

Włodzimierz Kamiński

Podstawy regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich – wyzwania i dylematy (referat dyskusyjny)*

Uwagi wstępne

Regionalne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce jest ogromne, czego wyrazem są na przykład:

- rejony dobrze zorganizowanego rolnictwa, m.in. w Polsce Środkowo-Zachodniej,
- przeludnione obszary rozdrobnionego rolnictwa Polski Południowo-Wschodniej o wysokiej stopie bezrobocia jawnego i utajonego,
- zdewastowane obszary po b. PGR-ach, charakteryzujące się przy tym również bardzo wysokimi wskaźnikami bezrobocia,
- zacofane i wyludniające się rejony wiejskie Polski Północno-Wschodniej,
- rejony podmiejskie z występującymi w poważnej i groźnej skali zagrożeniami naturalnego środowiska,
- ogarnięte depresją rejony problemowe, zwłaszcza rejony peryferyjne i przygraniczne.

Tak wielkie zróżnicowanie przestrzenne uzasadnia potrzebę stosowania interwencjonizmu państwowego również w sferze regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, mimo iż w światowej nauce o przestrzeni dyskusja między zwolennikami doktryny neokeynesowskiej i neoliberalnej nie jest bynajmniej zakończona i trwa nadal.

Referat niniejszy jest referatem teoretycznym, nie ma zatem na celu przedstawienie szczegółowych programów i kierunków polityki adresowanej do każdego z ww.

* Jest to tekst pierwszego wprowadzającego referatu wygłoszonego na Sesji Naukowej Komitetu Ekonomiki Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk pt. "Regionalizacja polityki rolnej i gospodarki żywnościowej", Tarnów, 17 czerwca 1995r., zorganizowanej wspólnie z Wojewodą Tarnowskim. Sprawozdanie z ww. Sesji zamieściliśmy w nr 6/1995 *Postępów Nauk Rolniczych* (str. 21–128).

rejonów Polski. Mam nadzieję, że problematykę tę naświetlą inne przedstawione na naszej konferencji referaty.

Istotą mego referatu jest natomiast próba zajęcia się filozofią regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, tj. samą jej podstawą i celami, oraz przedstawienie do naukowej dyskusji i weryfikacji teoretycznych założeń polityki regionalnej dotyczącej wsi i rolnictwa.

Analizę tę przeprowadziłem według 5 wyzwań i 5 dylematów. Oto one:

Wyzwania

- o jakość życia na wsi
- o ład przestrzenny i zachowanie środowiska
- o wieś wielofunkcyjną
- o równowagę międzyregionalną
- o sprostanie wymogom polityki regionalnej Unii Europejskiej

Dylematy

- ziemi (jakości gleb)
- czasu i tempa rozwoju
- efektywności
- polityki międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej
- instytucjonalizacji polityki regionalnej

Na zakończenie przedstawiłem wybrane uwagi i sugestie na temat zadań nauki w rozwiązywaniu głównych wyzwań i dylematów, przed jakimi stoi regionalna polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

1. Wyzwania

1.1. Wyzwanie pierwsze: O jakość życia na wsi

Uważam, że w celu sprostania dzisiejszym, a tym bardziej jutrzejszym wyzwaniom trzeba – również w polityce regionalnej – zrewidować przestarzałe schematy i dokonać zasadniczego zwrotu przez przyjęcie całkowicie nowego paradygmatu przestrzennego zarówno w odniesieniu do całej gospodarki narodowej, jak i w stosunku do rolnictwa i obszarów wiejskich.

W szczególności potrzebne jest określenie charakteru i dróg dojścia do racjonalizacji przestrzennych struktur rolnictwa i wsi, których jednak nie wolno utożsamiać z wąsko i jednostronnie pojmowaną efektywnością ekonomiczną, lecz którym należy nadawać znacznie szerszy, przede wszystkim społeczny i humanistyczny aspekt, określający jakość życia człowieka w określonej przestrzeni i możliwości realizacji jego podstawowych aspiracji życiowych.

