

Lukasz Popławski

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

ZNACZENIE WYBRANYCH INSTRUMENTÓW EKONOMICZNYCH W ROZWOJU GMIN NA OBSZARACH CHRONIONYCH W WOJEWÓDZTWIE ŚWIĘTOKRZYSKIM

THE POSSIBILITY OF SELECTED ECONOMIC INSTRUMENT USE FOR THE PROTECTED AREA DEVELOPMENT IN SWIETOKRZYSKIE VOIVODESHIP

Słowa kluczowe: rozwój, obszary chronione, instrumenty, województwo świętokrzyskie

Key words: development, protected area, economic instruments, Swietokrzyskie voivodeship

Abstrakt. Celem badań było przedstawienie opinii mieszkańców woj. świętokrzyskiego na temat wybranych instrumentów ekonomicznych, które mogą się przyczynić do trwałego rozwoju gospodarczego przy uwzględnieniu ochrony bioróżnorodności. Problemy ochrony środowiska na obszarach chronionych podlegają ciągłej dyskusji, zwłaszcza w kontekście rozwoju tych terenów z zachowaniem środowiska naturalnego. Ważne dla zachowania środowiska naturalnego oraz rozwoju na obszarach chronionych jest zaproponowanie instrumentów ekonomicznych dla utrzymania odpowiedniej relacji człowiek i gospodarka a środowisko przyrodnicze tak, aby pogodzić rozwój z ochroną. Przedstawiono opinie mieszkańców woj. świętokrzyskiego w zakresie możliwych instrumentów wsparcia rozwoju na obszarach chronionych przy uwzględnieniu ochrony bioróżnorodności w aspekcie rozwoju lokalnego.

Wstęp

W Polsce zgodnie z Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody* (Dz.U. 04.92.880 art. 6.1), do najważniejszych form ochrony przyrody należą: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu oraz obszary „Natura 2000”. Równocześnie w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami mogą być wyznaczane przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony.

Przestrzenne formy ochrony przyrody i krajobrazu obejmują 33,1% powierzchni kraju. Istotę problemu stanowi zakres oraz formy wsparcia rozwoju tych terenów przy zachowaniu równowagi w środowisku przyrodniczym. Celem opracowania było przedstawienie opinii mieszkańców woj. świętokrzyskiego na temat wybranych instrumentów ekonomicznych, które mogą się przyczynić do trwałego rozwoju gospodarczego przy uwzględnieniu ochrony bioróżnorodności.

Material i metodyka badań

Badania mające na celu określenie podstaw dla kierunków rozwoju obszarów chronionych w województwie świętokrzyskim są prowadzone przez autora od 1998 r. Wyniki zaprezentowane obejmowały badania wykonane od maja 2004 r. do listopada 2006 r. Dotyczą m.in. rozpoznania czynników wpływających na wielofunkcyjny ekorozwój obszarów chronionych. W ramach tych prac wykonano badania ankietowe w 44 gminach o przewadze obszarów chronionych, a także w gminie Iwaniska o 48-proc. powierzchni tych terenów. Celem tych badań było uzyskanie opinii na temat potencjału gospodarczego tego obszaru i wpływu zrównoważonego rozwoju na życie ich mieszkańców. Dane statystyczne oraz inne materiały uzyskane z gminy stanowiły element uzupełniający szerszych badań. Uwzględnione jednostki stanowiły 61% gmin wiejskich w województwie świętokrzyskim i 90% jednostek wiejskich o przewadze w ich powierzchni obszarów chronionych. Szczegółowy zakres tych badań i ich wyniki zaprezentowano w publikacji Popławskiego [2009].

Działania na rzecz ochrony przyrody a rozwój lokalny

W Polsce obszary chronione obejmują 33,1% powierzchni kraju, przy czym ich obszar jest zróżnicowany w poszczególnych regionach. Największy ich udział odnotowano się w województwie świętokrzyskim, bo 66%, a najmniejszy w województwie łódzkim. W Polsce jest 21% powierzchni objętej siecią

„Natura 2000”. Obszary te wraz z parkami narodowymi i rezerwatami przyrody wykluczają w praktyce rozwój działalności gospodarczej. Szacunkowo można liczyć, że dotyczy to 27% powierzchni kraju.

