

## **GMINY WEDŁUG FUNKCJI GOSPODARCZYCH OBSZARÓW WIEJSKICH (NA PRZYKŁADZIE REGIONU PÓŁNOCNO-ZACHODNIEGO) <sup>1</sup>**

*Bogdan M. Wawrzyniak, Bolesław Wojtasik*

Katedra Doradztwa w Agrobiznesie,  
Akademia Techniczno-Rolnicza im. J.J. Śniadeckich w Bydgoszczy

### **Wstęp**

Regionalne zróżnicowanie rolnictwa występujące w naszym kraju ma swoje uwarunkowania historyczne, wyrosłe na bazie odmiennych struktur agrarnych i procesów rozwojowych. Wśród czynników różnicujących regony można wymienić sposób powstawania gospodarstwa rolnego (tzw. uwłaszczenie chłopów) i model rolnictwa rozdrobnionego o dużym nasyceniu czynnika pracy. Kształt i charakter rolnictwa był budowany pod wpływem odrębnego prawa funkcjonującego w ramach trzech państw zaborczych, które realizowały swoje wizje opierając się na odmiennych koncepcjach ustrojowych.

Z kolei wśród czynników spajających regiony można wymienić zjawisko prowadzenia w skali kraju jednolitej polityki rolnej, która nie uwzględniała subtelności regionalnych i właściwości gospodarstw rolnych, wyrosłych na podstawie różnych źródeł (np. z reformy rolnej). Również w wyniku industrializacji kraju następował transfer siły roboczej na linii wieś – miasto, przy czym procesy te o większej skali znalazły swoje odzwierciedlenie wokół budowanego wówczas przemysłu ciężkiego (górnictwo, hutnictwo, przemysł maszynowy itp.).

Zróżnicowanie regionalne rolnictwa należy obecnie traktować jako nasze atuty w ubieganiu się o fundusze strukturalne UE, które ujawniają całe bogactwo form użytkowania ziemi i sposób zagospodarowania. Obok funkcji typowo rolniczych mamy do czynienia ze stosunkowo nową funkcją, jaką jest wielofunkcyjność a jednocześnie wielozawodowość. Słabnie natomiast nacisk na wzrost produkcji rolniczej, która kojarzona jest z potrzebą zachowania równowagi ekologicznej, a przy tym spostrzegana jako równorzędny miernik wartości rolniczego gospodarowania.

Zróżnicowanie regionalne przekłada się na charakter gmin, pozwalając na wyodrębnienie dominującej ich funkcji społeczno-gospodarczej. Gminy stanowią najniższe ogniwo administracji samorządowej i w nich przede wszystkim odbywa

---

<sup>1</sup> Grant nr 1 H02 E 06426.

się proces wyboru władz samorządowych. W gminach podejmowane są decyzje gospodarcze, płaci się większość podatków i świadczeń pieniężnych oraz skupia się życie kulturalne. Poprzez pryzmat gmin można wyrobić sobie poglądy na temat poziomu rozwoju rolnictwa i walorów przestrzennych obszarów wiejskich.

### **Materiał i metody badań**

Badania nad charakterystyką gmin według funkcji ekonomicznych obszarów wiejskich przeprowadzono na terenie pięciu województw północno-zachodniej Polski (woj. kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie). Omawiany region zajmuje pod względem obszaru użytków rolnych 36,1% w skali kraju. Natomiast niektóre województwa z uwagi na swoją wielkość zajmują czołowe lokaty, jak przykładowo 2 lokatę woj. wielkopolskie, 4 – warmińsko-mazurskie i 5 lokatę woj. zachodniopomorskie. Są to na ogół duże województwa, skupiające w sobie po kilka dawniejszych województw, w tym woj. wielkopolskie – 5, woj. kujawsko-pomorskie – 3 i pozostałe po 2 były województwa.

Badania oparto głównie o dane statystyczne powstałe na bazie powszechnego spisu rolnego z 2002 r. Przedstawiono status administracyjny gmin, ich strukturę gospodarczą, jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, niekorzystne warunki dla rolnictwa i przeciętną wielkość gospodarstwa rolnego.

### **Ogólna charakterystyka gmin**

Gminy obok gromad zawsze stanowiły podstawowe ogniwo administracji samorządowej, jak również najniższą jednostkę podziału terytorialnego kraju. W okresie międzywojennym próbą ujednoczenia przepisów dotyczących gmin była ustawa z 1933 r., zgodnie z którą organami gminy były rada gminna oraz zarząd gminy (wójt, podwójt, ławnicy).

