokalnej władzy i mieszkańcom lepiej zaspokajać większą liczbę potrzeb na wyższym poziomie. Nie jest on jednak wolny od zagrożeń. Może spowodować wzrost zanieczyszczeń albo zmienić sposób życia, który dotychczas był ceniony przez mieszkańców. Może też wpłynąć ujemnie na dotychczasowe dziedziny gospodarowania. Ponadto gminy nie rozwijają się równomiernie. Powodem może być niejednakowa dostępność do czynników produkcji, bądź różna ich jakość. Poza tym istotne znaczenie ma także potencjał tkwiący w ludziach, ich aktywność, przedsiębiorczość i kreatywność. Stąd działania administracji publicznej w zakresie rozwoju gospodarczego powinny skupiać się na rozwiązywaniu problemów oraz wykorzystaniu potencjalnych możliwości.

Prowadzenie skutecznej zrównoważonej polityki lokalnej wymaga zatem od władz publicznych identyfikacji podstawowych potrzeb i problemów które występują w środowisku gminnym. W przeprowadzonym badaniu respondenci wskazali podstawowe problemy środowiskowe występujące na terenie gminy z określeniem stopnia natężenia ich występowania (zob. tab. 1). Badane województwa i znajdujące się na ich terenie gminy zasadniczo różnią się między sobą, pod względem uwarunkowań środowiskowo – przyrodniczych i zasobowych. Województwo wielkopolskie charakteryzuje się dużym potencjałem przyrodniczym i możliwościami rozwoju sektora turystyki wiejskiej i agroturystyki. Pomimo złego stanu infrastruktury komunikacyjnej na peryferiach i zróżnicowań poziomu rozwoju w poszczególnych subregionach województwo jest jednym z najlepiej rozwiniętych gospodarczo województw w Polsce. Charakteryzuje się wysoką koncentracją zaangażowanego kapitału zagranicznego w regionie oraz wysokimi nakładami inwestycyjnymi na 1 mieszkańca. To jednak region przede wszystkim rolniczy o klimacie stepowym, powodującym, przy braku występowania opadów, deficyt wód gruntowych. Województwo posiada zróżnicowane predyspozycje do wykorzystania odnawialnych źródeł energii, szczególnie energetyki wiatrowej. Województwo śląskie zaś jest obszarem o silnej presji antropogenicznej tj. silnie zurbanizowanym i uprzemysłowionym. Do głównych problemów środowiskowych regionu należy zaliczyć: złą jakość powietrza, niedostateczną jakość wód powierzchniowych i podziemnych, zanieczyszczenie gleb, uciążliwość hałasu komunikacyjnego oraz nieuporządkowanie gospodarki odpadami. Ponadto ze względu na istniejące uwarunkowania zasobowe region śląski jest historycznie związany z górnictwem węgla kamiennego i rozwojem innych rodzajów przemysłu ciężkiego.

Rozwój przemysłu oraz jego późniejsza restrukturyzacja na terenie województwa przyczyniły się do powstania znacznej ilości terenów poprzemysłowych, których rewitalizacja jest jednym z najtrudniejszych problemów zarówno środowiskowych, jak i ekonomicznych regionu. Wreszcie województwo podlaskie, kojarzone z czystym środowiskiem, jest obszarem z dużym udziałem terenów cennych przyrodniczo. W województwie współwystępuje wysoka bioróżnorodność z bardzo niską emisją zanieczyszczeń co daje możliwość świadczenia usług ekologicznych w tym pozaprodukcyjnych oraz rozwoju rolnictwa ekologicznego. Mankamentem regionu jest nieefektywna i przestarzała gospodarka odpadami oraz nieprawidłowa gospodarka ściekowa.

