

Piotr Cymanow 

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

## Wybrane problemy zarządzania rozwojem górskich obszarów migracyjnych na przykładzie gmin południowej części Polski

**Streszczenie.** W artykule zaprezentowano kluczowe problemy zarządzania rozwojem górskich regionów migracyjnych. Poza ogólną charakterystyką terenów klasyfikowanych jako obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) przedstawiono opinie przedstawicieli samorządów lokalnych 45 gmin górskich położonych na obszarze Karpat. Wskazano na elementy mające największy wpływ na potencjalny rozwój obszarów peryferyjnych, przy jednoczesnym określeniu czynników pogarszających funkcjonowanie gmin i komfort życia mieszkańców terenów górskich oraz ograniczających rozwój tych terenów. W dalszej części artykułu przedstawiono model zagrożeń wynikających z konsekwencji procesów migracyjnych zachodzących na przedmiotowym obszarze z uwzględnieniem czynników ekonomicznych, społecznych i rolno-środowiskowych.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, gminy górskie, obszary migracyjne, rozwój społeczno-gospodarczy

### Wstęp

Gminy górskie położone w południowej części Polski w paśmie Karpat to obszary o specyficznych uwarunkowaniach gospodarczych, demograficznych czy przyrodniczych. Analizując problemy dotyczące zarządzania rozwojem tych terenów, warto przybliżyć istotne cechy wyróżniające gminy górskie względem jednostek terytorialnych zlokalizowanych w regionach o charakterze nizinnym. Odrębność ta, poza oczywistym odniesieniem do charakterystycznych elementów ukształtowania terenu, determinuje istotne różnice w układzie przestrzennym czy infrastrukturalnym, co bezpośrednio wpływa na szanse rozwojowe tych jednostek, przekładając się też na komfort życia ich mieszkańców. W opinii naukowców zajmujących się istotą i kierunkiem przemian regionów górskich, jak też praktyków zarządzania tymi obszarami (w postaci przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego), dominuje pogląd, wskazujący na konieczność uwzględnienia specyficznych cech charakteryzujących gminy położone w południowej części kraju w zakresie prowadzonej polityki prorozwojowej. Dotyczy to zarówno kwestii ich bieżącego funkcjonowania, jak i wypracowania dalekosiężnej polityki rozwojowej przeciwdziałającej zjawiskom związanym z regresem gospodarczym czy depopulacją tych terenów.

 piotr.cymanow@urk.edu.pl

Trzeba bowiem podkreślić, iż tereny te pełnią istotne funkcje społeczno-gospodarcze o znaczeniu ponadlokalnym, determinując wiele zjawisk oddziałujących na regiony ościenne. W literaturze tematu napotkać można na wskazania wielu swoistych usług o charakterze gospodarczym i środowiskowym<sup>1</sup>, związanych z obecnością obszarów górskich na terenie Małopolski, Śląska czy Podkarpacia<sup>2</sup>. Wśród funkcji realizowanych przez te tereny na rzecz społeczeństwa wymienia się:

- gospodarczą,
- demograficzno-kulturową,
- ekologiczną.

Stabilność funkcjonowania obszarów górskich zależy od harmonijnego współdziałania wymienionych czynników, przy czym za element stanowiący o podstawie egzystencji osadników, podtrzymujący funkcjonowanie obszarów górskich i mający charakter przeciwdziałający ich wyludnianiu uważa się dominowanie funkcji ekonomicznych<sup>3</sup>.

Warto przy okazji wspomnieć, iż zapóźnienia rozwojowe tych obszarów związane są z utwaleniem się niekorzystnych struktur gospodarczych. Jest to w dużej mierze efektem większego udziału rolnictwa w gospodarce Pogórza Karpackiego i Karpat – według szacunków branża ta daje zatrudnienie 1/4 ogółu pracujących<sup>4</sup>, co powoduje, iż znacząca część tych podmiotów realizuje niemal wyłącznie funkcje socjalne, prowadząc model produkcji ekstensywnej głównie o charakterze samozaopatrzeniowym<sup>5</sup>.

Brak możliwości rozwojowych takich gospodarstw staje się z reguły czynnikiem wypychającym dla kolejnego pokolenia, determinując tym samym procesy migracyjne. Osoby w wieku produkcyjnym w obliczu znaczącej nierównowagi na rynku pracy, związanej z dysparytetem dochodowym w rolnictwie względem innych działów gospodarki, podejmują często decyzje wyjazdowe, co prowadzi do utrwalenia niekorzystnych tendencji demograficznych na przedmiotowych obszarach<sup>6</sup>.

