

JOLANTA WIENCH
Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej w Warszawie

OMÓWIENIE PRZEBIEGU DYSKUSJI NA POSIEDZENIU PAŃSTWOWEJ RADY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Prof. Andrzej Stasiak przedstawił w swoim referacie argumenty za koniecznością uwzględnienia w większym niż dotychczas stopniu obszarów wiejskich w koncepcjach rozwoju kraju i planach zagospodarowania przestrzennego w różnych skalach.

Obszary te stanowią 90% powierzchni kraju, zamieszkuje je około 38% społeczeństwa, czyli ponad 14 mln ludzi. Od początku XX wieku nawarstwiają się przesłanki społeczne, ekonomiczne i techniczne stanowiące podstawę wielofunkcyjności wsi. Polega ona na malejącej roli rolnictwa jako źródła utrzymania ludności wiejskiej na korzyść takich dziedzin, jak usługi na terenach wiejskich i zatrudnienie w zawodach pozarolniczych poza obszarami wsi.

Obecnie tylko około 50% gmin w Polsce ma przewagę funkcji rolniczych. Zjawisko wielofunkcyjności wsi podlega różnicowaniom regionalnym – w niektórych regionach (warszawskim, katowickim, bielskim) z zawodów pozarolniczych utrzymuje się ponad 80% ludności wiejskiej.

Prof. Henryk Okruszko omówił ekologiczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa. Dążenie do wzrostu produkcji w rolnictwie powoduje nową jej organizację związaną z koncentracją środków produkcji, mechanizacją prac i specjalizacją. Zjawiska te mogą prowadzić do naruszania równowagi ekologicznej. Należy dążyć do ekologicznie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich poprzez przestrzeganie reguły, by działalność w środowisku przyrodniczym była dopuszczalna ekologicznie, pożądana społecznie, uzasadniona ekonomicznie. Zasady rozwoju rolnictwa powinny być różnicowane w dostosowaniu do charakteru regionu – jego waloryzacji, funkcji i przyjętych priorytetów. Istnieje potrzeba kierowania do ludności wiejskiej części dochodu narodowego w zamian za gospodarowanie oddziałujące na środowisko w sposób społecznie pożądany.

Prof. Włodzimierz Zawadzki przedstawił główne tezy referatu, przygotowanego wspólnie z prof. Włodzimierzem Kamińskim, dotyczące różnicowania wyposażenia obszarów wiejskich w urządzenia infrastrukturalne oraz dylematów przestrzennych na tym tle. Regionalne dysproporcje infrastrukturalne wyrażają się głównie w stosunkowo dobrym wyposażeniu wielkich aglomeracji oraz województw Polski środkowo-zachodniej, a z drugiej strony w niedoborach infrastruktury głównie w województwach Polski wschodniej oraz nadgranicznych województwach zachodnich. Koncepcje rozwoju infrastruktury wsi i rolnictwa powinny być ściśle powiązane z całokształtem społecznych i ekonomicznych problemów rozwojowych obszarów wiejskich. Dotyczy to zwłaszcza specyfiki sieci osadniczej i przewidywa-

nych kierunków jej rozbudowy, zagadnień jakości życia oraz kierunków i sposobów aktywizacji gospodarczej terenu.

W dyskusji kolejno zabrali głos: mgr Maria Zwolińska, prof. Adam Andrzejewski, prof. Waldemar Michna, doc. Stanisław Wawrzyniak, prof. Maria Wieruszewska, dr Andrzej Pyszkowski, dr Andrzej Szumowski, prof. Zofia Więckowicz, prof. Anna Jelinowska, mgr Tomasz Kęsy, prof. Józef Okuniewski, prof. Romuald Cerebież-Tarabicki, prof. Józef Zegar, prof. Andrzej Stasiak.

Główne wątki dyskusji dotyczyły:

- koncepcji wielofunkcyjnego (lub zintegrowanego) rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, ich wyposażenia w infrastrukturę;
- przemian strukturalnych w rolnictwie w kontekście strategii rozwoju kraju;
- problematyki przekształceń PGR.

