

Redakcja naukowa
Józef Misala

**WSPÓŁPRACA GOSPODARCZA POLSKI
ZE WSCHODNIMI KRAJAMI SĄSIEDZKIMI
ORAZ ESTONIA, ŁOTWA I MOŁDOWĄ**



DOTYCHCZASOWY ROZWÓJ I PERSPEKTYWY



Publikacja dofinansowana ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach realizacji projektu badawczego 1 H02C 009 29 pt. „Strategia rozwoju powiązań gospodarczych Polski ze wschodnimi sąsiadami oraz Estonią, Łotwą i Mołdową do 2020 roku z uwzględnieniem możliwości rozwoju współpracy przygranicznej”

Recenzenci:

dr hab. Tomasz DOŁĘGOWSKI, prof. nadzw., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

dr hab. Jan. L. BEDNARCZYK, prof. nadzw., Politechnika Radomska

Redaktor naukowy

prof. dr hab. Józef MISALA

Skład komputerowy

Piotr Miształ, Izabela Młynarzewska

Korektor

Monika Bielawska

Projekt okładki

Robert Bondarowicz

Copyright © by Politechnika Radomska, Wydawnictwo (2008)

26-600 Radom, Malczewskiego 20A, tel. (048) 361-7033, fax (048) 361-7034

e-mail: wydawnictwo@pr.radom.pl, <http://www.pr.radom.pl>

ISBN 978-83-7351-400-3

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich

Wyd. I

ŚRODOWISKO NATURALNE W POLITYCE GOSPODARCZEJ UNII EUROPEJSKIEJ I MOŻLIWOŚCI WSPÓŁPRACY POLSKI Z KRAJAMI EUROPY WSCHODNIEJ¹

Istotnym celem Unii Europejskiej (dalej: UE) jest ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań. Tymi politykami, które określić można, jako polityki cząstkowe są: wspólna polityka handlowa, rynek wewnętrzny (zapewniający swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału), zbliżanie ustawodawstwa krajowego w celu zapewnienia funkcjonowania wspólnego rynku, polityka w dziedzinie środowiska naturalnego, wspieranie badań naukowych i rozwoju technologicznego, osiąganie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, współpraca na rzecz rozwoju.

Zadania, w ramach w/w polityk, realizowane są poprzez popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji działań gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podwyższenia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi.

Prowadzona przez UE polityka w obszarze „środowisko” ma zapewnić dużą skuteczność zarówno mechanizmów działań, jak i funkcjonujących instytucji Wspólnoty. Ich skuteczność, w osiąganiu wyznaczonych przez UE celów, oparta jest na uwzględnianiu wymogów ochrony środowiska naturalnego na wszystkich szczeblach działalności politycznej, gospodarczej i społecznej. Celem artykułu jest bliższe omówienie realizacji odpowiednich celów ze szczególnym uwzględnieniem interesów Polski i krajów sąsiedzkich.

1. Europejska polityka w obszarze „środowisko”

Unia Europejska uznaje za priorytet politykę w dziedzinie środowiska naturalnego przed działalnością polityczną, gospodarczą, społeczną i kulturową. Działania te mają być ze sobą zintegrowane, co osiągnięte będzie przez sprecyzowane cele, zadania oraz instrumenty służące ich realizacji. Tłumaczenie tekstu Komisji Wspólnot Europejskich, zawartego w dokumencie „Zrównoważona Europa dla lepszego świata (...)”, brzmi następująco [2]: *Rozwój gospodarczy, spójność społeczna, ochrona środowiska muszą iść ręką w rękę*. Głównym założeniem tej polityki jest wspieranie zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców Europy.

Skuteczność realizacji ochrony środowiska naturalnego jest możliwa po przyjęciu odpowiedniej polityki gospodarczej. Polityka gospodarcza oparta powinna być na [10], [11]:

- ścisłej koordynacji gospodarczych polityk państw członkowskich,
- rynku wewnętrznym,
- ustalaniu wspólnych celów,
- prowadzeniu otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją.

Ustalając i realizując wymienione założenia, wymogi ochrony środowiska naturalnego osiągać się powinno poprzez:

- zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego,
- ochronę zdrowia ludzkiego,
- oszczędne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych,
- promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska.

Realizacja i osiągnięcie celu ochrony środowiska opierać się więc powinna na oszczędności, działaniach zapobiegawczych, naprawianiu szkód w pierwszym rzędzie u źródła i opłatach ponoszonych przez zanieczyszczającego. Ponadto realizacja polityki ochrony środowiska ma się opierać na osiąganiu celów wyznaczonych przez akty legislacyjne. Powszechnie obowiązującym w nich nakazem jest respektowanie bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców Europy. W tym mieści się także rozwijanie infrastruktury społecznej i dbałość o zasoby naturalne wraz z bioróżnorodnością i georóżnorodnością.

Bez względu na rodzaj prowadzonej polityki przy jej opracowaniu bierze się pod uwagę czynniki, które warunkują prowadzenie racjonalnych działań. Należą do nich:

- warunki środowiska w różnych regionach Wspólnoty,
- gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości,
- zrównoważony rozwój regionów Wspólnoty.

Środowisko naturalne stanowi naczelny element programów badawczych całej UE, a przede wszystkim jego obszary priorytetowe. Dzieli się je na dwie kategorie [1]:

* Dr inż., Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Krośnie.

¹ Referat wygłoszony podczas IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Perspektywy rozwoju powiązań gospodarczych Polski ze wschodnimi krajami sąsiedzkimi oraz z Estonią, Łotwą i Mołdową” w dn. 7.XII.2007.

- zadania i obszary priorytetowe w zakresie jakości środowiska, tj. klimat, przyroda i różnorodność biologiczna, zdrowie i jakość życia,
- zadania i obszary priorytetowe w zakresie racjonalnego wykorzystania gospodarczego zasobów środowiska i odpadów.