W ostatnich latach następuje wzrost powierzchni tych obszarów na terenie Polski, gdyż w 1980 r. wynosił 3,5%, a w 1999 r. już 33,1%. Podstawowym celem ochrony tych terenów jest utrzymanie naturalnych procesów przyrodniczych, stabilności ekosystemów, a w szczególności zachowanie bioróżnorodności. Trwały i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich jest jednym z najważniejszych koncepcji rozwoju UE. Sama definicja zrównoważonego i trwałego rozwoju była wielokrotnie dyskutowana w literaturze, a szczegółowo jest omówiona u Piontek [2002] oraz Dobrzańskiej [2007].

Wraz ze zmniejszeniem stopnia bioróżnorodności wprowadzono w Unii Europejskiej ustawodawstwo wspierające programy ochrony środowiska w rolnictwie. Programy rolnośrodowiskowe w Unii Europejskiej obowiązują od 1993 r. w ramach drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i stanowią instrument wielofunkcyjnego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich o charakterze wybitnie proekologicznym. Ten instrument był w literaturze przedmiotu wielokrotnie przedstawiany i dotyczy głównie rolników, natomiast obszary chronione zamieszkują nie tylko rolnicy.

W założeniach rozwoju regionalnego obszarów o istotnych wartościach przyrodniczych wyróżnia się następujące kierunki: produkcja zdrowej żywności, roślin leczniczych oraz miodu i surowców pszczelich dla kraju i na eksport, rozwój lecznictwa, a także turystyki i rekreacji [Prandecka 1994]. Te założenia również odnoszą się do rozwoju lokalnego, za który odpowiada samorząd. Narzucone włączenie w obszar sieci „Natura 2000” oraz utrzymanie we właściwym stanie siedlisk i miejsc lęgowych ptaków jest i będzie głównym powodem konfliktów między samorządami, mieszkańcami i instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę środowiska. Mieszkańcy tych obszarów, mimo że mają dobra służące obecnym pokoleniom, nie otrzymują zapłaty za utrzymanie (zachowanie siedlisk i miejsc lęgowych), a wręcz ponoszą straty, np. spada wartość ziemi poddanej ochronie. Problem ten będzie narastał mimo bardzo mocnego akcentowania tej kwestii przez nową WPR 2014-2020. Mieszkańcy, którzy nie są rolnikami nie korzystają z rekompensat, jednak za ograniczenie własności będą domagać się odszkodowań na arenie międzynarodowej. Z tym faktem, z punktu widzenia finansów publicznych państwa, wiąże się dwa zagrożenia:

- kary wymierzane przez Unię Europejską za brak lub niewłaściwe utrzymanie obszarów „Natura 2000”,
- odszkodowania w sądach polskich i zagranicznych za brak rekompensat za ww. powodu, tj.: za brak instrumentów ekonomicznych sprzyjających ochronie i posiadaniu dóbr publicznych o charakterze środowiskowym lub to rekompensujących, oraz ograniczenie możliwości rozwojowych osób będących właścicielami ziemi na tych obszarach.

Obecnie przez ograniczenia związane z unijnymi dyrektywami w zakresie wsparcia oraz ochrony konkurencji można stosować jedynie instrumenty związane z polityką fiskalną, czyli subwencje i podatki. Pomysł subwencji środowiskowych dla gmin na obszarach „Natura 2000” jest ze względu na deficyt i dług publiczny jest mało realny do spełnienia – raczej należy poszukiwać rozwiązań związanych z podatkami i opłatami na poziomie lokalnym, tak jak to jest w przypadku podatku leśnego za lasy w parkach krajobrazowych. Ulgi i zwolnienia podatkowe miałyby dwa ważne zadania do spełnienia z punktu widzenia rozwoju: 1) rekompensaty 2) aktywizacja mieszkańców w przyjaznych dla środowiska branżach [Popławski 2010].