Tab. 1 Poziom natężenia problemów ekologiczno-środowiskowych występujących w badanych gminach według wskazań respondentów – ogółem (%ważnych odpowiedzi)

Opis problemu	Problem często występuje na obszarze gminy	Natężenie problemu jest niezbyt duże lub pojawia się sporadycznie na obszarze gminy	Nie obserwujemy pojawiania się tego problemu na obszarze gminy
Zakłady przemysłowe emitujące zanieczyszczenia do powietrza	10,9	38,1	51,0
Niska emisja z domów mieszkalnych	54,2	32,4	13,4
Zanieczyszczenia wynikające z dużego natężenia ruchu samochodów	25,2	50,0	24,8
Zanieczyszczenia wód przez ścieki komunalne	16,7	49,8	33,5
Zanieczyszczenia wód przez ścieki przemysłowe	3,5	26,8	69,6
Odpady przemysłowe	5,8	24,5	69,6
Zaśmiecanie i dzikie wysypiska odpadów komunalnych	21,6	64,1	14,3
Nadmierny hałas	8,6	48,4	43,0
Szkody górnicze	8,3	11,9	79,8
Zła jakość wody pitnej	2,7	23,5	73,7
Zanieczyszczenie i degradacja gleb	1,6	28,3	70,1
Nadmierna wycinka drzew, likwidacja terenów zielonych w mieście	3,1	25,8	71,1
Zbyt intensywny wyrąb lasu	0,8	11,1	88,1
Zbyt intensywny odłów zwierzyny	0,4	6,3	93,3
Kłusownictwo	0,4	12,9	86,7
Dewastacja przyrody przez człowieka (np. niszczenie, quady i motory na terenach leśnych)	4,3	42,7	53
Zajmowanie terenów zielonych przez budownictwo (intensywne procesy urbanizacyjne)	5,4	26,8	67,7
Nadmierne użytkowanie turystyczne	1,6	11,3	87,1
Nadmierna intensyfikacja i chemizacja rolnictwa	2,4	33,7	63,9
Ograniczenia inwestycyjne spowodowane dużą ilością chronionych obszarów	3,2	21,7	75,1

Kolorem szarym zaznaczono pola z najwyższym udziałem procentowym wśród wszystkich ważnych odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Jak pokazały wyniki badań wspólne obszary newralgiczne dla wszystkich badanych województw obejmowały przede wszystkim ochronę powietrza, gdzie ponad 54 % respondentów wskazało na częste występowanie problemu niskiej emisji na terenie gminy; gospodarkę odpadami, gdzie prawie 86% gmin wskazało na problem zaśmiecania i występowania dzikich wysypisk odpadów komunalnych jako występujący często lub sporadycznie; transport z wynikającymi z dużego natężenia ruchu samochodów zanieczyszczeniami – problem pojawia się sporadycznie na terenie połowy badanych gmin a często w jednej czwartej. Ponadto problemem okazało się sporadyczne występowanie zanieczyszczeń wód ściekami komunalnymi oraz nadmierny hałas (odpowiednio 49,8 i 48,4 % wskazań). Do dziesięciu najrzadziej występujących problemów środowiskowych wśród badanych gmin (w kolejności od kwestii prawie w ogóle niewidocznych) należały:

1. i 2. Zbyt intensywny odłów zwierzyny i wyrąb lasu.
3. Nadmierne użytkowanie turystyczne – wbrew pozorom nawet gminy województwa podlaskiego, jako potencjalnie jednego z najbardziej atrakcyjnego turystycznie regionu, nie obserwują występowania tego zjawiska na swoim terenie (ponad 90% gmin województwa zaznaczyło w ankiecie taką opcję). Walory przyrodnicze i kulturowe regionu nie idą w parze z obłożeniem turystycznym na Podlasiu, czego przyczyną być może jest brak spójnej koncepcji rozwoju turystyki
4. Kłusownictwo.
5. Szkody górnicze – gminy województwa śląskiego, jako najbardziej narażone na ich występowanie, zauważają pojawienie się szkód jako częstego problemu (16,7% wskazań) bądź pojawiającego się sporadycznie (15,7%), chociaż aż 67,7% gmin usytuowanych w granicach województwa nie deklaruje pojawienia się tego typu trudności. Dla pozostałych dwóch badanych województw występowanie szkód górniczych pozostaje kwestią marginalną.
6. Ograniczenia inwestycyjne spowodowane dużą ilością chronionych obszarów.
7. Zła jakość wody pitnej.
8. Nadmierna wycinka drzew, likwidacja terenów zielonych w mieście.
9. Zanieczyszczenie i degradacja gleb – mimo iż ekspansja przestrzeni rolniczej, mająca miejsce na obszarze województwa wielkopolskiego, przyczyniła się do nieodwracalnych zmian w stosunkach wodnych oraz zmieniła chemizm atmosfery, wód powierzchniowych, podziemnych oraz gruntu, 75% gmin