Tak więc regionalna polityka rozwoju obszarów wiejskich za swój podstawowy, niezbywalny cel musi przyjmować dążenie do zapewnienia społecznościom wiejskim realnych szans i możliwości godnej, wysokiej jakości życia na wsi, odpowiadającej oczekiwaniom, inicjatywom i pracy własnej mieszkańców wsi.

Polityka regionalna rozwoju obszarów wiejskich, która w obecnych czasach wyzwania "Człowiek i jakość jego życia na wsi" nie podejmuje lub nie docenia, jest z góry skazana na niepowodzenie i klęskę.

Konkludując uważam, że centralnym punktem tej polityki regionalnej powinien być człowiek żyjący i pracujący na wsi, jego życiowe cele i aspiracje, jego inicjatywa i przedsiębiorczość, podwyższanie wiedzy i kwalifikacji, problemy demograficzno-zawodowe itp.

1.2. Wyzwanie drugie: O ład przestrzenny i zachowanie środowiska

Obszary wiejskie obejmują znaczną większość terytorium kraju, obszary miejskie, drogi itp. zaś – tylko nieznaczną jego mniejszość. Tak więc stan, w jakim znajdują się obszary wiejskie (istniejący na nich ład przestrzenny lub jego brak), jest decydujący dla stanu ogólnokrajowego.

Bez ładu przestrzennego na obszarach wiejskich nie ma i w skali globalnej takiego ładu, rozumianego jako zapewnienie harmonii układów przestrzennych poprzez optymalne kształtowanie i wykorzystywanie przestrzeni. Nie można przestrzeni i jej poszczególnych obszarów (regionów) traktować tylko instrumentalnie, wyłącznie jako miejsca produkcji dóbr materialnych, lecz także – zwłaszcza na obszarach wiejskich – jako miejsce pracy i życia milionów ludzi. Musimy wyjść poza wyłącznie ekonomiczną analizę przestrzeni i regionów i zająć się nimi w sposób kompleksowy, uwzględniający zwłaszcza zagadnienia socjologii, demografii, zdrowia, kultury, a także – w coraz większym stopniu – ochrony i zachowania środowiska.

Przeciwnieństwem ładu przestrzennego i jednocześnie największym dla niego zagrożeniem są konflikty przestrzenne. Jedną z obiektywnych przyczyn ich powstawania jest konkurencja o dostęp do przestrzeni, do jej walorów i zasobów; przestrzeń, w tym i obszary wiejskie, stają się bowiem coraz bardziej zróżnicowane, intensywnie zagospodarowane oraz o coraz bardziej złożonej strukturze.

Nie rozwijając w sposób zbyt szczegółowy problematyki konfliktów przestrzennych, przypomnijmy jedynie, że jednym z głównych jest konflikt między miastem i wsią, w którym dotychczas zwykle przegrywała ta ostatnia, a z nią razem również coraz bardziej zagrożone środowisko naturalne. Dotychczasowej zgubnej polityki w tej dziedzinie dalej kontynuować nie sposób.

Nowa polityka regionalna powinna przed obszarami wiejskimi stawiać zatem nie tylko zadanie rozwijania rolniczej funkcji produkcyjnej, lecz coraz silniej i skuteczniej eksponować aktywną rolę obszarów wiejskich w osiaganiu ogólnego ładu przestrzennego oraz ochrony i zachowania walorów środowiska naturalnego.

1.3. Wyzwanie trzecie: O wieś wielofunkcyjną

W obecnym stuleciu na świecie, w tym również i w Polsce, wieś znajduje się w trakcie (bądź u progu) procesu jej przekształcania w wieś współczesną, przy czym

dotychczasowy, w zasadzie monofunkcyjny, rozwój obszarów wiejskich coraz bardziej ustępuje miejsca rozwojowi wielofunkcyjnemu.