Zagadnienia wsparcia obszarów chronionych dotyczą obecnie głównie rolnictwa, a powinny również dotyczyć poprawy sanitacji gospodarstw i wsi, wprowadzenia systemu ekologizacji ekonomicznego otoczenia gospodarstw rolnych, rozwoju rzemiosła, zwiększenia powierzchni upraw i działań w zakresie proekologicznej energetyki. Oznacza to, że strategia ekologizacji sektora rolniczego oraz jego otoczenia winna być uwzględniana nie tylko w odniesieniu do rolnictwa, ale także do rozwoju innych działalności pozarolniczych podejmowanych na obszarach wiejskich. Wprowadzenie wymogów polityki ekologicznej do polityki rolnej sprzyjać powinno uruchomieniu stosowanych bodźców prawnych, ekologicznych i organizacyjnych, a zwłaszcza finansowych. Należy także nadmienić, że polityka regionalna powinna być spójna z WPR.

Wybrane problemy rozwoju obszarów wiejskich

Obszary chronione w większości położone są na obszarach wiejskich, tak więc można stwierdzić, że podstawowe problemy niewynikające z regulacji prawnych w zakresie ochrony przyrody odnoszą się do obszarów wiejskich. Tereny te większości krajów europejskich przeżywają obecnie głęboki kryzys, w wielu wymiarach, a zwłaszcza w zakresie wyludniania się terenów wiejskich. Dominująca przez lata polityka uprzemysłowienia i wspierania zacofanych i słabszych w rozwoju obszarów – to tylko niektóre procesy prowadzące w efekcie do zróżnicowania gospodarczego terenów wiejskich. Obszary wiejskie w Polsce wykazują znaczne zróżnicowanie przestrzenne pod względem stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego, występujących struktur gospodarczych, sieci osadniczej oraz nasycenia infrastrukturą. Obok obszarów relatywnie zamożnych, dobrze rozwiniętych, występują takie, które w skali kraju określić można jako

obszary mające duże problemy rozwojowe. Są to głównie tereny wschodniej Polski, ale również obszary peryferyjne największych polskich województw, np. dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, a nawet mazowieckiego [Popławski 2011].

Obecnie największym zagrożeniem wynikającym z polaryzacji rozwoju w regionie jest przegrywanie słabszej części regionu w konkurencji o rynki zbytu z bardziej wydajnym i lepiej zorganizowanym centrum (rdzeniem, ośrodkiem wzrostu). Otrzymywany efekt synergii wraz z szybszym rozwojem przemysłu (sektora) skoncentrowanego w ośrodku regionalnym powoduje ponadto odpływ najwyższej wykwalifikowanych kadr i zasobów kapitałowych z regionu do tego ośrodka. W konsekwencji pogłębia się proces koncentracji i specjalizacji tej produkcji w regionach o najkorzystniejszych warunkach naturalnych i społeczno-ekonomicznych, przy uwzględnieniu potrzeb często odległych zagranicznych rynków zbytu. Nasila się również koncentracja nakładów na terenach dających największe efekty, a problematyczne obszary problemowe są marginalizowane. Coraz częściej zdarza się, że mniej urodzajne tereny są opuszczane przez rolnictwo i mieszkańców (wyludnianie się wsi) ze szkodą dla środowiska i mieszkańców.

W literaturze przedmiotu jedną z najważniejszych kwestii, poruszaną przez wielu badaczy, jest finansowanie rozwoju tam, gdzie istnieje konieczność pozyskiwania środków. Ten fakt powoduje, że potrzebna jest aktywizacja gospodarcza i społeczna wsi. Najważniejsze źródła tej dynamiki i postępu wynikają z posiadanych zasobów, a w szczególności przez kapitał społeczny i ludzki, który decyduje o umiejętności pozyskiwania środków i wykorzystywania instrumentów w rozwoju.

