

Urszula Kaźmierczak

Politechnika Wroclawska, Wydział Geoinżynierii, Górnictwa i Geologii
ul. Wybrzeże Wyspiańskiego 27, 50-370 Wrocław
e-mail: urszula.kazmierczak@pwr.edu.pl

ZNACZENIE LOKALNEJ PRODUKCJI SUROWCÓW SKALNYCH DLA GOSPODARKI GMIN

Streszczenie: Górnictwo skalne występuje powszechnie i wiąże się z tym, że eksploatacja lokalnych złóż wykorzystywana jest jako argument przetargowy w polityce lokalnych układów gospodarczych i społeczno-politycznych. Celem publikacji jest analiza wpływu górnictwa skalnego na lokalną gospodarkę gmin. W artykule przeprowadzono analizę kontekstową wpływów do budżetów gmin wynikających z eksploatacji kopalin skalnych, oszacowano udział górnictwa skalnego w tworzeniu lokalnych miejsc pracy oraz korzyści płynące z rekultywacji i zagospodarowania terenów pogórnich. Do realizacji celów publikacji wykorzystano metodę analizy wskaźnikowej jednostek samorządu terytorialnego, metody stochastyczne analizy danych oraz posłużono się wnioskowaniem na podstawie zebranej dokumentacji. Przeprowadzone badania wykazały, że górnictwo skalne jest czynnikiem wspierającym gospodarkę lokalną, a korzyści płynące z eksploatacji kopalin skalnych powinny być brane pod uwagę w procesach planowania zagospodarowania złóż kopalin skalnych.

Słowa kluczowe: górnictwo skalne, budżet gminy, opłata eksploatacyjna, rekultywacja i zagospodarowanie terenu pogórnich, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

THE SIGNIFICANCE OF LOCAL RAW ROCK MATERIAL MINING FOR THE COMMUNES' ECONOMY

Abstract: Rock mining is popular and characterized by the exploitation of local deposits, which are used as a bargaining chip in local economic and socio-political politics. The aim of the paper is to analyze the impact of rock mining on the local economy of Polish communes. A contextual analysis was performed of inflows to the communes' budgets resulting from the exploitation of rock minerals, the contribution of rock mining in the creation of local jobs was assessed, and the benefits from reclamation and development of post-mining areas were estimated. To do all that, the Author used the method of indicator analysis of local government units and stochastic methods of data analysis, as well as inference based on collected data. Studies have shown that rock mining is a factor supporting the local economy. Benefits from the exploitation of rock minerals should be taken into consideration in the development of plans concerning mineral rock deposits.

Keywords: rock mining, commune budget, mining fee, reclamation and development of post-mining areas, local land use plan.

Wprowadzenie

Eksploatacja kopalin skalnych przynosi korzyści nie tylko dlatego, że dostarcza surowców niezbędnych w wielu gałęziach gospodarki, ale także dlatego, że generuje dochody ekonomiczne w gminach, na których terenie jest prowadzona, oraz dlatego, że stwarza możliwości rozwoju (Nieć i in. 2008; Kaźmierczak 2015). Podstawowymi przychodami z tytułu eksploatacji lokalnych surowców mineralnych są opłaty eksploatacyjne oraz podatki za gospodarce użytkowanie gruntów. Do tego dochodzą jeszcze podatki dochodowe od osób prawnych oraz fizycznych zamieszkałych na terenie gminy i będących zatrudnionych przez przedsiębiorcę górniczego, należności i opłaty roczne za wyłączenie gruntów rolnych lub leśnych z produkcji oraz podatek od środków transportowych od osób prawnych (Kaźmierczak 2015; Kasztelewicz, Zajączkowski 2010). Górnictwo skalne jest także czynnikiem wspierającym gospodarkę gmin, bowiem przemysł oparty na lokalnych zasobach surowców skalnych z jednej strony uruchamia konkurencyjne miejsca pracy oraz generuje zatrudnienie w branżach lub usługach zaspokajających potrzeby zatrudnionych w górnictwie (w komunikacji, handlu, usługach, budownictwie), z drugiej strony zaś poprzez wzmożenie aktywności gospodarczej stwarza lepsze warunki napływu dodatkowego kapitału (Nieć i in. 2008; Czaja i in. 1997).

Warto w tym miejscu pokreślić, że problem korzyści ekonomicznych płynących z działalności górniczej był już podejmowany w literaturze przedmiotu (Kasztelewicz, Zajączkowski 2010; Uberman, Naworyta 2012). Poruszane zagadnienia dotyczyły jednak węgla energetycznego (brunatnego), czyli tzw. górnictwa wielkoobszarowego, które skoncentrowane jest w kraju w kilku zaledwie przedsiębiorstwach górniczych i daje wielkie korzyści gospodarce pojedynczym gminom (np. Kleszczów; zob. Uberman, Naworyta 2012; Greinert 2012). Natomiast górnictwo skalne, które jest rozproszone i występuje powszechnie, ma zdecydowanie mniejszy wpływ na środowisko i gospodarkę. Jeśli jednak na tę sferę lokalnej gospodarki nałożymy potrzeby usługowe, zaopatrzeniowe i przestrzenne wielkich aglomeracji oraz korzyści płynące z przyszłego zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych i z tworzenia miejsc pracy, to można mówić o istotnym wpływie na rozwój lokalny. Wymaga to jednak przeprowadzenia analiz i studiów nad wpływem górnictwa skalnego na dochody gmin, nad tworzeniem miejsc pracy oraz korzyściami z rekultywacji i zagospodarowania terenów pogórnicznych.

