

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie polityki rolnej

Zenon Pijanowski

*Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie
Katedra Melioracji i Kształtowania Środowiska,
30-059 Kraków, Al. A. Mickiewicza 24/28,
e-mail: rmpijano@cyf-kr.edu.pl*

Słowa kluczowe: przestrzeń, obszar wiejski, rolnictwo, polityka rolna, rozwój zrównoważony

Wprowadzenie

Prowadzona do chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej (UE) polityka rolna, zasadniczo odbiegająca od standardów europejskich, spowodowała, że nie wykształciły się w Polsce normalne, właściwe dla Europy zachodniej zasady kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich. Również realizowane obecnie, zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju (NPR) przedsięwzięcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), z uwagi na ogromne zapóźnienie i problemy socjalne wsi stanowiące podstawowy kierunek rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, nie w pełni spełniają pokładane oczekiwania. Wizja rozwoju wsi i obszarów wiejskich nie znajduje także swojego wyrazu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które nie są opracowywane pod kątem spełnienia oczekiwań społeczności wiejskiej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena różnych przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w Polsce w ramach polityki rolnej (WPR) i ich wpływu na kształtowanie, ochronę i rozwój obszarów wiejskich.

Metodyka opracowania

Realizowane obecnie przedsięwzięcia w ramach WPR składają się z polityki cenowo-dochodowej, strukturalnej i socjalnej [2]. Stanowią one podstawę rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, które w przypadku Polski stanowią 96% powierzchni kraju. Przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu polityki strukturalnej będące częścią polityki rolnej stanowią fundament wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa (rys.1).



Rysunek 1. Podział polityki rolnej na różne przedsięwzięcia ze względu na charakter pomocy (opracowanie własne)

Podstawę opracowania stanowi analiza wybranych dostępnych materiałów dotyczących inwestycji i ocena ich wpływu na stan rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie prowadzonej w okresie 1918–2008 polityki strukturalnej.

Analizując dotychczasowy stan rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich należy postawić pytanie: Czy realizowana aktualnie w Polsce WPR w pełni realizuje zasady „zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa”? Czy możliwa jest właściwa realizacja założeń polityki strukturalnej Unii Europejskiej (UE) na obszarach wiejskich w Polsce w oparciu o obecnie obowiązujące prawo (krajowe) i struktury administracji? Próbę odpowiedzi na te pytania poprzedzi analiza dotychczasowych najistotniejszych przedsięwzięć w zakresie polityki strukturalnej w Polsce w latach 1919–1939, 1944–1989, 1990–2004 i okresu po integracji Polski z UE, stanowiących genezę obecnej sytuacji problemowej oraz jej najistotniejsze obecne bariery.

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

Rozwój obszarów wiejskich w aspekcie polityki strukturalnej

Postęp w naukach technicznych i medycznych w Europie w XIX wieku (Anglia, Francja, Niemcy) i związany z tym rozwój gospodarczy spowodował przyrost ludności, a tym samym zwiększył zapotrzebowanie na środki żywnościowe. Powodowało to masowe zmiany w użytkowaniu ziemi przez karczowanie lasów i powiększanie powierzchni gruntów ornych. Wzrost produkcji żywności wiązano przede wszystkim z powiększaniem powierzchni upraw poprzez osuszanie terenów bagiennych oraz regulacje i melioracje dolin rzecznych. Zaczyna się wspieranie rozwoju wsi i rolnictwa środkami publicznymi.

W tym okresie na ziemiach Polski nastąpiło uwłaszczenie stanu chłopskiego. Nabierały znaczenia obszary wiejskie. W połowie XIX wieku prowadzono pierwsze techniczne przedsięwzięcia inwestycyjne wspierane przez państwo dla zwiększenia produktywności ziemi (melioracje, scalenia), wprowadzano nowe techniki i narzędzia w uprawie gleb.

