

# PRACE ORYGINALNE

---

**Zenon PIJANOWSKI**

Katedra Melioracji i Kształtowania Środowiska, Akademia Rolnicza im. H. Kołłątaja w Krakowie

Department of Land Reclamation and Environmental Development, H. Kołłątaja Agricultural University in Cracow

## **Rozwój obszarów wiejskich w Polsce a dyscyplina naukowa „kształtowanie środowiska” Development of rural areas in Poland and a scientific discipline “environmental development”**

**Słowa kluczowe:** przestrzeń, planowanie przestrzenne, polityka rolna, rozwój, kształtowanie środowiska, inżynieria środowiska

**Key words:** space, land use planning, agricultural policy, development, environmental development, environmental engineering

### **Wprowadzenie**

Zmiany ustrojowe w Polsce rozpoczęte przed szesnastu laty stały się poważnym impulsem do poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich. Zarysowujący się wówczas nowy model rolnictwa w formie gospodarstw rodzinnych wymagał pilnie przewartościowań i wprowadzenia nowych pojęć w zakres przedsięwzięć realizowanych dotychczas w naszym kraju w ramach polityki rolnej.

Prowadzona do chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej polityka rolna, preferująca wyłącznie politykę ceno-

wo-dochodową, a eliminująca politykę strukturalną – a więc zasadniczo odbiegająca od standardów europejskich – spowodowała, że dotąd w Polsce nie wykształciły się normalne, właściwe dla Europy Zachodniej zasady kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich. Wizja rozwoju wsi i rolniczej przestrzeni produkcyjnej nie znalazła i nie znajduje także dzisiaj swojego wyrazu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które nie są opracowywane pod kątem spełnienia oczekiwań społeczności wiejskiej (Flury 1987, Pijanowski 1990).

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie niezbędnych i koniecznych przedsięwzięć inwestycyjnych, dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, na tle obecnych funkcji i kierunków zagospodarowania oraz znaczenia nowej dyscypliny naukowej „kształtowanie środowiska” w tych przedsięwzięciach.

## Metodyka

Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Europie na przestrzeni ostatnich 150 lat zależny jest od „polityki gospodarczej” poszczególnych państw, a szczególnie jej części dotyczącej rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, definiowanej jako „polityka rolna”. Pojęcie to pojawiło się w naukach ekonomicznych po raz pierwszy w końcu XIX wieku, obowiązuje do dziś i obejmuje ogół zasad, jakimi państwo powinno się kierować przy udzielaniu pomocy wsi i rolnictwu. Przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu polityki strukturalnej, będące częścią polityki rolnej, stanowią fundament rozwoju wsi i rolnictwa.

Analizując dotychczasowy stan rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie realizacji polityki strukturalnej, należy postawić pytanie: Czy możliwa jest właściwa realizacja założeń polityki strukturalnej UE na obszarach wiejskich w Polsce na podstawie obecnie obowiązującego prawa (krajowego) i struktury administracji? Próba odpowiedzi na to pytanie poprzedzi analiza dotychczasowych najistotniejszych przedsięwzięć w tym zakresie w Polsce w latach 1919–1939, 1944–1989, 1990–2004 i po integracji Polski z Unią Europejską (UE), stanowiących genezę obecnej sytuacji problemowej oraz jej najistotniejsze obecnie bariery.

Przeprowadzona analiza będzie stanowić podstawę do przedstawienia propozycji najpilniejszych działań w Polsce na rzecz nowoczesnej polityki strukturalnej na obszarach wiejskich.

## Rozwój obszarów wiejskich w Polsce

**Okres 1918–1939.** Odzyskanie w 1918 roku niepodległości przez Polskę związane było z integracją obszarów o różnym stopniu rozwoju gospodarczego. W rozwiązywaniu problematyki rolnictwa i obszarów wiejskich postawiono przede wszystkim na politykę strukturalną, przyjmując przez Sejm podstawowe akty prawne, a więc ustawy: o reformie rolnej (1919 r.), o melioracjach (1921 r.), których zakres przedsięwzięć był znacznie szerszy niż dziś, i o scaleniach gruntów (1923 r.).

Zakres przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w ramach polityki strukturalnej w okresie międzywojennym, mający głównie na celu rozwój rolnictwa, a pośrednio wsi, realizowany był przez dwa podstawowe działania:

- melioracje rolne, które miały za zadanie przystosowanie i włączenie całych dolin rzecznych jako obszarów nieużytecznych (zabagnionych, zalewanych kilka razy w roku) do produkcji rolniczej, oraz poprawę jakości gleb przez regulację stosunków wodnych za pomocą drenowań,
- scalenia gruntów, które miały za zadanie organizację i tworzenie gospodarstw rodzinnych poprzez poprawę rozłogu działek, a tym samym obniżenie kosztów produkcji i zwiększenie dochodu.

Sposoby prowadzenia inwestycji i ich zakres były podobne jak w wiodących krajach Europy. Tworzono spółki melioracyjne lub stowarzyszenia, które były głównym inwestorem tych przed-

sięwzięć. W okresie tym zmeliorowano ponad 2,5 mln ha użytków rolnych i wykonano scalenia na powierzchni ponad 5,4 mln ha użytków rolnych i leśnych należących do 860 tys. gospodarstw położonych w 10 tys. wsi. Średniorocznie scaleniami obejmowano około 270 tys. ha, a w 1931 roku rekordowo scalono 566 tys. ha. Prace prowadzone były na poziomie europejskim.