Rola czynników ekonomicznych w rozwoju lokalnym

Rozwój lokalny zależy od wielu czynników, ale w dużym stopniu opiera się na czynnikach endogenicznych tkwiących w samej lokalnej społeczności, choć nie należy również pomijać czynników egzogenicznych, mających wpływ przez określone działania państwa. Do takich działań można zaliczyć m.in. regulacje prawne w danym zakresie, np. warunków rozwoju obszarów będących na obszarze przyrodniczo cennym, typu obszary „Natura 2000”. Państwo ma wpływ na rozwój w różny sposób, a możliwości jego oddziaływania wiążą się ze stopniem rozwoju gospodarczego, w tym w szczególności sektorów i obszarów, zwłaszcza ich równomiernego rozwoju.

Gminy nie mają możliwości bezpośredniego wspierania prywatnych podmiotów gospodarczych, ale mogą je wspierać innymi instrumentami. Gminy mogą stosować ulgi i inne udogodnienia finansowe w stosunku do tych podmiotów (np. zwolnienia). Nadrzędnym obowiązkiem gminy jest dbanie o rozwój swojego terenu, jednakże udzielanie ulg i zwolnień ogranicza ich dochody przeznaczone na wykonanie zadań własnych. Gminy mogą wpływać na swój rozwój bezpośrednio, np. przez inwestycje rzeczowe (takie jak: rozbudowa infrastruktury technicznej) albo inwestycje finansowe (jak: wnoszenie udziałów lub ich zakup do podmiotów gospodarczych). Sama decentralizacja spowodowała wzrost roli samorządów i ich możliwości kształtowania rozwoju gospodarczego na swoim terenie, zwłaszcza przez rozwój prywatnej przedsiębiorczości.

Głównym instrumentem stymulowania rozwoju danej branży lub obszaru są podatki, a zwłaszcza takie elementy, jak stawki podatkowe oraz ulgi i zwolnienia podatkowe [Klank 2005]. Stawki podatkowe są określone przez ustawodawcę w przepisach prawnych, które jednoznacznie nie dopuszczają do ich zmian albo ujęte w sposób „widełkowy” pozwalają radom gmin wybrać stawki w ustawowo ustalonych granicach. Taka sama sytuacja ma miejsce w przypadku ulg i zwolnień podatkowych [Popławski 2010]. Możliwość ich ustanawiania reguluje prawo, przy czym wskazuje zasady niezbędne do ich skorzystania. W ten sposób samorząd może wspierać działania tych podmiotów, które wpływają na rozwój lub będą oddziaływać na rozwój tego terytorium [Popławski 2011]. Oprócz działań wpływających na rozwój organy gminne mogą przez swoje decyzje destymulujące rozwój podmiotów utrudniać im prowadzenie działalności. Ma to miejsce np. w sytuacji konkurowania z lokalnymi przedsiębiorcami lub znacznymi szkodami mogącymi powstać w środowisku [Popławski 2009].

Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem do najważniejszych podatków lokalnych można zaliczyć podatki od: nieruchomości, środków transportowych, od spadków i darowizn, podatek rolny, leśny, zryczałtowany podatek od osób fizycznych płacony w formie karty podatkowej. Każdy z wymienionych podatków dostarcza budżetowi dochody, oczywiście w zróżnicowanej skali, przy czym niektóre wcale nie wpływają na rozwój lokalny. Sama idea wykorzystania instrumentów w pobudzaniu rozwoju lokalnego przez ulgi i zwolnienia, czyli obniżanie obciążeń podatkowych, ma swoistą sprzeczność – kosztem dochodów teraźniejszych zakładamy zwiększenie ich w przyszłości, przez np. wzrost podmiotów zobowiązanych do płacenia podatków do budżetu. W wielu przypadkach zwiększenie liczby podmiotów jest samym w sobie pozytywnym efektem, ponieważ maksymalne zaspokojenie potrzeb danej społeczności (podstawowy cel danej gminy) jest ważniejsze niż sam wzrost dochodów gminy, np. spadek bezrobocia lub więcej osób pracujących poza rolnictwem. Instrumenty te (ulgi, zwolnienia) umożliwiają wzrost zakładanych dochodów w przyszłości,

bez których trudno jest realizować podstawowy cel (maksymalne zaspokojenie potrzeb danej społeczności), który ma prowadzić do wzrostu jakości życia mieszkańców [Popławski 2010].