Powstały dobrowolne lub organizowane spółki wodne w celu regulacji rzek i ochrony przed powodzią oraz melioracji rolnych czy komasacji gruntów. Następował powolny ale systematyczny rozwój nauk rolniczych. W tym czasie po raz pierwszy użyto pojęcia „polityka agrarna (rolna) państwa”, które obowiązuje do dziś i obejmuje „ogół zasad, jakimi powinno posługiwać się państwo przy udzielaniu pomocy wsi i rolnictwu”. Wówczas głównie była to pomoc prawna i finansowa przy prowadzeniu inwestycji technicznych służących ochronie przed siłami przyrody, powiększaniu obszarów rolniczych jak również wprowadzaniu postępu i poprawy organizacji pracy w rolnictwie.

Okres międzywojenny 1919–1939

Odzyskanie w 1918 r. niepodległości przez Polskę związane było z integracją obszarów o różnym stopniu rozwoju gospodarczego. Działania na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich były natychmiastowe i imponujące. Postawiono przede wszystkim na politykę strukturalną (bo taka tylko istniała), przyjmując przez Sejm podstawowe akty prawne, a więc ustawę o reformie rolnej (1919), melioracjach (1921), których zakres przedsięwzięć był znacznie szerszy niż dziś, i scaleniach gruntów (1923 r.). Zakres przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w ramach polityki strukturalnej w Polsce 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 do produkcji rolniczej całych dolin rzecznych jako obszarów nieużytecznych (zabagnionych, zalewanych), oraz
 - poprawę jakości gleb nadmiernie uwilgotnionych przez regulację stosunków wodnych za pomocą rowów otwartych i 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 oraz rozwoju wsi.

Zakres przedsięwzięć jak i sposoby ich prowadzenia były podobne jak w wiodących krajach Europy. Tworzono spółki melioracyjne lub stowarzyszenia, które były głównym inwestorem. Scalenia obszarów rolniczo-leśnych wykonywano łącznie ze scaleciem terenów zabudowanych, wydzielając nowe tereny budowlane. Równocześnie prowadzono prace z zakresu melioracji wodnych i wodociągowania. Scalenia były więc wówczas instrumentem rozwoju nie tylko rolnictwa ale także rozwoju wsi [8].

W okresie tym zmeliorowano ponad 2,5 mln ha użytków rolnych i wykonano scalenia użytków rolnych i leśnych na pow. ponad 5,4 mln ha należących do 860 tys. gospodarstw położonych w 10 tys. wsiach. Średniorocznie scaleniami obejmowano około 270 tys. ha.

Okres 1944–1989 (gospodarka planowa)

Realizacja polityki rolnej w Polsce po II wojnie światowej związana była z powstaniem nowego ustroju społeczno-politycznego, w którym upaństwowiono przemysł, transport i bankowość oraz wprowadzono gospodarkę planową. Kreowana przez ówczesne władze polityka rolna zakładała zbudowanie socjalistycznych podstaw rozwoju rolnictwa, opanowanie trudnego problemu zaopatrzenia ludności w żywność oraz tworzenie Państwowych Gospodarstw Rolnych, zwanych również „ośrodkami kultury rolnej i postępu”. Zasadniczym dokumentem, który stworzył podwaliny tej polityki był dekret z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Bardzo ważnym elementem polityki rolnej, było dla władzy socjalistycznej, utworzenie sektora gospodarki państwowej w rolnictwie. W związku z tym od roku 1948 prowadzono działania na rzecz kolektywizacji i uspołecznienia ziemi. Zlikwidowano reaktywowaną po wojnie działalność szeregu przedwojennych organizacji społeczno-zawodowych i spółdzielni rolniczych.

Procesy zmian, jakie wystąpiły wówczas w gospodarce, a zwłaszcza w rolnictwie, postawiły bardzo wąskie wymagania wobec obszarów wiejskich. Funkcje tych obszarów ograniczone zostały do wytwarzania środków żywnościowych. 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 60. działania w ramach polityki strukturalnej i polityki cenowo-dochodowej, mające na celu wyrównanie dochodów i poziomu życia ludności na wsi i w mieście [8].

Polityka strukturalna miała na celu wzrost produkcji roślinnej i zwierzęcej poprzez prowadzenie przedsięwzięć melioracyjnych, scaleniwych, budownictwa inwentarskiego, jak również budowę (tylko niektórych) urządzeń infrastruktury technicznej wsi – głównie elektryfikacji, zaopatrzenia w wodę oraz sieci lokalnych dróg.