**Okres 1944–1990.** Realizacja polityki rolnej w Polsce po II wojnie światowej związana była z powstaniem nowego ustroju społeczno-politycznego, w którym upaństwowiono przemysł, transport i bankowość, częściowo ziemię oraz wprowadzono gospodarkę planową. Kreowana przez ówczesne władze polityka rolna zakładała zbudowanie socjalistycznych podstaw rozwoju rolnictwa oraz tworzenie Państwowych i Spółdzielczych Gospodarstw Rolnych, zwanych również „ośrodkami kultury rolnej i postępu”.

Zasadniczym dokumentem, który stworzył podwaliny tej polityki, był dekret z 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej. Bardzo ważnym elementem polityki rolnej było dla władzy socjalistycznej utworzenie sektora gospodarki państwowej w rolnictwie. W związku z tym od 1948 roku prowadzono działania na rzecz kolektywizacji i uspołecznienia ziemi. Zlikwidowano reaktywowaną po wojnie działalność wielu przedwojennych organizacji społeczno-zawodowych i spółdzielni rolniczych, wprowadzając nowe – państwowe.

Celem polityki rolnej państwa była maksymalizacja produkcji środków żywnościowych oraz tworzenie sektora państwowego i spółdzielczego w rol-

nictwie (Pijanowski 1990, 1999, Rajda 1995, Kożuch i in. 2000).

Procesy zmian, jakie wystąpiły wówczas w gospodarce, a zwłaszcza w rolnictwie, postawiły bardzo ściśle wymagania wobec obszarów wiejskich. Funkcje tych obszarów, utożsamiane wyłącznie z głównym źródłem utrzymania ludności zamieszkującej dany obszar, ograniczone były do wytwarzania środków żywnościowych, miejsca zamieszkania i pracy dla ponad 55% ludności kraju oraz rezerwę siły roboczej dla nierolniczych gałęzi gospodarki, lokalizowanych poza terenami wiejskimi.

Pomimo braku zdecydowanych działań na rzecz zmiany struktur agrarnych gospodarstw rodzinnych, państwo w miarę możliwości popierało przedsięwzięcia inwestycyjne na rzecz rozwoju rolnictwa. Służyły temu od początku lat sześćdziesiątych działania w ramach polityki cenowo-dochodowej i polityki strukturalnej, mające na celu wyrównanie dochodów i poziomu życia ludności na wsi i w mieście. Polityka strukturalna miała na celu stworzenie fundamentów pod wzrost produkcji roślinnej i zwierzęcej poprzez prowadzenie przedsięwzięć melioracyjnych, scaleniovych, budownictwa inwentarskiego, jak również budowę (tylko niektórych) urządzeń infrastruktury technicznej wsi – głównie elektryfikacji, zaopatrzenia w wodę oraz sieci dróg lokalnych.

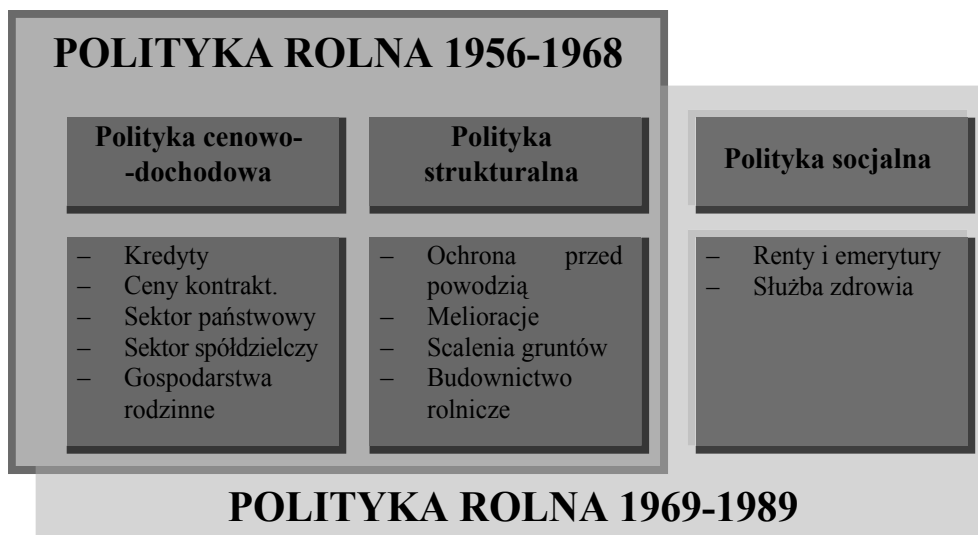
Podstawowymi inwestycjami, które służyły rozwojowi produkcji rolnej, były melioracje wodne. Miały one za zadanie głównie włączenie do produkcji rolnej obszarów nieużytecznych i poprawę stosunków wodno-powietrznych gleb za pomocą drenowań oraz ochronę terenów rolniczych przed powodzią.

Oprócz melioracji, w ramach polityki strukturalnej wykonano po wojnie przeszło 4 mln ha scaleń i wymiany gruntów rolnych (ustawa o scaleniach – 1968 r.). Scalenia poprawiały rozłóg działek, ułatwiały prowadzenie prac mechanizacyjnych i powodowały obniżanie kosztów gospodarowania. Prace te nie były jednak skoordynowane z robotami wodno-melioracyjnymi, a ich skutek dla poprawy struktury gospodarstw indywidualnych był stosunkowo mały. Prace scaleniove obejmowały do końca lat siedemdziesiątych głównie te wsie, w których łączny obszar użytków rolnych, stanowiących własność Państwowego Funduszu Ziemi, wynosił ponad 10%. Po scaleniu działek oddanych państwu za rentę lub gospodarstw upadłych obszar scalony włączano do Państwowych Gospodarstw Rolnych, Spółdzielni Produkcyjnych lub Kółek Rolniczych. Przedsięwzięcia te były więc narzędziem koncentracji

i upaństwowienia ziemi, a ich pozytywny skutek dla poprawy struktury gospodarstw indywidualnych był stosunkowo mały (Pijanowski 1999, 2005).