Cechą charakterystyczną wielu gmin górskich jest też duże zróżnicowanie wewnętrzne. Objawia się ono wysokim poziomem zagospodarowania turystycznego na obszarze o niskich parametrach rozwoju gospodarczego, przy jednoczesnym, dość powszechnie

---

<sup>1</sup> W. Musiał: Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich, IRWiR-PAN, Warszawa 2008, s. 145–150.

<sup>2</sup> A. Czudec: Polityka wobec obszarów górskich – istota i kierunki zmian, [w:] Czynniki kształtujące konkurencyjność regionu górskiego (na przykładzie polskich Karpat), A. Czudec (red.), Wydawnictwo UR, Rzeszów 2010, s. 11-12.

<sup>3</sup> B. Kutkowska: Możliwości kreowania dochodów w gospodarstwach rolniczych położonych w rejonie Sudetów, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu 1996 nr 294, s. 203.

<sup>4</sup> E. Baran: Uwarunkowania wzrostu konkurencyjności rolnictwa obszarów górskich, Roczniki Nauk Rolniczych 2008, seria G, t. 95, nr 2, s. 84.

<sup>5</sup> J. Zegar: Samozaopatrzeniowe gospodarstwa rolne a zrównoważony rozwój rolnictwa, [w:] Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym, J. Zegar (red.), IRWiR-PAN, Warszawa 2006, s. 114.

<sup>6</sup> P. Cymanow: Ekonomiczne skutki migracji młodzieży na obszarach wiejskich, Postępy Nauk Rolniczych 2010, nr 556, s. 531–540.

występującym, zjawisku ubóstwa materialnego<sup>7</sup>. Zasadniczym wyznacznikiem trwałości rozwoju jest poprawa jakości życia i wzrost dobrobytu ekonomicznego ludności<sup>8</sup>. W przypadku wspomnianej polaryzacji dochodów i konsumpcji zjawisko to ma charakter zwiększający migrację, ograniczając harmonijny rozwój regionu jako całości. Redukcja marginalizacji społeczno-ekonomicznej wymagałaby zatem podtrzymania funkcji rolniczych w formie umożliwiającej rozwój dziedzin o wyższej dochodowości<sup>9</sup>, jak turystyka i rekreacja czy gospodarka leśna, co z jednej strony zwiększyłoby szansę na pozostanie w dotychczasowym miejscu zamieszkania wielu młodych – migrujących do większych ośrodków miejskich, z drugiej zaś strony pozwoliło na zintensyfikowanie tendencji związanej ze wzrostem skali migracji osadniczych<sup>10</sup>.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest określenie kluczowych barier w rozwoju lokalnym gmin górskich charakteryzowanych jako obszary o niekorzystnych warunkach rozwoju (ONW). W analizie ryzyka związanego z zarządzaniem górkimi obszarami migracyjnymi uwzględniono wiele kryteriów dotyczących wymiarów ekonomicznego, społecznego i rolno-środowiskowego. W opracowaniu przedstawiono także najistotniejsze źródła przewag wyróżniające gminy górskie na tle innych jednostek peryferyjnych wraz z ewentualnymi możliwościami wykorzystania tych atutów w budowaniu potencjału rozwojowego przedmiotowych obszarów.

## Metody badań

Istotna złożoność i wielopłaszczyznowość podjętej problematyki dotyczącej analizy problemów rozwojowych górskich obszarów migracyjnych determinuje konieczność uzyskania dostępu do wielu materiałów źródłowych. W artykule wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych w 2018 roku na populacji generalnej, jaką stanowiło 45 gmin zaliczanych do kategorii ONW górskich. Wywiady pogłębione zostały przeprowadzone w obecności badacza z wykorzystaniem kwestionariusza z udziałem trzech przedstawicieli władz samorządowych w każdej z badanych gmin. W wywiadzie uczestniczyli wójt lub sekretarz danej gminy, kierownik referatu rolnictwa i (lub) ochrony środowiska oraz kierownik gminnego ośrodka pomocy społecznej. Szczegółowe dane dotyczące obszarów objętych badaniem zostały zawarte w tabeli 1.

<sup>7</sup> G. Gorzelak: Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej, [w:] Ekspertyzy wykonane na zamówienie MRR na potrzeby Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, t. 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

<sup>8</sup> M. Adamowicz: Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju wobec wsi i rolnictwa, Prace Naukowe Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW 2006, nr 38, s. 11–25.

<sup>9</sup> T. Dax, P. Hellegers: Policies for Less Favoured Areas, [w:] CAP Regimes and the European Countryside, Prospects for Integration between Agricultural Regional and Environmental Policies F. Brouwer, P. Lowe (red.), CAB International, Wallingford 2000, s. 179–197.