Częściowa analiza tych zagadnień została dokonana w pracy „Wpływ górnictwa skalnego na dochody budżetów gmin”, która dotyczyła analizy przychodów gmin pochodzących z opłat eksploatacyjnych oraz podatków za gospodarce użytkowanie terenów górniczych (Kaźmierczak 2015). Kolejnym krokiem jest analiza kontekstowa wpływów do budżetów gmin, oszacowanie udziału w lokalnym rynku pracy oraz ocena możliwości wpływu gmin na kierunek i sposób rekultywacji i zagospodarowania terenów pogórnicznych, co jest celem niniejszej publikacji.

Metodyka badań

Do analizy kontekstowej wpływów do budżetów gmin wynikających z opłat eksploatacyjnych, podatków za gospodarcze użytkowanie gruntów oraz podatków od osób fizycznych i prawnych wykorzystano metodę analizy wskaźnikowej jednostek samorządu terytorialnego (wskaźniki budżetowe dotyczące dochodów własnych w dochodach ogółem, udział dochodów z podatków i opłat w dochodach budżetowych ogółem), która jest przeprowadzana na podstawie obliczeń wskaźników finansowych, ich oceny oraz porównania (Ministerstwo Finansów 2014, Łukomska-Szarek 2012, Dylewski i in. 2011). Metoda ta dostarcza informacji o sytuacji finansowej danej jednostki i o wynikach jej działalności na podstawie zbioru wskaźników powiązanych ze sobą, a jej zadaniem jest także ustalenie, jaki wpływ na działalność i sytuację finansową samorządów terytorialnych mają poszczególne czynniki oraz składniki. Źródła danych do badań stanowiły sprawozdania finansowe gmin oraz dane dotyczące wydobywania i opłat eksploatacyjnych, uzyskane z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego.

Badania dotyczące szacowania udziału górnictwa skalnego w lokalnym rynku pracy przeprowadzono na podstawie badań własnych, danych zawartych w publikacji Wyższego Urzędu Górniczego (2014) oraz pracy Kaźmierczak (2002). Wykorzystano metody stochastyczne analizy danych (modelowanie probabilistyczne i wnioskowanie statystyczne), pozwalające wskazać, czy istnieje związek między badanymi zmiennymi. Natomiast w celu określenia możliwości wpływu gmin na kierunek i sposób rekultywacji i zagospodarowania terenów pogórnich posłużono się wnioskowaniem na podstawie analiz obowiązujących aktów prawnych, badań Marcina Feltyńskiego (2009) dotyczących wpływu planowania przestrzennego na rozwój społeczno-gospodarczy gmin, oraz w oparciu o obserwacje własne dotyczące rekultywacji i zagospodarowania terenów pogórnich kopalni „Wilcza Góra”.

Wpływ górnictwa skalnego na kształtowanie budżetów gmin

Zagadnienie wpływów do budżetów gmin wynikających z opłat eksploatacyjnych oraz podatków za gospodarcze użytkowanie gruntów zostało szczegółowo omówione w artykule „Wpływ górnictwa skalnego na dochody budżetów gmin” (Kaźmierczak 2015). W publikacji tej poddano analizie górnictwo skalne województwa dolnośląskiego. Jest to najbardziej interesujący region Polski ze względu na bogate nagromadzenia skał o bardzo zróżnicowanej genezie i wieku oraz z uwagi na fakt, że niemal 90% wydobywanych w Polsce kopalni do produkcji elementów budowlanych i drogowych pochodzi właśnie ze złóż tego obszaru. Badania dotyczyły 2013 roku. Wykazały one, że w analizowanym okresie wydobyto 36,56 mln Mg kopalni skalnych ze 165 złóż zlokalizowanych w 72 gminach. Największe wydobywanie zarejestrowano w grupie surowców zwięzłych (70%), a najniższe w grupie surowców ilastych (0,43 mln Mg). Z grupy surowców okrucowych wyeksploatowano 29% ogólnego wydobywania. Według podziału administracyjnego największą liczbą eksploatowanych złóż (36) charakteryzuje się po-

wiat świdnicki, w którym największe zasoby wydobyto ze złóż gminy Strzegom. W gminie tej wyeksploatowano łącznie 2,87 mln Mg z 23 złóż (jedno złożę piasków i żwirów, jedno złożę glin ogniotrwałych i 21 złóż granitu). Jest to najwyższe wydobycie ze wszystkich analizowanych gmin. W 14 gminach zanotowano eksploatację w granicach 1–1,93 mln Mg z 13 złóż surowców okruchowych i 24 złóż surowców zwięzłych, a w 12 gminach produkcja kopalin skalnych wyniosła od 0,5 mln do 0,8 mln Mg. Pozostałe 45 gmin charakteryzuje się wydobywaniem poniżej 500 tys. Mg, z czego aż w 28 wydobyto mniej niż 100 tys. Mg kopalin. Przy takim poziomie wydobywania dochody gmin wykazały bardzo zróżnicowane wpływy (wynikające z eksploatacji) w swoich budżetach, od pomijalnie małych, np. 0,01% w mieście Bolesławiec, do dużych: 30,5% w gminie Strzegom czy 45,5% w gminie Mietków. Jednak w 37,5% gmin wpływy te są znikome (poniżej 1%), zaś prawie 24% badanych gmin uzyskało duże wpływy z tytułu eksploatacji podatków i gospodarczego wykorzystania gruntu (w wysokości od 5 do 45% wszystkich wpływów).