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych do polityki rolnej wprowadzono na wsi zręby polityki socjalnej, czyli bezpłatną opieką lekarską oraz możliwości uzyskiwania rent i emerytur przez stan chłopski. Zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki rolnej państwa przedstawia schematycznie rysunek 1.

Na potrzeby polityki strukturalnej, czyli na rzecz gospodarki wodnej i melioracji, scaleń gruntów i budownictwa rolniczego pracowało wówczas w administracji, biurach projektowych i przedsiębiorstwach ponad 400 tys. osób. Branża ta dziś istnieje w formie szczątkowej. Cechą charakterystyczną dla przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki strukturalnej był brak



RYСУNEK 1. Zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki rolnej na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1956–1968 oraz 1969–1989

FIGURE 1. The scope of enterprises implemented in the framework of the agricultural policy on rural areas in 1956–1968 and 1969–1989

koordynacji oraz przywiązywanie zbyt małej uwagi do ekologicznych funkcji obszarów wiejskich.

Podczas gdy w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej w ostatnich pięćdziesięciu latach zakres melioracji ulegał systematycznej zmianie i od początku lat sześćdziesiątych służył rozwojowi wsi i rolnictwa (Flury 1987, Pijanowski 1990, Magiel 2000), to w Polsce panował w tym względzie zastój, pomimo iż zmianom uległy warunki gospodarowania (np. mechanizacja robót) i stan środowiska. Można jednak przyjąć hipotezę, że u podstaw stagnacji leżały założenia polityczne, zgodnie z którymi rolnictwo miało się opierać docelowo na wielkoobszarowych gospodarstwach państwowych i spółdzielczych. Z założeniami tymi nie była w sprzeczności – wobec ciągłego niedoboru środków żywnościowych na rynku – dążność do wzrostu plonów, dzięki czemu melioracje, scalenia, w tradycyjnym rozumieniu, popierano i dotowano.

Na początku lat siedemdziesiątych nastąpiło ożywienie gospodarcze, szczególnie na obszarach o walorach przyrodniczych w związku z wprowadzeniem ich funkcji uzdrowiskowo-turystycznej.

**Znaczenie obszarów wiejskich w aspekcie planowania przestrzennego.** Do 1989 roku obszary wiejskie przeznaczone były głównie na wytwarzanie środków żywnościowych. Problematyka wsi i rolnictwa przedstawiana była pod widocznym wpływem poglądów ukształtowanych w warunkach chronicznego niedoboru produktów żywnościowych. Dominowała opcja maksymalizacji produkcji, nie zaś ekonomicznego wyniku produkcji. Problemy opłacalności i konkurencyjności produkcji żywności nie

były wystarczająco analizowane, a przynajmniej wyniki takich studiów nie były odpowiednio propagowane i wykorzystywane (Pijanowski 1990, Kołodziejski 1995).

Regiony zdominowane przez wysoko dotowane PGR-y traktowano jako swoiste enklawy postępu rolnego i dobrobytu wsi. Problemy dostrzegano tam raczej w sferze konfliktów funkcjonalnych i w naruszaniu równowagi środowiska (chemizacja rolnictwa, wielotysięczne fermy hodowlane) niż w sferze ekonomicznych aspektów produkcji żywności i funkcjonowania gospodarki wiejskiej. Problem niskiej konkurencyjności gospodarki rolniczej w niektórych regionach był już jednak zauważalny. Jej tłem i przyczyną były, jak sądzono, przede wszystkim niekorzystne warunki agrotechniczne, słabe wyposażenie infrastrukturalne oraz niski poziom kwalifikacji zawodowych rolników.

**Okres po 1989 roku.** Zmiany społeczno-polityczne, jakie dokonały się w Polsce w 1989 roku, zapoczątkowały proces wdrażania mechanizmów rynkowych w miejsce nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką narodową. Wolny rynek bardzo radykalnie zmienił sektor rolny w Polsce. W okresie 1990–1991, zwanym okresem terapii wolnorynkowej (Kožuch i in. 2000), nastąpiła liberalizacja mechanizmów cenowych (uwolnienie cen), połączona z całkowitym otwarciem polskiej gospodarki na konkurencję zagraniczną, przy równoczesnej likwidacji dotacji do produktów rolno-żywnościowych.

Recesja gospodarcza w latach 1990–1992 spowodowała drastyczne obniżenie dochodów realnych ludności rolniczej na obszarze całego kraju.

W 1992 roku stanowiły one zaledwie 53% dochodów z 1989 roku i były najniższe ze wszystkich pozostałych sektorów polskiej gospodarki. Zmniejszenie się realnych dochodów w rolnictwie stanowiło, obok bardzo drogiego kredytu oraz zadłużenia rolnictwa, istotną barierę dla modernizacji gospodarstw rolnych (Kozuch i in. 2000).

Zmiany ustrojowe i polityka antyinflacyjna realizowana od 1990 roku oznaczały radykalne pogorszenie i zmianę sytuacji w rolnictwie i w jego otoczeniu. Przykładem mogą być dotacje do postępu biologicznego, oświaty rolniczej, inwestycji melioracyjnych i scaleń, które w latach 1965–1989 były na poziomie tylko 5%. Do 1995 roku politykę rolną charakteryzowała liberalizacja mechanizmów cenowych, połączona z otwarciem polskiej gospodarki na konkurencję zagraniczną, likwidacja dotacji do produktów rolno-żywnościowych, gwałtowny spadek wsparcia producentów rolnych, a także podejmowanie doraźnych przedsięwzięć zamiast wykreowania polityki rolnej jako polityki sektorowej. Po tym okresie, charakterystycznym dla polityki rolnej, nastąpiło nieznaczne wzmocnienie ochrony producentów rolnych przed konkurencją zagraniczną oraz tworzenie agencji rządowych, za których pośrednictwem państwo oddziaływało na sektor rolny.