województwa nie obserwuje zanieczyszczenia gleb jako pojawiającego się problemu. Chociaż równocześnie ponad 40% gmin Wielkopolski deklaruje nadmierną intensyfikację i chemizację rolnictwa jako kwestię sporadycznie występującą na ich terenie.

10. (Ex aequo) Odpady przemysłowe i zanieczyszczenia wód przez ścieki przemysłowe.

Wyartykułowane przez władze publiczne obszary problemowe pokrywają się z poziomem zaawansowania prowadzonych w ramach polityk gminnych działań (tab. 2) oraz priorytetami rozwoju gminy. W ankiecie uwzględniono wszystkie najważniejsze obszary działalności związane z sektorem usług publicznych o charakterze technicznym i środowiskowym, począwszy od szeroko rozumianej gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i transportu poprzez gospodarkę związaną z efektywnością energetyczną, budownictwem ekologicznym i inwestycjami w odnawialne źródła energii, aż do działań związanych z ochroną przyrody i bioróżnorodności, utrzymania terenów zielonych i edukacji ekologicznej.

Tab. 2 Poziom zaawansowania działań w badanych gminach (% ważnych odpowiedzi)

Rodzaj/obszar usług	Poziom zaawansowania				
	Bardzo zaawansowane	Średnio zaawansowane	Początkujące	Pilotażowe	Brak działań
Zbiorowe dostarczanie wody	83,8	15,4	0	0	0,8
Zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych	45,2	44	7,7	0	3,1
Kanalizacja deszczowa	14,5	47,8	20,5	2,4	14,9
Gospodarka odpadami	73,7	23,9	1,9	0,4	0
Ochrona powietrza	9,1	42,3	26,5	4,3	17,8
Transport, utrzymanie dróg gminnych	40,6	53,8	4	0,4	1,2
Ochrona i utrzymanie terenów zieleni	25,5	53,3	10,8	2,7	7,7
Budownictwo ekologiczne	1,2	13,5	35,3	8,7	41,3
Ochrona gleb, rekultywacja i rewitalizacja terenów poprzemysłowych	3,5	22,4	20	3,5	50,6
Zabezpieczenie przeciwpowodziowe	12,4	36,3	12,7	6	32,7
Edukacja ekologiczna	18,4	51	20,4	4,3	5,9
Zmiany sposobu ogrzewania na proekologiczny i/lub termomodernizacja	13,6	45	25,2	6,6	9,7
Alternatywne źródła energii	4,3	19,5	46,7	12,5	17,1
Poprawa efektywności energetycznej	4,8	28,2	41,3	9,9	15,9
Ochrona przyrody i bioróżnorodności	9,3	31,5	27,2	10,9	21
Ochrona przed hałasem	2,4	19,4	20,9	5,9	51,4

Kolorem szarym zaznaczono pola z najwyższym udziałem procentowym wśród wszystkich ważnych odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Ankietowane gminy we wszystkich badanych województwach jako priorytetowe lub bardzo ważne wskazały na zagrożenia zbiorowego dostarczania wody (82,8%) i odprowadzania ścieków (80,3%); następnie transport z utrzymaniem dróg gminnych (76,8%) i wreszcie gospodarkę odpadami (59,4%). Jak pokazuje tabela 2 we wskazanych za priorytetowe dziedzinach, respondenci prowadzą bardzo zaawansowane działania, w ramach planowanych polityk sektorowych, lub poziom ich zaawansowania określany jest przynajmniej jako średniozaawansowany. Jedynie w kwestii budownictwa ekologicznego, ochrony gleb i rekultywacji terenów przemysłowych a także ochrony przed hałasem większość ankietowanych nie prowadzi żadnych działań.