Kolejnymi wpływami do budżetów gmin są podatki. Przedsiębiorca zgodnie z ordynacją podatkową jest zobowiązany do poniesienia przymusowego świadczenia pieniężnego, tak zwanego podatku dochodowego od uzyskanego dochodu. Wysokość podatku jest zróżnicowana w zależności od tego, czy płatnikiem jest osoba fizyczna, czy prawna (Dz.U.2012.0.361 z późn. zm., Dz.U.1992.21.86 z późn. zm.). Zgodnie z Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2015.0.513 z późn. zm.), źródłem dochodów własnych gminy jest 39,34% podatku dochodowego od osób zatrudnionych w kopalni i zamieszkałych na obszarze gminy, a w przypadku osób prawnych, tj. przedsiębiorstwa górniczego – 6,71% podatku dochodowego. W celu przedstawienia wielkości podatków dochodowych przedsiębiorstw w 2013 r. posłużono się danymi dotyczącymi wartości wydobytych surowców w analogicznym okresie, badaniami własnymi poświęconymi wartości wydobytych surowców, sprawozdaniami finansowymi na temat wykonania budżetów poszczególnych jednostek samorządowych oraz danymi dotyczącymi średniego wynagrodzenia i udziału kosztów w przychodach przedsiębiorstw (Główny Urząd Statystyczny 2014b, Główny Urząd Statystyczny 2014c).

Przedsiębiorstwa górnicze będące właścicielami środków transportowych, zgodnie z Ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2014.0.849), zobowiązane są do uiszczania podatku od środków transportowych. Stawkę podatku określa rada gminy w drodze uchwały – jest ona uzależniona od masy całkowitej pojazdu oraz ilości osi jezdnych. Biorąc jednak pod uwagę badania przeprowadzone przez Zbigniewa Kasztelewicza i Macieja Zajączkowskiego (2010), założono, że podatek ten nie ma znaczącego wpływu na dochody budżetów gmin i w związku z tym nie został on uwzględniony w niniejszej analizie. W ponad 60% gmin, na których terenach prowadzona jest działalność kopalni węgla brunatnego, przychód budżetów z tego podatku jest bowiem pomijalnie mały, natomiast w przypadku pozostałych 34% nie przekracza 1%. W badaniach pominięto także należności i opłaty roczne za wyłączenie gruntów rolnych lub leśnych z produkcji rolnej lub leśnej, które uiszczane są jednorazowo

oraz stanowią przychód Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, a od 1 stycznia 2011 roku bezpośrednio budżetu województwa (Dz.U.1995.16.78, Kasztelewicz i Zajączkowski 2010).

W tabeli 1 przedstawiono ostateczne wyniki badań wpływu górnictwa skalnego na dochody gmin. Dochody dotyczyły wpływu opłat eksploatacyjnych, podatku za gospodarcze użytkowanie gruntów oraz podatków od osób fizycznych i prawnych. Z analizy danych wynika, że dochód z opłat eksploatacyjnych wyniósł 20,1 mln zł. Największy udział w tej kwocie miały surowce zwięzłe (80%), a najmniejszy – surowce ilaste (ok. 4%). Największy dochód (w kwocie 1,9 mln zł) zarejestrowano w gminie Strzegom, na terenie której jest zlokalizowanych najwięcej złóż z badanego obszaru (21 złóż granitu, jedno złożo gliny ogniotrwałej i jedno złożo piasków i żwirów). Dochód z opłat eksploatacyjnych powyżej 1 mln zł odnotowano jeszcze w przypadku dwóch gmin: Dzierżoniowa i Czarnego Boru (odpowiednio 1,1 i 1,8 mln zł). Z kolei dochód z podatku od gospodarczego użytkowania gruntów przekroczył kwotę 63 mln zł. Podatek ten rozłożył się prawie równomiernie na każdą grupę surowcową: surowce okruczowe stanowiły 32 %, surowce ilaste – 33% i surowce zwięzłe – 35%. Z tym że gminy miały różne stawki podatkowe, wahające się do 0,72 do 0,88 zł/1m². W tym przypadku również w gminie Strzegom odnotowano największy dochód (w kwocie 22,4 mln zł), co jest oczywiście związane z liczbą (a co za tym idzie, z powierzchnią) złóż eksploatowanych na terenie tej gminy. Dalsza analiza danych wykazuje, że podatek dochodowy powiększa przychody gmin o wartości od 0,001% do nawet 45%.

Łączna wysokość wszystkich badanych wpływów z działalności górnictwa skalnego do budżetów gmin jest wciąż dość zróżnicowana. W 33% badanych gmin nadal wpływy te są niewielkie, tj. stanowią do 1% wszystkich dochodów, a w przypadku 38% gmin – wynoszą do 10%. Wpływami z tytułu działalności górnictwa skalnego większymi niż 10% wszystkich wpływów charakteryzuje się 26% gmin, z czego cztery gminy (6%) posiadają wpływy wyższe niż 40% wszystkich wpływów, a 11% badanych gmin posiada wpływy wynikające z górnictwa skalnego w granicach 20–30% swoich budżetów. Ponieważ wpływy do budżetu z tytułu eksploatacji kopalni skalnych mogą stanowić do ok. 50% wpływów do budżetów gmin (oczywiście jest to uzależnione do wielkości wydobycia i rodzaju kopaliny), mogą one zostać uznane za istotny argument w dyskusji na temat zagospodarowania udokumentowanych złóż. Obecność złóż kopalni skalnych stwarza także inne możliwości rozwoju, są one bowiem ważnym czynnikiem przyciągającym kapitał w co najmniej trojakiem formie: angażujący się bezpośrednio w eksploatację i przetwórstwo surowców, w inne sfery działalności gospodarczej na danym obszarze z powodu istniejącego na tym terenie przepływu kapitału oraz w formie środków finansowych pochodzących ze sprzedaży surowców, które mogą zostać przeznaczone zarówno na konsumpcję, jak i inwestycje (Czaja i in. 1997).