W ramach programów badawczych prowadzi się przeglądy środowiska i inicjuje współpracę między uczestnikami działań ochrony środowiska, np. przez wymianę informacji i szkolenia.

2. Krajowe programy ochrony środowiska przed odpadami

Usprawnienie wykonywania zadań przez regiony europejskie realizowane jest w formie programów (planów/strategii) regionalnych i lokalnych. Na formę programów składa się wiele informacji niezbędnych do kontroli ich realizacji. Są to przede wszystkim: opis przedsięwzięcia, terminy realizacji, instytucja odpowiedzialna, koszty i źródło finansowania. Opracowanie ich wymaga włączenia do prac instytucji, przedsiębiorstw i społecznych przedstawicieli, reprezentantów specjalistycznych dziedzin wiedzy, nauki i techniki, właściwych ze względu na zakres i zasięg swojej działalności. Pozwala to na integrację polityki gospodarowania, planowania przestrzennego, wydawania pozwoleń, przygotowywania planów i programów gospodarczych z polityką ekonomiczną. Szczególnie jest to istotne na obszarach zarządzanych przez samorządy terytorialne. Tak rozumiana integracja jest podstawowym mechanizmem podnoszenia poziomu i poprawy jakości życia wspólnot samorządowych. Ma również wpływ na rozwijanie ich świadomości i wiedzy ekologicznej.

W 1999 r. opracowano strategię zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Strategia była efektem Rezolucji Sejmu RP i zobowiązywała Rząd do przedłożenia dokumentu określającego kierunki rozwoju kraju. Miały być one określone w sposób, który [4], [5]: (...) *łączyć będzie, w sposób harmonijny, troskę o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego narodu z postępowaniem cywilizacyjnym i ekonomicznym, będącym udziałem wszystkich grup społecznych.* Dokument ten wskazuje, że warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju Polski jest rzeczywisty, powszechny i dobrowolny trend modyfikowania konsumpcji i dostosowywania się do wymogów doktryny „zarządzania procesami produkcji przez środowisko”. W tym mieści się także szerokie wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, recykling odpadów, racjonalizacja zużycia wody i różnorodności biologicznej. Przyjęto, że „zarządzanie poprzez środowisko” powinno być realizowane poprzez politykę względem działalności produkcyjnej lub usługowej. W ramach jej polityki ma trwać ciągła kontrola i redukcja zużycia zasobów naturalnych środowiska, co z kolei ma prowadzić do systematycznej redukcji powstawania odpadów i emisji zanieczyszczeń.

Ochrona środowiska przed odpadami uznana została za specyficzną dziedzinę ochrony środowiska naturalnego. Zwrócono bowiem uwagę, że odpady zanieczyszczają wszystkie jego elementy. Zauważono także, że każde przedsięwzięcie w zakresie racjonalnego gospodarowania odpadami może przynieść wymierne korzyści materialne. Wymaga to zmniejszenia materiało- i energochłonności produkcji, wykorzystania alternatywnych źródeł energii, wyciągania wniosków z analizy pełnego „cyklu życia” produktów.

Potrzeba rozwoju „racjonalnego gospodarowania odpadami” wynika również z wciąż rosnącej ilości odpadów, w miarę wzrostu gospodarczego rozwijających się państw. Ilość odpadów rośnie w tempie porównywalnym do tempa wzrostu gospodarczego. Na przykład, w latach 1995-2003 zarówno PKB, jak i ilość odpadów komunalnych wzrosły o 19 %. Rozwinęła się już prawdziwa gospodarka odpadami. Działania w tym zakresie stały się odrębnymi sektorami gospodarczymi, odnotowującymi obroty szacowane na ponad 100 miliardów euro w UE-25 [6].

Wytyczne wykonawcze do programu polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010, precyzują przedsięwzięcia dotyczące gospodarowania odpadami, wraz z nakładami i terminami realizacji oraz możliwością wprowadzania zmian. Podzielono je na dwie grupy, w ramach których realizowane mają być konkretnie sprecyzowane zadania. Są to [8], [9]:

- a) Przedsięwzięcia pozainwestycyjne: sporządzenie wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów gospodarowania odpadami, w tym odpadami niebezpiecznymi, z ciągłą aktualizacją i sprawozdaniami z ich wykonania.
- b) Przedsięwzięcia inwestycyjne (np. budowa składowisk odpadów).

Do prac nad realizacją wymienionych zadań włączone są, właściwe ze względu na zasięg swojej działalności, odpowiednie instytucje i organizacje, tj. [7]: organy samorządu terytorialnego, samorząd gospodarczy (jeśli istnieje na terenie gminy), ekologiczne organizacje pozarządowe (obejmujące zakresem swojej działalności daną gminę), placówki badawczo - rozwojowe i naukowe.

3. Instrumenty i narzędzia w gospodarce odpadami w gminie

Zarządzanie systemem ochrony środowiska wynika z [3]:

- a) ustawowo określonych zadań dla kraju i wszystkich szczebli administracji samorządowej;
- b) zadań określonych w polityce ekologicznej państwa i w dokumentach rządowych w formie wytycznych, strategii i planów rozwoju, z którymi skoordynowane są:

- dokumenty strategiczne i sektorowe dla województwa,
- kierunki działań instytucji wojewódzkich, związków gmin oraz priorytety WFOŚiGW,
- programy działań powiatowych i gminnych szczebli administracji samorządowej.

Mając na uwadze zróżnicowanie regionów UE, pomocą w zarządzaniu środowiskiem naturalnym są zasady polityki strukturalnej: a) zasada pomocniczości, gdy cele nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwo członkowskie; b) zasada koncentracji środków finansowych na realizację priorytetowych zadań; c) zasada partnerstwa władz samorządowych, przedsiębiorców i ośrodków naukowych; d) zasada współfinansowania, czyli zapewnienie części własnych środków finansowych; e) zasada zgodności z treścią prawa UE; f) zasada planowania rozwoju gospodarczego.