Potrzebna jest nowa filozofia rozwojowa, dotycząca nie tylko obszarów wiejskich, ale całej gospodarki, oparta na zasadzie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego, zgodnie z ekologią. Działaniom podejmowanym dzisiaj musi towarzyszyć refleksja o przyszłości.

Koncepcja **wielofunkcyjnego rozwoju wsi** już się upowszechniła i ma swoją dynamikę, ale są zwolennicy pojęcia zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Jest ono związane z myśleniem w kategoriach systemowych, tj. dostrzeganiem relacji i powiązań pomiędzy zjawiskami, ich kontekstu oraz hierarchii spraw.

W koncepcji zintegrowanego rozwoju uwydatnia się kulturotwórcza funkcja obszarów wiejskich polegająca na zachowywaniu ciągłości kulturowej w postaci utrwalonych w przestrzeni świadectw kultury. Funkcja ta wiąże się bezpośrednio z zagadnieniami tożsamości i podmiotowości, a więc zjawiskami niezmiernie ważnymi dla przebiegu procesów rozwoju.

Istotną funkcją obszarów wiejskich jest funkcja turystyczna. Blisko 40% powierzchni kraju odznacza się walorami w tej dziedzinie; dobrze rozwinięte funkcje rekreacyjne posiada ponad 600 gmin. Funkcje turystyczne koncentrują się głównie w 12 województwach – pojeziernych, nadmorskich i górskich. Dla wielu rejonów rolniczych turystyka stanowi czynnik rozwoju – jest źródłem dodatkowych dochodów ludności, dodatkowych miejsc pracy, wprowadza procesy innowacyjne, powoduje ożywienie i modernizację budownictwa wiejskiego. W sytuacji zbiednienia społeczeństwa otwiera się szansa dla aktywizacji rejonów oferujących tanie formy wypoczynku.

Głosy dotyczące prawidłowego **zagospodarowania obszarów wiejskich** nawiązywały do projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W projekcie tym rezygnuje się z planów regionalnych, które były płaszczyzną uzgadniania działań z poszczególnymi resortami. Można wskazać na bulwersujące przykłady przekwalifikowania ziemi wysokiej klasy na cele nierolnicze, z inicjatywy gmin za zgodą Ministerstwa Rolnictwa. Zdarza się, że plany gmin przyległych do aglomeracji są opracowywane bez analizy powiązań gminy z miastem i regionem. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym ma być pomocna administracji w prowadzeniu gospodarki gruntami na obszarze gminy, jednakże bez planowania przestrzennego,

które jest jednym z narzędzi realizacji polityki przestrzennej, nie można mówić o prawidłowym zagospodarowaniu przestrzeni kraju.

Wiele uwagi poświęcono **problemom ekonomicznym gospodarki żywnościowej**. Konieczny jest wysiłek metodyczny, by przyjąć mierniki jej opłacalności, a następnie dokonać merytorycznej oceny zjawisk. Jeżeli nasza gospodarka żywnościowa stanie się nadwyżkowa, to ważna jest odpowiedź na pytanie o opłacalność. Ewentualne dotacje powinny być wynikiem świadomych decyzji.

Trzeba rozważyć możliwość wyłączenia pewnych powierzchni z użytkowania rolniczego, tam gdzie istnieją wyjątkowo niekorzystne warunki przyrodnicze i jednostkowy koszt produktu jest bardzo wysoki. Szansą dla rolników jest wytwarzanie finalnych produktów konsumpcyjnych, które można sprzedać znacznie lepiej niż surowce. W przeciwnym razie rolnictwo będzie chylić się ku upadkowi pozwalając zarabiać przemysłowi spożywczemu, przetwarzającemu surowce skupowane po bardzo niskich cenach. Jedną z szans jest również niespożywcze wykorzystanie produktów rolniczych, a także rozwój upraw gatunków niespożywczych (roślin włóknistych, roślin wykorzystywanych w przemyśle farmaceutycznym, do produkcji materiałów pędnych itp.). Należy podkreślić, że rolnictwo „wielofunkcyjne” lub „zintegrowane” jest modelem bardzo korzystnym, niemniej wymaga ono bardzo wysokiego poziomu fachowej i ogólnej wiedzy oraz kultury rolnika.

