

Konwersja użytków rolnych w procesie rozwoju obszarów wiejskich

Danuta Kołodziejczyk, Adam Wasilewski

Zakład Polityki Społecznej i Regionalnej

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

00-950 Warszawa 1, ul. Świętokrzyska 20, skryt. poczt. 984

Słowa kluczowe: samorząd gminny, konwersja użytków rolnych, urbanizacja obszarów wiejskich, zalesianie, zrównoważony rozwój, otoczenie instytucjonalne, infrastruktura instytucjonalna

Wstęp

W związku ze wzrastającą mobilnością osób, kapitału itp. obszary aktywnie uczestniczące w procesach przemian mają większą szansę rozwoju i poprawienia swej konkurencyjności w przestrzennym systemie gospodarki. Są one włączone w główny proces gospodarowania, innowacyjności, napędzając rozwój niektórych dziedzin gospodarki. Skierowanie aktywności obszarów wiejskich na udział w procesach transformacji i integracji gospodarki polskiej z UE i gospodarką światową wymaga również sprawnego zarządzania przestrzenią rolniczą, kształtującego sprawność struktur przestrzennych, uwzględniającego nie tylko zjawisko koncentracji kapitału i innych zasobów niezbędnych do rozwoju terenów wiejskich, ale i nowe zagrożenia wynikające z tych procesów.

Celem opracowania jest przedstawienie, w jakim stopniu wyłączenie ziemi z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze wpływa na sprawność funkcjonowania przestrzeni wiejskiej. W tym wypadku sprawność interpretujemy jako miarę swego rodzaju racjonalności i gospodarności w urządzaniu i użytkowaniu przestrzeni, zakładającej harmonizowanie celów ekonomicznych, społecznych, przestrzennych i ekologicznych. Znaczenie konwersji użytków rolnych w procesie rozwoju obszarów wiejskich określone jest przede wszystkim przez dynamizowanie pozytywnych zmian struktur lokalnych. Zmiany te powinny być ważnym czynnikiem kierującym procesy społeczno-gospodarcze ku rozwojowi zrównoważonemu.

Proces zmniejszania się użytków rolnych w ogólnej powierzchni Polski obserwowany jest od kilkunastu lat, jednak po roku 1990 został przyśpieszony ze względu na

większe zainteresowanie pozyskiwaniem powierzchni rolniczej na cele nierolnicze. Zmiany mogą inicjować właściciele gruntów, jak również organy administracji państwowej lub samorządowej. Fakt, że inicjatywy pochodzą z różnych stron, wzbudza wiele kontrowersji co do form zagospodarowania tych obszarów: od swobody gospodarowania przestrzenią rolniczą, i dzięki niej zaspokajania potrzeb budownictwa, do całkowitej ochrony zasobów naturalnych.

Istotnym powodem podjęcia problemu jest tworzenie przesłanek formułowania nowego paradygmatu kształtowania zrównoważonego rozwoju obszarów, szczególnie wokół większych miast oraz gleb marginalnych, a także zasad jego wdrożenia.

Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że w celu spełnienia kryteriów paradygmatu rozwoju zrównoważonego w konwersji użytków rolnych należy stosować następujące zasady:

- przywracanie, zachowanie i utrwalenie równowagi społeczno-ekonomicznej w badanym systemie osadniczym oraz w całej strefie, w której ten proces oddziałuje destrukcyjnie na środowisko społeczno-przyrodnicze;
- przywracanie, zachowanie i utrwalanie równowagi ekologicznej przez harmonizowanie działań w sferze społeczno-gospodarczej i przestrzennej z wartościami przestrzeni przyrodniczej;
- zachowanie, poprawianie lub przywracanie krajobrazu do stanu właściwego użytkowania;
- kształtowanie struktur przestrzennych uwzględniające fakt, że przestrzeń jest dobrem ograniczonym.

Obecnie przemiany w użytkowaniu przestrzeni rolniczej w Polsce zarówno z przyczyn naturalnych, jak i wywołane przez człowieka zachodzą z dużą intensywnością i nie są koordynowane. Wśród głównych przyczyn tych zmian należy wymienić m.in. rozwój budownictwa na terenie gmin położonych wokół dużych aglomeracji miejskich oraz wynikające z zasad ochrony środowiska działania na rzecz zachowania wartości biologicznej gruntów o niskiej przydatności dla rolnictwa lub o wysokiej wartości przyrodniczej.