Zasady polityki strukturalnej w dziedzinie środowiska naturalnego wspierane są przez instrumenty zarządzania środowiskiem. Tworzą one grupę prawno-administracyjną, ekonomiczno-rynkową, finansową, organizacyjną i marketingową oraz informacyjno-edukacyjną. I tak [17]:

- Instrumenty prawno-administracyjne wprowadzają:
 - standardy o charakterze ogólnym, m.in. przepisy dotyczące zarządzania środowiskiem, monitoringu środowiska, sprawozdawczości z ochrony środowiska,
 - standardy ochrony i jakości poszczególnych komponentów środowiska oraz kontrolę ich osiągnięcia, m.in. procedury postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów i programów, realizowanych i planowanych przedsięwzięć,
 - ograniczenia emisji.
- Instrumenty ekonomiczno-rynkowe, które wynikają z mechanizmów rynkowych pozwalających na aktywizację rynku do działań na rzecz uzyskania efektów w ochronie środowiska (wiąże się to z istotną zmianą zachowań konsumenckich, producentów i organów władzy).
- Instrumenty finansowe, które budowane są przez instytucje publiczne i prywatne oraz zasady i przepisy określające sposoby, tryb gromadzenia i przeznaczania środków pieniężnych na przedsięwzięcia proekologiczne.
- Instrumenty z zakresu organizacji, marketingu i zarządzania, mające na celu wprowadzenie systemów zarządzania środowiskiem opartych na międzynarodowych standardach.
- Instrumenty informacyjno-edukacyjne, które uznawane są za najbardziej istotne dla skutecznej realizacji założonych celów polityki ochrony środowiska. Dzieli się je na następujące grupy:
 - narzędzia dla usprawnienia współpracy i budowania partnerstwa (budowanie powiązań pomiędzy władzami samorządowymi a społeczeństwem),
 - narzędzia informacyjne, czyli powszechny dostęp do informacji o środowisku.

Celem wiodącym wykorzystania wymienionych instrumentów jest zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od krajów UE, w zakresie utrzymania standardów jakości środowiska naturalnego.

4. Możliwości współpracy z sąsiedzkimi krajami wschodnimi

Budowa struktury funkcjonalno - przestrzennej pomiędzy Polską i sąsiedzkimi krajami wschodnimi może być uznana za racjonalną i dogodną dla potrzeb obecnego i przyszłego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego. Przestrzeń przygraniczna powinna być kształtowana w sposób, który będzie zapewniać warunki dla ochrony środowiska naturalnego na całym obszarze przygranicznym. Umożliwiać również powinna wprowadzanie selektywnych zasad ekorozwoju w szczególnie cennych przyrodniczo rejonach. Przebieg korytarzy ekologicznych o znaczeniu międzynarodowym (położenie siedlisk i ostoje fauny i flory oraz ich obszarów węzłowych i biocentrów a także usankcjonowanych prawnie obszarów chronionych przyrodniczo i krajobrazowo) wymusza wspólne działania na rzecz stałej współpracy.

Przestrzeń przygraniczna wymaga tworzenia programów działań o charakterze ponadregionalnym. Zwiększenie tempa ingerencji człowieka w naturalnym środowisku wymaga, aby wspólnie negocjowane były lokalizacje inwestycji mogących znacząco oddziaływać na to środowisko. Są to projekty: polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu czy projekty strategii rozwoju regionalnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw i gmin. Celem tych projektów powinno być wykorzystanie unikalnej szansy położenia geopolitycznego dla rozwoju lokalnej gospodarki i dla przyspieszenia rozwoju społeczności lokalnych. Zachodzi bowiem współwystępowanie różnych podziałów regionalnych i lokalnych, między którymi zachodzą związki przyczynowo - skutkowe, które pozostają uniwersalne, w każdej sytuacji geograficznej i czasowej. Są to: podział administracyjny i ustawowe obowiązki (zadania, cele, uprawnienia).

Szczególną formą współpracy przygranicznej w ochronie środowiska naturalnego jest stałe monitorowanie i ocena realizacji zamierzonych celów. Przeniesienie przepisów prawnych UE do krajowego porządku prawnego daje podstawę do przygotowania ocen oddziaływania na środowisko naturalne. Zasadniczym celem tego postępowania jest określenie rodzajów i wielkości oddziaływań na środowisko, które mogą być spowodowane przez realizację inwestycji celu publicznego będących przedmiotem postępowania.

Wspólny monitoring (w połączeniu z powszechnym dostępem społeczeństwa do informacji, oraz do procesu tworzenia planów i programów działania) powoduje konieczność prowadzenia jasnego i rzetelnego harmonogramu realizacji inwestycji celu publicznego. Wymaga również gromadzenia informacji niezbędnych do udokumentowania rzeczywistych efektów i skutków ich realizacji na obszarach wrażliwych na zanieczyszczenie i degradację. Dobry system monitoringu jest podstawą właściwego systemu oceny realizacji inwestycji i planowanych przedsięwzięć - opartego na wskaźnikach (miernikach) stanu środowiska i zmianach presji na środowisko, w tym na wskaźnikach świadomości społecznej. Musi przy tym być czytelny dla społeczeństwa. Ważną rolę pełni tu administracja samorządowa. Od prawidłowego zrozumienia i stosowania, przez tę grupę zawodową, przepisów o dostępie do informacji o środowisku zależy pobudzenie, właściwe ukształtowanie i wykorzystanie wspólnot samorządowych do przewyższania trudności współpracy z sąsiadami po wschodniej stronie granicy polskiej. A konsekwencje, jakie wynikają z unijnego prawa bezpośrednio dotyczą władzy publicznej, będącej w posiadaniu informacji o środowisku i transferze zanieczyszczeń.