Doświadczenia wielu krajów świata i Polski dowiodły bowiem w sposób nie pozostawiający żadnych wątpliwości, że nie jest możliwe zapewnienie odpowiedniego tempa rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich, jeśli bierze się pod uwagę wyłącznie jedną rolniczą ich funkcję. Przy takim monofunkcyjnym modelu szczególnie wyraźne różnice w tempie wzrostu produkcji i poziomie wydajności pracy między przemysłem a rolnictwem powodowałyby stałe pogłębianie się ekonomicznych i socjalnych różnic (i dysprorcji) między miastem a wsią, ze wszystkimi niekorzystnymi dla ludności rolniczej i wiejskiej skutkami.

Wielofunkcyjny rozwój wsi i obszarów wiejskich jest zarówno niekwestionowanym postulatem, opartym na wynikach badań naukowych, jak i powszechnym celem dążeń polityki i praktyki społeczno-gospodarczej. Mimo tej daleko idącej zgodności teorii i praktyki co do zasadniczego znaczenia wielofunkcyjności wsi i obszarów wiejskich praktyczne wdrażanie tej idei dokonuje się jednak z trudem, powoli i na małą skalę. Należy usilnie dążyć zarówno do szerszego upowszechnienia, jak i do znacznego przyspieszenia tego procesu, gdyż jest on m.in. jednym z zasadniczych warunków dokonania niezbędnej strukturalnej transformacji naszej wsi oraz rolnictwa i stworzenia silnych struktur, zdolnych do skutecznego konkurowania w skali międzynarodowej.

Dotychczas zbyt mało uwagi poświęcano przestrzennym (regionalnym) uwarunkowaniom wielofunkcyjnego rozwoju wsi i obszarów wiejskich, a tymczasem rozwój ten może i powinien występować w bardzo zróżnicowanych formach i postaciach, uwzględniających specyfikę regionalnych struktur społeczno-gospodarczych oraz możliwości wykorzystania zróżnicowanych lokalnych atutów i walorów (m.in. w zakresie czynników demograficznych, przyrodniczych, kapitałowych, turystycznych).

Wielofunkcyjny rozwój wsi i obszarów wiejskich w ujęciu regionalnym wymaga zatem zindywidualizowanego i wariantowego podejścia, wolnego od uniwersalnego schematyzmu.

1.4. Wyzwanie czwarte: O równowagę międzyregionalną

Polska przestrzeń w ogólności, a obszary wiejskie w szczególności, są – pod wieloma względami – bardzo zróżnicowane. Nie należy tego traktować wyłącznie jako zjawiska negatywnego, ani – tym bardziej – dążyć do formalistycznego wyrównywania różnic międzyregionalnych.

Zróżnicowanie społeczne i gospodarcze obszarów wiejskich było, jest i będzie faktem obiektywnym i naturalnym, co więcej – przy racjonalnej polityce regionalnej – może stać się elementem powszechnie korzystnym i bardzo pozytywnym, który tylko trzeba umieć umiejętnie wykorzystać dla dobra każdego regionu, a w konsekwencji – dla dobra całego kraju.

Od naturalnego zróżnicowania regionalnego należy jednak odróżnić będące wyrazem braku równowagi przestrzennej dysproporcje międzyregionalne, które trzeba traktować jako nieprawidłowości w rozwoju społeczno-gospodarczym. Dysproporcje te powstają wówczas, gdy naturalne zróżnicowanie regionalne jest pogłębione niekorzystnymi czynnikami zewnętrznymi czy długoletnim nienadążaniem danego regionu za rozwojem innych, w wyniku czego zostaje przekroczony określony punkt krytyczny (tzw. próg degradacji), następują negatywne zmiany jakościowe, a zakres powstałych dysproporcji regionalnych nie jest już dłużej akceptowany ani tolerowany przez ludność regionu (obszaru wiejskiego) zagrożonego np. regresem, depopulacją i upadkiem.

Zatem regionalna polityka rozwoju obszarów wiejskich może prowadzić do zróżnicowania regionalnego, natomiast nie powinna dopuszczać do powstania międzyregionalnych dysproporcji. Polityka ta powinna sprzyjać zapewnieniu równowagi międzyregionalnej, tj. równowagi między zróżnicowanymi regionami, zdecydowanie zaś występować przeciw narastaniu niszczącej polaryzacji i dysproporcji w rozwoju poszczególnych obszarów wiejskich.