Podzielone były opinie co do perspektyw wyposażenia infrastrukturalnego wsi. Zwolennicy jednej opcji twierdzili, że dobra infrastruktura terenów wiejskich jest efektem, a nie przyczyną wyższej produkcji rolnej. Pomaganie obszarom najbardziej potrzebującym poprzez rozwój infrastruktury byłoby – według nich – odwróceniem naturalnego procesu, i to nieskutecznym. Wyrównywanie dysproporcji w dziedzinie infrastruktury ma sens tylko wtedy, gdy jest szansa rozwoju wielofunkcyjnego, muszą się bowiem zwrócić koszty inwestycji, jak również musi wystarczyć środków na pokrycie bieżącej eksploatacji urządzeń.

Ze stanowiskiem tym polemizowano wskazując obszary, zwłaszcza północno-wschodnie regiony Polski, gdzie względy strategiczne przemawiają za infrastrukturalnym dowartościowaniem terenów wiejskich. Zarówno warunki społeczne, jak i polityczne sprawiają, że nie można dopuścić do dalszej depopulacji tych terenów, będącej równoznaczną z ich całkowitym upadkiem. Szansa ich aktywizacji tkwi m.in. w rozwoju turystyki, której warunkiem wstępnym jest minimum wyposażenia infrastrukturalnego.

W każdym kraju, nawet wysoko rozwiniętym, istnieją rozpiętości regionalne w wyposażeniu infrastrukturalnym. Jednakże współczesne państwo odpowiada za utrzymanie pewnych podstawowych parametrów infrastrukturalnych na obszarze kraju, mimo że w odległych obszarach infrastruktura musi drożej kosztować. Dotyczy to szkolnictwa podstawowego, opieki zdrowotnej i społecznej, komunikacji i łączności. Powinno się ten fakt uwzględniać nawet przy skromnych środkach.

Przekonanie o konieczności ekonomicznej weryfikacji koncepcji rozwoju i przeobrażeń wsi ujawniło się w dyskusji z dużą siłą. W trudnych warunkach gospodarczych dążymy jednostronnie do maksymalizacji efektów ekonomicznych, wobec czego uwzględnienie ważnych celów pozaprodukcyjnych, opłacalnych w dłuższym

czasie, napotyka w bieżącej praktyce barierę środków. Ogranicza się w związku z tym rozwój bardzo istotnych funkcji kulturotwórczych, turystycznych, itp.

W kontekście procesu integracji Polski z EWG jest pewnym paradoksem, że z uwagi na koszty produkcji, wymogi przetwórstwa, konsumentów itp. konieczna jest w naszym rolnictwie specjalizacja i koncentracja, podczas gdy w nowych kierunkach polityki rolnej w EWG widoczne jest odmienne podejście do środowiska wiejskiego – przechodzi się na inne sposoby wspierania wsi, podtrzymywania cen rolnych kładąc jednocześnie większy nacisk na politykę strukturalną.

Nie budzi wątpliwości potrzeba regionalnego podejścia do rozwoju kraju, w tym obszarów wiejskich, jak również wykorzystania społeczności lokalnych do pobudzenia rozwoju gospodarczego. Tu również daje o sobie znać bariera środków, skłaniająca do przeznaczania ich głównie na technologie, maszyny i urządzenia, niezbędne do wytwórczości, co wiąże się z ograniczeniem tych środków na cele infrastrukturalne i ekologiczne.

Nie należy zapominać o istniejącej obecnie sprzeczności między dążeniem do wielofunkcyjnego lub zintegrowanego rozwoju wsi a rynkowym sposobem kierowania gospodarką. W dłuższym czasie sprzeczność ta powinna zniknąć, natomiast w dzisiejszych realiach każda próba regulowania zjawisk czy to przez samorządy, czy przez administrację rządową napotyka zarzut powrotu do metod centralnego planowania.