5. Główne problemy rozwoju współpracy przygranicznej na przykładzie Podkarpacia

Na tle diagnozy stanu zagospodarowania przestrzennego powiatów położonych w pasie przygranicznym południowej Polski, można wyróżnić pewne strategiczne problemy w ochronie środowiska naturalnego. Ich rozwiązanie wymaga współdziałania władz rejonów przygranicznych. Dotyczą bowiem każdej jednostki administracyjno - społecznej. Są to tzw. czynniki rozwoju lokalnego, czyli: rozwój i aktywizacja współpracy w sferze gospodarczej; ochrona przed zagrożeniem i racjonalne wykorzystanie przyrodniczych i kulturowych walorów i zasobów środowiska; rozwój funkcji rekreacyjnych, turystycznych i uzdrowiskowych; poprawa warunków transportu osób i towarów, w tym sprawne funkcjonowanie transportu służącego regionalnej współpracy w zakresie wymiany usług; niedostateczna liczba międzygminnych struktur organizacyjnych; ukształtowanie i dostępność miejsc zamieszkania lokalnej społeczności; poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną miejscowości; tempo wdrażania nowych technologii i innowacji. Zauważyć bowiem należy, że wiele nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych powstało w małych zakładach, laboratoriach czy inkubatorach przedsiębiorczości małych samorządów europejskich, skąd rozpoczął się proces ich dyfuzji do innych części kraju, a nawet na rynek światowy. Znaczenia nabierają więc wszelkie działania administracyjne władz regionów przygranicznych, którym podlegają podmioty korzystające ze środowiska naturalnego. Ich rola w rozwoju przedsiębiorczości regionalnej i lokalnej, oraz współpracy przygranicznej, przekształcić się powinna w funkcję doradczą - negocjacyjną - egzekucyjną, a dodatkowym celem powinno być monitorowanie wdrażania zasad ekorozwoju.

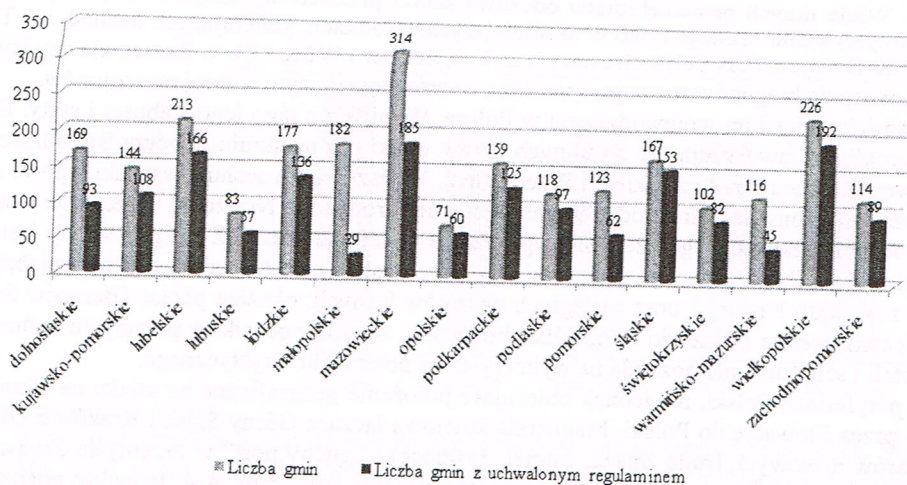
Rozwiązanie tych problemów będzie wymagać przełamywania występujących w tym przedmiocie barier. W partnerstwie przygranicznym zaliczyć do nich można: odmiennosć systemów gospodarczych (niski potencjał gospodarczy), tempo transformacji i kompetencji władz lokalnych (brak wykwalifikowanej kadry administracyjnej); zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno - gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego, w tym brak wolnych terenów uzbrojonych; zdewastowane środowisko naturalne; zróżnicowanie dostępności komunikacyjnej; lokalizacja obiektów uciążliwych dla środowiska; brak wiedzy i doświadczenia w prowadzeniu negocjacji społecznych.

W dziedzinie ochrony środowiska w/w problemy łączy: zróżnicowanie infrastruktury technicznej komunalnej i jej dostępność a także racjonalne zarządzanie sektorem odpadów. Są to zagadnienia oparte, zgodnie z europejskimi normami, na zadaniach: zapobiegania powstawaniu odpadów, zmniejszania ich ilości, odzysku i recyklingu odpadów oraz usuwania i unieszkodliwiania ich pozostałości.

Przeniesienie zaleceń prawnych UE z dziedziny środowiska naturalnego na grunt krajowy ma wielorakie skutki. Ogrom bieżących obowiązków, jakie nałożono na krajowe samorządy, a także stosunkowo krótki okres ich działalności i nie najlepsza ich sytuacja finansowa sprawiają, że zagadnienia rozwoju systemu gospodarki odpadami, pomimo ich wielkiej wagi dla rozwoju lokalnego, nie uzyskują należytego miejsca w działalności struktur samorządowych (bez względu na sytuację ekonomiczną). Jak wynika z treści rys. 1. spośród 2478 gmin w Polsce 68 % gmin uchwaliło regulamin utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy. Z kolei rys. 2. wskazuje, że tylko 38 % gmin określiło wymagania dla przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