Tab. 1. Udział opłat eksploatacyjnych, podatku od gospodarczego użytkowania gruntu oraz podatku dochodowego w budżetach gmin w 2013 r. w województwie dolnośląskim

Powiat	Gmina	Udział opłat eksploatacyjnych w dochodach budżetów gmin	Udział opłat za gosp. użytk. gr. w dochodach budżetów gmin	Udział opłat ekspl. oraz podatków od gospodarczego użytk. gruntu w dochodach gmin	Udział podatku dochodowego w dochodach budżetów gmin	Udział opłat ekspl., podatków od gospodarczego użytk. gruntu i podatku dochodowego w dochodach budżetów gmin
		[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
bolesławiecki	Bolesławiec	3,23	9,14	0,61	5,97	18,34
	m. Bolesławiec	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01
	Nowogrodzic	0,33	2,88	0,04	1,17	4,38
	Osiecznica	0,91	3,46	4,37	1,33	5,70
	Warta Bolesławiecka	0,08	0,30	0,19	0,02	0,40
	Dzierżonów	4,41	1,72	0,92	31,37	37,50
	Piława Górna	2,30	0,56	1,16	17,15	20,01
	Łagiewniki	0,03	0,24	0,27	0,04	0,31
	Niemcza	0,00	1,20	2,75	2,79	3,99
	Bolków	0,04	0,22	0,12	0,06	0,32
jaworski	Męcinka	4,62	6,85	0,81	15,18	26,65
	Mściwojów	0,00	3,67	3,68	3,05	6,72
	Paszowice	0,04	0,69	0,73	0,30	1,03
	Wądroże Wielkie	0,30	1,58	0,46	5,68	7,56
jeleniogórski	Janowice Wielkie	0,00	0,12	0,13	0,00	0,13
	Kamienna Góra	0,88	0,87	0,25	8,24	9,99

Tab. 1 – cd.

Powiat	Gmina	Udział opłat eksploatacyjnych w dochodach budżetów gmin	Udział opłat za gosp. użytk. gr. w dochodach budżetów gmin	Udział opłat ekspl. oraz podatków od gospodarczego użyt. gruntu w dochodach gmin	Udział podatku dochodowego w dochodach budżetów gmin	Udział opłat ekspl., podatków od gospodarczego użyt. gruntu i podatku dochodowego w dochodach budżetów gmin
		[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
kłodzki	Bystrzyca Kłodzka	0,03	0,34	0,03	0,21	0,58
	Kłodzko	0,77	1,78	0,66	2,61	5,16
	Lądek Zdrój	0,13	0,27	0,41	0,44	0,84
	Lewin Kłodzki	0,00	0,23	0,23	0,05	0,28
	m. Nowa Ruda	1,25	1,27	0,16	5,17	7,69
	Międzylesie	0,02	0,46	0,48	0,09	0,57
	Radków	9,34	3,80	0,29	45,19	58,33
	Leśna	1,01	1,01	1,27	3,17	5,19
	m. Lubań	0,00	0,37	0,37	0,01	0,38
	Platerówka*	0,03	27,67	27,70	0,09	27,79
lubiński	Lubin	0,96	3,44	4,40	1,40	5,80
	Lwówek Śląski	0,40	3,45	3,59	0,63	4,48
lwówecki	Miřsk	1,30	1,66	1,08	4,36	7,32
	Milicz	0,02	0,46	0,48	0,02	0,50
oleśnicki	Bierutów	0,15	0,55	0,38	0,21	0,91
	Dobroszyce	0,37	2,33	0,69	0,53	3,23
oleśnica	Oleśnica	0,12	2,23	1,89	0,18	2,53
	Syców	0,00	0,12	0,12	0,00	0,13

	Twardogóra	0,01	0,16	0,17	0,01	0,18
oławski	Jelcz-Laskowice	0,14	0,47	0,34	0,20	0,81
	Oława	0,24	0,90	1,15	0,36	1,50
strzebiński	Borów	0,03	0,21	0,24	0,05	0,29
	Kondratowice	3,78	1,50	5,28	28,26	33,54
	Przeworno	0,10	0,99	1,09	1,69	2,78
	Stzelin*	1,39	1,46	0,18	8,08	10,93
średzki	Malczyce	0,05	0,81	0,86	0,07	0,93
	Miękinia	0,19	1,00	0,87	0,30	1,49
	Środa Śląska	0,02	0,28	0,30	0,04	0,34
świdnicki	Dobromierz*	2,10	6,29	3,79	15,71	24,10
	Jaworzyna Śląska	0,10	0,44	0,58	0,20	0,74
	Marcinowice*	1,32	2,32	0,95	12,74	16,38
	Strzegom*	2,47	28,06	0,82	17,08	47,61
	Świdnica	0,04	0,12	0,16	0,06	0,22
	Żarów	2,37	0,54	0,72	17,74	20,65
trzebnicki	Oborniki Śląskie	0,16	0,69	0,16	0,23	1,08
	Żmigród	0,05	0,27	0,32	0,08	0,40
wałbrzyski	Czamy Bór	5,45	8,45	13,90	26,37	40,27
	Mieroszów	3,49	4,77	8,27	16,89	25,15
wrocławski	Czemica	0,07	0,23	0,30	0,10	0,40
	Kąty Wrocławskie*	0,31	0,39	0,40	0,52	1,22
	Kobierzyce	0,01	0,07	0,09	0,02	0,10
	Mietków	3,91	41,67	36,18	5,68	51,26

Tab. 1 – cd.