Stan wiedzy w zakresie tematu

W literaturze polskiej niewiele jest opracowań przedstawiających konwersję użytków rolnych w procesie rozwoju obszarów wiejskich. W latach 70. zaczęła rozwijać się ekonomika środowiskowa i przekonanie, że ochrona środowiska przyrodniczego musi być przedmiotem zarządzania, podobnie jak inne czynniki. Dopiero w ostatnich latach pojawiają się publikacje problemowe świadczące o wzroście zainteresowania zjawiskami i procesami, jakie zachodzą na obszarach wiejskich. Na ogół są to studia o charakterze kompleksowym. W pracach tych wyraźna jest dominacja ujęcia problemowo-funkcjonalnego. Wyraźnie podkreśla się rozwój gospodarczy,

społeczny i stan środowiska przyrodniczego [18, 27]. Ważny wkład do określenia kierunku i wielkości zmian w użytkowaniu ziemi został wniesiony przez pracę Bańskiego [1], dotyczącą możliwości jej optymalnego zagospodarowania. Odczuwa się jednak brak prac wyspecjalizowanych, wskazujących możliwości i bariery rozwoju obszarów wiejskich, określających pozycję obszarów wiejskich na rynkach wewnętrznych i międzynarodowych, a także niezbędne działania w celu zapobiegania niekorzystnym procesom społeczno-ekonomicznym, ekologicznym i przestrzennym.

W chwili obecnej skala tego zjawiska jest co prawda znacznie mniejsza niż w krajach Europy Zachodniej czy Stanach Zjednoczonych, ale biorąc pod uwagę członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej oraz dalszy rozwój gospodarczy kraju należy się liczyć z pojawieniem się problemu ochrony tzw. otwartej przestrzeni.

Przez otwartą przestrzeń należy w tym wypadku rozumieć obszar, który nie jest przeznaczony do celów związanych z urbanizacją, a jest położony w sąsiedztwie rozwijającej się aglomeracji miejskiej [9]. Poza tym dość trafne wydaje się spostrzeżenie w tej kwestii gubernatora stanu Utah [25], że otwarta przestrzeń to „różne rzeczy dla różnych ludzi”. Oznacza to, że zachowaniu otwartej przestrzeni przyświecają różne cele, do których zaliczyć należy:

1. Utrzymanie zasobów ziemi do celów produkcyjnych: ziemia chroniona z uwagi na produkcję dóbr rynkowych, np. żywności czy paszy dla zwierząt.
2. Ochronę ziemi do celów rekreacyjnych: w celu stworzenia warunków odpoczynku ludności oraz zapewnienia chociażby takich atrakcji, jak możliwość wędkowania czy polowań.
3. Ochronę obszarów o najwyższych walorach przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych.
4. Ochronę systemów naturalnych, np. systematyczną ochronę ekosystemów, środowisk naturalnych dzikich zwierząt czy obszarów podmokłych.

Ustawodawstwo polskie w zakresie ochrony zasobów ziemi do powyższych celów ma dość szeroki zbiór regulacji. Niemniej jednak rozrastające się suburbia jak i wykorzystanie pod zabudowę gleb wyższej jakości, a nie tylko nieużytków i gleb najslabszych, pozwalają sądzić, że system instytucjonalny, którego zadaniem jest ochrona zasobów ziemi, wykazuje pewne braki. Przez instytucje zaangażowane w ochronę zasobów ziemi należy rozumieć zarówno otoczenie instytucjonalne, jak i infrastrukturę instytucjonalną. Otoczenie instytucjonalne jest to ustanowiony przez człowieka zespół ograniczeń, który kształtuje polityczne, ekonomiczne i społeczne interakcje. Dotyczy to zarówno ograniczeń nieformalnych (sankcje, tabu, obyczaje, tradycje, wzorce zachowań), jak i formalnych (konstytucja, prawo, prawa własności) [16]. Inaczej mówiąc, otoczenie instytucjonalne stanowi zasady określające sposoby i kierunki działań poszczególnych elementów infrastruktury instytucjonalnej, na które składają się mechanizmy koordynacji działań w tym zakresie.

Istniejące otoczenie instytucjonalne jak również układ i wzajemne oddziaływanie struktur wchodzących w skład infrastruktury instytucjonalnej może wywierać silny

wpływ na proces konwersji użytków rolnych. Może to mieć miejsce przede wszystkim w warunkach, gdy w danym układzie lokalnym przywiązuje się znacznie większą wagę do jednego z trzech aspektów rozwoju, a mianowicie gospodarczego, społecznego lub ekologicznego.