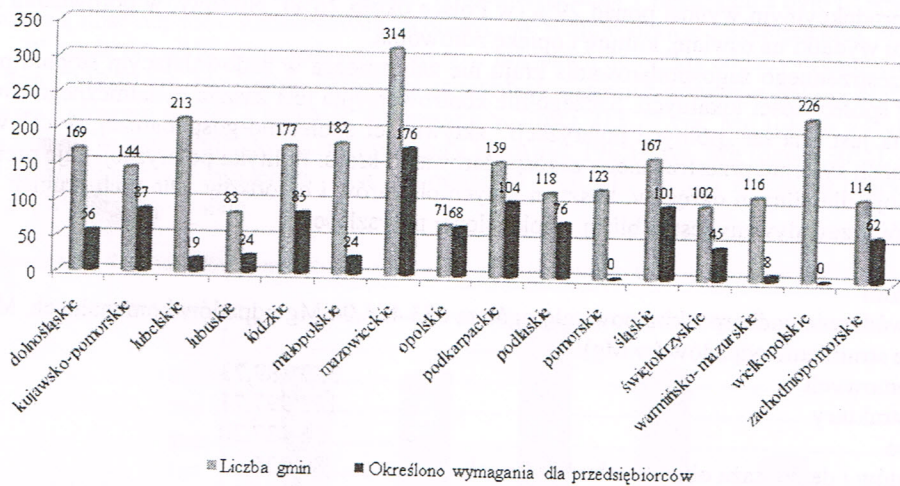
Rola struktur samorządowych, którym podlegają podmioty korzystające ze środowiska naturalnego, jest szczególnie znacząca dla rozwoju lokalnego w Polsce. Ważne jest również ciągle podkreślanie potrzeby ochrony środowiska przed odpadami. Szczególnie, gdy celem jest osiągnięcie wyższego poziomu ekorozwoju obszarów przygranicznych i poprawa warunków życia społeczności samorządowych. Wydaje się, że podstawowym czynnikiem rozwoju regionalnej i lokalnej gospodarki odpadami nie są ani zasoby ten rozwój umożliwiające ani potrzeby określające cele i kierunki, a tak potrzebna dla tej kategorii rozwoju społeczno-gospodarczego aktywność społeczności lokalnych. Aktywność tę należy pobudzić, właściwie ukształtować i wykorzystać do poszukiwania i przekraczania barier administracyjnych. Pobudzenie aktywności społecznej jest jednym z ogniw, które łączy władze krajowe, władze samorządowe i władze obszarów po wschodniej granicy Polski, w celu przygotowania i realizacji projektów ochrony środowiska naturalnego.

Rysunek 1. Liczba gmin w Polsce, które posiadają uchwalone regulaminy utrzymania czystości i porządku na obszarze gminy, stan na 30 kwietnia 2007 r.



Źródło: opracowanie własne

Rysunek 2. Liczba gmin w Polsce, w których określono wymagania dla przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, stan na 30 kwietnia 2007 r.



Źródło: opracowanie własne

6. Organizacja społeczna, administracyjna i gospodarcza Podkarpacia w obszarze ochrony środowiska przed odpadami

Badania podstaw teoretyczno - metodologicznych zarządzania gospodarką odpadami przeprowadzono w gminach województwa podkarpackiego, w latach 2003-2005. Były to warunki zaawansowanych przekształceń społecznych i gospodarczych, po uwzględnieniu bogatych doświadczeń krajów Unii Europejskiej. W wyniku badań uzyskano i przetworzono 141 170 danych. Uzyskane informacje ujęte zostały w 13 kierunkach badawczych: selektywna zbiórka odpadów, odzyskiwanie odpadów, pojemniki na odpady, ochrona środowiska naturalnego, współpraca urzędników z lokalną społecznością, dokumentacja procesu zarządzania odpadami w gminie, tworzenie składowisk odpadów, ich funkcjonowanie, lokalizacja i kontrola, koszty składowania odpadów, świadomość ekologiczna wspólnot samorządowych, przygotowanie do kierowania polityką odpadową w gminie. Największym problemem było i jest stwierdzenie, które wątki tej wieloaspektowej analizy, z uwzględnieniem zagadnień zawartych w [12-16], są najbardziej obrazowym przedstawieniem sytuacji społeczno-gospodarczej w gminach.

6.1. Zróżnicowanie przestrzenne

Województwo podkarpackie jest jednym z najbardziej malowniczych i zarazem najbiedniejszych województw w Polsce. Próby poprawy tej trudnej sytuacji, uwarunkowanej przez naturę i historię, podejmowano przed wojną tworząc Centralny Okręg Przemysłowy, a w Polsce Ludowej - po odkryciu złóż siarki rodzimej - rozbudowując Tarnobrzeski Okręg Siarkowy i wzmacniając elementy służące produkcji sprzętu wojskowego. W międzyczasie kooperacja militarna w ramach Układu Warszawskiego upadła, a zakłady metalurgiczne i

lotnicze w Stalowej Woli, Rzeszowie i Mielcu oraz górnicze i chemiczne okolice Tarnobrzega są ogniskami bezrobocia strukturalnego. Wiele innych przedsiębiorstw odczuwa skutki przebudowy gospodarczej kraju. Pojawiają się koncepcje podtrzymywania rozwoju tylko w najsilniejszych ośrodkach, generujących dochód, jak TC Dębica, Stomil Sanok, WSK Gorzyce, ICN Polfa, Browary Van Pur, Zelmer i WSK PZL w Rzeszowie czy Huty Szkła w Krośnie. Jest to koncepcja biegunów rozwoju, sprzeczna ze zrównoważonym rozwojem regionów.

Podkarpacie jest najbardziej wiejskim województwem w Polsce. Wynikają z tego jego słabości i atuty. Dobre gleby i sprzyjający agroklimat faworyzują dla wydajnych upraw wąski pas na skraju Pogórza Beskidzkiego między Dębicą i Strzyżowem a Łańcutem, Leżajskiem i Przemyślem. Wyższe partie cechują warunki typowe dla obszarów górskich, a obszar położony na północ od tego pasa jest mało urodzajny. Niższe od przeciętnych są w tym województwie dochody mieszkańców, gorsze jest wyposażenie w infrastrukturę. Z drugiej strony jest to jeden z najczystszych regionów w Polsce, nie obciążony emisjami przemysłowymi. Atutem są piękne krajobrazy Bieszczad, doliny Wiaru i Beskidu Niskiego oraz rozległych obszarów leśnych, okazałe pałace (Baranów Sandomierski, Łańcut, Krasiczyn), piękne cerkwie i kościoły drewniane, zabytki początków przemysłu naftowego. Jednakże niedobór hoteli i schronisk nie pozwala na wykorzystanie potencjału turystycznego.