Należy tu także dodać, iż środki finansowe, służące realizacji polityki rolnej, pochodziły w tym okresie z budżetu państwa i stanowiły zaledwie 18,2% dotacji z 1989 roku, z czego około 65–75% tej sumy stanowiły dotacje do ubezpieczeń społecznych (Kozuch i in. 2000).

Po 1989 roku opracowano wiele dokumentów strategicznych, które miały stanowić podstawę dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Niestety do-

kumenty te i zawarte w nich programy, ze względu na brak środków budżetowych dla ich realizacji, miały raczej znaczenie polityczne i propagandowe niż praktyczne. Opracowany w 1999 roku dokument „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”, w którym wykorzystano doświadczenia AGENDY 2000 UE, a więc działań Wspólnoty na rzecz zrównoważonego rozwoju wsi, ze szczególnym naciskiem na jej pozarolnicze aspekty, był dokumentem strategicznym, który wyznaczył kierunki działań w zakresie zmian strukturalnych obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce w okresie przygotowań Polski do członkostwa w UE (MRiGŻ 1999).

Od 1990 roku realizowano kilka programów przedakcesyjnych, dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, które miały na celu przyspieszenie i przygotowanie Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej. Były to: trzy programy PHARE, dotyczące pomocy dla rolnictwa w zakresie doradztwa, organizacji i zarządzania, budowy instytucji i operacyjnych programów regionalnych, oraz program SAPARD, przygotowujący akcesję Polski do UE.

Były to ważne i celowe programy. Za niekorzystny uznać należy fakt, że realizowane w całym kraju programy wdrażano przy dużym braku koordynacji, jeśli chodzi o przestrzenne i ekonomiczne oddziaływanie tych inwestycji na rozwój – również w ujęciu ponadlokalnym. Wymienione programy przedakcesyjne zostały przez stronę polską w pełni wykorzystane finansowo. Z całą pewnością zaspokojone zostało przez to wiele lokalnych potrzeb w gminach wiejskich. Trzeba jednak postawić pytanie: Czy przyczyniły się one do realizacji celów

publicznych w prawdziwym tego słowa znaczeniu, czy tylko do partykularnych, krótkowzrocznych lokalnych interesów politycznych?

Podsumowując ten okres, należy postawić zasadnicze pytanie: Czy bez stworzenia całościowych rozwiązań systemowych w zakresie kreowania i realizacji kompleksowego kształtowania obszarów wiejskich uda się Polsce właściwie wykorzystać dużo większe środki dostępne w latach 2007–2013? Chaotyczny rozwój zabudowy, skutkujący nieuzasadnionymi kosztami infrastruktury technicznej, dysproporcje między rozwojem sieci wodociągowej i kanalizacyjnej czy też zamieranie procesów racjonalizacji i ochrony rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej to najważniejsze w skali kraju negatywne efekty braku realizacji właściwej polityki strukturalnej w Polsce.

### **Polityka rolna i rozwój obszarów wiejskich po akcesji do Unii Europejskiej**

Przekształcenia na obszarach wiejskich i w rolnictwie stanowią, zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju (NPR) na lata 2004–2006, podstawowy kierunek rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – głównie z uwagi na ogromne zapóźnienie i problemy socjalne na wsi.

Założenia NPR realizowane są na obszarach wiejskich w naszym kraju w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (SPO-ROL) oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Rozwiązywanie

problemów wsi wspierane jest również w ramach innych programów, wśród których najważniejszym jest Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Wymienione programy, jak również płatności bezpośrednie są realizowane z powodzeniem na terenie całego kraju. Do końca 2006 roku trafi dzięki pomocy UE na obszary wiejskie Polski ponad 10 mld euro, to jest kilka razy więcej niż przed akcesją.

Podstawą realizacji założeń NPR są konkretne działania, w tym inwestycje w gospodarstwach rolnych, scalenia, melioracje, odnowa wsi, renty strukturalne, wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, programy rolnośrodowiskowe, zalesienia itp. Bardzo niekorzystne jest ich wdrażanie w istniejących ramach instytucjonalnych i organizacyjnych (przy braku kompetencji) administracji rządowej i samorządowej. Ramy te stanowią, obok świadomości politycznej i społecznej, zasadniczą barierę dla uzyskania właściwego efektu tych działań. Głównie dlatego, że obecnie obowiązujące ramy wdrażania programów UE lub inaczej – instrumenty realizacji polityki strukturalnej w Polsce, kreują sektorowość działania i brak koordynacji (Pijanowski 1999, 2005, Pijanowski J.M. 2003).

Wycinkowe, wąskie oraz nieskoordynowane działania inwestycyjne skutkują zwykle wycinkowym i nie zawsze spójnym z innymi działaniami efektem. Niestety taki model postępowania praktykowany jest przy realizacji inwestycji na obszarach wiejskich w Polsce. Najlepszym przykładem mogą być melioracje wodne i scalenia gruntów wykonywane w różnych okresach. Również infrastruktura techniczna i regulacja

własności gruntów na terenie wiejskich jednostek osadniczych są działaniami rzeczowo i czasowo nieskoordynowanymi. W konsekwencji powstaje przestrzennie i ekonomicznie nieuzasadniony bezład. Dotyczy to głównie terenów zabudowanych, niebędących przez to powszechnie atrakcyjnymi miejscami do zamieszkania i do inwestowania.