<sup>10</sup> Analizując wielofunkcyjny rozwój obszarów górskich, warto pamiętać o dywersyfikacji różnych form działalności. Negatywny wpływ jednostronnego oddziaływania człowieka na środowisko przyrodnicze obszarów górskich pokazuje przykład Austrii – zalesianie terenów nieatrakcyjnych turystycznie doprowadziło do regresu gospodarczego i depopulacji, por. T. Dax, G. Hovorka: Integrated Rural Development in Mountain Areas, [w:] Sustaining Agriculture and the Rural Environment, F.E. Brouwer (red.), Elgar Publishing, Cheltenham 2004, s. 124–127.

**Tabela 1.** Wykaz gmin górskich klasyfikowanych jako obszary ONW (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 29.06.2004 r., poz. 1652) wraz z podstawowymi danymi dotyczącymi powierzchni i demografii tych jednostek

Gmina	Powiat	Powierzchnia [km <sup>2</sup> ]	Ludność	Gęstość zaludnienia [os./km <sup>2</sup> ]
<b>Województwo małopolskie</b>				
Biały Dunajec	tatrzański	35,23	7105	201,67
Bukowina Tatrzańska	tatrzański	131,86	13 105	99,39
Bystra-Sidzina	suski	80,52	6734	83,63
Czarny Dunajec	nowotarski	217,35	22 128	101,81
Czorsztyn	nowotarski	62,16	7546	121,40
Dobra	limanowski	109,91	9796	89,13
Jabłonka	nowotarski	212,73	18 050	84,85
Jordanów	suski	21,03	5291	251,59
Kamienica	limanowski	95,18	7773	81,67
Kościelisko	tatrzański	137,68	8629	62,67
Krościenko n. Dunajcem	nowotarski	57,12	6717	117,59
Krynica-Zdrój	nowosądecki	145,13	16 949	116,78
Lipnica Wielka	nowotarski	67,36	5952	88,36
Lubień	myślenicki	75,10	9912	131,98
Łabowa	nowosądecki	119,15	5794	48,63
Łapsze Niżne	nowotarski	125,79	9197	73,11
Mszana Dolna	limanowski	197,12	25 207	127,88
Muszyna	nowosądecki	141,44	11 704	82,75
Niedźwiedź	limanowski	74,22	7191	96,89
Nowy Targ	nowotarski	258,75	57 176	220,97
Ochotnica Dolna	nowotarski	141,20	8406	59,53
Piwniczna-Zdrój	nowosądecki	126,46	10 677	84,43
Poronin	tatrzański	83,62	11 379	136,08
Raba Wyżna	nowotarski	89,02	14 546	163,40
Rabka-Zdrój	nowotarski	69,16	17 447	252,27
Słopnice	limanowski	56,85	6503	114,39
Spytkowice	nowotarski	32,18	4399	136,70
Stryszawa	suski	113,81	11 795	103,64
Szaflary	nowotarski	54,27	10 830	199,56
Szczawnica	nowotarski	87,90	7322	83,30
Tokarnia	myślenicki	68,63	8576	124,96
Uście Gorlickie	gorlicki	287,80	6730	23,38
Zawoja	suski	128,78	9089	70,58
<b>Województwo podkarpackie</b>				
Cisna	leski	287,26	1734	6,04
Czarna	bieszczadzki	184,77	2385	12,91
Komańcza	sanocki	454,93	4993	10,98
Lutowiska	bieszczadzki	475,63	2109	4,43
<b>Województwo śląskie</b>				
Istebna	cieszyński	84,32	11 911	141,26
Jeleśnia	żywiecki	170,62	13 430	78,71
Koszarawa	żywiecki	31,56	2437	77,22
Milówka	żywiecki	98,88	10 098	102,12
Rajcza	żywiecki	131,42	9055	68,90
Ślemień	żywiecki	45,02	3505	77,85
Ujsoły	żywiecki	109,81	4608	41,96
Węgierska Górka	żywiecki	76,47	15 142	198,01

\* W przypadku gmin miejsko-wiejskich obliczeń dokonano dla całej jednostki administracyjnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Główny Urząd Statystyczny: Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2014 r. Stan w dniu 30 VI 2014 r., Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2015.

W badaniach wykorzystano metody wielokryterialne – analitycznego procesu hierarchicznego (AHP) i powiązanego z nim analitycznego procesu sieciowego (ANP) dające szansę dokonania wszechstronnej analizy uwzględniającej wzajemne powiązania poszczególnych czynników determinujących rozwój przedmiotowego obszaru. Wybór wymienionych metod podyktowany został możliwością uwzględnienia wszechstronnych powiązań poszczególnych kryteriów związanych z relacjami zachodzącymi w obrębie determinant mających wpływ na przebieg opisywanych procesów. Stworzona przez prof. T. Saaty'ego w latach 70. ubiegłego stulecia metoda AHP i pokrewna z nią ANP są hierarchicznymi narzędziami służącymi do oceny wariantów, pozwalającymi na połączenie kryteriów kwantyfikowanych z niekwantyfikowanymi, syntetyzując tym samym elementy uznawane za mierzalne z czynnikami o charakterze subiektywnym przy wykorzystaniu macierzy porównań. Zastosowanie modelu hierarchicznego i porównywanie jego elementów składowych parami pozwala na nadanie rang punktowych elementom o znaczeniu kryteriów głównych i subkryteriów – co zostało przedstawione w wynikach badań.