W gospodarce narodowej Polski występują zjawiska strukturalne odmienne niż w większości krajów europejskich, jak choćby udział zatrudnienia w sektorze gospodarki żywnościowej. Trzeba dodać, że i tak proces przekształceń struktury ludności Polski w podziale na ludność rolniczą i pozarolniczą jest ukazywany w zbyt korzystnym świetle, a to wskutek metody spisywania ludności pozarolniczej (GUS zalicza do tej kategorii całą ludność utrzymującą się ze źródeł niezarobkowych). W rezultacie występujący od końca lat 70. wzrost kategorii emerytów wiejskich przyczynia się do optymistycznej oceny przekształceń strukturalnych.

Zanim kraje zachodnioeuropejskie doszły do jednocyfrowego udziału zatrudnienia w rolnictwie w gospodarce narodowej, to przemiany zachodzące w rolnictwie były ubezpieczane materialnie przez wysoko rozwinięte działy pozarolnicze. Odmienność sytuacji w Polsce polega na tym, że nie istnieją u nas wysoce efektywne działy gospodarki, które mogłyby amortyzować przemiany na wsi.

Współczesnej wsi przyporządkowana jest funkcja, o której rzadko się mówi wprost: **amortyzatora łagodzącego recesję gospodarki narodowej jako całości**, w postaci utajonego bezrobocia.

W latach 30. utajone bezrobocie na wsi szacowano na 5 mln ludzi. Udało się je zlikwidować dopiero około 1970 r. Zjawisko bezrobocia, ukryte w minionych latach w fabrykach, a ostatnio jawne w miastach, przenosi się obecnie na wieś. Małe gospodarstwa muszą dodatkowo wyżywić setki tysięcy ludzi, co przekreśla możliwość jakiegokolwiek akumulacji. Jest to powrót do stanu, który – jak się wydawało – mieliśmy za sobą. Szczególnie dramatycznie rysuje się los regionów południowych od Opola po Rzeszów. W ubiegłych latach ulegały one pozytywnym przemianom w związku z lokowaniem na wsi dochodów ludności z pracy poza rolnictwem.

Obecnie, w wyniku upadku przemysłu na tych obszarach i strukturalnego bezrobocia, regiony południowe zagrożone są powrotem „nędzy galicyjskiej”.

Dodatkowe światło na zagadnienie bezrobocia rzucają rozważania demograficzne. W najbliższych latach nastąpi szybki przyrost ludności w rocznikach produkcyjnych, gdyż w życie zawodowe będzie wchodził wyż demograficzny z lat 70. Zjawisko to silniej wystąpi na obszarach wiejskich niż w miastach ze względu na wyższą stopę urodzeń na wsi. Jeżeli nie zostaną rozwiązane kwestie ogólnogospodarcze, to problemy związane z bezrobociem ulegną zaostrzeniu. Można mieć wątpliwość, czy młodzi mieszkańcy wsi, urodzeni w latach 70., będą cierpliwie czekali na miejsca pracy w miastach, zważywszy, że są to roczniki o określonych postawach i wymaganiach życiowych.

Okres, w którym wieś będzie pełnić funkcję bufora transformacji systemowej, nie powinien trwać długo, gdyż stan ten może w pewnym momencie wywołać wielkie konflikty społeczne, a w dłuższej perspektywie spowoduje całkowity paraliż w możliwościach modernizacji polskiego rolnictwa. Polityka społeczno-gospodarcza, rozdzielająca na ogół wyraźnie problemy wiejskie i miejskie, powinna te sprawy traktować we wzajemnych uwarunkowaniach. Tymczasem brakuje zarówno przyszłościowej wizji rolnictwa, jak i polityki na okres przejściowy, tj. polityki przekształceń strukturalnych w rolnictwie, zróżnicowanej w stosunku do poszczególnych obszarów w kraju.

Jednym z wątków dominujących w dyskusji stał się **problem przekształceń PGR**. Obszerną informację na ten temat przedstawiła mgr Maria Zwolińska – podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Według opinii resortu sytuacja w PGR jest trudna, ale nie odbiega od sytuacji w innych przedsiębiorstwach państwowych. W II półroczu 1991 r. przyspieszony został proces utraty zdolności kredytowej przez wiele PGR, lecz obecnie uległ on złagodzeniu. Najnowsze opinie Banku Gospodarki Żywnościowej, który finansuje ok. 3 tys. jednostek państwowych rolnictwa, wskazują, że 19 zakładów jest w stanie upadłości, a ok. 100 w stanie likwidacji z przyczyn ekonomicznych. Natomiast sprawą bardzo niepokojącą jest to, że w sumie przy niewielkim zadłużeniu w stosunku do ogólnych wartości majątku wiele przedsiębiorstw rolnych miało kłopoty z zakupem materiału siewnego, paliwa, wypłatą wynagrodzeń itp.