W 1954 r. już po wprowadzeniu instytucji rad narodowych w miejsce gminy pojawiła się gromada, na czele której stał przewodniczący gromadzkiej rady narodowej. Gromady były mniejszymi jednostkami administracyjnymi, ponieważ w miejsce 3 tys. gmin utworzono 9 tys. gromad. Gromady obok typowych funkcji administracyjnych miały również pełnić funkcje polityczne, w tym zwłaszcza związane z kolektywizacją rolnictwa.

Z myślą o wprowadzeniu nowego podziału administracyjnego kraju już w 1973 r. przywrócono nazwę gminy, na czele której stanął naczelnik. Ranga i znaczenie gminy wzrosły po dwóch latach, gdy zlikwidowano 325 powiatów i wyłoniono 32 nowe województwa.

Dopiero w 1991 r. nadano gminom nowy wymiar, poprzez przyjęcie ustawy o samorządzie terytorialnym gmin. Wzrosły kompetencje i zadania gmin, zaś władze lokalne wybierane są w systemie powszechnym.

Obecnie w kraju funkcjonuje 2479 gmin, przy czym do województw o największej liczbie tych jednostek można zaliczyć Mazowsze (315 gmin) i Wielkopolskę (226 gmin).

## Kryterium administracyjne wyróżniania gmin

Gminy w badanym regionie północno-zachodnim obejmują łącznie 723 jednostki administracyjne, co stanowi 29,2% w stosunku do kraju. Najwięcej gmin występuje w woj. wielkopolskim (226), potem w woj. kujawsko-pomorskim (144). Najwięcej gmin miejskich i miejsko-wiejskich występuje w woj. zachodniopomorskim (53,5%) i w woj. wielkopolskim (48,2%). Właściwości gmin wynikające z ich miejskiego charakteru mają walor pozytywny, z uwagi na większe możliwości pozyskania inwestora strategicznego, lokowania tam instytucji usługowych i podejmowania inicjatyw lokalnych o większym zasięgu (drogi, kanalizacja, odpady itp.). Ponadto niektóre elementy infrastruktury zlokalizowane w mieście obejmują zasięgiem swojego oddziaływania obszary wiejskie.

Gminy różnią się między sobą potencjałem gospodarczym i ekonomicznym, co prowadzi do wyodrębnienia gmin problemowych. Na badanym terenie obok gmin rozwiniętych występują obszary opóźnione w rozwoju. Źródła zróżnicowania rozwoju tkwią zarówno w historii gospodarczej tych ziem, jak i w położeniu względem ośrodków przemysłowych i szlaków komunikacyjnych.

Obszary problemowe obniżają potencjał gospodarczy większego regionu typu powiat czy województwo i wymagają podjęcia działań zmierzających do eliminacji tego negatywnego zjawiska. Przyczyną tej sytuacji jest brak równowagi wewnętrznej danej gminy, słabe powiązanie z otoczeniem zewnętrznym, odmienne struktury agrarne gospodarstw indywidualnych oraz słabe związki rolnictwa z wymaganiami środowiska. Gminy typowo rolnicze charakteryzują się w większym stopniu cechami problemowymi, gdzie występuje zbieżność niekorzystnej struktury demograficznej, struktury agrarnej, stopnia wyposażenia technicznego, a zwłaszcza czynnika ludzkiego w rolnictwie, obrazującego całokształt potencjału intelektualnego mieszkańców wsi.

Dominującym typem gmin są gminy wiejskie (57,2%), które powstały jako lokalne ośrodki administracji samorządowej. Siedziby gmin zlokalizowane zostały na ogół we wsiach większych obszarowo i bardziej rozwiniętych pod względem infrastruktury. W gminach tych ponadto znajdują się inne podmioty gospodarcze i usługowe, jak przykładowo banki spółdzielcze, spółdzielnie wiejskie, punkty skupu, posterunki policji, straży pożarnej, gimnazja, świetlice, biblioteki itp. Siedlisko gmin wiejskich, z racji posiadania urzędu gminy i innych jednostek gospodarczych, stanowi swoiste minicentrum (tab. 1), które cieszy się zainteresowaniem inwestorów z racji możliwości inwestowania, miejsca podejmowania decyzji administracyjnych i zlokalizowania władz samorządowych. Ponadto gminy różnią się między sobą liczbą wsi wchodzących w skład jednej jednostki, począwszy od 19 wsi do ponad 30 wsi oraz ogólną powierzchnią.

Za dużą gminę można uznać gminę liczącą ponad 10 tys. mieszkańców. Na drugim biegunie mamy gminy małe, liczące poniżej 2 tys. mieszkańców, w których trudniej jest wykonywać zadania administracyjne z uwagi na koszty.