Powiat	Gmina	Udział opłat eksploatacyjnych w dochodach budżetów gmin	Udział opłat za gosp. użyt. gr. w dochodach budżetów gmin	Udział opłat ekspl. oraz podatków od gospodarczego użyt. gruntu w dochodach gmin	Udział podatku dochodowego w dochodach budżetów gmin	Udział opłat ekspl., podatków od gospodarczego użyt. gruntu i podatku dochodowego w dochodach budżetów gmin
		[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
ząbkowski	Sobótka*	1,77	3,31	1,07	13,08	18,16
	Cieplowody*	0,57	1,51	2,07	1,85	3,93
zgorzelecki	Kamieniec Ząbkowicki	1,81	14,83	4,35	9,25	25,89
	Stoszowice	0,01	0,30	0,31	0,02	0,33
	Ząbkowice Śląskie	1,43	1,09	0,93	11,45	13,97
	Pieńsk	0,85	2,77	0,47	1,23	4,85
złotoryjski	Sulików	3,46	2,93	6,39	11,37	17,76
	Węgliniec	1,56	3,70	2,82	1,95	7,21
	Zgorzelec	0,43	1,14	0,18	1,23	2,80
złotoryjski	Pielgrzymka	0,15	1,72	1,87	0,22	2,09
	Świerzawa	3,00	2,97	5,89	10,44	13,44
	Wojcieszków	0,99	3,09	3,84	22,33	26,41
	Zagrodno	0,47	5,99	6,46	0,68	7,14
	Złotoryja*	0,95	1,13	0,76	3,18	5,25

* – gmina posiada złoża, które występuje na terenie dwóch gmin.

Źródło: obliczenia własne.

Udział górnictwa skalnego w lokalnym rynku pracy

W celu oszacowania wielkości zatrudnienia wykorzystano dane dotyczące liczby zatrudnionych, uzyskane od przedsiębiorstw eksploatujących surowce skalne, oraz dane zawarte w publikacji Wyższego Urzędu Górniczego (2014) oraz pracy Kaźmierczak (2002). Jednakże warto zauważyć, że dokładne ewidencje zatrudnienia nie istnieją, bowiem przedsiębiorcy, zwłaszcza podejmujący eksploatację niewielkich złóż, na ogół nie ujawniają rzeczywistego stanu zatrudnienia. Ponadto osoby mające uprawnienia kierowników ruchu zakładów górniczych są zatrudnieni na umowę o pracę głównie w przedsiębiorcach wydobywających surowce zwięzłe i ilaste. Natomiast w przypadku surowców okruchowych, kierownicy ruchu są w przeważającej większości zatrudniani na podstawie umów cywilnoprawnych. W oparciu o wyżej wymienione dane przyjęto założenia, że jeden pracownik zatrudniony był, w poszczególnych grupach surowców, przy wydobywaniu:

- surowców okruchowych: 16 763 Mg;
- surowców ilastych: 22 358 Mg;
- surowców zwięzłych: 16 646 Mg.

Z przeprowadzonych obliczeń, na podstawie przyjętych danych, wynika, że przy eksploatacji 165 złóż kopalni skalnych eksploatowanych w 2013 r. zatrudnienie znalazło 2432 osób (tabela 2), co stanowi prawie 11% osób pracujących w sekcji „Pozostałe górnictwo i wydobywanie” wg danych Głównego Urzędu Statystycznego (2014d). Najwyższe zatrudnienie występuje przy eksploatacji surowców zwięzłych – 72%. W grupie surowców okruchowych pracowało 27%, a przy wydobywaniu surowców ilastych niecały 1% ogółu zatrudnionych. Dalsza analiza danych przedstawionych w tabeli 2 wskazuje na to, że w 44% badanych gmin zatrudnionych jest do 10 pracowników. Najwyższe zatrudnienie zanotowano natomiast w gminie Strzegom (powiat świdnicki), gdzie zatrudnionych jest 275 osób. Spowodowane jest to liczbą i specyfiką złóż eksploatowanych na obszarze tej gminy. Na obszarach 28% badanych gmin w sektorze górnictwa skalnego zatrudnionych jest od 10 do 50 osób, na obszarach 17 gmin zatrudnionych jest od 50 do 100 osób, natomiast w dwóch gminach zatrudnienie znalazło od 100 do 150 osób (rycina 1). Reasumując, można stwierdzić, że wpływ górnictwa skalnego w lokalnym rynku pracy jest dość zróżnicowany i zależy przede wszystkim od rodzaju kopaliny, gdyż w przypadku grupy surowców zwięzłych jest on wyższy niż w przypadku surowców ilastych i okruchowych. Jednakże górnictwo skalne w znaczący sposób bierze udział w tworzeniu miejsc pracy, uruchamia bowiem 18% miejsc pracy dla osób zatrudnionych w przemyśle województwa dolnośląskiego, według Głównego Urzędu Statystycznego (2014a). Tym samym przynosi gminom realne korzyści społeczno-ekonomiczne.

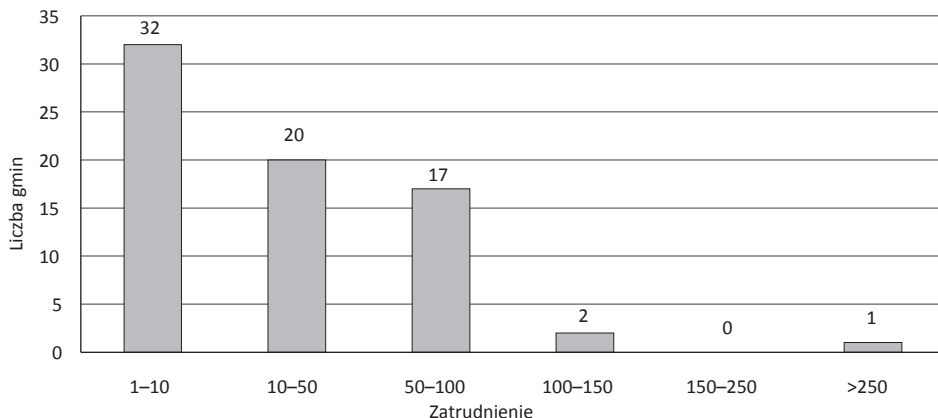
Tab. 2. Liczba zatrudnionych w górnictwie skalnym w województwie dolnośląskim