W artykule wykorzystano także wiele materiałów wtórnych, wśród nich monografie, artykuły naukowe zamieszczone w czasopismach i zeszytach naukowych oraz materiałach konferencyjnych, a także raporty, sprawozdania i ekspertyzy jednostek publicznych.

### **Obszary problemowe – kontekst teoretyczny**

W grupie kluczowych przyczyn pojawienia się obszarów problemowych w naszym kraju znajduje się wspomniana już wcześniej niekorzystna struktura agrarna determinowana wieloma uwarunkowaniami o charakterze przyrodniczym, historycznym i demograficznym, co jest szczególnie widoczne na obszarze Polski południowo-wschodniej. Rolnicze obszary problemowe leżące w paśmie Karpat Polskich stanowią dziś region traktowany praktycznie w całości jako obszar o niekorzystnych warunkach (ONW górski – stanowiący przedmiot niniejszego opracowania oraz ONW pogórski – obejmujący większość gmin znajdujących się na obszarze południa kraju). W opinii J. Falkowskiego<sup>11</sup>, za rolniczy obszar problemowy należy uznać teren charakteryzujący się takimi cechami jak: niska efektywność rolnictwa w stosunku do uwarunkowań przyrodniczych czy historyczno-ekonomicznych oraz niewystarczający poziom zainwestowania w środki trwałe i obrotowe. Bis<sup>12</sup> w ramach omawianej kategorii uznaje region, w którym produkcja rolna odznacza się niską efektywnością i trudnościami w prowadzeniu prac agrotechnicznych. Z kolei zdaniem E. Skawińskiej rolnicze obszary problemowe klasyfikowane są jako: „obszary ziemi, które spełniają lub mogą spełniać wiodącą funkcję rolniczą z uwagi

---

<sup>11</sup> J. Falkowski: Rolnicze obszary problemowe Polski (przyczyna powstania, diagnoza stanu, kierunki przekształceń), [w:] Obszary problemowe rolnictwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem regionu lubelskiego, R. Jedut (red.), Materiały VII Ogólnopolskiego Seminarium Geograficzno-Rolniczego, Zakład Geografii Ekonomicznej UMCS, Lublin 1990, s. 6.

<sup>12</sup> K. Bis: Obszary problemowe rolnictwa ze szczególnym uwzględnieniem gleb marginalnych, [w:] Obszary problemowe rolnictwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem regionu lubelskiego, R. Jedut (red.), Materiały VII Ogólnopolskiego Seminarium Geograficzno-Rolniczego, Zakład Geografii Ekonomicznej UMCS, Lublin 1990, s. 11.

na korzystną jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej i osiąganą efektywność produkcji rolnej, ale realizacja tej funkcji jest zagrożona”<sup>13</sup>. Wskazuje ona na trzy główne kategorie takich obszarów:

- obszary depresji produkcyjnej, niewykorzystujące możliwości stwarzanych przez warunki przyrodnicze i gospodarcze;
- obszary konfliktowe, cechujące się koncentracją wielu funkcji ograniczających rozwój rolnictwa;
- obszary marginalne, mające niekorzystne warunki naturalne dla prowadzenia działalności rolniczej.

W podziale R. Kulikowskiego wyróżniane są z kolei obszary depresyjne: „pozostające w niedorozwoju w porównaniu z innymi otaczającymi je obszarami o zbliżonych naturalnych i ekonomicznych warunkach produkcji” oraz obszary konfliktowe: „charakteryzujące się koncentracją wielu funkcji (np. rolnictwo, przemysł, komunikacja itp.), w przypadku, gdy rozwój jednej z tych funkcji odbywa się często kosztem innych”<sup>14</sup>. Zdaniem A. Rosnera, M. Kłodzińskiego i J. Wilkina obszarami problemowymi terenów wiejskich będą natomiast rejony mające relatywnie niewielki własny potencjał rozwojowy, przy czym ewentualna możliwość ich dalszego rozwoju gospodarczego zależna jest od znaczącego zasilenia kapitałami zewnętrznymi<sup>15</sup>. Heffner wskazuje na jeszcze jedną istotną cechę charakteryzującą wiejskie obszary peryferyjne, jaką stanowi oddalenie od większych miast wraz z widocznym brakiem ich bezpośredniego oddziaływania. Towarzyszą temu takie cechy jak: wyraźna dysfunkcja komunikacyjna, słaba dostępność zewnętrzna, czy kumulacja niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych. Jak wskazuje wspomniany autor – potencjał rozwojowy tego typu układów ma z reguły charakter endogeniczny, wynikający z walorów rolniczo-przyrodniczych (rozwój upraw ekologicznych, turystyka i rekreacja)<sup>16</sup>.