### **Wymagane kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce**

**Funkcje i kierunki rozwoju.** Zaczęty w Polsce w 1990 roku proces zmian społeczno-politycznych, jak również wyniki badań naukowych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, szczególnie w ramach współpracy z Politechniką Federalną w Zurychu w latach 1980–2002, wykazały konieczność nowego spojrzenia na problematykę rozwoju wsi i rolnictwa (Flury 1987, Pijanowski 1990).

W obecnych warunkach społeczno-gospodarczych obszary wiejskie pełnią więcej i bardziej różnorodnych funkcji niż do 1999 roku. Najważniejsze z nich to:

- miejsce zamieszkania i przestrzeń życiowa ludności nierolniczej,
- rozwój rzemiosła, drobnego przemysłu i usług,
- powstanie nowych miejsc pracy poza rolnictwem,
- połączenia komunikacyjne różnych regionów,
- rozwój turystyki, agroturystyki, rekreacji i sportu,
- buforowanie i filtracja zanieczyszczeń powietrza,

- deponowanie i wykorzystywanie odpadów przemysłowych i komunalnych,
- ekologiczna kompensacja obciążeń i zaburzeń naturalnych układów przyrodniczych.

Należy tu także dodać, że w okresie ostatnich piętnastu lat nastąpiła modyfikacja pojęcia funkcji terenu. W nowym ujęciu funkcja terenu jest to sposób, w jaki jest on użytkowany do produkcji dóbr materialnych oraz przeznaczony na inne cele, według stopnia zaspokajania potrzeb społecznych (Kołodziejski 1995, Pijanowski 1999). Jest rzeczą oczywistą, że rozdzielenie funkcji tradycyjnych od nowych nie jest możliwe, stanowią one jedną całość i prowadzić będą w przyszłości do aktywizacji terenów wiejskich.

Do spełnienia wszystkich wymienionych funkcji i zadań tereny wiejskie muszą być przygotowane w sensie odpowiedniego ukształtowania czynników przyrodniczych i własnościowych oraz infrastruktury technicznej i socjalnej. Powinny służyć temu przede wszystkim: planowanie przestrzenne, inżynieria środowiska, jak również właściwa polityka gospodarcza, a szczególnie polityka rolno- państwa. Innymi słowy, musi to być rozwój wielofunkcyjny i zrównoważony. Aby spełniał te zasady i kryteria, musi dotyczyć gospodarki wraz z restrukturyzacją sektora rolnego, osadnictwa wraz z infrastrukturą techniczną i socjalną oraz ochrony środowiska.

**Planowanie przestrzenne a rozwój obszarów wiejskich.** Duże znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce ma właściwe planowanie przestrzenne, w którym uwzględniona będzie koncepcja rozwoju obszarów wiejskich.



Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, współzależna z pakietem ustaw o ustroju terytorialnym państwa, umacnia spolaryzowany dwubiegunowo system funkcjonowania polityki przestrzennej, w którym:

- polityka przestrzenna gmin, oparta na planach zagospodarowania przestrzennego, prowadzona jest autonomicznie i samodzielnie przez samorządy lokalne (gminy) jako jej podmioty,
- polityka przestrzenna zagospodarowania kraju jest ogniwem wiążącym współzależnie politykę zagospodarowania przestrzennego gmin, powiatów, województw oraz koncepcje polityki sektorowej naczelnych i centralnych organów administracji państwowej.

Możliwości przekształceń w rolnictwie polskim i wiążące się z tym formy gospodarki przestrzennej są ściśle powiązane zarówno z ogólnymi procesami rozwoju kraju, jak i wpływem powiązań z Unią Europejską. Dalsza integracja z Unią Europejską będzie miała duży wpływ na zmniejszenie liczby rodzinnych gospodarstw rolnych oraz zwiększenie ich powierzchni, co w dłuższej perspektywie radykalnie zmniejszy liczbę zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolniczej.

W koncepcjach i programach integracyjnych należy uwzględnić występujące duże różnicowania regionalne. Wywołują one potrzeby różnicowanej polityki zarówno w stosunku do przestrzeni przyrodniczej, jak i przestrzeni społeczno-gospodarczej. Jedno z całą stanowczością należy stwierdzić, że w aktualnej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym nie wypracowano przepi-

sów wykonawczych wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (Kołodziejcki 1995, Pijanowski 1999).

## **Inżynieryjne kształtowanie środowiska a rozwój obszarów wiejskich w Polsce**

Podstawowym warunkiem, który musi być spełniony przy konstruowaniu koncepcji i programów rozwoju wsi czy gmin wiejskich, jest godzenie interesów indywidualnych, społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Znane są dwa fundamentalne podejścia do rozwiązywania tego problemu – podejście dedukcyjne i systemowe (Schmid i Flury 1984, Pijanowski 1990). W rozwiązywaniu problematyki kształtowania środowiska i rozwoju obszarów wiejskich należy stosować podejście systemowe, ponieważ pozwala ono traktować złożone problemy rozwoju jako spójny system elementów wzajemnie na siebie oddziałujących.

**System celów i przedsięwzięć inwestycyjnych.** Przy ustalaniu założeń systemu celów i przedsięwzięć inwestycyjnych na rzecz rozwoju wsi oraz kształtowania i ochrony środowiska przyrodniczego należy wykorzystać metodę znaną w literaturze światowej pod nazwą „system engineering” (Schmid i Flury 1984). Technika inżynierii systemowej jest jednym ze sposobów, a więc wzorców myślenia, służących do kompleksowego rozwiązywania problemów. Nie może ona zastąpić wiedzy zawodowej, znajomości sytuacji, psychologii, etyki, polityki czy fantazji, jest jednak metodą pozwalającą wykorzystać

te wiadomości i umiejętności w sposób pełny i efektywny. Rozwiązania problemów trudnych, różnorodnych i złożonych wymagają zastosowania techniki systemowej i dopiero przy jej pomocy rozwiązania te mogą być właściwe i oryginalne, w odróżnieniu od problemów prostych, których rozwiązania należą do zadań rutynowych o standardowych metodach ich rozwiązywania.