Bogaty dorobek przemian na obszarach wiejskich, związanych z redukcją efektów produkcyjnych w rolnictwie z jednoczesnym uwzględnieniem ekonomiki wsi i środowiska naturalnego, jest przedstawiany w pracach badaczy w Europie Zachodniej. Na podkreślenie zasługują prace Clarka i in. [5] oraz Ilbery'ego [10], w których przedstawiono relacje człowiek–przyroda ze szczególnym uwzględnieniem odbudowy obszarów naturalnych.

Wielu autorów badających to zagadnienie [2, 8, 17] doszukuje się słabości systemu zarządzania w układzie funkcjonujących praw własności, przy czym pojęcie własności należy tu rozumieć nie tylko w sensie fizycznym, ale także jako posiadane uprawnienia decyzyjne, które mogą wywoływać trwałe zmiany w sposobie zagospodarowania zasobów ziemi. W tym ujęciu prywatna własność gruntów rolnych, jako elementu zasobów naturalnych, staje się w pewnym sensie pojęciem względnym. Do realizacji posiadanego prawa własności przez fizycznego właściciela potrzebna jest bowiem akceptacja społeczna [3]. Podobna, jeśli nie identyczna, sytuacja ma miejsce w Polsce. Właściciele ziemi mają swobodę decyzji w zakresie korzystania z posiadanej ziemi, ale w wypadku przekształcenia sposobu użytkowania lub sprzedaży do celów budowlanych muszą podporządkować się decyzjom samorządu lokalnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego gminy. Uogólniając, można powiedzieć, że o konwersji ziemi decydują wzajemne relacje między jednostkami w odniesieniu do tego specyficznego zasobu środowiska, jakim jest ziemia. To z kolei ściśle wiąże się z pojęciem reżimu zarządzania zasobem, który określany jest jako struktura praw i obowiązków charakteryzujących powyższe relacje [2].

Możliwość oddziaływania lokalnej społeczności na proces konwersji ziemi świadczy o tym, że w Polsce występuje decentralizacja zarządzania wspólnymi zasobami, w tym wypadku ziemią rolniczą. Podobne procesy przesuwania zarządu zasobami środowiska do wspólnot lokalnych występują w wielu krajach rozwijających się. Są one postrzegane pozytywnie przez wielu naukowców zajmujących się wspólną własnością [17] z uwagi na fakt, że jest to zarządzanie zrównoważone. W warunkach krajów Europy Środkowej i Wschodniej może jednak dochodzić do pewnych zaburzeń tej równowagi. Ma to miejsce w wypadkach, gdy działania lokalnej społeczności są skierowane przede wszystkim na realizację celów gospodarczych, nawet kosztem degradacji zasobów.

Pojawiające się ryzyko degradacji zasobów ziemi stwarza sytuację, w której konieczne jest zwiększone zaangażowanie państwa. Zaangażowanie to nie powinno jednak polegać na ograniczaniu możliwości podejmowania decyzji przez użytkowników zasobów, ponieważ decentralizacja władzy jest jednym z fundamentalnych założeń prowadzonych obecnie w Polsce reform. Funkcja państwa powinna się raczej sprowadzać do asystowania społecznościom lokalnym w procesie podejmowania decyzji,

w celu zapewnienia zrównoważonego wykorzystania zasobów [8]. Jak zauważył Grafton [8], państwo mogłoby pełnić rolę koordynatora lub też egzekwować istniejące reżimy własności.

Bardzo ważną rolę w zarządzaniu zasobami środowiska w Polsce, w tym również ziemią, odgrywa decentralizacja, i to nie tylko w odniesieniu do tych zasobów, ale także decentralizacja w szerszym ujęciu. Przeniesienie odpowiedzialności za zarządzanie zasobami naturalnymi oraz możliwości podejmowania decyzji dotyczących innych aspektów funkcjonowania społeczności lokalnej ze szczebla centralnego do władz lokalnych może – zdaniem wielu specjalistów – zoptymalizować wykorzystanie zasobu lub w większym stopniu zaspokoić potrzeby tej społeczności. Decentralizacja zarządzania zasobami naturalnymi nie jest zresztą procesem charakterystycznym jedynie dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym dla Polski. Tendencja taka występuje bowiem w wielu krajach Ameryki Łacińskiej, Azji i Afryki [15].