Zasadniczo część problemów, jakie stają przed gospodarką regionalną i lokalną, ma charakter długofalowy, co powoduje, że nie można liczyć na ich samodzielne rozwiązanie, zwłaszcza w kontekście specyfiki określonego układu terytorialnego. Dlatego też konieczne staje się inicjowanie i wspieranie przez władze lokalne przedsięwzięć zgodnych z preferencjami i wartościami oraz perspektywicznymi zamierzeniami rozwojowymi.

Jak wynika z przeprowadzonego badania większość gmin boryka się z problemem zanieczyszczenia powietrza związanym z występowaniem na badanych obszarach niskiej emisji. W skali całego kraju problem zanieczyszczenia dotyczy głównie groźnego dla zdrowia stężenia pyłu zawieszonego PM10, drobniejszego pyłu PM2,5 oraz benzo(a)pirenu – których normy przekraczane są w wielu miejscowościach przez ponad 100 dni w roku. Źródłem zanieczyszczeń są głównie lokalne kotłownie węglowe i domowe piece a także emisje komunikacyjne i przemysłowe. W wielu przypadkach w domach palone są śmieci a wykorzystywane do ogrzewania piece nie spełniają standardów emisyjnych. Obecnie władze samorządowe, w ramach działań mających na celu redukcję zanieczyszczeń powietrza, mają możliwość określania, jakie paliwa stałe, a przede wszystkim, w jakiego rodzaju kotłach mogą być wykorzystywane na danym terenie. Priorytetem jest likwidacja kotłów węglowych i zastępowanie ich proekologicznymi źródłami energii, a także wprowadzanie rozwiązań komunikacyjnych, które doprowadzą do obniżenia tzw. emisji liniowej. Ponadto samorządy gminne w ramach prowadzenia programów Ograniczania Niskiej Emisji (PONE) mogą dofinansowywać inwestycje mieszkańców w zakresie likwidacji starych kotłów węglowych oraz zastępowania ich podłączeniem ich do sieci ciepłowniczej,

ogrzewaniem gazowym, olejowym lub elektrycznym lub wykorzystania alternatywnych sposobów pozyskiwania energii w postaci pomp ciepła czy kolektorów słonecznych, które stanowiłyby uzupełniające źródła pozyskiwania energii cieplnej. Mieszkańcy gmin mogą również otrzymać wsparcie finansowe na ten cel z Narodowego oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej np. z programu KAWKA. Istotne jest również przeprowadzenie modernizacji gminnej sieci ciepłowniczej, inwestycje w termomodernizację budynków oraz unowocześnienie transportu publicznego. Ponadto działania edukacyjne i informacyjne gmin stają się fundamentalne dla podnoszenia poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców, co przekłada się na realizację celu ograniczenia zanieczyszczeń powietrza i redukcję źródeł niskiej emisji. Pionierem w tych działaniach okazały się władze miasta Krakowa, które jako pierwsze w kraju wprowadziły dodatkowy system informowania o zagrożeniu zanieczyszczenia powietrza od poziomu stężenia pyłów przekraczającego $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (wg Rozporządzenia Ministra Środowiska poziom informowania społeczeństwa rozpoczyna się od $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$) [Krawczyk, 2016]. Dodatkowo władze miasta zapowiadają zamontowanie nowych stacji pomiaru zanieczyszczeń. W trend prowadzenia działań edukacyjnych wpisują się również Katowice, które jako pierwsze w Polsce opracowało i uchwaliło Plan Gospodarki Niskoemisyjnej (narzędzie planistyczne które gminy powinny posiadać jeśli chcą ubiegać się o pozyskanie środków z UE w nowej perspektywie finansowej). Prowadzone w ramach PGN działania obejmują planowanie, inwestycje, współpracę, edukację i kontrolę. W latach 2007-2014 miasto przeznaczyło prawie 139 mln zł na termomodernizację budynków użyteczności publicznej, powołało w strukturze Urzędu Miasta Referat Zarządzania Energią a dla mieszkańców przygotowano portal informacyjnoedukacyjny [Krawczyk 2016].