Kierując się przyjętymi założeniami, w proponowanym systemie celów dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich tematycznie należy wyodrębnić cel nadrzędny, cele główne, podcele i cele częściowe. W przyjętej metodyce system celów rozgałęzia się aż do momentu, gdy trudno jest właściwie rozróżnić cele od sposobów ich realizacji (przedsięwzięć). Pomędzy celami częściowymi mogą powstawać różne zależności. Cele te mogą być bądź sprzeczne i konkurować ze sobą, bądź wzajemnie się uzupełniać (być komplementarne).

Opracowanie systemu celów służy uporządkowaniu potrzeb (przedsięwzięć) i propozycji mieszkańców, względnie administracji samorządowej. Następnie usystematyzowanie ich według ważności potrzeb oraz kierunku i zakresu działania stanowi podstawę planowania i działań dla ich realizacji. Oprócz propozycji mieszkańców, samorządu i podmiotów gospodarujących, przy ustalaniu systemu celów uwzględnia się zarówno problematykę zawartą w planach zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe), jak i zasoby środowiska przyrodniczego, innymi słowy wszystko to, co może mieć wpływ na zmianę i polepszenie istniejących warunków.

Celem nadrzędnym, dotyczącym kształtowania i rozwoju terenów wiejskich

jest ich zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój. Aby rozwój był zrównoważony, dotyczyć musi równocześnie gospodarki, osadnictwa i ochrony środowiska przyrodniczego. Te trzy obszary działań stanowią cele główne rozwoju. Szczegółowe sprecyzowanie celu nadrzędnego, celów głównych, podcelów oraz celów częściowych ujmuje się w schemat, obejmujący pełny zakres proponowanych przedsięwzięć w formie „systemu celów”. Dla oceny wzajemnego oddziaływania celów sporządza się macierz konfliktów (Schmid i Flury 1984).

### **Dyscyplina naukowa „kształtowanie środowiska” a problematyka rozwoju obszarów wiejskich**

Powstanie w Polsce w latach 1953–1955 na uczelniach rolniczych wydziałów melioracji wodnych, a później oddziałów geodezji urządzeń rolnych wiązało się z kształceniem kadry inżynierskiej w zakresie melioracji wodnych i geodezji rolnej. Specjaliści ci byli odpowiedzialni za projektowanie, wykonawstwo i eksploatację urządzeń wodno-melioracyjnych oraz wykonywanie podkładów geodezyjnych, ewidencję gruntów i prowadzenie prac scaleniowych. Przedsięwzięcia te, wchodzące w zakres „polityki strukturalnej”, będącej częścią „polityki rolnej” wykonywane do 1990 roku na dużą skalę, miały przede wszystkim za zadanie stabilizację i wzrost produkcji rolniczej (Pijanowski 1990, 2005).

Zmiany polityczno-społeczne, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku, jak również współpraca nauki polskiej

z nauką europejską (Niemcy, Austria, Holandia, Szwajcaria) spowodowały bardzo szybkie zmiany jakościowe w tym zakresie. W 1992 roku w obrębie nauk rolniczych w miejsce dyscypliny naukowej „melioracje wodne” powstała nowa dyscyplina „kształtowanie środowiska”, której zakres obejmuje:

- cele, metody i sposoby, służące zrównoważonemu rozwojowi wsi i rolnictwa,
- przewidywanie skutków działalności gospodarczej w środowisku,
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego.

Podejmując się określenia zakresu problemowego dyscypliny naukowej „kształtowanie środowiska”, należy stwierdzić, że posiada ona znacznie bardziej poszerzony zakres problemowy i rzeczowy pola badawczego i użytecznego niż miała dyscyplina „melioracje wodne” (Rajda 1995, Somorowski 1994).

W ujęciu węższym dyscyplina „kształtowanie środowiska”, wykorzystując nauki inżynierskie, obejmuje problematykę rozwoju środków technicznych, biologicznych i strukturalnych, służących działalności człowieka w środowisku przyrodniczym i przestrzeni wiejskiej, a w szczególności określającą:

- metodologię postępowania,
- diagnozę i opis stanu technicznego,
- techniczno-ekonomiczne i społeczne warunki realizacji przedsięwzięć,
- metody kontroli efektów podejmowanych działań.

W obrębie dyscypliny „kształtowanie środowiska” podstawowym obiektem działań jest środowisko, natomiast technika i nowe sposoby realizacji, jakkolwiek ważne, są tylko środkiem,

sposobem zachowywania, użytkowania i kształtowania środowiska przyrodniczego.

Powstanie nowej dyscypliny naukowej „kształtowanie środowiska” stanowiło podstawę restrukturyzacji wydziałów melioracji wodnych, które przyjęły nową nazwę – Inżynierii Środowiska i Melioracji (Geodezji) lub Inżynieryjnego Kształtowania Środowiska. Wydziały te są odpowiedzialne za rozwój obszarów wiejskich. Prezentowane wyniki badań w tym zakresie świadczą, że nauka przygotowana jest metodycznie do realizowania w praktyce problematyki zrównoważonego rozwoju.

Praktyczne kształtowanie środowiska jest realizacją przedsięwzięć techniczno-przyrodniczych z zakresu inżynierii środowiska na bazie planowania przestrzennego i systemu celów, które decydują o zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich.