1.5. Wyzwanie piąte: O sprostanie wymogom polityki regionalnej Unii Europejskiej

Polska, zmierzając ku integracji z Europą, musi – w procesach dostosowawczych – odpowiednio uwzględnić zasady, założenia i kierunki polityki regionalnej Unii Europejskiej. W krajach EWG potrzebę regionalizacji wspólnej polityki rolnej uznano już w Traktacie Rzymskim (1958), deklarując wolę zapewnienia rozwoju rejonów zacofanych poprzez zmniejszenie różnic występujących pomiędzy poszczególnymi regionami. Filozofia polityki regionalnej UE oparta została na idei i strategii spójności, zmierzającej do stopniowego zmniejszania dysproporcji regionalnych. Można bez przesady powiedzieć, że rolnictwo i obszary wiejskie, z pełnym uwzględnieniem aspektów regionalnych, stały się jedną z głównych, jeśli nie najważniejszą (obok polityki monetarnej) sprawą, dominującą nad ostatecznym kształtem przyszłej Wspólnoty Europy.

Dzięki konsekwentnej polityce regionalnej, opartej na znacznym i stale rosnącym tzw. funduszu spójności i funduszu strukturalnym UE, ostatnio nastąpiło tam rzeczywiście znaczące zmniejszenie rozpiętości regionalnych. W tych warunkach stowarzyszenie Polski z UE stwarza licznym regionom naszego kraju zarówno szanse i korzyści (np. poprzez umożliwienie prawa dostępu do funduszu regionalnego Unii), jak też i zagrożenia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (w wyniku np. ostrej i bezpośredniej walki konkurencyjnej). Dochodzenie Polski do Europy może i będzie zmieniać regionalną strukturę naszego rolnictwa i obszarów wiejskich, a tym samym strukturę regionalną całego kraju. Chodzi o to, aby te zmiany regionalne nie były wynikiem przypadku i żywiołowości, lecz by uwzględniły problemy społeczno-ekonomicznej optymalizacji również w ujęciu przestrzennym.

2. Dylematy

2.1. Dylemat ziemi (jakości gleb)

Warunki przyrodnicze Polski, a zwłaszcza jakość gleb, są przestrzennie bardzo zróżnicowane. Na tym tle często powstaje dążenie do zagospodarowywania w pierwszej kolejności gleb najlepszych, i to głównie przez uprawę roślin najbardziej opłacalnych, intensywnych i wydajnych. Jest to oczywiście dążenie ze wszech miar słuszne, zwłaszcza jeśli jest wyrazem tendencji do pełnego, całkowitego i wszechstronnego wykorzystania tych wielkich możliwości, jakie daje przyroda w postaci najlepszych, żyznych i urodzajnych gleb. Ale gleb najlepszych i dobrych jest w Polsce mało, a zatem ograniczenie się wyłącznie do uprawy tych gleb nie wchodzi w rachubę.

Muszą więc być uprawiane również gleby średnie i gorsze, z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb żywnościowych kraju, bilansu handlu zagranicznego żywnością, utrzymania zaludnienia na obszarach wiejskich, ochrony środowiska naturalnego itp. Jeśli więc dylemat ziemi w polskich realiach obszarów wiejskich rozważać w szerokim ujęciu, to okazuje się, że rozumowania nie można prowadzić od gleb najlepszych do najgorszych, lecz poszukiwać racjonalnych rozwiązań produkcyjno-rolniczych dla każdego rejonu, zarówno najlepszego, średniego, jak i najgorszego (ale jeszcze przydatnego do produkcji rolnej). Na takim rozumowaniu powinny się opierać założenia regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, dotyczące m.in. rejonizacji produkcji rolnej.