Większość gmin można zaliczyć do tzw. gmin średnich pod względem liczby mieszkańców (ok. 5–7 tys. osób). Duża mozaika gmin, ich położenie, atrakcyjność turystyczna, walory ekologiczne są atutem, który należy tylko wykorzystać.

## Gminy według kryterium gospodarczego

Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich napotyka na różne bariery natury metodologicznej. Problemem jest potrzeba brania pod uwagę różnych

Tabela 1; Table 1

Udział gmin w wyróżnionych strukturach według województw w 2002 r. (%)  
Share of the communes in particular structures according to provinces for 2002 (%)

Wyszczególnienie Specification	Średnio w regionie Average	W tym; Including				
		kujawsko- pomorskie	pomorskie	warmińsko- mazurskie	wielkopolskie	zachodnio- pomorskie
Ogólna liczba gmin; Number of communes	145	144	123	116	226	114
Liczba miejscowości wiejskich; Number of villages	3829	3569	2994	3885	5527	3170
Kryterium administracyjne; Administrative criterion						
– gminy miejskie; municipalities	12,8	11,8	20,3	13,8	8,4	9,6
– gminy wiejskie; rural communes	57,2	63,9	65,9	57,8	51,8	46,5
– gminy miejsko-wiejskie; municipal-rural communes	30,0	24,3	13,8	28,4	39,8	43,9
Kryterium gospodarcze; Economic criterion						
– przemysłowe; industrial	5,7	6,3	8,1	0,9	13,3	7,0
– rolnicze; agricultural	1,1	3,5	–	–	1,8	–
– wielofunkcyjne-przemysłowe; multifunctional-industrial	8,2	7,6	6,5	5,2	11,9	9,6
– wielofunkcyjne-rolnicze; multifunctional-agricultural	45,1	39,6	48,0	70,7	27,4	38,6
– wielofunkcyjne-usługowe; multifunctional-services	9,2	3,5	8,9	5,2	8,4	20,2
– wielofunkcyjne – bez specjalizacji; multifunctional-without specialization	7,1	26,4	8,1	0,9	28,8	7,0

Źródło; Source: [ZEGAR (red.) 2003]

czynników określających specyfikę danej gminy i sił wyznaczających wektory rozwoju danej jednostki administracyjnej.

D. Kołodziejczyk dokonując typologii gmin w aspekcie rozwoju funkcji gospodarczych oparła swoje badania na strukturze pracujących. Zdaniem autorki badanie funkcji jedynie na podstawie struktury pracujących w różnych działach gospodarki nie jest wystarczające do pełnej klasyfikacji funkcjonalnej obszarów wiejskich [KOŁODZIEJCZYK 2003].

Podobną metodykę zastosował J. Zegar, który również strukturę gospodarczą gmin przedstawił z punktu widzenia struktury pracujących, przy czym brał pod uwagę pracujących w rolnictwie, w przemyśle i w usługach [ZEGAR (red.) 2003]. Wśród wyróżnionych 6 kategorii gmin, 4 gminy miały charakter wielofunkcyjny z położeniem akcentu na określoną specjalizację i gminy typowo rolnicze oraz przemysłowe.

W badanym regionie północno-zachodniej Polski zdecydowanie pierwsze miejsce zajęły gminy o charakterze wielofunkcyjnym z przewagą rolnictwa (45,1%). Najwięcej takich gmin było w woj. warmińsko-mazurskim (70,7%), co dobitnie świadczy o rolniczym charakterze tego obszaru. Region pod tym względem wyraźnie przeważa nad krajem (17,1%), dając świadectwo wysokiego udziału rolnictwa w globalnej produkcji towarowej całej gospodarki żywnościowej. Omawiane gminy o charakterze wielofunkcyjnym z przewagą rolnictwa, to przede wszystkim gminy typowo wiejskie (tab. 1).

Udział gmin monofunkcyjnych (rolniczych i przemysłowych) jest niewielki (odpowiednio 5,7% i 1,1%), a przy tym mają one charakter zanikający w pejzażu wiejskim. Jest rzeczą interesującą, że najwięcej gmin wielofunkcyjnych, ale bez wyraźnej specjalizacji zanotowano na terenie woj. wielkopolskiego (28,8%) i woj. kujawsko-pomorskiego (26,4%). Są to województwa mające „zdrową” strukturę agrarną, nastawione intencjonalnie na produkcję towarową i reagujące pozytywnie na sygnały płynące z rynku. W tym względzie dwa wymienione województwa upodabniają się do średniej krajowej (31,4%).