W stosunku do PGR mają zastosowanie przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, o samorządach załogi, o związkach zawodowych, o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, o prywatyzacji. Ta ostatnia ustawa jest niedostosowana do specyfiki przedsiębiorstw rolnych. Ministerstwo podjęło próbę odmiennego potraktowania przekształceń w PGR. W rolnictwie w Polsce dominuje własność prywatna, a grunty będące w zarządzie PGR stanowią niewiele ponad 17%. Prywatyzacja majątku nie powinna być wobec tego celem nadrzędnym, tym bardziej że PGR ulokowane są w takich rejonach kraju, gdzie nie ma potencjalnych prywatnych nabywców.

Resort rolnictwa opowiada się za upodmiotowionymi formami zarządzania (kojarzenie konkretnego majątku z konkretną osobą, a nie z instytucją, jaką jest przedsiębiorstwo państwowe). W najbliższym czasie podstawowymi formami zarzą-

dzania w PGR będą umowy dzierżawne. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejmie do końca sierpnia 1992 r. ponad 200 przedsiębiorstw, a do końca 1992 roku cały majątek będący w zarządzie PGR (do podjęcia takich działań zobowiązała rząd uchwała sejmowa).

Wiceminister M. Zwolińska podkreśliła, że w związku z przekształceniami PGR nie można nie widzieć wielkiego problemu społecznego, jakim są losy pracowników tych przedsiębiorstw i ich rodzin, w sumie ok. 2 mln ludzi. Przekształceniom prowadzącym do tworzenia racjonalnych struktur muszą równolegle towarzyszyć inne działania. Dotychczas nie było środków na wielofunkcyjny rozwój wsi, z którym można by wiązać duże nadzieje. Obecnie zarysowują się skromne szanse rozwiązania systemowego. Fundusz restrukturyzacji oddłużenia rolnictwa powinien sprzyjać m.in. powstawaniu nowych miejsc pracy na terenach wiejskich, także poza rolnictwem. Uzgodniona wstępnie z Bankiem Światowym pożyczka rządu 300 mln dolarów, przeznaczona przede wszystkim na rozwój infrastruktury wsi, stwarza również szanse na nowe miejsca pracy.

Stanowisko resortu rolnictwa spotkało się z ożywioną dyskusją. Dyskutanci podkreślali, że decyzje w sprawie przekształceń PGR podjęto bez dokładnego rozpoznania problemu. Decyzjom tym nie towarzyszyły narzędzia umożliwiające wprowadzenie w życie postanowień ustawy.

Zwracano uwagę, że w PGR zainwestowano ogromny majątek wartości ok. 15 mld dolarów. Nie może on zostać roztrwoniony wskutek nie przemyślanych i nie przygotowanych działań. Tymczasem istnieje obecnie olbrzymia dysproporcja między zainwestowaniem a użytkowaniem arealów. Bulwersujący jest np. fakt, że w 1992 roku połowa arealów będących we władaniu PGR w województwie koszalińskim i słupskim nie została obsiana.

Nie można analizować problemu przekształceń PGR w kontekście średnich danych ogólnokrajowych (dotyczących ich arealów), ponieważ dla kilku województw nie jest to problem marginalny, lecz zasadniczy. Zebrani krytykowali również harmonogram i tryb przejmowania przedsiębiorstw przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa w sytuacji, gdy przedsiębiorstwa mają nie uregulowany stan władania, a wiele z nich nie posiada założonych ksiąg wieczystych.

Niepokój budzą zamierzone przekształcenia PGR z punktu widzenia losów ludzi w nich zatrudnionych. W wielu województwach ośrodki PGR były z reguły lokalizowane poza wsią. W wyniku przekształceń PGR ludzie ci zostaną zwolnieni, bez szansy na zatrudnienie w promieniu dziesiątków kilometrów. Ponadto w osiedlach PGR zamieszkuje z reguły wielu emerytów, co dodatkowo komplikuje problem przekształceń.