Niewątpliwie największe znaczenie dla rozwoju gminy ma podatek od nieruchomości, którego wysokość może decydować o chęci posiadania danej nieruchomości lub stanowić zachętę do inwestowania i lokalizacji swojej działalności w danej gminie. Obecnie podstawą opodatkowania jest powierzchnia gruntów i budynków oraz wartość budowli, przy czym samorząd lokalny może obniżyć stawki na swoim terytorium lub nawet w indywidualnych przypadkach zwolnić podmiot od uiszczenia podatku. Podatek ten może stymulować rozwój działalności gospodarczej, budownictwa mieszkaniowego lub innej zabudowy, a więc rozwój danej funkcji w terenie, przy czym wysokość tego podatku może zależeć np. od uzbrojenia terenu [Chojna-Duch 1992].

W dalszej kolejności wśród podatków, istotnym ze względu na najszybsze efekty w rozwoju lokalnym, jest podatek od środków transportowych [Klank 2005]. Podatek ten dotyczy jedynie samochodów ciężarowych, ciągników siodłowych i balastowych, przyczep, naczep i autobusów, natomiast od pozostałych pojazdów właściciele płacą ten podatek w cenie benzyny. Badacze interpretują inne podatki w niejednoznaczny sposób.

Możliwości zastosowania instrumentów w rozwoju lokalnym

Ograniczenia związane z unijnymi dyrektywami w zakresie wsparcia oraz ochrony konkurencji wymuszają możliwość wprowadzenia jedynie instrumentów fiskalnych, głównie ulg i zwolnień podatkowych i kształtowanie stawek podatkowych. Dlatego zapytano mieszkańców obszarów chronionych, jakie instrumenty ekonomiczne powinny być wykorzystane dla rozwoju danego kierunku rozwoju. Pytania dotyczyły następujących instrumentów: ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości, wynajem mienia samorządowego po preferencyjnych cenach, bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne, ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych i gwarancje kredytowe.

Najczęściej wybierane przez mieszkańców instrumenty wsparcia dla przetwórstwa:

- ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości – 5 gmin (11,1%),
- wynajem mienia samorządowego po preferencyjnych cenach – 3 gminy (6,7%),
- bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne – 12 gmin (26,7%),
- ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych – 2 gminy (4,4%),
- gwarancje kredytowe – 20 gmin (44,4%).

Najczęściej wybierane przez mieszkańców instrumenty wsparcia dla rolnictwa:

- ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości – 2 gminy (4,4%),
- wynajem mienia samorządowego po preferencyjnych cenach – 3 gminy (6,7%),
- bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne – 12 gmin (26,7%),
- ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych – 2 gminy (4,4%),
- gwarancje kredytowe – 23 gminy (51,1%).

Najczęściej wskazywanymi przez mieszkańców instrumentami wsparcia dla sfery usług były:

- ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości – 8 gmin (17,8%),
- wynajem mienia samorządowego po preferencyjnych cenach – 3 gminy (6,7%),
- bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne – 16 gmin (35,6%),
- ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych – 1 gmina (2,2%),
- gwarancje kredytowe – 15 gmin (33,3%).

Najczęściej wskazywane instrumenty wsparcia ochrony przyrody (ochrona dóbr publicznych):

- ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości – 8 gmin (17,8%),
- wynajem mienia samorządowego po preferencyjnych cenach – 5 gmin (11,1%),
- bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne – 10 gmin (22,2%),
- ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych – 1 gmina (2,2%),
- gwarancje kredytowe – 19 gmin (42,2%).

Najczęściej wybieranymi przez mieszkańców instrumentami wsparcia dla przemysłu były:

- ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości – 5 gmin (11,1%),
- wynajem mienia samorządowego po preferencyjnych cenach – 1 gmina (2,2%),
- bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne – 14 gmin (31,1%),
- ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych – 3 gminy (6,7%),
- gwarancje kredytowe – 18 gmin (40,0%).