### **Gminy według wskaźnika waloryzacji i wielkości indywidualnego gospodarstwa rolnego**

Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej prowadzona przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) oznacza syntetyczną, a przy tym punktową ocenę warunków naturalnych na potrzeby rolnictwa. Do podstawowych kryteriów wyróżniających waloryzacji należą: rzeźba terenu, gleba, klimat i stosunki wodne. Są to elementy środowiska mało zmienne w czasie, ale podlegające wpływom działalności człowieka. Człowiek może je wykorzystywać racjonalnie i w pewnym stopniu ulepszać, ale skutki działalności ludzkiej mogą być także ujemne.

Nowsze opracowanie tej problematyki przygotowane przez IUNG, bierze pod uwagę 8-klasowy podział gmin, ale odmiennie niż przy klasyfikacji gleb, klasy I i II charakteryzują się najmniej korzystnymi warunkami rozwoju rolnictwa [KRASOWICZ, IGROS 2003].

Postępując się tymi wskaźnikami, największy procentowy udział gmin o dobrych (klasa VII) i bardzo dobrych (klasa VIII) warunkach rozwoju rolnictwa występuje w woj. kujawsko-pomorskim (41,9%) oraz w woj. wielkopol-

skim (38,6%), przy średnich wskaźnikach dla całego regionu, wynoszących 21,0%. Dominującą pozycję zajmują województwa o średnich warunkach rozwoju rolnictwa (klasa V i VI), w tym najwyższy wskaźnik zanotowano w woj. pomorskim (65,5%) oraz warmińsko-mazurskim (61,0%), przy średnich dla całego regionu 57,3% (tab. 2).

Tabela 2; Table 2

Gminy według cech i kryteriów w układzie wojewódzkim w 2002 r. (%)  
Communes according to features and criteria in provincial arrangement for 2002 (%)

Wyszczególnienie Specification	Średnio w regionie Average in region	W tym: Including				
		kujawsko- pomorskie	pomorskie	warmińsko- mazurskie	wielkopolskie	zachodnio- pomorskie
Kryterium OWW Criterion OWW						
– klasa I i II class I and II	0,6	–	0,7	2,0	–	2,4
– klasa III i IV class III and IV	20,7	9,0	19,4	32,9	12,7	29,3
– klasa V i VI class V and VI	57,3	49,1	65,5	61,0	48,7	62,2
– klasa VII i VIII class VII and VIII	21,0	41,9	14,4	4,0	38,6	6,1
Kryterium IGR Criterion IGR						
– < 3 ha	4,3	8,3	7,3	1,7	4,4	–
– 3–5 ha	6,5	6,9	7,3	5,2	7,1	6,1
– 5–10 ha	35,0	45,8	39,0	21,6	50,0	18,4
– > 10 ha	54,1	38,9	46,3	71,6	38,5	75,4

Źródło; Source: [Zegar (red.) 2003]

Objaśnienie skrótów; Abbreviations

OWW – ogólny wskaźnik waloryzacji; general valorization index

IGR – indywidualne gospodarstwa rolne; family farms

Między potencjalnymi możliwościami wykorzystania przestrzeni produkcyjnej a faktycznymi osiągnięciami istnieją określoną różnicę. Według danych IUNG relacje plonu rzeczywistego do plonów możliwych do osiągnięcia są najwyższe w woj. wielkopolskim (78%), potem w woj. kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim (po 69%), przy średniej krajowej 66% [KRASOWICZ, IGROS 2003]. Do negatywnych zjawisk w badanym regionie zaliczono niski poziom rozwoju produkcji zwierzęcej, który rzutuje ujemnie na poziom produkcji roślinnej. Gminy woj. kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego zaliczono do regionów o racjonalnej proporcji między produkcją roślinną i zwierzęcą. Charakteryzują się one wysoką kulturą rolną i racjonalnym wykorzystaniem czynników produkcji.

Struktura agrarna, wyrażona przeciętną wielkością jednego gospodarstwa rolnego ma również istotne znaczenie dla oceny potencjału produkcyjnego gmin. Wielkość gospodarstwa pośrednio informuje nas o możliwościach produkcyjnych. Gospodarstwa małe (do 3 ha) zainteresowane są samozaopatrzeniem, średnie zaś

liczące 3–10 ha są zbyt słabe, aby osiągnąć zdolności rozwojowe na poziomie potrzebnym do funkcjonowania na rynku UE. Dopiero gospodarstwa powyżej tej granicy mogą prawidłowo rozwijać się i zdobyć zdolność finansową do reprodukcji rozszerzonej.