Powiat	Gmina	Zatrudnienie	Powiat	Gmina	Zatrudnienie
bolesławiecki	Bolesławiec	61	strzeliński	Borów	1
	m. Bolesławiec	1		Kondratowice	59
	Nowogrodziec	18		Przeworno	1
	Osiecznica	48	średzki	Strzelin*	134
	Warta Bolesławiecka	7		Malczyce	1
dzierzoniowski	Dzierżonów	117	świdnicki	Miękinia	11
	Piława Górna	34		Środa Śląska	1
	Łagiewniki	1		Dobromierz*	87
	Niemcza	26		Jaworzyna Śląska	7
jaworski	Bolków	3	trzebnicki	Marcinowice*	53
	Męcinka	75		Strzegom*	275
	Mściwojów	7		Świdnica	3
	Paszowice	1		Żarów	84
	Wądroże Wielkie	6		Oborniki Śląskie	14
jeleniogórski	Janowice Wielkie	1		Żmigród	5
kamiennogórski	Kamienna Góra	37	wałbrzyski	Czarny Bór	93
kłodzki	Bystrzyca Kłodzka	4	wrocławski	Mioszów	72
	Kłodzko	48		Czernica	5
	Łądek Zdrój	3		Kąty Wrocławskie*	20
	Lewin Kłodzki	1		Kobierzyce	3
	m. Nowa Ruda	64		Mietków	90
	Międzylesie	1		Sobótka*	64
	Radków	79		ząbkowicki	Ciepłowody*
lubański	Leśna	40	zgorzelecki	Kamieniec Ząbkowicki	51
	m. Lubań	1		Stoszowice	1
	Platerówka*	1		Ząbkowice Śląskie	67
lubiński	Lubin	99		Pieńsk	18
lwówecki	Lwówek Śląski	42		Sulików	68
	Mirsk	40		Węgliniec	9

Powiat	Gmina	Zatrudnienie	Powiat	Gmina	Zatrudnienie
milicki	Milicz	2		Zgorzelec	18
oleśnicki	Bierutów	8		Pielgrzymka	6
	Dobroszyce	17	złotoryjski	Świerzawa	71
	Oleśnica	8		Wojcieszów	30
	Syców	1		Zagrodno	18
	Twardogóra	1		Złotoryja*	44
oławski	Jelcz-Laskowice	18	SUMA	2 432	
	Oława	22			

* Gmina posiada złożę, które występuje na terenie dwóch gmin.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych, Wyższy Urząd Górniczy 2014 i Kaźmierczak 2002.



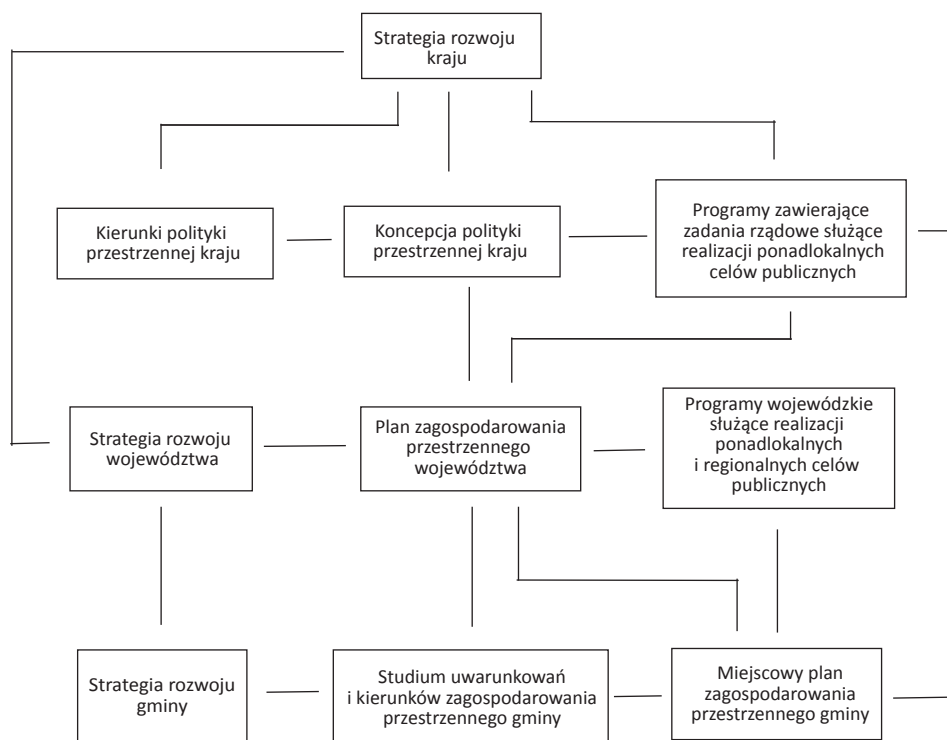
Ryc. 1. Zatrudnienie w sektorze górnictwa skalnego w województwie dolnośląskim ze względu na liczbę zatrudnionych osób w badanych gminach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych, Wyższy Urząd Górniczy 2014 i Kaźmierczak 2002.

Rekultywacja i zagospodarowanie terenów poeksploatacyjnych a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Na rozwój lokalny składa się szereg czynników i uwarunkowań, z których szczególnie istotną rolę odgrywa polityka przestrzenna (Nowak 2012). Skuteczny rozwój społeczno-gospodarczy gminy wymaga ściśle określonego przekształcenia przestrzeni geograficznej. Wymusza to na władzy lokalnej konieczność racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego poprzez regulację rozwoju społeczno-gospodarczego i ochronę środowiska. Realizacja tego procesu możliwa jest dzięki tworzeniu jednoznacznej wizji planistycznej gminy w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP; Feltynowski 2009). MPZP jest ostatnim etapem w prowadzeniu polityki przestrzennej, a jego sporządzenie

nie uwarunkowane jest przygotowaniem wielu innych opracowań (rycina 2). To właśnie w MPZP ustalane jest przeznaczenie terenu i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określone są sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (Kaźmierczak 2014). Plan miejscowy rozstrzyga o rozmieszczeniu w przestrzeni obiektów spełniających różne funkcje przyrodnicze i gospodarcze. Jest on gwarantem ładu przestrzennego, który uwzględnia zarówno walory estetyczne, funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktury przestrzennej, jak i zharmonizowane z przyrodą, wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach, od lokalnej do krajowej (Jewtuchowicz, Wiśniewska 1994; Ogrodnik 2013).