Niebezpieczeństwa wiążą się również z tworzeniem dużych gospodarstw indywidualnych. Przyspieszanie procesu zmiany struktury agrarnej postawi w bardzo trudnej sytuacji wielu rolników, należących obecnie do kategorii wieku powyżej 50 lat i posiadających gospodarstwa wielkości do 7 ha.

Sprzedawanie gruntów z Agencji na powiększanie gospodarstw indywidualnych stworzy problem zagospodarowania i wydzierżawiania obszarów pozostałych po wykupie przez rolników najlepszych działek.

Problematyczny jest zamysł przekształcania PGR na zasadzie oddawania ziemi załogom, ponieważ nie są to rolnicy, lecz traktorzyści, kombajniści, zootechnicy itp. Nie można, zdaniem niektórych dyskutantów, przekazywać olbrzymich arealów i majątku w ręce pracowników o niedostatecznych kwalifikacjach i słabej aktywności. PGR winny przekształcać się przy pomocy kompetentnej kadry zarządzającej.

Narasta konflikt między samorządami terytorialnymi a PGR, gdyż te ostatnie, znajdując się na krawędzi bankructwa, nie mogą być dla gmin źródłem dochodów, a innych źródeł wiele gmin po prostu nie ma.

Bardzo istotnym i kontrowersyjnym aspektem przekształceń PGR jest lokalizacja wielu z nich na obszarze pogranicza zachodniego. Sprawy wykupu ziemi przez cudzoziemców na terenach granicznych nie należy bagatelizować. W rejonie wielu punktów o znaczeniu strategicznym (Szczecin, przejścia graniczne) odczuwana jest wielka presja na wykup ziemi przez Niemców. Powszechne są praktyki obchodzenia obowiązujących przepisów przez wykorzystywanie więzów pokrewieństwa, w obrębie małżeństw mieszanych itp. Obecnie (w 1992 r.) ziemia w Polsce jest stosunkowo tania (np. na Pomorzu cena 1 ha wynosi 1 mln zł, tj. 60 marek, podczas gdy w Niemczech 30 tys. marek, w Holandii 40 tys. guldenów, etc.), w związku z tym istnieje zagrożenie nieodwracalnego wyzbycia się tego cennego dobra.

Niezmiernie skomplikowane i trudne problemy polskiej wsi i gospodarki żywnościowej nie powinny usuwać z pola widzenia zjawisk pozytywnych. Już obecnie część PGR przejmowanych w trybie dzierżawienia zaczyna dobrze funkcjonować przy bardzo dobrym przygotowaniu fachowym ich kierownictwa. Powstają PGR wielofunkcyjne, zaopatrujące w żywność (produkty przetworzone) po kilka gmin. Działają spółdzielnie o profilu rolniczo-przetwórczym, przemysłowym i usługowym. Należy dostrzegać te zjawiska, wnikliwie je obserwować i upowszechniać, wspierając aktywne grupy ludzi radą i środkami finansowymi. W rozwiązywaniu problemów rolnictwa nie można podejmować arbitralnych decyzji na podstawie teoretycznych modeli, lecz należy otwierać pole dla ludzkiej inicjatywy stwarzając szanse różnym formom działania i rozwiązaniom.

Określenie dylematów rozwoju obszarów wiejskich to pierwszy krok racjonalnego postępowania w tej sferze. W obecnej sytuacji szczególnie istotne jest znalezienie sposobów rozwiązania istniejących dylematów. Polscy eksperci nieproporcjonalnie dużo czasu poświęcają fazie identyfikacji problemów, zaniedbując pozostałe etapy dochodzenia do rozstrzygnięć, i to jest naszą słabością. Od doradców zachodnich powinniśmy uczyć się procedur dochodzenia do rozwiązań, które obejmują cztery główne etapy: identyfikacja problemów, ich zhierarchizowanie, wskazanie najbardziej trafnych sposobów działania, wdrożenie.