Przeciętna wielkość indywidualnego gospodarstwa rolnego była zróżnicowana zarówno w poszczególnych województwach, jak i gminach. Do grupy województw o najwyższej przeciętnej wielkości gospodarstwa można zaliczyć woj. warmińsko-mazurskie (17,4 ha), zachodniopomorskie (14,9 ha) i kujawsko-pomorskie (12,3 ha) [WAWRZYŃIAK 2004].

Podobny rozkład gospodarstw rolnych w układzie gmin zanotowano w badanym regionie. Najwięcej gospodarstw powyżej 10 ha występuje w woj. zachodniopomorskim (75,4%), warmińsko-mazurskim (71,6%) i pomorskim (46,3%), przy 54,1 dla całego regionu (tab. 2).

### Zakończenie

Badany region północno-zachodni obejmujący pięć województw reprezentuje model rolnictwa intensywnego w warunkach polskich. Na model ten składa się charakterystyka gmin, z przewagą gmin typowo wiejskich, specyficzna struktura pracujących w rolnictwie, a zwłaszcza struktura agrarna, lokująca region w czołówce krajowej.

Z tego względu region ten pretenduje do zajęcia wysokiej pozycji w wytwarzaniu dóbr żywnościowych i surowców, przy jednoczesnym przestrzeganiu warunkowań środowiskowych i ekologicznych.

Region jest egzemplifikacją typowego zjawiska przechodzenia od wysokiego udziału sektora państwowego w rolnictwie do powstania gospodarstw wielkoobszarowych i zaniku własności państwowej. Ta transformacja rolnictwa, która nie została całkowicie zamknięta (dzierżawy), oznacza występowanie ogromnych rezerw produkcyjnych, które nie zostały zdyskontowane przez dotychczasowych użytkowników. Impulsem do bardziej intensywnego wykorzystania tych zasobów mogą być zarówno dopłaty bezpośrednie, jak też otwarcie rynków unijnych.

### Literatura

KOŁODZIEJCZYK D. 2003. *Typologia gmin w Polsce pod kątem rozwoju funkcji gospodarczych*, w: *Wyzwania stojące przed rolnictwem i wsią u progu XXI wieku*. Prace Naukowe AE, nr 980, Wrocław: 200–205.

KRASOWICZ S., IGROS J. 2003. *Regionalne zróżnicowanie wykorzystania potencjału rolnictwa w Polsce*. Pamiętnik Puławski 132, IUNG, Puławy: 219–232.

WAWRZYŃIAK B. 2004. *Kierunki ewolucji struktury agrarnej w Polsce w świetle spisów rolnych z 1996 r. i 2002 r.* ACTA Oeconomia 3(1): 125–134.

ZEGAR J. (red.). 2003. *Zróżnicowanie regionalne rolnictwa*. GUS, Warszawa: 262 ss.

**Słowa kluczowe:** funkcje gmin, obszary wiejskie, kryteria administracyjne i gospodarcze

## Streszczenie

W artykule spojrzano na region północno-zachodni poprzez pryzmat gmin. Region obejmujący 36,1% obszaru kraju, skupia na swoim terenie 29,1% wszystkich gmin. Z tego tytułu są to gminy większe obszarowo, a przy tym koncentrujące większe zasoby pracy.

Gminy mają charakter na ogół wielofunkcyjny, z przewagą rolnictwa (45,1%). W gminach występuje zjawisko problemowości, które sprowadza się do niskiego wykorzystania czynników produkcji.

Charakterystyczną cechą regionu jest największe skoncentrowanie gospodarstw wielkoobszarowych.

## COMMUNES ACCORDING TO ECONOMIC FUNCTIONS OF RURAL AREAS (ON AN EXAMPLE OF THE NORTH-WEST REGION)

*Bogdan M. Wawrzyniak, Bolesław Wojtasik*  
Department of Advisory in Agribusiness,  
University of Technology and Agriculture, Bydgoszcz

Key words: communes' functions, rural areas, administrative and economic criterions

### Summary

The paper looks at the north-west region through a prism of communes. The region covers 36.1% of the country area, and assembles 29.1% of all communes. The communes are bigger and concentrate more work resources.

The communes are of multifunctional character, with the advantage of agriculture (45.1%). There are some specific problems which lead to lower usage of production factors.

The characteristic feature of this region is the highest concentration of large-acreage farms.

Prof. dr hab. Bogdan M. **Wawrzyniak**  
Katedra Doradztwa w Agrobiznesie  
Akademia Techniczno-Rolnicza im. J.J. Śniadeckich  
ul. prof. S. Kaliskiego 7  
85-796 BYDGOSZCZ