### **Potrzeby organizacyjne i prawne w zakresie kształtowania i rozwoju**

Odpowiadając na postawione w metodyce pytanie: Czy możliwa jest właściwa realizacja założeń polityki strukturalnej UE na obszarach wiejskich w Polsce? – analizując rodzaj i zakres przedsięwzięć inwestycyjnych wykonywanych w ramach polityki rolnej na obszarach wiejskich w Polsce, a szczególnie realizację programu SAPARD i II filaru Wspólnej Polityki Rolnej (PROW i SPO), odpowiedź jest jednoznacznie negatywna.

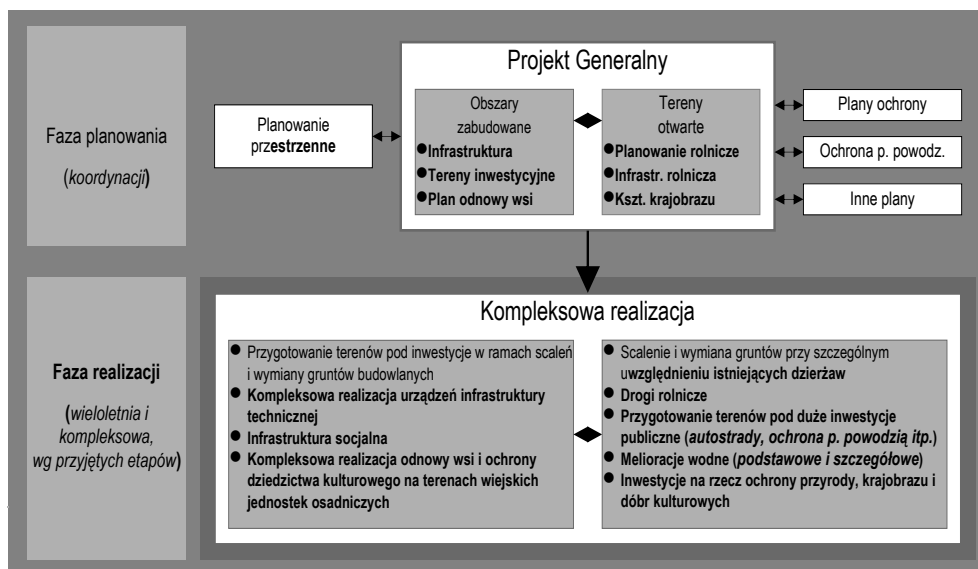
W Polsce, na wzór wiodących krajów Europy, brak jest nowoczesnego procesu inwestycyjnego rozwiązującego problematykę rozwoju obszarów wiejskich

w obszarach: gospodarki ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa, osadnictwa wraz z infrastrukturą oraz ochrony środowiska. Dlatego proponuje się stworzenie procesu inwestycyjnego pod roboczą nazwą „Postępowanie dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich”. Nowy proces inwestycyjny musi być ściśle skoordynowany z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, realizować przewidziane funkcje terenu i składać się z dwóch faz – planowania i realizacji (Pijanowski J.M. 2003) – rysunek 2.

Ramy instytucjonalne nowego procesu inwestycyjnego oparte powinny być na samorządzie województwa, w którego kompetencjach znajduje się polityka strukturalna dotycząca rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz polityka regionalna. Urzędowi marszałkowskim podległe są zarówno wojewódzkie

Zarządy Melioracji i Urzędów Wodnych, jak i Wojewódzkie Biura Geodezji i Terenów Rolnych. Należy zaznaczyć, iż obecnie rola tych instytucji jest marginalna. Jednostki te powinny być połączone organizacyjnie i merytorycznie w ramach nowej jednostki Wojewódzkiej Dyrekcji dla Kształtowania i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Instytucja ta podlegałaby samorządowi województwa i pełniłaby funkcję koordynatora i wykonawcy działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Równie istotne jak ramy organizacyjne czy finansowe nowego procesu inwestycyjnego są odpowiednie ramy prawne. Istniejące ustawy i rozporządzenia o melioracjach wodnych czy scaleniach nie są adekwatne do obecnych potrzeb. Dlatego dzisiaj w Polsce na wzór ustawodawstwa niemieckiego lub



RYSUNEK 2. Schemat nowego „Postępowania dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” oraz jego powiązania z wybranymi opracowaniami planistycznymi

FIGURE 2. The scheme of the new ”Procedure for shaping and development of rural areas” and its linkage with chosen planning compilations

szwajcarskiego potrzebna jest ustawa, która całościowo, w jednym procesie inwestycyjnym rozwiązywałaby zagadnienia rozwoju obszarów wiejskich. W 1995 roku w Akademii Rolniczej w Krakowie opracowano wstępny projekt ustawy o kształtowaniu i rozwoju obszarów wiejskich. Ustawa ta z przyczyn zmian personalnych w Ministerstwie Rolnictwa nie została wprowadzona pod obrady Sejmu.

## Podsumowanie

Analiza i ocena metodyki postępowania oraz rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w ramach polityki rolnej dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 1944–2004 wykazała zasadnicze różnice w prowadzeniu tej problematyki w porównaniu do wiodących krajów Europy Zachodniej. Należy stwierdzić, iż podstawą tych różnic była realizacja celów politycznych. Do 1990 roku celem polityki rolnej państwa była maksymalizacja produkcji środków żywnościowych oraz tworzenie sektora państwowego i spółdzielczego w rolnictwie. Natomiast w Europie zachodniej wspierano rozwój gospodarstw rodzinnych (towarowych) i rozwój obszarów wiejskich. Po 1990 roku, aż do chwili akcesji z UE, polska polityka rolna nie miała właściwego wsparcia materialnego. W okresie tym zupełnie pominięto politykę strukturalną, która stanowi fundament rozwoju obszarów wiejskich.