3. Źródła finansowania inwestycji sektora publicznego oraz główne bariery realizacji zrównoważonego rozwoju w gminach.

Współczesne samorządy stoją wobec wyzwań i decyzji związanych zarówno z koniecznością określenia dalszej, spójnej wizji swojego rozwoju, nieustannej troski o pozyskanie wystarczającej ilości środków finansowych na realizację określonych w ustawach zadań, jak i własnych projektów inwestycyjnych, które będą determinowały dalszy ich rozwój. Z punktu widzenia konkurencyjności lokalnej i regionalnej

wyodrębnia się obszary oddziaływania, które z uwagi na swoją znaczącą rolę w budowaniu atrakcyjności inwestycyjnej danej przestrzeni terytorialnej stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania ze strony władz lokalnych.

W przeprowadzonym badaniu zapytano władze samorządowe o poziom zaawansowania realizowanych zadań inwestycyjnych w gminie jak i główne źródła ich finansowania. Uzyskane wyniki wskazują na dominujące braki, zarówno planowania jak i realizacji w najbliższej przyszłości inwestycji w sektorze komunalnych usług publicznych. Jedynie 52% badanych gmin zrealizowało inwestycje w obszarze zbiorowego dostarczania wody, a planowanie inwestycji dotyczących poprawy efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii wskazało ponad 50% badanych gmin. Transport zbiorowy, utrzymanie dróg gminnych oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych to jedyne obszary w których większość gmin deklarowała, na chwilę obecną, stan inwestycji w trakcie realizacji, natomiast w pozostałych wyszczególnionych w ankiecie obszarach zdecydowana większość gmin zarówno inwestycji nie realizuje jak i nie uwzględnia ich w planach rozwoju. Inwestycje komunalne, zwłaszcza te infrastrukturalne, odgrywają znaczącą rolę w kreowaniu rozwoju gospodarczego i stymulowaniu pozostałych, już nie przez gminę prowadzonych inwestycji. Zatem polityka inwestycyjna gmin powinna opierać się na świadomym i celowym wyborze przedsięwzięć inwestycyjnych według ustalonych kryteriów oraz na odpowiednim doborze źródeł ich finansowania.

Badane gminy wskazały środki własne jako dominujące źródło finansowania dla prawie wszystkich rodzajów usług komunalnych i środowiskowych. Jak pokazuje tab. 2 ich udział kształtuje się w przedziale od 25,6% w przypadku ochrony przed hałasem do 83,8% w sektorze transportu. Jedynymi dziedzinami w których dominowały odpowiedzi, wskazujące na źródła zewnętrzne finansowania inwestycji, w postaci funduszy unijnych były: gospodarka wodno – ściekowa, gospodarka energetyczna oraz budownictwo ekologiczne. Można również zaobserwować marginalne znaczenie środków komercyjnych oraz formuły partnerstwa publiczno – prywatnego w finansowaniu tego typu inwestycji.