Ryc. 2. Schemat poczynających związanych z opracowywaniem dokumentów niezbędnych przy realizacji polityki przestrzennej

Źródło: opracowanie własne.

Przedsiębiorca górniczy jest prawnie zobowiązany do rekultywacji terenu po eksploatacji złoża. Obszar ten musi zostać zrekultywowany i przygotowany do zagospodarowania tak, aby mógł pełnić funkcje zgodne z zapisami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 Ustawy o planowaniu przestrzennym, Dz.U.2012.0.647 z późn. zm.). W tym miejscu warto wyraźnie podkreślić, że gminy mają możliwość wpływu na wybór kierunku rekultywacji.

a co za tym idzie, sposobu zagospodarowania terenu, właśnie poprzez zapisy w MPZP. Jest to bowiem, według badań Marcina Feltyńskiego (2009) oraz Pawła Mickiewicza i Macieja Nowaka (2013), narzędzie z zakresu planowania przestrzennego, któremu przypisuje się największą skuteczność w oddziaływaniu na rozwój wielofunkcyjny gmin. Dlatego władze gmin poprzez MPZP mogą kierować zachowaniem użytkowników przestrzeni, prowadząc tym samym do osiągnięcia założonych celów. Mając takie narzędzie, gminy mogą zatem z powodzeniem wpływać na sposób użytkowania terenu pogórniczego, zgodnie z planowanymi funkcjami prowadzącymi do rozwoju gminy. Oczywiście, musi się to odbywać w porozumieniu z przedsiębiorcą górniczym, który jest odpowiedzialny za rekultywację. Jednym z takich pozytywnych przykładów porozumienia pomiędzy przedsiębiorcą górniczym a gminą jest współpraca przy rekultywacji terenu po kopalni bazaltu „Wilcza Góra”. Kopalnia znajduje się na terenie gminy Złotoryja. W bezpośrednim sąsiedztwie wyrobiska górniczego kopalni znajduje się rezerwat przyrody „Wilcza Góra”. Gmina Złotoryja nie posiada MPZP, ale w innym dokumencie, to znaczy w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określa, że rekultywacja terenów poeksploatacyjnych ma zmierzać ku nadaniu im charakteru wodnego, leśnego i wodno-leśnego. Ponadto Studium stwierdza, że gmina Złotoryja prowadzi lokalną politykę sprzyjającą ochronie środowiska przyrodniczego, uwzględniającą zachowanie dziedzictwa kulturowego, a także rozwój sektora usług (w tym sportu i rekreacji), turystyki pieszej i rowerowej. Dlatego przedsiębiorca przedstawił koncepcję stworzenia terenu o funkcjach przyrodniczo-rekreacyjno-dydaktycznych pod nazwą „Park Georóżnorodności” (rycina 2). Jest to propozycja doskonale wpisująca się w politykę rozwoju gminy, przez co gmina wstępnie wyraziła apro-



Ryc. 3. Wizualizacja zagospodarowania terenów kopalni „Wilcza Góra” jako Parku Georóżnorodności „Wilcza Góra” (Marek i in. 2014)

batę co do takiego sposobu zagospodarowania terenów pogórnich. Pomimo że jest to propozycja jak najbardziej adekwatna do sformułowanych postulatów rozwoju gminy, a także do potencjału terenu poeksploatacyjnego, to jednak nie została wpisana do MPZP, bo gmina nie posiada takiego dokumentu. Jednakże przedstawiony przykład można potraktować jako dowód, że odpowiednie zaprojektowanie rekultywacji i zagospodarowania w MPZP może przynieść wymierne efekty w postaci rozwoju gminy dzięki np. wzmożeniu turystyki pieszej czy stworzeniu obszarów dydaktycznych, i w konsekwencji ożywieniu danego obszaru. Proponowana rekultywacja i docelowe zagospodarowanie są zgodne z polityką rozwoju gminy zawartą w dokumentach planistycznych (*Strategia... 2015, Studium... 2015*).

Warto jeszcze zauważyć, że badania Marcina Feltyńskiego (2009) wykazały, że zaledwie 9,3% gmin wykazało zainteresowanie posiadaniem kompleksowego i spójnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co pokazuje, jak niedocenianym przez gminy narzędziem realizacji rozwoju lokalnego jest MPZP.

Wnioski

Budżet gmin zasilany jest przez przedsiębiorstwa górnicze na różne sposoby. Środki wpływają w formie opłat eksploatacyjnych, podatku od gospodarczego użytkowania terenów oraz podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych. Przeprowadzona analiza wykazała, że w 33% badanych gmin wpływy z górnictwa skalnego do budżetów gmin są niewielkie (do 1%), natomiast w przypadku 21% gmin wpływy te zawierają się w granicach 1–5%. Wpływami powyżej 10% charakteryzuje się prawie 46% gmin, z czego po dziesięć gmin posiada wpływy odpowiednio w granicach 10–20% i 20–40%, a prawie 6% badanych gmin posiada wpływy większe niż 40%. Górnictwo skalne może zatem w sposób znaczący wpływać na budżety gmin.