Powstanie obszaru problemowego stanowi zatem wypadkową wielu istotnych czynników ograniczających rozwój społeczno-gospodarczy danego regionu, przy uwzględnieniu kwestii jego położenia geograficznego oraz usytuowania względem szlaków komunikacyjnych i głównych ośrodków o charakterze aglomeracyjnym. Zdaniem W. Musiała<sup>17</sup>, ocena zapóźnień cywilizacyjnych określonych subregionów może być dokonywana przy wykorzystaniu dorobku różnych szkół i teorii ekonomicznych. Ekonomia klasyczna dopatruje

---

<sup>13</sup> E. Skawińska: Wstęp do badań nad rolniczymi obszarami problemowymi, Seria Rozprawy, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1993, s. 14.

<sup>14</sup> R. Kulikowski: Obszary problemowe rolnictwa w Polsce, Wybrane zagadnienia obszarów wiejskich, Biuletyn KPZK 1992, nr 158, s. 23–24.

<sup>15</sup> A. Rosner, M. Kłodziński, J. Wilkin: Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 1998.

<sup>16</sup> K. Heffner: Kierunki zmian w przestrzeni wiejskiej Polski – wpisywanie się w przestrzeń wsi europejskiej, [w:] Polityka spójności UE a rozwój obszarów wiejskich: stare problemy i nowe wyzwania, W. Kamińska, K. Heffner (red.), Studia KPZK PAN, t. CLVI, Warszawa 2014, s. 43.

<sup>17</sup> W. Musiał: Demograficzne i społeczne uwarunkowania powstawania wiejskich obszarów problemowych, Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia 2009, nr 8(2), s. 93–102.

się w przypadku tego typu zjawisk niedostosowania rynkowego<sup>18</sup> jako głównego powodu występujących dysproporcji w dochodach mieszkańców takiego regionu, z kolei keynizm tłumaczy wystąpienie takiego dysparytetu brakiem wystarczającego potencjału wyjściowego z równoczesnym ograniczeniu transferów zewnętrznych.

Niezależnie od przyczyn mających wpływ na taką sytuację, specyfika obszarów górskich ONW determinuje konieczność tworzenia ze strony władz samorządowych strategii uwzględniających odmienną gospodarczą, społeczną czy przyrodniczą tych terenów w kontekście pożądanego kierunku rozwoju przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego standardu życia mieszkańców tych terenów. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż istotnym problemem rozwojowym znaczącej części obszarów peryferyjnych jest również niski poziom rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego, co w dalszej konsekwencji ogranicza aktywność władz lokalnych i ich skuteczność w pozyskiwaniu instrumentów zewnętrznego wsparcia finansowego<sup>19</sup>.

### Wyniki badań empirycznych

W ramach wywiadu przeprowadzonego z przedstawicielami administracji publicznej poproszono o wymienienie najistotniejszych pozytywnych i negatywnych konsekwencji zlokalizowania reprezentowanej przez nich gminy. Eksperti skupieni wokół 45 gmin (po trzech z każdej jednostki), klasyfikowanych jako obszary górskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania, stanowili zespół pracowników samorządowych reprezentujących urzędy gminy oraz podlegające im jednostki publiczne. Wśród najistotniejszych i najczęściej wymienianych czynników stanowiących o potencjale tych jednostek, mogących w opinii ich władz stanowić podstawę rozwoju, wskazywano:

- zachowanie naturalnego stanu środowiska i czystość ekosystemu (wód, powietrza, gleby),
- związaną z powyższym możliwość prowadzenia rolnictwa ekologicznego,
- walory przyrodnicze,
- różnorodność fauny i flory,
- istnienie dopłat umożliwiających zachowanie gruntów w dobrej kulturze agrarnej,
- różnorodność krajobrazową, przejawiającą się malowniczą rzeźbą terenu,
- wynikającą z tego atrakcyjność turystyczną umożliwiającą lokalizację inwestycji związanych z usługami tego sektora,
- możliwość ubiegania się o środki pomocowe na rozwój agroturystyki i działalności pokrewnych,
- ocalenie tożsamości kulturowej badanych obszarów.

<sup>18</sup> Por. G. Gorzelak, B. Jałowiecki: Konkurencyjność regionów, Studia Regionalne i Lokalne, Warszawa 2000, nr 1(1), s. 7–24.