Wiele regionów, gmin i miast zmaga się z problemem niedoinwestowania w zakresie infrastruktury transportowej. Również istotnym problemem jest niska dostępność komunikacyjna, niedostosowanie sieci drogowej do natężenia ruchu, prowadzące do

zakłóceń płynności ruchu i stanowiące jeden z czynników ograniczających zrównoważony rozwój. Wyposażenie danego obszaru w obiekty infrastruktury społeczno – gospodarczej, zwłaszcza transportowej jest jednym z czynników i wyznaczników atrakcyjności inwestycyjnej. W przeprowadzonym badaniu jedynymi (obok odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych) inwestycjami wskazanymi przez respondentów, będącymi w trakcie realizacji są właśnie te związane z transportem i utrzymaniem dróg gminnych – aż 65% gmin wskazało je w ankiecie. Z jednej strony taki stan rzeczy wynika z wywiązywania się przez samorząd z obowiązkowych zadań narzuconych ustawowo a z drugiej jak pokazują dane, inwestycje transportowe (głównie infrastrukturalne) przyczyniają się do zwieszenia atrakcyjności inwestycyjnej regionu oraz mogą wpływać na polepszenie jakości życia mieszkańców.

Tab. 3. Główne źródła finansowania inwestycji z podziałem na obszary usług publicznych

Rodzaj/obszar usług	Środki własne	NFOŚiG W lub WFOŚi GW	Fundusze UE	Środki komercyjne	Partnerstwo publiczno - prywatne
Zbiorowe dostarczanie wody	70,2	31,0	38,8	5,8	0,8
Zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych	67,8	56,2	68,2	8,5	1,6
Kanalizacja deszczowa	58,5	24,0	32,6	3,9	0,0
Gospodarka odpadami	61,2	27,1	19,0	3,1	2,3
Ochrona powietrza	41,5	34,5	31,8	3,1	0,4
Transport, utrzymanie dróg gminnych	83,8	11,6	58,5	9,3	2,7
Ochrona i utrzymanie terenów zieleni	63,6	16,3	19,4	2,3	0,8
Budownictwo ekologiczne	20,5	14,7	27,9	3,1	2,3
Ochrona gleb, rekultywacja i rewitalizacja terenów przemysłowych	26,0	13,6	21,3	2,3	0,8
Zabezpieczenie przeciwpowodziowe	34,9	14,3	16,3	2,7	1,6
Edukacja ekologiczna	65,1	31,0	18,2	1,2	1,6
Zmiany sposobu ogrzewania / termomodernizacja	61,6	49,6	57,0	4,3	0,4
Alternatywne źródła energii	39,5	33,3	53,1	3,9	1,2
Poprawa efektywności energetycznej	51,6	38,0	56,2	3,5	1,6
Ochrona przyrody i bioróżnorodności	36,8	22,1	22,5	2,3	0,0
Ochrona przed hałasem	25,6	14,7	15,1	0,8	0,0

Kolorem szarym zaznaczono pola z najwyższym udziałem procentowym wśród wszystkich ważnych odpowiedzi

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych

Ankietowane gminy wytypowały również w trakcie badania destymulanty rozwoju, wśród których znalazły się głównie te o charakterze finansowo-ekonomicznym. Prawie 90% uznało za podstawową barierę ograniczone środki własne gminy, które mogą być przeznaczane na cele związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem a

75% respondentów uznało ugruntowane nawyki i zachowania mieszkańców za czynniki niekorzystne w realizacji strategii gmin. Co zaskakujące, pomimo różnic uwarunkowań rozwoju poszczególnych województw, wskazania badanych respondentów dotyczące czynników hamujących lokalny zrównoważony rozwój wydają się być prawie jednakowe. Według wyników przeprowadzonych badań ankietowych bariery prawno – polityczne oraz instytucjonalno – organizacyjne dominują wśród gmin wszystkich badanych województw. Natomiast w grupie mało zauważalnych przez respondentów barier pojawiły się te, które w większym stopniu dotyczą sfery technicznej niż ekonomiczno-społecznej oraz instytucjonalno-prawnej. Również analizując wyniki badań można zauważyć, iż problem bezrobocia praktycznie jest mało dostrzegalną przez gminy barierą zrównoważonego rozwoju (ogółem 14% wskazań), podobnie jak problemy związane z niską innowacyjnością lokalnego przemysłu (ogółem 20% wskazań) czy też niskim poziomem przedsiębiorczości (ogółem 18% wskazań). Problemy związane z brakiem wykształconej kadry w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju oraz z występowaniem zjawiska ubóstwa i wykluczenia z korzystania z niektórych usług środowiskowych ze względu na ograniczenia finansowe mieszkańców nie zawsze są dostrzegane na poziomie gminnym (odpowiednio 10 i 14% wskazań).