Tymczasem brak w przeszłości, a przede wszystkim w ostatnich kilku latach, takiej aktywnej polityki regionalnej w odniesieniu do wsi i rolnictwa doprowadził m.in. do tego, że obecnie mamy znaczne arealty nie użytkowanych rolniczo gleb (zwłaszcza po byłych PGR-ach), strukturalne bezrobocie na ogromnych połaciach obszarów wiejskich, a jednocześnie ujemne saldo obrotów towarami rolno-spożywczymi z Unią Europejską. Trudno tej sytuacji nie uznać za paradoksalną; powinna być ona możliwie jak najszybciej zmieniona poprzez racjonalną regionalną politykę rozwoju obszarów wiejskich.

Tak więc, podsumowując rozważania nad dylematem ziemi (jakości gleb), należy stwierdzić, że właściwe jego rozwiązanie nie polega na selektywnym wyborze i zagospodarowaniu tylko gleb najlepszych i dobrych, lecz na opracowaniu i na konsekwentnej realizacji kompleksowych, racjonalnych programów wykorzystania również i innych użytków rolnych (oczywiście ze stosownym uwzględnieniem problemu gleb marginalnych, a także realistycznych, a nie mitycznych postulatów co do ich masowego i szybkiego zalesienia itp.).

2.2. Dylemat czasu i tempa rozwoju

W wyniku działania różnych przyczyn (m.in. demograficznych, ekonomicznych, społecznych) poszczególne regiony kraju, w tym również poszczególne obszary wiejskie, rozwijają się w różnym czasie i w różnym tempie.

Szczególnie w okresie gospodarki wolnorynkowej i jej nie kontrolowanych działań narasta i nasila się tendencja do powstawania regionów o różnej dynamice rozwoju, polegająca głównie na tym, że regiony już dziś najlepiej rozwinięte (w tym również obszary wiejskie) nadal szybko się rozwijają, zaś regiony dziś zacofane rozwijają się znacznie wolniej lub wręcz ulegają stagnacji, a nawet regresowi i degradacji.

Prowadzi to do sytuacji, w której dysproporcje międzyregionalne stają się dotkliwe i nie do zniesienia zarówno w skali makro, jak i mikro. Jak do nich nie dopuszczać? Jak im zapobiegać i przeciwdziałać? Innymi słowy, jak należy rozwiązywać dylemat czasu i tempa rozwoju w polityce regionalnej rozwoju obszarów wiejskich? A może, jak sądzą niektórzy, również i ten problem pozostawić niewidzialnej ręce rynku? Rozpatrzmy to zagadnienie zarówno w okresach krótkich (umownie 1 rok) i średnich (3–5 lat), jak i długich (np. 10–15 lat i więcej).

Prezentowany bywa pogląd, że w okresach krótkich i średnich, w przestrzennym rozwoju wsi i rolnictwa, należy dawać pierwszeństwo ekonomicznym kryteriom efektywności, a dopiero w okresach długich preferować politykę wyrównawczą, tzn. podciągać rejony zacofane, dynamizując ich rozwój, ale dopiero w dalszej (a niekiedy nieokreślonej) przyszłości.

Sądzę, że taką filozofię należy odrzucić. Przede wszystkim dlatego, że nieustannie przyszłość staje się terażniejszością, co – jak wykazuje wieloletnie doświadczenie – grozi petryfikacją tendencji preferującej wciąż te same uprzywilejowane regiony kosztem innych, których rozwój byłby niejako stale odsuwany w odległą i coraz dalszą przyszłość, a istniejące problemy byłyby pozbawione jakichkolwiek gwarancji rozwiązania, nawet w najodleglejszej przyszłości.

Tak więc omawiany tu, i krytykowany przeze mnie, neoliberalny pogląd wolnorynkowy nie ma w istocie nic konkretnego do zaoferowania regionom obecnie zacofanym i mniej rozwiniętym, a jego ewentualne przyjęcie i realizacja oznaczałyby zgodę na dalszą stagnację i degradację tych regionów ze wszelkimi wynikającymi z tego ujemnymi skutkami demograficznymi, społecznymi i ekonomicznymi.