<sup>19</sup> Por. Ł. Satoła: Instytucje społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich a sprawność wykorzystania funduszy Unii Europejskiej (na przykładzie województwa małopolskiego), Samorząd Terytorialny 2014, nr 5, s. 30–35.

W drugiej części badania respondenci zostali poproszeni o wskazanie czynników oddziałujących w ich opinii negatywnie na zarządzanie rozwojem gminy i ograniczających jej potencjał oraz ograniczających komfort życia mieszkańców. Były to kolejno:

- skutki klęsk żywiołowych powodujące istotne straty w infrastrukturze gminnej,
- wyższe aniżeli na terenach nizinnych koszty prowadzenia infrastrukturalnych inwestycji liniowych spowodowane zmienną konfiguracją terenu i znaczącym rozproszeniem sieci osadniczej,
- wysokie koszty utrzymania infrastruktury drogowej czy wodno-kanalizacyjnej,
- oddalenie od szlaków komunikacyjnych i ośrodków przemysłowych (w tym rynków pracy),
- niskie dochody mieszkańców, ograniczona siła nabywcza lokalnej społeczności uniemożliwiająca rozwój lokalnej przedsiębiorczości,
- niekorzystne warunki klimatyczne wpływające na skrócenie okresu wegetacji i duża zmienność czynników atmosferycznych (susze, powodzie),
- trudne warunki agrotechniczne – duże nachylenie terenu, rozdrobnienie gruntów, niska klasa bonitacyjna gleb, brak dróg dojazdowych do pól,
- ograniczenie wykorzystania gruntów na cele nierolnicze (w tym turystykę i rekreację) związane z prawnymi formami ochrony przyrody (parki narodowe i krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary Natura 2000),
- zanik tradycyjnego rolnictwa – zwłaszcza w odniesieniu do gruntów słabej jakości i o niekorzystnym usytuowaniu.

Wskazane wcześniej elementy stanowiące o odrębności gmin górskich ONW względem innych jednostek samorządu terytorialnego akcentują konieczność podejmowania przez decydentów aktywnych działań umożliwiających pełne wykorzystanie walorów tych obszarów, przy jednoczesnym ograniczaniu negatywnego oddziaływania czynników przeciwdziałających rozwojowi. Wymieniony wcześniej dysparytet dochodowy pomiędzy rolnictwem a innymi działami gospodarki, przy jednoczesnej słabości lokalnego rynku pracy stanowi istotny czynnik wypychający – determinujący migracje. W dalszej części badania poddano ocenie najistotniejsze skutki migracji ludności w kontekście zagrożeń, jakie niosą one w procesie długofalowego zarządzania rozwojem gmin górskich.

Na potrzeby analizy stworzony został sieciowy model zagrożeń związanych z migracjami zawierający w ramach istniejących trzech kryteriów głównych (ekonomicznego, społecznego i rolno-środowiskowego) 10 najistotniejszych subkryteriów, w odniesieniu do których dokonano oceny ryzyka. Z uwagi na ograniczenia wydawnicze nie zaprezentowano struktury samego modelu zagrożeń, jest ona tożsama z hierarchią kryteriów i subkryteriów przedstawioną w tabeli 2. Dzięki zastosowaniu metod z grupy AHP/ANP możliwe było wygenerowanie ocen eksperckich powstałych dzięki porównywaniu parami wszystkich możliwych kombinacji w odniesieniu do powiązań zachodzących pomiędzy elementami i ich grupami. Przyjęto przy tym uproszczenie, iż wpływ na opisywane zagrożenia rozwoju gmin górskich mają wyłącznie elementy wyodrębnione wcześniej z udziałem ekspertów<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Szczegółowe informacje dotyczące zastosowania metod wielokryterialnych w badaniach nad rozwo-



**Tabela 2.** Procentowy udział wag kryteriów głównych i subkryteriów modelu zagrożeń

Kryterium	Subkryterium	Waga priorytetu lokalnego	Waga priorytetu globalnego
Ekonomiczne 36,8	zagrożenie wypłacalności systemu emerytalnego	50,8	18,7
	trwały drenaż mózgów z Polski	26,9	9,9
	spadek znaczenia małych ośrodków	22,3	8,2
Rolno- środowiskowe 25,7	trwały odpływ ludzi młodych z rolnictwa	58,4	15,0
	spadek podaży żywności niskowej	13,9	3,6
	degradacja krajobrazu	27,7	7,1
Społeczne 37,5	prowadzenie życia na krawędzi dwóch światów	17,9	6,9
	osłabienie więzi międzyludzkich	48,6	18,1
	tworzenie hermetycznych grup społecznych	15,3	5,7
	starzenie się mieszkańców obszarów peryferyjnych	18,2	6,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