4. Wnioski

Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

1. Podstawowym problemem ekologicznym wskazywanym przez ankietowane gminy jest niska emisja z domów mieszkalnych czego konsekwencją jest zły stan powietrza występujący na całym obszarze Polski. Ponadto większość ankietowanych gmin prowadzi działania w dziedzinach określonych przez siebie jako priorytetowe, na poziomie bardzo lub średniozaawansowanym. Równocześnie niepokojącym zjawiskiem zaobserwowanym w trakcie badań jest brak prowadzenia przez władze gmin monitoringu jakości usług komunalnych.
2. Najczęściej wymienianym przez ankietowane gminy źródłem finansowania niezbędnych inwestycji w zakresie funkcjonowania analizowanych usług publicznych pozostają środki własne samorządów, pozostawiając na marginesie takie możliwości jak

finansowanie działań ze źródeł komercyjnych czy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

3. Ograniczone środki finansowe gminy stanowią podstawową barierę wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym chociaż władze gmin identyfikują zdecydowanie więcej korzyści z wdrażania zrównoważonego rozwoju niż barier. Gminy wszystkich województw w przeprowadzonym badaniu najczęściej wskazywały na poprawę jakości i warunków życia mieszkańców oraz na poprawę stanu środowiska naturalnego lub poprawę czystości i jakości powietrza jako zarówno osiąganą korzyść jak i stymulanty rozwoju. Ponadto w grupie czynników określonych przez respondentów jako szanse rozwojowe znalazły się również czynniki związane z infrastrukturą i poprawą atrakcyjności inwestycyjnej gminy.

Literatura:

Borys, T. „Zrównoważony rozwój - jak rozpoznać ład zintegrowany.” *Problemy ekorozwoju*, 2011: 75-81.

Fiedor, B., i R. Jończy. „Globalne problemy interpretacji i wdrażania koncepcji sustainable development.” W *Rozwój zrównoważony. Teoria i praktyka ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich*, redakcja: B. Fiedor i R. Jończy. Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, 2009.

Flejtarski, S., A. Panasiuk, J. Perenc, i G. Rosa. *Współczesna ekonomia usług*. Warszawa: PWN, 2012.

Kożuch, B., i A. Kożuch. *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 2011.

Krawczyk, B. „Jak samorządy ograniczają niską emisję?” *Przegląd Komunalny*, 2016.

Perło, D. „Modelowanie "zielonej gospodarki" województwa podlaskiego jako narzędzie zarządzania zrównoważonym rozwojem regionu.” *Zarządzanie i Finanse*, 2013: 207-224.

Stiglitz, J.E. *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: PWN, 2004.

Szarfenberg, R. *Standaryzacja usług społecznych*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, 2009.

Wańkowicz, W. *Wskaźniki realizacji usług publicznych*. Kraków: MSAP, 2004.

Public services in municipalities sustainable development policy - selected issues

Summary: The aim of this study is to identify the main barriers and benefits of municipalities sustainable development from authorities point of view. Moreover the paper presents the main directions and areas of public authorities actions in the field of

technical and environmental public services. The article also discusses the results of empirical research conducted in year 2015 among the municipalities of Wielkopolska, Silesia and Podlasie provinces. The main conclusion of the research is the fact that the policy effective implementation, based on the principles of sustainable development, largely depends on the awareness and involvement of local authorities. In addition, in many municipalities, economic, social and environmental development factors aren't balanced. Also programming of sustainable development and activity which should lead to improving the quality of inhabitants life often remain in the declarative sphere.

Keywords: sustainable development, public services, municipality, Poland.