Kierunki wyłączenia gleb rolnych

W latach 1991–2001 powierzchnia użytków rolnych w Polsce zmniejszyła się o ponad 300 tys. ha, tj. o 1,6% jej wielkości z roku 1990. Do połowy lat dziewięćdziesiątych roczny ubytek ziemi kształtował się na poziomie dwudziestu kilku tysięcy ha (tab. 1). Od roku 1997 można natomiast zaobserwować znaczny wzrost tempa wyłączenia użytków rolnych z produkcji. W okresie tym ubytek powierzchni użytków rolnych mieścił się w granicach od 24,8 tys. ha (1998) do 37,9 tys. ha (1999). Znaczący należy, że z wyjątkiem wspomnianego roku 1998 powierzchnia użytków rolnych zmniejszała się o ponad 30 tys. ha we wszystkich latach okresu 1997–2001.

Tabela 1. Zmiany powierzchni użytków rolnych, lasów i zadrzewień oraz terenów komunikacyjnych i osiedlowych w Polsce w latach 1991–2001

Lata	Ubytek (–) lub przyrost (+) powierzchni [tys. ha]			
	użytki rolne	lasy i zadrzewienia	tereny komunikacyjne	tereny osiedlowe
1991	–20,9	+7,9	+1,7	+8,2
1992	–24,3	+10,0	+2,2	+9,4
1993	–18,7	+11,9	+2,6	+9,1
1994	–28,1	+11,6	+3,2	+12,0
1995	–23,1	+19,6	+1,0	+11,1
1996	–25,9	+21,6	–5,9	+9,6
1997	–31,2	+37,8	–11,6	+10,8
1998	–24,8	+32,7	–11,3	+10,3
1999	–37,9	+47,4	–5,9	+10,6
2000	–32,9	+17,7	–5,0	+14,4
2001	–32,6	+28,1	–4,2	+11,1

Źródło: Ochrona Środowiska, Rocznik Statystyczny GUS, 2002.

W rozdysponowaniu wyłączanych z produkcji użytków rolnych ważną pozycję stanowi przekształcenie na tereny osiedlowe (tab. 1). Jeżeli przyjąć, że zwiększenie areału tych terenów dokonywało się w całości kosztem użytków rolnych, to w badanym okresie prawie 39% gruntów rolnych, które wyłączono z produkcji, przeznaczono na ten cel. Średnioroczny przyrost powierzchni terenów osiedlowych kształtował się na poziomie 10,6 tys. ha. Zaznaczyć jednak należy, że podobnie jak w wypadku ubytku użytków rolnych, wzrost powierzchni terenów osiedlowych osiągnął szybsze tempo w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych oraz na początku obecnej dekady.

Rozważając problem relacji między gospodarowaniem gruntami a rozwojem budownictwa mieszkaniowego, usługowego, przemysłowego, musimy mieć na uwadze, że z jednej strony relatywnie niskie ceny gruntów jak również atrakcyjny krajobraz i specyfika życia wiejskiego powodują zwiększone zainteresowanie ludności miejskiej tymi terenami, z drugiej zaś pojawia się dążenie rolników i samorządów lokalnych do zaspokojenia tych potrzeb [23, 24]. Z ekonomicznego punktu widzenia zjawisko to jest uzasadnione, a nawet pożądane ze względu na osiągnięte przez wszystkie strony korzyści wynikające z wyłączenia gleb z produkcji rolniczej, również z powodów fiskalnych (kupowanie gruntów zamiast np. lokat bankowych).

W wypadku rolników niska opłacalność produkcji rolniczej, szczególnie w regionach z dominującym udziałem małych gospodarstw rolnych, powoduje, że w wyniku sprzedaży ziemi osiągają oni dochody, których nie zapewniałoby gospodarstwo. Z wstępnych badań wynika również, że rolnicy nie dostrzegają w tym procesie żadnych zagrożeń dla środowiska naturalnego [23, 24]. Pewne zagrożenia jednak istnieją, jako przykład można podać chociażby zniszczenie dotychczasowego krajobrazu wiejskiego czy wzrost powierzchni odłogowanych gruntów rolnych (tab. 2). W chwili obecnej krajobraz wiejski stanowi dobro, którego ochronie poświęca się coraz więcej uwagi, szczególnie w krajach Unii Europejskiej. Z kolei odłogowanie gruntów to zmiany istniejących biotopów, oddziałujące również na stan środowiska naturalnego. Ponadto w wypadku odłogowania wynikającego z urbanizacji zmianami objęte są również gleby dobrej jakości. Wynika to z faktu, że zmianom sposobu użytkowania podlegają nie tylko ziemie najslabsze, ale także te o wysokiej przydatności rolniczej, do których można zaliczyć gleby I, II i III klasy bonitacyjnej (tab. 3). Zjawisko to można również sklasyfikować jako negatywne z punktu widzenia zachowania zasobów środowiska naturalnego. W opinii rolników natomiast proces konwersji ziemi niesie ze sobą wręcz poprawę stanu środowiska w wyniku rozbudowy urządzeń infrastrukturalnych, a w szczególności związanych z utylizacją odpadów stałych i odprowadzaniem ścieków. Pogląd ten jest ze wszech miar słuszny, niemniej jednak z uwagi na negatywne skutki dla środowiska procesów urbanizacyjnych konieczna jest analiza zysków i strat, jakie może osiągnąć bądź ponieść społeczność i władza lokalna zarówno w dalekiej, jak i bliskiej przyszłości. Często bowiem negatywne efekty środowiskowe ujawniają się z dużym opóźnieniem, powodując jednocześnie koszty, które – co prawda później – ale i tak obciążą miejscową społeczność.