Funkcjonowanie kopalni wiąże się także z zapotrzebowaniem na pracowników zamieszkujących okoliczne tereny, co powoduje tworzenie miejsc pracy. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że w górnictwie skalnym w 2013 r. zatrudnienie znalazły ponad 2432 osoby. Liczba ta stanowi 11% zatrudnionych w sektorze pozostałego górnictwa wg Głównego Urzędu Statystycznego (2014d). Warto także pamiętać, że powstanie czy istnienie miejsc pracy w danym rejonie powoduje zapotrzebowanie na wiele form usług, które dotychczas były w nim niedostępne, w tym także usług związanych z zagospodarowaniem wolnego czasu. Zgodnie ze standardami światowymi na jedno nowe miejsce pracy w przemyśle wydobywczym tworzy się od trzech do pięciu miejsc pracy w otoczeniu kopalni. Inną bardzo ważną korzyścią z działalności górniczej jest rozwój gminy poprzez rekultywację i zagospodarowanie terenu pogórnich w odpowiednim kierunku i formie. Przedsiębiorca górniczy jest bowiem prawnie zobowiązany do rekultywacji terenu poeksploatacyjnego, a przedmiotowy obszar musi być zrehabilitowany i zagospodarowany zgodnie z zapisami MPZP, któremu z kolei przypisywana jest najwyższa skuteczność w oddziaływaniu na rozwój gmin. Jeśli

natomiast gmina nie posiada MPZP, kierunek rekultywacji i zagospodarowania powinien wynikać nie tylko z analizy uwarunkowań technicznych terenu pogórniczego, ale także z wizji rozwoju gminy, która powinna być zawarta w obowiązujących dokumentach planistycznych.

Literatura

- Czaja S., Fiedor B., Hałasa J.M., 1997, „Górnictwo skalne a lokalne strategie ekorozwoju na przykładzie Dolnego Śląska i Opolszczyzny”, *Górnictwo Odkrywkowe*, t. 39, nr 4–5, s.158–171.
- Dylewski M., Filipiak B., Borzałczyńska-Koczkodaj, 2011, *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: MSK Municipium.
- Feltynowski M., 2009, „Planowanie przestrzenne a rozwój społeczno-gospodarczy w gminach wiejskich województwa łódzkiego”, *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica*, nr 268(54), s. 35–44.
- Greiner A., 2012, „Budżet gmin Brody i Gubin na tle polskich gmin związanych z wydobyciem węgla brunatnego”, *Inżynieria Środowiska*, nr 28(148), s. 5–14.
- Główny Urząd Statystyczny, 2014a, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2013 r.*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2014b, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2013 r. – Activity of non-financial enterprises in 2013 r.*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2014c, *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2013 r.*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2014d, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2013 r. – Employment in national economy in 2013*, Warszawa.
- Jewtuchowicz, A., Wiśniewska, W., 1994. „Ekologiczne i przestrzenne problemy rozwoju terenów chronionych”, w: B. Krawiec (red), *Modelowanie gospodarki w regionach szczególnie chronionych*, Szczecin: Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk Oddział w Szczecinie, s. 243–250.
- Kasztelewicz Z., Zajączkowski M., 2010, „Wpływ działalności górnictwa węgla brunatnego na sektor publiczny”, *Górnictwo i Geoinżynieria*, t. 34, nr 4, 327–338.
- Każmierczak U., 2015, „Wpływ górnictwa skalnego na dochody budżetów gmin”, *Górnictwo Odkrywkowe*, t. 56, nr 1, s. 36–42.
- Każmierczak U., 2014, „Analysis of results of spatial development plans for management of rock raw material deposits”, *Gospodarka Surowcami Mineralnymi – Mineral Resources Management*, t. 30, nr 3, s. 43–54.
- Każmierczak U., 2002, *Gospodarcze, przyrodnicze i przestrzenne funkcje górnictwa skalnego okolic Wrocławia*, rozprawa doktorska, niepubl., Wrocław.
- Lukomska-Szarek J., 2012, „Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządów lokalnych”, *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, t. 16, nr 2, s. 71–285.
- Marek P., Patla S., Rogosz K., 2014, „Projektowanie rekultywacji na przykładzie kopalni Wilcza Góra”, *Mining Science*, t. 21(1), Wrocław s. 151–158.
- Mickiewicz P., Nowak M.J., 2013, „Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym w gminach atrakcyjnych turystycznie i przyrodniczo”, *Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego*, t. 27, s. 403–414.

- Ministerstwo Finansów, 2014, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013*, Warszawa, s.1–12.
- Nieć M., Pietrzyk-Sokulska E., Gądek R., Lisner-Skórska J., 2008, „Górnictwo wspomagające ochronę środowiska i jego kształtowanie – doświadczenia Kieleckich Kopalń Surowców Mineralnych”, *Gospodarka Surowcami Mineralnymi*, t. 24, zeszyt 4/4, s. 251–266.
- Nowak M.J., 2012, „Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument czy wyłącznie bariera rozwoju”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(48), s. 77–91.
- Ogrodnik K., 2013, „Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”, *Architecturae et Artibus*, t. 5, nr 2(16), Oficyna Wyd. Politechniki Białostockiej, s. 13–24.
- Strategia rozwoju gminy Złotoryja na lata 2015–2020*, 2015, Złotoryja.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Gmina Złotoryja*, 2015, Załącznik nr 1 do Uchwały nr X/103/2015 Rady Gminy Złotoryja z dnia 16 października 2015 r., Złotoryja.
- Uberman R., Naworyta W., 2012, „Prognoza korzyści dla społeczności i gmin Gubin oraz Brody z zagospodarowania Węgla Brunatnego Gubin”, *Inżynieria Środowiska*, nr 147(27), s. 38–48.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2014.0.849).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U.2012.0.361 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U.1992.21.86 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2015.0.513 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2012.0.647 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U.1995.16.78 z późn. zm.).
- Wyższy Urząd Górniczy, 2014, *Ocena stanu bezpieczeństwa pracy, ratownictwa górniczego oraz bezpieczeństwa powszechnego w związku z działalnością górniczo-geologiczną w 2013 r. (na tle porównawczym od 2008 r.)*, Katowice.