Osobiście uważam, że dążąc do rozwiązania dylematu czasu i tempa rozwoju poszczególnych obszarów wiejskich, nie należy bieżącej taktyki działania w okresach krótkich i średnich przeciwstawiać docelowej strategii przestrzennego rozwoju kraju, odnoszącej się do okresów długich. Strategia ta (a także taktyka bieżących działań nawet w trudnych okresach gospodarczych) jako minimalny cel i skutek musi gwarantować niedopuszczanie do pogłębiania się regionalnych dysproporcji w rozwoju

poszczególnych obszarów wiejskich, zaś – docelowo – w sposób stopniowy te dysproporcje łagodzić i zmniejszać.

Dylemat czasu i tempa rozwoju, dylemat obszarów wiejskich o różnej dynamice ma podstawowe znaczenie ogólnospołeczne, jest jednak bardzo trudny do rozwiązania. Dylematu tego nie da się rozwiązać tylko w ramach polityki regionalnej obszarów wiejskich, dotyczy on bowiem całej gospodarki narodowej i ogólnej polityki przestrzennej państwa.

2.3. Dylemat efektywności

Gdyby politykę regionalną rozwoju obszarów wiejskich można było rozpatrywać wyłącznie z punktu widzenia ekonomicznej efektywności (a jest to pogląd zbyt wąski i jednostronny, nie uwzględniający innych istotnych czynników, np. społecznych), to wówczas niewątpliwie należałoby dokonywać takiej alokacji działalności gospodarczej w przestrzeni, aby uzyskać największy efekt ekonomiczny w skali kraju. Chodziłoby tu bowiem o klasyczną zasadę maksymalizacji efektów przy danych nakładach. Przełożenie tej oczywistej reguły na język praktyki (polityki przestrzennej) nie jest bynajmniej proste, a często – może być przedmiotem istotnych kontrowersji.

To co, zwłaszcza w systemie gospodarki rynkowej, jest dziś ekonomicznie najbardziej efektywne dla indywidualnego podmiotu gospodarczego, wcale nie musi być najkorzystniejsze z punktu widzenia długofalowych celów ogólnospołecznych. Na tym tle może często dochodzić do konfliktów przestrzennych między jednostkowym dążeniem do szybkiego, doraźnego zysku a docelowo traktowaną ogólnospołeczną koncepcją przestrzennego ładu.

Posłużmy się też następującym, wcale nie abstrakcyjnym przykładem. Jeżeli w dwóch regionach o bardzo zbliżonej (jeśli nie identycznej) jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej efektywność np. przyrostu nawożenia w stosunku do przyrostu plonów jest bardzo różna, to ten stan musi mieć swoje istotne przyczyny. Zamiast więc dalszego jednostronnego forsowania i intensyfikacji działalności produkcyjnej w rejonie o wyższej dzisiaj (a raczej wczoraj) efektywności przyrostowej, należy dociekać przyczyn nieuruchomienia dotychczas wielkich, niewątpliwych rezerw tkwiących w drugim regionie. Mogą to być zarówno przyczyny wymagające inwestycji (np. infrastrukturalnych), jak też nie związane z nakładami inwestycyjnymi (np. niski poziom kwalifikacji często połączony z występowaniem marginalnej siły roboczej).

Na tym tle – zamiast dalszego preferowania regionów dotychczas uprzywilejowanych i przodujących – słuszne i zasadne wydaje się dążenie do usuwania przyczyn hamujących i ograniczających efektywność w pozostałych regionach, tj. tam – gdzie możliwe do uruchomienia w krótkim czasie rezerwy wzrostu (tzw. rezerwy opóźnienia) są tak duże, że ich wyzwolenie może zapewnić wysoką efektywność przyrostu – i to już w nieodległej przyszłości.

Jeśli, jak to niewątpliwie ma miejsce w Wielkopolsce, dobre wyniki rolnictwa przypisujemy – w istotnym stopniu – wysokim umiejętnościom i kwalifikacjom miejscowych rolników, czemu mielibyśmy negować możliwość uzyskania podobnego postępu i wyników również w innych regionach Polski?