Tabela 2. Powierzchnia odłogów i ugorów na gruntach ornych

Wyszczególnienie	Powierzchnia [tys. ha] w latach							
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ogółem	162,9	1321,0	1799,2	1594,4	1472,5	1549,1	1668,2	1675,6
Sektor prywatny	31,4	699,3	1176,0	1051,4	932,9	952,5	1006,6	1039,3
w tym gosp. indywidualne	27,3	429,5	948,4	830,9	733,3	718,5	777,6	813,9
sektor publiczny	131,5	621,7	623,2	543,5	539,6	596,6	661,9	636,3

Źródło: Ochrona Środowiska, Rocznik Statystyczny GUS, 2002.

Tabela 3. Użytki rolne wyłączone na cele nierolnicze i nieleśne według klas bonitacyjnych

Klasy bonitacyjne	Ubytek powierzchni [ha] w latach							
	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I-III	1196	876	812	759	1066	1216	1053	1135
IV-V	1617	431	310	180	196	448	393	631
VI oraz VI RZ i PsZ*	3123	112	89	42	53	55	55	109

*Rz i PsZ – grunty orne i pastwiska nienadające się pod zalesienia.

Źródło: Ochrona Środowiska, Rocznik Statystyczny GUS, 2002.

Przekształcenie użytków rolnych w tereny budowlane może odbywać się jedynie zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, którego sporządzenie leży w gestii zarządu gminy, a zatwierdzenie jest decyzją rady tej jednostki. Zgodnie z ustawą urzędy gmin są jednak odpowiedzialne nie tylko za gospodarke przestrzenną, ale także za zapewnienie warunków rozwoju gospodarczo-społecznego. Ich działania muszą być zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju (Art. 5. Konstytucji RP). Jednocześnie jednak obecne ustawodawstwo ma na względzie osiągnięcie przez samorzady lokalne wymiernych korzyści ekonomicznych w postaci wzrostu dochodów budżetowych oraz zwiększenia majątku gminy.

Wzrost dochodów jest osiągany w wyniku:

- zmiany sposobu opodatkowania określonej powierzchni (podatek rolny zostaje zastąpiony podatkiem od nieruchomości), opłat adiacenckich itp.;
- wzrostu liczby ludności – zwiększone wpływy z tytułu podatku dochodowego;
- dodatkowych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (nowe budynki i budowle);
- wzrost majątku, który jest związany z inwestycjami infrastrukturalnymi; to one stwarzają możliwości zmiany najbliższego otoczenia w celu dostosowania go do potrzeb społecznych i gospodarczych.

W związku z zamianą użytków rolnych na tereny budowlane pojawiają się także specyficzne postawy ludności bezrolnej. Mieszkańcy ci z reguły wyrażają aprobatę dla tych zmian. W ich opinii stwarzają one dodatkowe możliwości zatrudnienia w sferze budownictwa oraz świadczenia różnego rodzaju usług dla nowych mieszkańców.

Dochody ludności napływowej są bowiem często na wyższym poziomie aniżeli ludności miejscowej. Wszystkie powyższe czynniki przyczyniają się w znacznym stopniu do intensyfikacji procesu konwersji użytków rolnych wokół dużych aglomeracji miejskich.