Najczęściej wybierane przez mieszkańców instrumenty wsparcia dla rzemiosła:

- ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości – 7 gmin (15,6%),
- wynajem mienia samorządowego po preferencyjnych cenach – 3 gminy (6,7%),
- bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne – 13 gmin (28,9%),

- ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych – 3 gminy (6,7%),
- gwarancje kredytowe – 18 gmin (40,0%)
Najczęściej wybierane przez mieszkańców instrumenty wsparcia dla turystyki:
- ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości – 3 gminy (6,7%),
- wynajem mienia samorządowego po preferencyjnych cenach - 2 gminy (4,4%),
- bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne – 16 gmin (35,6%),
- ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych – żadna gmina,
- gwarancje kredytowe – 14 gmin (22,2%).

Szczegółowe wyniki w zakresie instrumentów i barier rozwojowych przedstawiono w pracy Popławskiego [2009], a wybrane zagadnienia przedstawiono poniżej.

Mieszkańcy w 33 gminach za główne szanse dla przetwórstwa uważają wynajem mienia państwowego lub samorządowego po preferencyjnych cenach, a w 40 gminach bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne, a także ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości w 38 gminach. Według respondentów istotną szansą mogłyby być również gwarancje kredytowe (41 gmin: nie zgodziły się z tym gminy Krasocin, Smyków i Sitkówka Nowiny oraz w Nowy Korczyn), co należy rozumieć, jako chęć zapewnienia sobie zabezpieczenia przez mieszkańców. Ponadto, w 38 gminach ankietowani wskazywali ulgi i zwolnienia od podatku od środków transportowych. Mieszkańcy w 34 gminach za główne szanse rozwoju rolnictwa uważają wynajem mienia państwowego lub samorządowego po preferencyjnych cenach, w 37 gminach bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne, a zwłaszcza (w 41 gminach ulgi) i zwolnienia w podatku od nieruchomości. Istotną szansą mogłyby być według respondentów (w 41 gminach) również gwarancje kredytowe (z wyjątkiem gmin w Krasocinie, Górnio i Sitkówce Nowiny oraz w Nowym Korczynie). Ponadto, w 35 gminach ankietowani wskazywali na ulgi i zwolnienia z podatku od środków transportowych jako szansę rozwojową dla rolnictwa. Należy zwrócić uwagę, że podatek od środków transportowych jest jednym z większych obciążeń finansowych dla rolników o małym i średnim areale. Aż w 23 gminach, głównie oddalonych od centrum, wskazywano gwarancje kredytowe. Należy nadmienić, że aktualny stan prawny ogranicza możliwość stosowania niektórych tych instrumentów w zakresie rolnictwa. Rolnicy np. płacą tylko podatek od nieruchomości od budynków mieszkalnych, a w badanej populacji było ich 30-40%. Z tego powodu uzyskane wyniki w zakresie instrumentów i ich rodzajów oraz możliwości stosowania na rzecz rozwoju rolnictwa są obarczone pewnym błędem.

Mieszkańcy rozpatrywanych gmin za główne szanse dla rozwoju działalności przemysłowej uważają wynajem mienia państwowego lub samorządowego po preferencyjnych cenach (w 34 gminach), bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne (w 37 gminach), a zwłaszcza ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości (w 39 gminach). Istotną szansą mogłyby być również gwarancje kredytowe (38 gmin, ale występują i odmienne poglądy, zwłaszcza w gminie Krasocin). Ponadto, w 37 gminach ankietowani wskazywali na ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych. Głównymi szansami dla rozwoju usług są dla mieszkańców tych gmin: wynajem mienia państwowego lub samorządowego po preferencyjnych cenach (we wszystkich jednostkach oprócz Krasocina, Smykowa i Oksy), bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne (we wszystkich gminach, oprócz Krasocina i Nowego Korczyna), a zwłaszcza ulgi i zwolnienia w zakresie podatku od nieruchomości (we wszystkich jednostkach, oprócz Krasocina i Oksy). Istotną szansą mogłyby być według badanych również gwarancje kredytowe, co należy rozumieć jako chęć zapewnienia sobie ich zwrotu w razie niepowodzenia podjętych inwestycji (41 gmin, ale odmienne zdanie mieli respondenci w gminach Krasocin, Górnio i Sitkówce Nowiny oraz w Nowy Korczyn). Ponadto, w 39 gminach ankietowani wskazywali na ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych, uznając, że jest to szansa rozwojowa dla usług. Należy zwrócić uwagę, że podatek od środków transportowych jest – jak podkreślano – jednym z większych obciążeń finansowych dla rolników dysponujących małym i średnim arealem ziemi.