W latach 60. i 70. do polityki rolnej wprowadzono na wsi zręby polityki socjalnej, obejmującej stan chłopski – jako prywatne podmioty gospodarcze – bezpłatną opieką lekarską (1968 r.) oraz możliwość uzyskiwania rent i emerytur (1976 r.). Zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki rolnej państwa przedstawiono schematycznie w tabeli 1.

Podstawowymi inwestycjami, które służyły rozwojowi produkcji rolniczej 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 rolnych przed powodzią.

Równoległe do melioracji prowadzono scalenia i wymiany działek, głównie na rzecz sektora państwowego i spółdzielczego poprawiające rozłóg gruntów w celu obniżania kosztów. Przedsięwzięcia te były więc narzędziem koncentracji i upaństwowienia ziemi, a ich pozytywny skutek dla poprawy struktury gospodarstw indywidualnych był znikomy [8].

Tabela 1. Zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki rolnej na obszarach wiejskich w Polsce w okresie 1956–1969 i 1970–1989 (opracowanie własne)

POLITYKA ROLNA 1956-1969		
Polityka cenowo-dochodowa	Polityka strukturalna	Polityka socjalna
<ul style="list-style-type: none"> - Kredyty - Ceny kontraktowane - Sektor państwowy - Sektor spółdzielczy - Gospodarstwa rodzinne 	<ul style="list-style-type: none"> - Ochrona przed powodzią - Melioracje - Scalenia gruntów - Budownictwo rolnicze 	<ul style="list-style-type: none"> - Renty emerytury - Służba zdrowia
POLITYKA ROLNA 1970-1989		

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 400 000 osób. Branża ta dziś istnieje w formie szczątkowej.

Cechą charakterystyczną dla przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki strukturalnej był brak koordynacji oraz przywiązywanie zbyt małej wagi do ekologicznych funkcji obszarów wiejskich [10].

Okres 1990–2004

Zmiany społeczno-polityczne, jakie dokonały się w Polsce w roku 1989 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 [5], nastąpiła liberalizacja mechanizmów cenowych (całkowite uwolnienie cen), połączona z całkowitym otwarciem polskiej gospodarki na konkurencję zagraniczną przy równoczesnej likwidacji dotacji do produktów rolno-żywnościowych.

Recesja gospodarcza w latach 1990–1993 spowodowała drastyczne obniżenie dochodów realnych ludności rolniczej na obszarze całego kraju. W roku 1992 stanowiły one zaledwie 53% dochodów z 1989 r. 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 [5].

Zmiany ustrojowe i polityka antyinflacyjna realizowana od roku 1990 oznaczały radykalne pogorszenie i zmianę sytuacji w rolnictwie i w jego otoczeniu. Jako przykład podaję fakt, że dotacje po roku 1990 do postępu biologicznego, oświaty

rolniczej, inwestycji melioracyjnych i scaleń były na poziomie 5% dotacji z lat 1965–89. Z polityki rolnej całkowicie wyeliminowano politykę strukturalną, która jak wcześniej zaznaczono jest podstawą rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

W okresie tym opracowano wiele dokumentów strategicznych, które miały stanowić podstawę rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, jednak ze względu na brak środków budżetowych dla ich realizacji miały one jedynie znaczenie polityczne. Od roku 1990 realizowano kilka programów przedakcesyjnych dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, które miały na celu przygotowanie Polski do wstąpienia do UE. Były to programy PHARE i program SAPARD, celowe i udane, w pełni przez stronę polską wykorzystane finansowo.

Od maja 2004 i po integracji z UE

Realizacja WPR na obszarach wiejskich w latach 2004–2006 odbywała się w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich” (SPO-ROL) oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Rozwiązywanie problemów wsi wspierane było również w ramach innych programów regionalnych. Wymienione programy, jak również płatności bezpośrednie zrealizowano na terenie całego kraju. Do końca 2008 dzięki pomocy UE na obszary wiejskie Polski trafiło ponad 10 mld euro, to jest kilka razy więcej niż przed akcesją.