Efektom pogarszającej się sytuacji gospodarstw rolnych w ostatniej dekadzie jest także zwiększanie areалу gleb odłogowanych (tab. 2). W wielu wypadkach odłogowanie dotyczy tzw. gleb marginalnych, o niskim potencjale produkcyjnym. Jednym z celów polityki państwa jest zalesienie zarówno tych obszarów, jak również znacznej powierzchni gleb V i VI klasy bonitacyjnej, które nadal pozostają w produkcji rolnej. Występowanie gleb marginalnych na terenie kraju nie jest jednak równomierne. Na przykład w północno-wschodniej części województwa mazowieckiego występują rejon o bardzo dużym udziale gleb V i VI klasy bonitacyjnej. W rejonach tych z uwagi na jakość gleb wiele gospodarstw można by zalesić w całości. I jakkolwiek proces zalesiania jest przyjazny dla środowiska, to w tym wypadku może on wywołać niechętnie nastawienie rolników, ponieważ wymierne korzyści mogą oni osiągać dopiero w dalszej perspektywie. Wynikające z tego tytułu bariery w zwiększaniu lesistości, jak również ograniczone środki finansowe przeznaczane na realizację tego rodzaju programów wymuszają niejako konieczność zbadania, w jakim stopniu zwiększanie lesistości może przyczynić się do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej na danym terenie. Z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska naturalnego wysoka ranga tego procesu jest bowiem niepodważalna. Analiza mogłaby wskazać słabe strony tego procesu oraz środki zaradcze. Przykładem może być łączenie programów zwiększania lesistości z innymi programami rozwoju np. tworzeniem pozarolniczych miejsc pracy czy alternatywnych źródeł utrzymania opartych na wykorzystaniu zasobów ziemi. Tego rodzaju rozwiązania zapewniają bowiem z jednej strony rekompensatę dochodów utraconych z tytułu zaprzestania produkcji rolniczej, z drugiej zaś możliwość współfinansowania przez rolników procesu zalesiania gleb.

Kolejnym sposobem trwałego ukierunkowania gospodarki gruntami jest wyłączenie gleb na cele ochrony środowiska bądź też objęcie ochroną prawną terenów, na których prowadzona jest produkcja rolna, np. z uwagi na duże walory krajobrazowe. Działania takie prowadzą do trwałych zmian w wykorzystaniu zasobów ziemi, gdyż w wielu wypadkach powodują konieczność zaprzestania produkcji rolniczej lub zmniejszenia jej intensywności. Innym aspektem są ograniczenia w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego czy przeznaczania terenów na rozwój nierolniczej działalności gospodarczej. Zarówno w odczuciu społeczności lokalnej, jak i władz samorządowych tego rodzaju działania postrzegane są jako negatywne, często bowiem ich uwadze umyka strona pozytywna. Wśród korzystnych dla rozwoju obszarów wiejskich efektów wyłączenia powierzchni rolniczej ze względu na ochronę środowiska jest bogatszy rynek pracy z tytułu większej atrakcyjności turystycznej tego środowiska, polepszenie sytuacji finansowej gmin i mieszkańców, rozbudowa infrastruktury itp. Mimo że ta metoda ochrony środowiska przyniesie efekty synergiczne, które

ujawnią się w dalszej przyszłości, wzbudza ona wiele emocji wśród społeczności i władz lokalnych. Wizje bieżących i perspektywicznych korzyści, jakie mają być osiągnięte dzięki tej metodzie, pozostają dla miejscowej społeczności nieprzekonujące. Częścią kosztów takich inwestycji są również obciążone władze lokalne i społeczność lokalna. Przykładem może być ograniczenie zakresu dziedzin, w które można inwestować, a tym samym zmniejszenie szans tworzenia miejsc pracy w najbliższym czasie. Nasuwa się wątpliwość, czy w polityce zmian w gospodarowaniu przestrzenią rolniczą nie powinny być uwzględniane priorytety – w skali regionalnej i lokalnej. Również ważną sprawą jest, na ile konieczna jest ingerencja państwa w procesie konwersji użytków rolnych.

Skutki zamiany gleb rolnych

Jak z tego wynika, rozpatrywane zmiany wywierają znaczny wpływ na sposób funkcjonowania środowiska i dalszej działalności człowieka. Coraz mocniej rysuje się zatem potrzeba wszechstronnych badań zmierzających do pełnego poznania zagadnień, a następnie tworzenie ujęć syntetyzujących i prognostycznych. Zaniechanie badania omawianego problemu może mieć daleko idące konsekwencje w postaci zmniejszenia przestrzennej i przyrodniczej wartości obszaru, a w dalszej przyszłości negatywnych skutków społeczno-gospodarczych.

W powyższym zakresie zarysowują się następujące problemy badawcze.