Warto podkreślić, że w zakresie rozwoju przemysłu mieszkańcy oczekują także gwarancji kredytowych (w 18 gminach na pierwszym miejscu). Natomiast w zakresie rozwoju usług mieszkańcy pokładają duże nadzieje oprócz gwarancji kredytowych (w 15 gminach na pierwszym miejscu), także w bezpłatnym doradztwie ekonomiczno-prawnym (w 16 gminach).

Wśród rozpatrywanych instrumentów na rzecz rozwoju turystyki zainteresowaniem mieszkańców gmin cieszą się głównie gwarancje kredytowe (w 14 gminach na pierwszym i w 17 na drugim miejscu) i bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne (w 18 gminach na pierwszym i w 8 na drugim miejscu). Równocześnie wśród zaproponowanych do wyboru instrumentów, jako mogących stwarzać szanse dla rozwoju turystyki, respondenci nie wykluczają ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości (w 16 gminach na pierwszym i drugim miejscu) oraz wynajmu mienia po preferencyjnych cenach (w 11 gminach, w tym w 7 na pierwszym miejscu).

Mieszkańcy gmin obszarów chronionych główne szanse rozwoju rzemiosła upatrują w gwarancjach kredytowych (w 40 gminach), wynajmie mienia państwowego lub samorządowego po preferencyjnych cenach (większość gmin oprócz 9 jednostek) oraz ulgach i zwolnieniach od podatku od środków transportowych (w 35 gminach). Równocześnie za największą szansę na rozwój rzemiosła we wszystkich gminach (oprócz Daleszyc, Krasocina, Oksy i Słupi Jędrzejowskiej) uważa się ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości oraz bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne (w aż 42 gminach; odpowiedź „nie” w Daleszycach, Krasocinie i Sitkówce Nowiny). Należy zwrócić uwagę, że w zakresie rozwoju rzemiosła mieszkańcy oczekują gwarancji kredytowych (w 18 gminach na pierwszym miejscu), natomiast w zakresie rozwoju turystyki preferują oprócz gwarancji kredytowych (w 14 gminach na pierwszym miejscu) również bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne (w 16 gminach).

Mieszkańcy gmin za główne szanse w zachowaniu walorów przyrody (ochrona przyrody) uznają: wynajem mienia państwowego lub samorządowego po preferencyjnych cenach (w 36 gminach), bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne (we wszystkich gminach oprócz Krasocina i Sitkówki Nowiny oraz Kluczewsko), a zwłaszcza ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości (w 39 gminach). Istotną szansą mogłyby być według respondentów również gwarancje kredytowe (40 gmin), z tego w 19 gminach na pierwszym miejscu. Ponadto, w 34 gminach ankietowani wskazywali ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych.

Podsumowanie

Idea wpływania samorządu lokalnego w gminach wiejskich na rozwój lokalny jest bardzo istotna ze względu na to, iż nikt nie jest zorientowany lepiej, co na danym terenie jest najbardziej potrzebne lub nie powinno się rozwijać. Czynniki ekonomiczne odgrywają najważniejszą rolę w rozwoju lokalnym, mają charakter prorozwojowy lub zniechęcający dzięki konstrukcji, kształtowi, wysokości lub wszystkim tym elementom razem ujętym. Te czynniki ekonomiczne powinny być tak kształtowane, aby pobudzać przedsiębiorczość i rozwój lokalny zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju. Zadanie to można osiągnąć przez właściwe stosowanie instrumentów będących w gestii władz samorządowych. Wśród tych elementów istotną rolę odgrywają instrumenty wpływające na dochody budżetu jednostki samorządowej, tj. opłaty i podatki. Podatki odgrywają zasadniczą rolę w kształtowaniu przedsiębiorczości i rozwoju, gdyż wpływy z nich zasilają budżet gminy, z którego są finansowane inwestycje, a zwłaszcza bieżąca działalność. Należy mieć na uwadze możliwość zaistnienia takiej sytuacji, że brak środków finansowych ograniczy rozwój gmin. Należy podkreślić, że ograniczenia związane z dyrektywami unijnymi w zakresie wsparcia oraz ochrony konkurencji wymuszają możliwość wprowadzenia jedynie takich instrumentów, które opierają się na polityce fiskalnej (głównie ulgi i zwolnienia podatkowe).