Podkarpacie leży na peryferiach Polski, ma jednak obiecujące położenie geograficzne na szlaku na Ukrainę oraz z Węgier i Rumunii przez Słowację do Polski. Magistrala kolejowa łącząca Górny Śląsk i Kraków z Ukrainą ułatwia dostawy towarów masowych (ruda żelaza, węgiel, żywność) a „suchy port” w Przemyślu-Żurawicy przeładunek na wagony o innym rozstawie osi. Postępują prace nad budową autostrady A-4. Jednakże pozostałe linie komunikacyjne i połączenia lotnicze są niedorozwinięte. Dobrze rozwinięta jest natomiast sieć magistralnych rurociągów gazu ziemnego i sieć przesyłowa energii elektrycznej.

Region wyróżnia się najwyższym w kraju przyrostem naturalnym i młodym wiekiem społeczeństwa. Udział młodzieży w wieku przedprodukcyjnym wynosi ponad 29% (w Polsce około 26%). Niestety, w porównaniu ze średnią krajową niższe są tu wydatki na oświatę, kulturę i opiekę zdrowotną.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nie zabezpiecza w zadowalającym stopniu potrzeb, aspiracji i interesów społeczności lokalnych. Szczególnie kontrowersyjna jest zasada dynamicznego równoważenia rozwoju. Oparta jest ona na „polityce polaryzacji” aktywności społeczno-gospodarczej, w celowo wybranych węzłach i pasmach systemu przestrzennego zagospodarowania kraju. Polityka polaryzacji daje preferencje intensywnego rozwoju dla silnych okręgów, kosztem innych obszarów i ośrodków. Dla tych drugich likwidacja zacofania i rozwój przewidywany jest w bliżej nieokreślonej przyszłości.

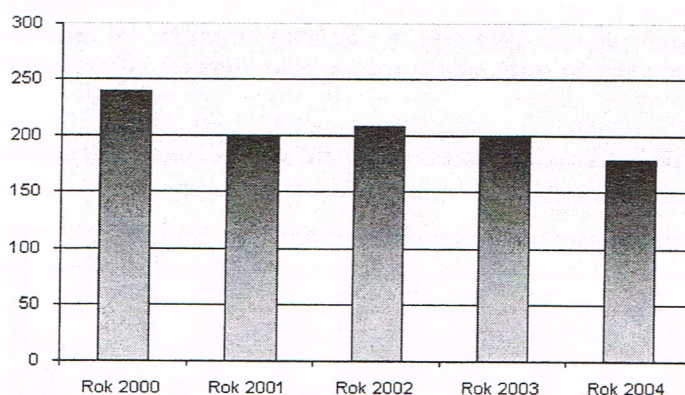
6.2. Gospodarka odpadami

W roku 2001 w województwie podkarpackim powstało ogółem 653 466,04 Mg odpadów komunalnych. Masa ta obejmuje następujące strumienie odpadów (w Mg):

• z gospodarstw domowych	339 889,73
• z obiektów infrastruktury	152 997,71
• wielkogabarytowe	36 137,20
• z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych	89 925,31
• z ogrodów i parków	16 694,97
• z oczyszczania ulic i placów	13 078,53
• niebezpieczne, wchodzące w strumień odpadów komunalnych	4 742,59

Z tej masy odpadów zebrano około 423 915,7 Mg odpadów komunalnych, czyli około 65 % szacunkowej masy odpadów komunalnych wytworzonych. Stanowi to około 3,8 % ilości odpadów komunalnych wytworzonych w Polsce. Średnio na jednego mieszkańca Podkarpacia przypada 201,5 kg odpadów. Zauważyć również należy, że niezbrany jest los 229 938,3 Mg wytworzonych odpadów komunalnych. Fluktuację strumienia odpadów komunalnych, przypadających na 1 mieszkańca i zebranych przez zakłady oczyszczania w Województwie Podkarpackim, przedstawia rys. 3.

Rysunek 3. Odpady komunalne zebrane w ciągu roku, przez zakłady oczyszczania w Województwie Podkarpackim, w kg na 1 mieszkańca



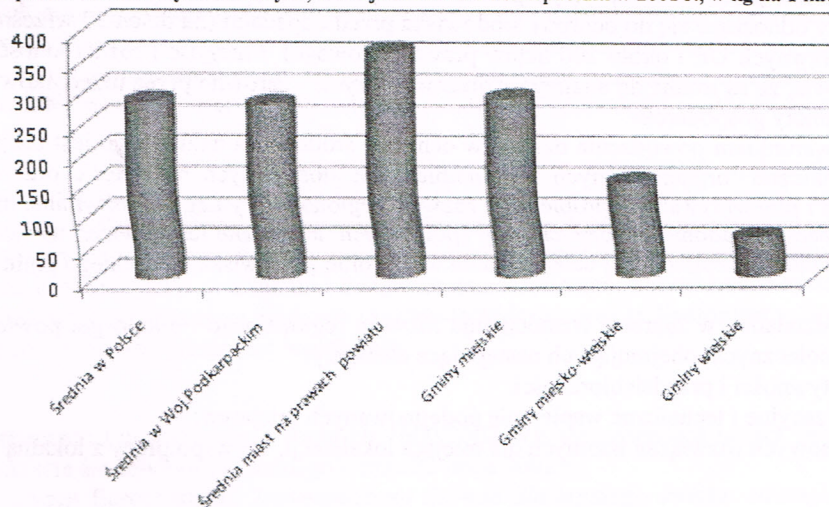
Źródło: opracowanie własne

Większość odpadów komunalnych Podkarpacia powstaje na terenach miejskich. Stanowią one około 383,38 tys. Mg, czyli około 58,73% ogólnej masy odpadów komunalnych. Najwięcej odpadów w przeliczeniu na 1 mieszkańca, średnio około 368 kg/rok, zebrano w miastach na prawach powiatu: Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg.

Znacznie mniej odpadów zebrano w gminach typowo wiejskich. Wytworzona została tam masa odpadów w ilości około 270 tys. Mg (41,27% ogółu). W przeliczeniu na 1 mieszkańca było to średnio około 67 kg/rok. Szacunkową ilość odpadów komunalnych, zebranych w Województwie Podkarpackim, przedstawiono na rys. 4.