Szczegółowe wyniki dokonanych porównań zaprezentowano w tabeli 2. Mianem wagi priorytetu lokalnego określono istotność wpływu konkretnego subkryterium na znaczenie określonego kryterium głównego w ramach wspomnianych wcześniej trzech kategorii. Z kolei waga priorytetu globalnego oznacza znaczenie oddziaływania danego subkryterium na model zagrożeń traktowany całościowo. Wyniki liczbowe powstały z przeliczenia wag poszczególnych składowych w obrębie tworzonego modelu, uzyskanych poprzez porównania elementów parami w odniesieniu do danego celu, kryterium lub subkryterium, przy pomocy dziewięciostopniowej, fundamentalnej skali preferencji Saaty'ego z udziałem 135 respondentów.

Z zamieszczonych danych w tabeli 2 wynika, iż wśród najistotniejszych zagrożeń dla rozwoju górskich obszarów migracyjnych za najważniejsze uznano kryteria społeczne i ekonomiczne. W pierwszym z nich wskazuje się na osłabienie więzi międzyludzkich, co w znaczący sposób wpływa na pogorszenie aktywności mieszkańców w zakresie inicjatyw lokalnych. Wśród priorytetów globalnych zagrożenie to sytuje się na drugiej pozycji – zaraz po subkryterium ekonomicznym związanym z ryzykiem niewypłacalności systemu emerytalnego. Podkreślane jest też ryzyko spadku znaczenia lokalnych ośrodków i ich marginalizację pod względem ekonomicznym – oznaczającą stagnację na rynku pracy i brak inwestycji. Zjawisko to może być potęgowane wyjazdem z tych obszarów na stałe osób wykształconych i przedsiębiorczych („drenaż mózgów”) stanowiących podstawowy element rozwoju lokalnego. Wskazywane wśród kryteriów społecznych starzenie się mieszkańców obszarów peryferyjnych staje się domeną większości mniejszych ośrodków, powodując znaczący spadek ich znaczenia. Migracje związane z odpływem

jem gmin peryferyjnych zawarte zostały w monografii P. Cymanow: *Ekonomiczno-społeczne następstwa migracji na obszarach górskich na przykładzie Karpat Polskich*, Difin, Warszawa 2018.

młodych i często dobrze wykształconych osób ograniczają również potencjał demograficzny obszarów uznawanych za problemowe, trzeba przy tym zaznaczyć, iż tego typu przemieszczenia mają negatywny wpływ zarówno na trwałość relacji rodzinnych, jak i kondycję psychiczną migranta i jego bliskich, spowodowaną brakiem jednoznacznie określonego centrum życiowego (tzw. życie na krawędzi dwóch światów). Wśród zagrożeń związanych z trzecim przedstawionym kryterium – rolno-środowiskowym – dominuje przekonanie o trwałym odpływie osób z rolnictwa i braku następców gospodarstw, co przekłada się na wzrost skali dezagraryzacji i odłogowanie ziemi. Poza istotnymi zmianami zachodzącymi w ekosystemie powoduje to konsekwencje gospodarcze, gdyż ograniczenie podaży żywności tzw. ekologicznej ogranicza możliwości zarobkowania na miejscu, co jak wspomniano wcześniej, mogłoby stanowić istotny element oferty skierowanej do turystów i zamożniejszych mieszkańców gmin górskich uzyskujących dochody z działalności pozarolniczej, dając w konsekwencji istotny impuls rozwojowy w ramach pojawiających się efektów mnożnikowych.

### **Podsumowanie**

Przedstawiona analiza wybranych problemów zarządzania obszarami góorskimi wskazuje na konieczność mobilizacji wewnętrznego potencjału obszarów problemowych za pośrednictwem aktywnego udziału władz publicznych. Pomimo istnienia wielu atutów przekładających się na znaczący potencjał obszarów górskich, w przedmiotowych gminach wskutek ograniczonych możliwości głównie inwestycyjnych wykorzystuje się wspomniane przewagi w sposób selektywny i z reguły zredukowany do zaspokojenia podstawowych potrzeb ich mieszkańców. Wśród zadań związanych z pobudzaniem aktywności ekonomicznej powinny dominować inicjatywy o charakterze lokalnym, związane z wykorzystaniem instrumentów polityki makroekonomicznej, przy współudziale środków pomocowych, pochodzących z funduszy UE. Istotnym problemem w zarządzaniu rozwojem obszarów górskich pozostają niekorzystne tendencje demograficzne, można jednak przypuszczać, iż poprawa warunków życia i możliwość podjęcia pracy na miejscu w ramach efektywniejszego rynku pracy związanego z rozwojem branży turystycznej stałaby się czynnikiem ograniczającym depopulację i zwiększającym skalę osadnictwa także w ramach migracji powrotnych.