1. Skala wykorzystania zasobów użytków rolnych dla poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej poprzez rozwój budownictwa mieszkaniowego i innego komercyjnego na terenach położonych wokół dużych aglomeracji miejskich i jakie są skutki dla przestrzeni i dla środowiska naturalnego.
2. Skala wykorzystania użytków rolnych na potrzeby ochrony i rozwoju agroekosystemów i jakie są efekty społeczno-gospodarcze.
3. Wpływ poszczególnych czynników na proces konwersji użytków rolnych, przedstawiony z punktu widzenia urbanizacji, lesistości i ochrony środowiska.
4. Skutki ekonomiczne, społeczne i przestrzenne tejże konwersji oraz sposób ich ustalania.
5. Potrzeby, kierunki i priorytety konwersji użytków rolnych.
6. Czy obecne otoczenie instytucjonalne oraz infrastruktura instytucjonalna oddziałująca na proces wyłączenia gleb z produkcji rolnej sprzyja zachowaniu równowagi między aspektem ekonomicznym, społecznym, przestrzennym i ekologicznym rozwoju w określonych układach lokalnych.

Uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytania pozwoli na zidentyfikowanie, a w dalszej kolejności wyeliminowanie najsłabszych ogniw systemu instytucjonalnego odpowiedzialnego za proces konwersji ziemi. Ponadto możliwe będzie sprecyzowanie alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych, które będą mogły przyczynić się

do racjonalizacji zarządzania ziemią, inaczej mówiąc – do identyfikacji czynników kształtujących sprawność struktur przestrzennych.

Dotychczasowa wiedza na temat zmiany rolniczego użytkowania ziemi na nierolnicze pozwala postawić tezę badawczą, że **głębokie przeobrażenia, jakie zachodzą w przestrzeni rolniczej, stwarzają szansę na powstanie kreatywnego środowiska dla przedsiębiorczości i innowacyjności na obszarach wiejskich, ale też zagrożeń dla tych struktur przestrzennych**, ponieważ:

- niektóre tereny wokół większych miast stały się obszarem nadmiernej ekspansji budownictwa;
- proces suburbanizacji ma często przebieg żywiołowy i chaotyczny (np. zbyt duża jest liczba działek wytyczonych pod zabudowę);
- wiele gmin przyjmuje pasywną postawę w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego (bo zmiana planu to koszt, a jego uchwalenie i realizacja – również);
- sporządzanie planów przestrzennego zagospodarowania wymaga w wielu wypadkach zbyt wiele czasu (nie ma urbanistów);
- nadal postępuje rozproszenie urbanizacji (co prowadzi do degradacji krajobrazu, obciąża samorząd gminy kosztami budowy infrastruktury);
- wykorzystanie środowiska przyrodniczego jako efektu synergicznego przez poszczególne gminy zależy od ich rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podejmując problem zależności między konwersją użytków rolnych a rozwojem tych obszarów, mamy na uwadze, że dotyczy on wszystkich przejawów życia społeczności, uwarunkowań społecznych, gospodarczych, przestrzennych, krajobrazowych, ekologicznych i instytucjonalnych. Występowanie tych współzależności przyczynowo-skutkowych powoduje więc, że dany układ rozwija się i zmienia w czasie i przestrzeni.

Podsumowanie

Konwersja użytków rolnych, oznaczająca wyłączenie przestrzeni rolniczej z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze, związana jest ze zmianą samych obszarów wiejskich, jak i społeczności wiejskich. Jest to proces złożony i długotrwały. Przejmowanie zaś przez przestrzeń rolniczą nowych funkcji przyspiesza przemiany gospodarcze, społeczne, przestrzenne, ekologiczne na obszarach wiejskich, jednocześnie pojawia się wiele barier, które mają charakter globalny, regionalny i lokalny.

Identyfikacja i rozpoznanie procesów towarzyszących konwersji użytków rolnych na obszarach wiejskich umożliwi opracowanie scenariuszy (różnych wariantów) rozwoju dla poszczególnych regionów, jak i układów lokalnych. Możliwe będzie też określenie tendencji dalszych przemian oraz czynników hamujących i stymulujących rozwój obszarów wiejskich.