W masie odpadów komunalnych z terenów miejskich dominują odpady organiczne pochodzenia roślinnego, w ilości 209,23 tys. Mg (około 32%), zaś na terenach wiejskich dominuje frakcja drobna (poniżej 10 mm), którą stanowi głównie popiół z palenisk domowych w ilości 215,77 tys. Mg (około 33%) oraz odpady budowlane. Dominantę w masie odpadów z infrastruktury biurowej, 196,16 tys. Mg (około 30%), stanowi papier i tworzywa sztuczne. Powyższe potwierdza, że skład odpadów i ich właściwości zależą od charakteru środowiska kulturowego, w którym powstają.

Rysunek 4. Ilość odpadów komunalnych zebranych, w Województwie Podkarpackim w 2001 r., w kg na 1 mieszkańca



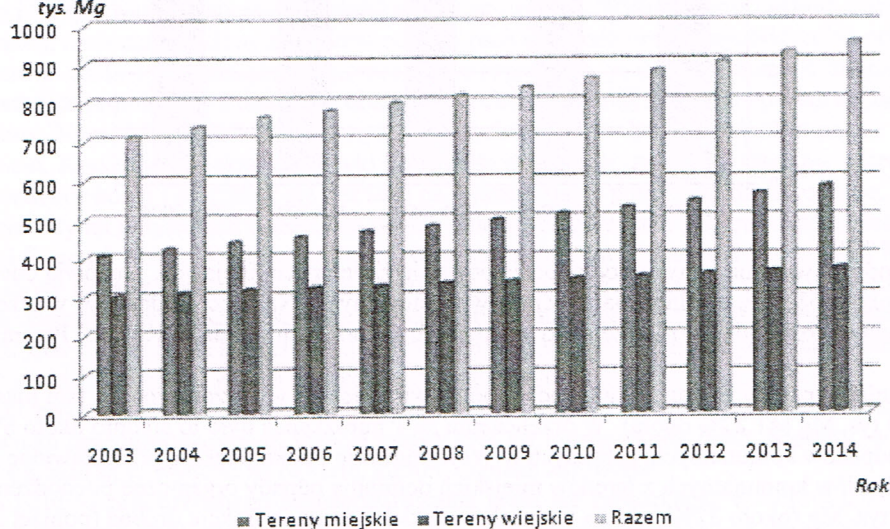
Źródło: opracowanie własne

Odpady niebezpieczne powstające w gospodarstwach domowych kierowane są wraz ze strumieniem odpadów komunalnych na składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Łącznie stanowią one 4736,39 Mg/rok odpadów w strumieniu odpadów komunalnych. Przede wszystkim są to następujące rodzaje odpadów (%/rok): rozpuszczalniki 3%, kwasy i alkalia 1%, odczynniki fotograficzne 2%, środki ochrony roślin 5%, lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć 5%, urządzenia zawierające freony 5%, oleje i tłuszcze 10%, farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszczka i żywice zawierające substancje niebezpieczne – łącznie 35%, detergenty zawierające substancje niebezpieczne – 5%, leki cytotoksyczne i cytostatyczne 4%, baterie i akumulatory ołowiowe 12%, zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione 10%, drewno zawierające substancje niebezpieczne 5%.

6.3. Prognoza zmian w sektorze odpadów

Prognozę zmian dla sektora odpadów komunalnych przyjęto dla optymistycznego wariantu rozwoju długookresowego, czyli na 12 lat, tj. do roku 2014 - rys. 5. Celem tego wariantu jest zminimalizowanie ilości wytworzonych odpadów w sektorze komunalnym oraz wdrożenie nowoczesnych systemów ich odzysku i unieszkodliwiania.

Rysunek 5. Prognoza ilości odpadów komunalnych na lata 2003-2014, wytworzonych w województwie podkarpackim tys. Mg



Źródło: opracowanie własne

7. Wnioski

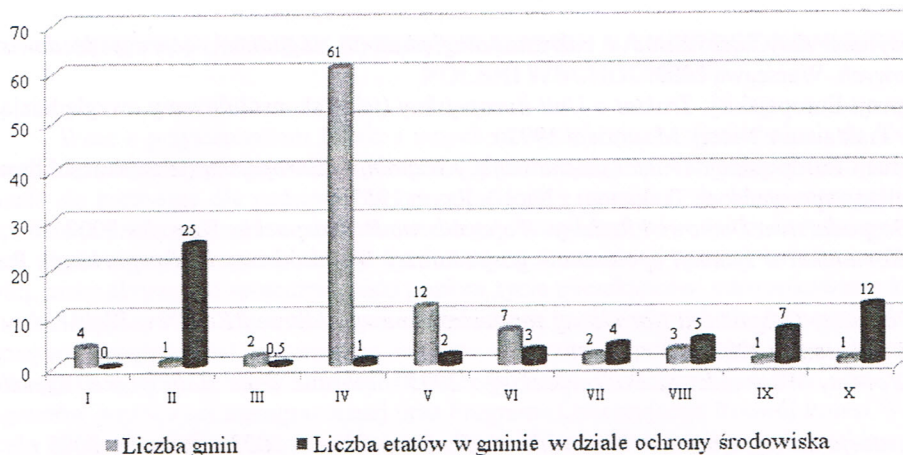
Działania zmierzające do zapobiegania przekroczeniom standardów jakości środowiska wymagają gromadzenia wielu informacji o charakterze społecznym, kulturowym, gospodarczym, ekonomicznym i naukowo - technicznym. Ich przełożenie na język prawa owocuje znaczną różnorodnością aktów prawnych, które zawierają elementy odnoszące się do ochrony środowiska przed odpadami (na dzień 30 września 2007 r. było około 80 aktów prawnych UE i około 200 aktów prawa krajowego). Mnogość i różnorodność tematyczna tych dokumentów sprawia, że są trudne do analizy i wdrażania w życie - zarówno przez urzędników w gminach, jak i przez lokalne podmioty gospodarcze.