### **Literatura**

- Adamowicz M.: Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju wobec wsi i rolnictwa, *Prace Naukowe Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW* 2006, nr 38, s. 11–25.
- Baran E.: Uwarunkowania wzrostu konkurencyjności rolnictwa obszarów górskich, *Roczniki Nauk Rolniczych* 2008, seria G, t. 95, nr 2, s. 83–88.
- Bis K.: Obszary problemowe rolnictwa ze szczególnym uwzględnieniem gleb marginalnych, [w:] *Obszary problemowe rolnictwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem regionu lubelskiego*, R. Jedut (red.), materiały VII Ogólnopolskiego Seminarium Geograficzno-Rolniczego, Zakład Geografii Ekonomicznej UMCS, Lublin 1990.
- Cymanow P.: Ekonomiczne skutki migracji młodzieży na obszarach wiejskich, *Postępy Nauk Rolniczych* 2010, nr 556, s. 531–540.

- Cymanow P.: Ekonomiczno-społeczne następstwa migracji na obszarach górskich na przykładzie Karpat Polskich, Difin, Warszawa 2018.
- Czudec A.: Polityka wobec obszarów górskich – istota i kierunki zmian, [w:] Czynniki kształtujące konkurencyjność regionu górskiego (na przykładzie polskich Karpat), A. Czudec (red.), Wydawnictwo UR, Rzeszów 2010.
- Dax T., Hellegers P.: Policies for Less Favoured Areas, [w:] CAP Regimes and the European Countryside, Prospects for Integration between Agricultural Regional and Environmental Policies F. Brouwer, P. Lowe (red.), CAB International, Wallingford 2000.
- Falkowski J.: Rolnicze obszary problemowe Polski (przyczyna powstania, diagnoza stanu, kierunki przekształceń), [w:] Obszary problemowe rolnictwa Polski ze szczególnym uwzględnieniem regionu lubelskiego, R. Jedut (red.), Materiały VII Ogólnopolskiego Seminarium Geograficzno-Rolniczego, Zakład Geografii Ekonomicznej UMCS, Lublin 1990.
- Gorzela G., Jałowiecki B.: Konkurencyjność regionów, *Studia Regionalne i Lokalne*, Warszawa 2000, nr 1(1), s. 7–24.
- Gorzela G.: Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej, [w:] Ekspertyzy wykonane na zamówienie MRR na potrzeby Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, t. 1, Ministerstwo Rozwojów Regionalnego, Warszawa 2007.
- Heffner K.: Kierunki zmian w przestrzeni wiejskiej Polski – wpisywanie się w przestrzeń wsi europejskiej, [w:] Polityka spójności UE a rozwój obszarów wiejskich: stare problemy i nowe wyzwania, W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Studia KPZK PAN*, t. CLVI, Warszawa 2014.
- Kulikowski R.: Obszary problemowe rolnictwa w Polsce, *Wybrane zagadnienia obszarów wiejskich*, *Biuletyn KPZK* 1992, nr 158, s. 23–24.
- Kutkowska B.: Możliwości kreowania dochodów w gospodarstwach rolniczych położonych w rejonie Sudetów, *Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu* 1996 nr 294, s. 203.
- Musiał W.: Demograficzne i społeczne uwarunkowania powstawania wiejskich obszarów problemowych, *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia* 2009, nr 8(2), s. 93–102.
- Musiał W.: Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich, IRWiR-PAN, Warszawa 2008.
- Rosner A., Kłodziński M., Wilkin J.: Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce, *Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa*, Warszawa 1998.
- Satoła Ł.: Instytucje społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich a sprawność wykorzystania funduszy Unii Europejskiej (na przykładzie województwa małopolskiego), *Samorząd Terytorialny* 2014, nr 5, s. 30–35.
- Skawińska E.: Wstęp do badań nad rolniczymi obszarami problemowymi, *Seria Rozprawy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1993.
- Zegar J.: Zegar: Samozaopatrzeniowe gospodarstwa rolne a zrównoważony rozwój rolnictwa, [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, J. Zegar (red.), IRWiR-PAN, Warszawa 2006.

### **Selected issues related to the management of highland migration areas on the example of municipalities in the southern Poland**

**Summary.** The article presents the key issues related to the management of highland migration areas. In addition to the general characteristics of areas classified as less-favoured, the article includes a presentation of the opinions formulated by the representatives of local authorities

of 45 highland municipalities in the Carpathians. The author indicates elements that impact the potential growth of peripheral areas and defines factors that deteriorate the functioning of a municipality and lower the quality of life in highland areas, thus limiting the growth of these regions. Later on the author presents a model of threats resulting from the consequences of migration processes in the discussed area, considering economic, social, environmental and agricultural factors.

**Key words:** management, highland municipalities, migration areas, social and economic growth