Propozycja wykorzystania inżynierii systemowej w celu tworzenia programów inwestycyjnych dla zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa oraz stworzenie

nowych ram prawnych i organizacyjnych w celu powołania wojewódzkich zarządów dla „kształtowania rozwoju obszarów wiejskich” jest jedyną i właściwą nową propozycją, niepraktykowaną dotychczas w Polsce.

Wprowadzenie nowego procesu inwestycyjnego i utworzenie Wojewódzkich Zarządów ds. Kształtowania i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz prywatnych i/lub komunalnych przedsiębiorstw wykonawczych spowodowałyby powstanie docelowo na obszarach wiejskich około 300 tys. nowych miejsc pracy, a włączając w to zaplecze materiałowo-techniczne, jak żywirownie czy transport – jeszcze więcej.

Wydziały inżynierii środowiska i geodezji uczelni rolniczych w Polsce są w pełni przygotowane do kształcenia wysoko wykwalifikowanych kadr, zajmujących się nowoczesnym kształtowaniem i rozwojem obszarów wiejskich w Polsce i w Europie.

Najbardziej oczekiwanym pozytywnym efektem będzie jednak możliwie pełna absorpcja środków UE i ich właściwe wykorzystanie. Tylko możliwie pełne wykorzystanie tych środków na realizację merytorycznych programów spowodować może założony efekt w postaci szybkiego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, jak podkreślał podczas swojej ostatniej wizyty w Warszawie Franz Fischler – komisarz ds. rolnych UE (Fischler 2000). Można zaryzykować stwierdzenie, że wprowadzenie w życie nowego procesu inwestycyjnego to, po reformie samorządowej i stabilizacji wzrostu rozwoju gospodarczego, „trzecie koło zamachowe” rozwoju Polski.

Powszechne wprowadzenie nowego procesu inwestycyjnego zaowocowałoby

niewątpliwie również w sferze niematerialnej. Chodzi o takie wartości, jak:

- wkład w rozwój cywilizacyjny polskiej wsi,
- aktywizacja społeczności wiejskich dla nowej wspólnej idei,
- porządek przestrzenny,
- efektywniejszy wkład w ochronę przyrody, krajobrazu i wartości kulturowych.

Powyższe wartości wpłyną na postreganie wsi i środowisk lokalnych zarówno z zewnątrz, jak i od wewnątrz, czyli na poczucie więzi i dumy ze swojej małej ojczyzny. Nowy proces inwestycyjny spowoduje jednak przede wszystkim rozwój wsi, co jest faktem dokonanym w krajach, które od niedawna są naszymi partnerami w poszerzonej UE.

## Literatura

- FISCHLER F. 2000: Ländliche Entwicklung im 21. Jahrhundert. Zukunft und Entwicklung ländlicher Räume. *Z. f. Kulturtechnik und Landentwicklung* 3: 112–120.
- FLURY U. 1987: Gesamtmeliorationen nach Mass in Polen und in der Schweiz. *Zesz. Nauk. AR w Krakowie* 205, Sesja Naukowa: 67–97.
- KOŁODZIEJSKI J. 1995: Założenia koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „POLSKA 2000 PLUS”, Symposium Naukowe „Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich”. SGGW, Warszawa.
- KOŻUCH A., KOŻUCH B., KUTKOWSKA B. 2000: Polska polityka rolna u progu XXI wieku. Nauka-Edukacja.
- MAGEL H. 2000: Dorferneuerung – Modell für Eigeninitiative und Zukunftsoffenheit. *Z. f. Kulturtechnik und Landentwicklung* 6: 274–278.
- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 1999. Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Warszawa.
- PIJANOWSKI J.M. 2003: Das Gestaltungsverfahren für die Entwicklung des ländlichen Raums. Ein Ansatz zur koordinierten Gestaltung räumlicher Strukturen im ländlichen Raum Polens. Doktorat, Institut für Raum-

und Landschaftsentwicklung ETH Zürich, Zurych.

- PIJANOWSKI Z. 1990: Prace naukowo-badawcze i projektowe w ramach planowanych melioracji kompleksowych na obiekcie Trybsz. *Zesz. Nauk. AR w Krakowie* 238, Sesja Naukowa 45: 175–191.
- PIJANOWSKI Z. 1999: Kształtowanie i rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Konferencja SITWM Warszawa „Współczesne problemy melioracji, gospodarki wodnej, kształtowania i ochrony przestrzeni rolniczej w Polsce a wymogi Unii Europejskiej?”. Warszawa: 15–20.
- PIJANOWSKI Z. 2005: Entwicklung des ländlichen Raums in Polen, *Agrarische Rundschau*, Herausgeber. *Ökosoziales Forum Österreich* 2: 29–34.
- RAJDA W. 1995: Kształtowanie terenów wiejskich. *Zesz. Nauk. AR w Krakowie* 298, Sesja Naukowa 45: 9–21.
- SCHMID W., FLURY A. 1984: Systemtechnisches Vorgehen in der Güterzusammenlegung. Verlag der Fachvereine Zürich.
- SOMOROWSKI Cz. 1994: O zakresie problemowym dyscypliny naukowej kształtowania środowiska. Materiały konferencyjne, Poznań.

## Summary

**Development of rural areas in Poland and a scientific discipline "environmental development"**. The paper analyses and evaluates the state of art of development of rural areas in Poland in the view of structural policy as a part of agricultural policy in 1918–2006. The performed analysis was the basis for defining the most urgent activities within the scope and for presenting the importance of the scientific discipline "Environmental Development" for the development of rural areas. The study presents the methodology, organizational and legal needs required to create a new investment process for improved development of rural areas.

### Author's address:

Zenon Pijanowski  
Akademia Rolnicza  
Katedra Melioracji i Kształtowania Środowiska  
al. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków  
Poland