Gminy na obszarach chronionych, mimo przepisów prawnych ograniczających działalność gospodarczą oraz braków w infrastrukturze, mogą rozwijać szeroko rozumiany wielofunkcyjny rozwój, w szczególności przetwórstwa ekologicznej żywności. Działania takie wymagają różnych form wspierania, np. powinny otrzymywać zachęty ekonomiczne przez niższe stawki w podatkach lokalnych lub korzystniejsze warunki amortyzacji środków trwałych. Instrumenty polityki fiskalnej powinny być powiązane z instrumentami polityki ekologicznej i regionalnej w celu zapewnienia ochrony środowiska oraz jakości życia mieszkańców.

Mieszkańcy obszarów chronionych województwa świętokrzyskiego najczęściej wśród z zaproponowanych instrumentów wymieniają gwarancje kredytowe i to w zdecydowanej większości (w 20 gminach 44,4% badanych jednostek), a także w 10 gminach (22,2%) bezpłatne doradztwo ekonomiczno-prawne dla każdego z kierunków. Należy nadmienić, że w 10 gminach (22,2%) respondenci stwierdzili, że nie ma potrzeby żadnego wsparcia dla turystyki.

Literatura

- Chojna-Duch E.** 1992: Kształtowanie podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości. *Samorząd Terytorialny*, 9.
- Dobrzańska B.M.** 2007: Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych. Wyd. UwB, Białystok.
- Klank L.** 2005: Ekonomiczne czynniki rozwoju lokalnego. [W:] Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich (red. A. Rosner). Wyd. IRWiR, PAN Warszawa.
- Piontek B.** 2002: Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski. Wyd. PWN, Warszawa.
- Popławski L.** 2009: Uwarunkowania ekorozwoju gmin wiejskich na obszarach chronionych województwa świętokrzyskiego. Wyd. PWN, Warszawa.
- Popławski L.** 2010: Instrumenty ekonomiczne a rozwój przedsiębiorczości i agrobiznesu na obszarach chronionych – wybrane problemy. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. XII, z. 2, 285-290.
- Popławski L.** 2011: Wybrane problemy polaryzacji rozwoju obszarów wiejskich w teoriach rozwoju regionalnego. *Rocz. Nauk. SERiA*, t. XIII, z. 1, 301-307
- Prandecka B.** 1994: Długofalowe zadania trwałego rozwoju Polski i ochrony środowiska przyrodniczego. Synteza, Białystok.

Summary

Due to the system transformation and structural changes undergoing in Poland since 1989, the proper use of rural areas deserves a comprehensive study. The prospects for the development of protected areas depend on numerous factors, mainly on the adequate system transformation and structural changes. The system and structural solutions accompanied by the necessary investment and funds along with the institutional support will have an overwhelming influence on the development of Poland's protected areas, although it is, in some aspects outdated and having numerous weaknesses. The foundations of the protected area development should be based on the production of high quality food and food processing. This paper presents the most significant proposal for use of economic instruments to support of development in protected areas. The paper discusses theoretical issues of instrument application with references to Poland's protected areas. The impact of instrument use in protected areas has been analyzed. The last section presents the issues of the instrument use for local development in opinions of residents of the selected municipalities in Swietokrzyskie voivodeship. The paper ends with brief conclusions.

Adres do korespondencji:

dr hab. Lukasz Poplawski
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Zakład Ekonomii i Polityki Gospodarczej
al. Mickiewicza 21
31-120 Kraków
e-mail: rmpoplaw@gmail.com