Literatura

-
- [1] Bański J. 1998. Gospodarka ziemią w okresie restrukturyzacji. IGiPZ PAN, Warszawa: 118.
- [2] Bromley D.W. 1989. Economic interests and institutions. Blackwell: 137–183.
- [3] Bromley D.W. 1991. Environment and economy. Blackwell: 242 ss.
- [4] Chmielak A. 2000. Trwały i zrównoważony rozwój a zmiany instytucjonalne. *Ekonomia i Środowisko* 1: 7–23.
- [5] Clark J.R.A., Jones A., Potter C., Lobley M. 1997. Conceptualising the evolution of the European Union's agri-environment policy: a discourse approach. *Environment and Planning A*, 29: 1869–1885.
- [6] Falkowski J. 1993. Przekształcenia funkcjonalno-strukturalne i przestrzenne obszarów wiejskich Polski (ujęcie diagnostyczno-modelowe). Wydaw. UMK, Toruń: 202 ss.
- [7] Głębocki B. 1998. Przestrzenna transformacja struktury agrarnej a wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce. Bogucki Wydaw. Naukowe, Poznań: 511 ss.
- [8] Grafton R.Q. 2000. Governance of the Commons: A Role for the State, *Land Economics*: 504–517.
- [9] Hollis L.E., Fulton W. 2002. Discussion paper prepared for the brookings institution center on urban and metropolitan policy. Solimar Research Group Inc.: 84 ss.
- [10] Ilbery B. 1998. The geography of rural change. Longman: 267 ss.
- [11] Kłodziński M. 1999. Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich. Warszawa: 152 ss.
- [12] Kołodziejczyk D. 2002. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego. *Studia i Monografie nr 113, IERiGŻ, Warszawa*: 133 ss.
- [13] Kośmicki E. 1998. Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju jako podstawowe wyzwanie cywilizacyjne. *Ekonomia i Środowisko* 2: 19–33.
- [14] Kozłowski S. 1997. W drodze do ekorozwoju. Warszawa, Wyd. Nauk. PWN: 298 ss.
- [15] Larson A.M. 2002. Natural resources and decentralization in Nicaragua: Are Local Governments Up to the Job. *World Development* 30(1): 17–31.
- [16] North D.C. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspective* 5(1): 97–112.
- [17] Ostrom E. 1990. Governing the Commons. Cambridge University Press. 1990: 280 ss.
- [18] Poskrobko B. 1998. Sterowanie ekorozwojem. Białystok. Politechnika Białostocka. T 1: 245 ss., T 2: 264 ss., T 3: 334 ss.
- [19] Rosner A. (red.) 2002. Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych. IRWiR PAN. Warszawa: 214 ss.
- [20] Stola W. 1993. Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski. Dokumentacja Geogr. 3, IGiPZ PAN, Warszawa: 166 ss.
- [21] Wasilewski A. 2001. Konwersja ziemi jako narzędzie rozwoju gmin podmiejskich. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 6. Warszawa: 67–77.
- [22] Wasilewski A. 2003. Decentralised land protection: difficulties for local administration. *The Common Property Resource Digest* No. 64. Gary Inn USA: 7 ss.
- [23] Wasilewski A., Krukowski K. 2002. Land conversion for suburban housing: a study of urbanisation around Warsaw and Olsztyn, Poland. CEESA Discussion Paper No. 8/2002, Humboldt University of Berlin: 23 ss.

- [24] Wasilewski A., Krukowski K. 2002. Wyłączanie gleb z rolniczego użytkowania na terenach gmin podmiejskich. KRE nr 477. IERiGŻ. Warszawa: 32 ss.
- [25] Western Governors' Association. 1997: The Land of Wide Open Spaces: Setting an Open Lands Conservation Agenda for the West. Conference Proceedings. Denver, CO. Summary of 1997.
- [26] Woś A. 2002. Przestrzeń ekonomiczna rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa: 34 ss.
- [27] Zabłocki G. 2002. Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje. UMK. Toruń: 215 ss.

Conversion of agricultural land in development process of rural areas

Key words: country self-government, conversion of agricultural land, urbanization of rural areas, afforestation, sustainable development, institutional environment, institutional arrangement

Summary

The objective of this study was to investigate to what extent the land withdrawal from agriculture to non-agricultural purposes influences the efficiency of rural space performance. In this case the efficiency is interpreted as a measure of rationality and economy at settling and use of land, assuming harmonization of joint economic, social, spatial and environmental objectives. Importance of agricultural land conversion in the process of rural development is outlined mainly by acceleration of positive changes in local structures. Such changes should be considered as an important factor shaping the socio-economic processes towards sustainable development. Main reason to deal with the problem is the elaboration of ideas to formulating a new paradigm of shaping sustainable development in rural areas surrounding large agglomerations and marginal soils and also the rules of its implementation.