2.4. Dylemat polityki międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej

Zastanawiając się nad podstawowymi problemami regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich i nad sposobami ich systemowego rozwiązywania, obecnie w Polsce nie można uniknąć odpowiedzi na pytanie, kto może i powinien stanowić w tym zakresie podstawową siłę motoryczną i realizacyjną.

Słusznie uważa się, że systemowo ujęta, spójna i skuteczna polityka regionalna powinna składać się:

- z polityki międzyregionalnej, prowadzonej centralnie przez państwo,
- oraz z polityki wewnątrzregionalnej, realizowanej przez władze terenowe, samorządy terytorialne oraz lokalne, a także przez różne, powołane do tego instytucje i organizacje.

Istnieją niewątpliwie dziedziny, w których decydującą rolę odgrywać będzie ogólna polityka przestrzenna państwa; dotyczy to np. rozbudowy infrastruktury technicznej, społecznej itp.

Wydaje się jednak faktem bezspornym, że nie da się rozwiązać podstawowych problemów poszczególnych obszarów wiejskich wykorzystując jedynie czynniki – w stosunku do nich – niejako zewnętrzne. Mogłoby to bowiem prowadzić do atrofii polityki wewnątrzregionalnej, do pogłębiania apatii i bierności, a nawet do rozpadu społeczności lokalnych i do erozji lokalnej tkanki społeczno-gospodarczej.

Trzeba zatem szukać wewnętrznych sił regionalnych i lokalnych, stwarzać warunki sprzyjające ich samoczynnej i autentycznej aktywizacji oraz upowszechniać powstające coraz liczniejsze konkretne przykłady oddolnych inicjatyw i przedsiębiorczości (w celu ich popularyzacji i naśladowania).

Innymi słowy: państwo ma popierać inicjatywy regionalne i lokalne, ale nie może ich ani dekretować, ani zastępować.

Główny dylemat dotyczący omawianego tu zagadnienia polega więc na konieczności znalezienia optymalnego systemu współpracy centralnych władz państwa oraz ogniw samorządowych, regionalnych i lokalnych, tj. systemu właściwych powiązań polityki międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej, dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich w naszym kraju.

2.5. Dylemat instytucjonalizacji polityki regionalnej

Zarówno polityka międzyregionalna, jak i wewnątrzregionalna wymaga, aby istniały dobrze zorganizowane podmioty tej polityki. W skali międzyregionalnej podmiotem takim jest państwo, natomiast w skali wewnątrzregionalnej często mamy do czynienia z sytuacją nie unormowaną, polegającą nawet na braku prawnego

podmiotu tej polityki w skali regionu. Jest to stan nie do przyjęcia; jest to struktura kryzysogenna, grożąca regresem i upadkiem regionu. Nie wolno takich kryzysogenych struktur regionalnych petryfikować, lecz trzeba je przebudowywać w struktury efektywne, generujące postęp regionalny.

W tym celu za niezbędną uważam instytucjonalizację polityki regionalnej na szczeblu regionu (województwa), tj. stworzenie tam prawnego podmiotu polityki regionalnej, który:

- z jednej strony skupiałby i inspirował działania różnych organizacji regionalnych, realizujących własne cele na własny rachunek i ryzyko,
- a z drugiej strony byłby partnerem państwa w powiązaniach polityki międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej.

Jest to sprawa pilna i podstawowa, gdyż bez takich podmiotów (instytucji) polityki regionalnej, w tym również w odniesieniu do obszarów wiejskich, prowadzić się nie da.