Niezbędnym warunkiem powodzenia działań w ochronie środowiska naturalnego jest znajomość rozwiązań gospodarczo - techniczno - organizacyjnych i ekonomicznych stosowanych na świecie oraz dostęp do pełnej wiedzy o obecnych i przewidywanych problemach rozwoju regionów. Wymaga to rozwijania metodologii badań nad stanem i zmianami świadomości różnych grup społecznych. konieczne jest również wzmocnienie osobowości administracji samorządowej realizującej cele i zadania w ochronie środowiska naturalnego gmin, co ilustruje rysunek 6.

Podejmowane działania, w zakresie wzmocnienia rozwoju regionalnego i lokalnego, powinny uwzględnić grupę czynników społecznych, obejmujących następujące elementy:

- inicjowanie aktywności i przedsiębiorczości,
- prawne, organizacyjne i techniczne wspieranie podejmowanych inicjatyw,
- poszukiwanie nowych rozwiązań istotnych dla miejsca lokalizacji, we współpracy z lokalną społecznością

Rysunek 6. Liczba etatów w działach ochrony środowiska urzędów gmin województwa podkarpackiego, stan na 31 grudnia 1995



Źródło: opracowanie własne, [3].

Budowa systemu zarządzania środowiskowego, w sektorze gospodarki odpadami, w regionalnych i lokalnych strukturach, powinna być realizowana następującymi działaniami:

- wyodrębnieniem jednostek gospodarki odpadami, które będą prowadzić planowanie, organizację, motywowanie społeczności, kontrolowanie i inicjowanie zmian systemu,
- współpraca ze społecznością lokalną: pobudzeniem jej aspiracji do przyjaznego środowiska zarządzania odpadami, przełamywaniem stereotypów postępowania z nimi - wprowadzaniem nowych technologii, tworzeniem pozytywnych więzi emocjonalnych „urzędnik - obywatel”,
- wyeliminowaniem apatii i obojętności tych grup społecznych, które nie dostrzegają istoty podejmowanych zadań i stwarzają zagrożenia dla harmonijnego rozwoju;
- wyeliminowaniem zagrożeń wynikających z małej skuteczności władz (dot. planów, programów, strategii i innych podejmowanych inicjatyw, które powinny sięgać poza czas trwania ich kadencji).

Kolejnym koniecznym krokiem jest formułowanie polityki ekologicznej, w celu zidentyfikowania problemów ekologicznych oraz określenia wpływu obecnej i planowanej działalności na środowisko. Umożliwia ona określenie priorytetów mierzalnych celów, korygowanie działań i stałe dostosowywanie się do zmian otoczenia. Tak rozumiane planowanie działań rozwoju regionalnego i lokalnego pozwala na minimalizację wpływu tego rozwoju na środowisko naturalne, oraz na prowadzenie racjonalnej gospodarki zasobami środowiska naturalnego.

Integracja polityki rozwojowej, gospodarczej i społecznej przez zarządzanie środowiskiem powinna być prowadzona na poziomie polityki regionalnej i lokalnej. Oznacza to włączenie do systemu zarządzania wszystkich obszarów istotnych dla rejonów przygranicznych. Strategiczne dziedziny współpracy międzynarodowej są następujące: prawo unijne i krajowe, systemy informacji przestrzennej, wzmocnienia instytucjonalne, mechanizmy finansowania, bazy danych o uwalnianiu i transferze zanieczyszczeń, indywidualne systemy rozwoju lokalnych struktur samorządowych, badania naukowe i postęp techniczny oraz technologiczny, wymiana informacji i wiedzy między partnerami przygranicznej współpracy.

Bibliografia

- 1) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1600/2002/WE ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego z dnia 22 lipca 2002 r.
- 2) Komisja Wspólnot Europejskich: *Zrównoważona Europa dla lepszego świata: strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*. Propozycja Komisji dla Rady Europejskiej w Gotenburgu. Bruksela 2001.
- 3) Lipińska E.J.: *Gospodarka odpadami w gminie w świetle standardów europejskich*. Akademia Górniczo-Hutnicza im. St. Staszica w Krakowie, WGGiIŚ. Kraków 2006.
- 4) Ministerstwo Środowiska: *Narodowa Strategia Edukacji Ekologicznej. Przez edukację do zrównoważonego rozwoju*. Warszawa 1999 r.
- 5) Ministerstwo Środowiska: *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku*. Wytyczne dla resortów opracowujących strategię sektorowe. Warszawa 1999.
- 6) Nowa strategia w sprawie odpadów. Tworzenie z Europy społeczeństwa recyklingu. IP/05/1673. Bruksela 2005.
- 7) Rada Ministrów: *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektyw na lata 2007-2010*. Warszawa 2002 r.

- 8) Rada Ministrów: *Program wykonawczy do II polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010*. Warszawa 2002.
- 9) Rada Ministrów: *Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych*. Warszawa 2002.
- 10) Urząd Komitetu Integracji Europejskiej: *Traktat o Unii Europejskiej* (tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei). Maastricht 1992 r.
- 11) Urząd Komitetu Integracji Europejskiej: *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei). Rzym 1957 r.
- 12) Urząd Statystyczny: *Gospodarstwa Domowe i Rodziny. Województwo Podkarpackie*. Rzeszów 2002.
- 13) Urząd Statystyczny: *Komunikat o sytuacji społeczno - gospodarczej Województwa Podkarpackiego*. Rzeszów 2004.
- 14) Urząd Statystyczny: *Podmioty Gospodarki Narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON w Województwie Podkarpackim w 2003 r.* Rzeszów 2003.
- 15) Urząd Statystyczny: *Powiaty Województwa Podkarpackiego 2003 - wybrane dane statystyczne*. Rzeszów 2003.
- 16) Urząd statystyczny: *Sytuacja demograficzna w Województwie Podkarpackim w 2003 r.* Rzeszów 2003 r.
- 17) Zarząd Województwa Podkarpackiego: *Program ochrony środowiska dla Województwa Podkarpackiego*. Rzeszów 2003.