3. Zadania nauki w rozwiązywaniu wyzwań i dylematów regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich

Od powstania nauki o przestrzeni, tj. od czasów von Thüнена (1826 r.), wiele obiektywnych okoliczności zmieniło się tak dalece, że na problematykę przestrzenną, w tym na rolnictwo i na obszary wiejskie, trzeba spojrzeć z nowego punktu widzenia oraz uwzględnić nowe, nieznane dawniej aspekty. Dotyczy to zarówno światowego, jak i polskiego dorobku w zakresie teorii i nauki o przestrzeni. Zwłaszcza obecnie, w okresie transformacji ustrojowej w Polsce, zachodzi potrzeba jego przewartościowania i uwzględnienia nowych obiektywnych uwarunkowań i procesów. W szczególności niezbędne jest dokonanie w tej dziedzinie zasadniczego punktu zwrotnego przez zaproponowanie zupełnie nowej filozofii rozwoju obszarów wiejskich.

Coraz liczniej ostatnio pojawiające się opracowania i publikacje z zakresu regionalnej polityki rozwoju wsi i rolnictwa (patrz załączony spis literatury) świadczą, że zapoczątkowany już został w Polsce proces weryfikacji i aktualizacji teoretycznych podstaw polityki regionalnej rozwoju obszarów wiejskich i że przynosi on już pierwsze wstępne efekty.

Wiele kwestii teoretycznych jednak nadal domaga się pilnego rozwiązania przez naukę. Oto niektóre z nich:

- Które z założeń i twierdzeń klasycznych teorii rozmieszczenia zachowały nadal swoją obiektywną wartość, a które ją utraciły, zwłaszcza w wyniku dokonanych w końcu XX wieku istotnych zmian społeczno-ekonomicznych?
- Jak sprecyzować nowy, podstawowy paradygmat regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na obecnym etapie wdrażania gospodarki rynkowej w Polsce?
- Jak, w ramach procesu stowarzyszenia Polski z Unią Europejską, skutecznie wdrażać strategię i politykę spójności regionów, tj. jak zmniejszyć dysproporcje

i nierówności regionalne, stanowiące realne zagrożenie dla integracji europejskiej, i jak nie dopuszczać do ich dalszego pogłębiania się?

- Jak zdefiniować aktualne i przyszłe zadania stref żywicielskich, zwłaszcza w stosunku do tych aglomeracji miejsko-przemysłowych, które przekształciły się w wielomilionowe metropolie?
- Jakiej rewizji zasad przestrzennego rozmieszczenia rolnictwa domagają się względy ochrony środowiska, zwłaszcza w świetle negatywnych skutków nie kontrolowanego i często wręcz rabunkowego rozwoju działalności przemysłowej?

Literatura

- [1] Gajewski J. i in. 1994. Polityka agrarna państwa a rolnicza polityka regionalna. Wyd. Klubu Studentów Filii Uniwersytetu Warszawskiego, Białystok.
- [2] Kamiński W. 1993. Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu przestrzennym 1980–2000 (synteza badań). *Post. Nauk Roln.* 4: 3–47.
- [3] Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich, materiały z konferencji, Warszawa, 30–31 marca 1995 r. Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, 1995.
- [4] Styś S. 1995. Problemy regionalizacji polityki żywnościowej. Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- [5] Szlachta J. 1993. Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej. Fundacja im. F. Eberta, Warszawa.
- [6] Wielofunkcyjny rozwój wsi w aspekcie przewyższania przeludnienia agrarnego, materiały z międzynarodowej konferencji, Kraków, 8–9 grudnia 1994 r. "Zeszyty Naukowe AR w Krakowie – seria Sesje Naukowe", Kraków, 1995.

Fundamental principles of rural policy regionalization

Summary

Regional differentiation of rural areas in Poland is enormous and should often be considered as undesirable disproportion. Therefore efficacious regional rural policy is needed.

Against this background essential problems of theory and philosophy of regional rural policy are discussed as challenges and dilemmas.

The challenges concerning rural areas are: quality of life, regional order and protection of environment, multifunctional development, interregional equilibrium and adjustment to regional policy of the European Union.

The dilemmas concern: quality of soils, development ratio according to time, effectiveness, interregional vs. infraregional policy, and regional policy institutions.

Also, actual questions and proposals for regional science development concerning rural areas are presented.