W ramach PROW realizowanych było 8 różnych przedsięwzięć, które dotyczyły głównie wsparcia dla gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, programów rolno-środowiskowych, zalesienia gruntów rolnych czy wcześniejszych rent i emerytur. Dotyczyły głównie poprawy stanu środowiska przyrodniczego oraz polepszenia kondycji polskich gospodarstw [6].

Realizowany program operacyjny SPO-ROL miał charakter przedsięwzięć inwestycyjnych i obejmował takie działania jak: inwestycje w gospodarstwach rolnych, scalenia gruntów, gospodarowanie zasobami wodnymi, infrastrukturę przyzagrodową na wsi, odnowę wsi, różnicowanie działalności rolniczej i inne. Był to bardzo korzystny program inwestycyjny, w ramach którego w ciągu 2,5 roku wydano ponad 6,0 mld zł., nawiązując do działań dotyczących polityki strukturalnej sprzed 25 lat.

Zgodnie z założeniami reformy WPR w latach 2007–2013 wsparcie rozwoju obszarów wiejskich jest finansowane w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Opracowany w ramach tego Funduszu Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) realizuje się w ramach trzech osi priorytetowych:

- poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji;
- poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich;
- jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz program Leader.

Tabela. 2. Szczegółowe zestawienie działań dla trzech osi priorytetowych wraz z wysokością środków finansowych w mln euro

WSPARCIE OBSZARÓW WIEJSKICH W RAMACH OSI PRIORYTETOWYCH		
POPRAWA KONKURENCYJNOŚCI SEKTORA ROLNEGO I LEŚNEGO	POPRAWA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO I OBSZARÓW WIEJSKICH	JAKOŚĆ ŻYCIA NA OBSZARACH WIEJSKICH I RÓZNICOWANIE GOSPODARKI WIEJSKIEJ
Nazwa działania	Nazwa działania	Nazwa działania
Razem [mln EUR]	Razem [mln EUR]	Razem [mln EUR]
1. Szkolenia zawodowe i akcje informacyjne dla osób zatrudnionych w rolnictwie	1. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	1. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej
525,0	2 300,0	320,0
2. Ułatwianie startu młodym rolnikom	2. Podstawowe usługi dla ludności	2. Płatności dla obszarów rolnych objętych siecią NATURA 2000 i Dyrektywą 2000/60/WE
817,0	550,0	550,0
3. Renty strukturalne	3. Program rolno-środowiskowy oraz inwestycje nieprodukcyjne	3. Odnowa i rozwój wsi
1 700,0	950,0	1 200,0
4. Modernizacja gospodarstw rolnych	4. Zalesianie gruntów rolnych oraz innych gruntów	4. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw
1 000,0	470,0	200,0
5. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	5. Dopłaty leśno-środowiskowe, w tym do gruntów leśnych na obszarach sieci NATURA 2000	5. Szkolenie i informowanie
430,0	81,0	30,0
6. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (scalenie, melioracje)	6. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej i wprowadzanie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych	RAZEM
154,0	140,0	2 320,0
7. Wsparcie dla rolników, którzy biorą udział w programach jakości żywności	7. Zobowiązania z okresu 2004–2006	
30,0	950,3	
8. Wsparcie dla grup producentów w zakresie działalności informacyjnej i promocyjnej dla producentów objętych programami jakości żywności	RAZEM	
128,5	5 581,3	
9. Grupy producentów rolnych		
128,5		
10. Korzystanie z usług doradczych przez rolników oraz posiadaczy lasów		
400,0		
11. Zobowiązania z okresu 2004–2006		
1 853,5		
RAZEM		
7 142,0		

Łącznie wsparcie 15 043 mln. euro

W ramach wymienionych osi przewidziane są środki na: przedsięwzięcia związane z poprawą i rozwijaniem infrastruktury produkcyjnej, jak melioracje, scalenia, modernizacja gospodarstw rolnych, odnowę wsi oraz przedsięwzięcia nieinwestycyjne związane z poprawą środowiska przyrodniczego, renty strukturalne, szkolenia, informacje, promocje i inne. Szczegółowe zestawienie przedsięwzięć dla trzech osi priorytetowych wraz z wysokością środków finansowych podano w tabeli 2.

Celem programu „Laeder” jest przede wszystkim aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich przez budowanie kapitału społecznego na wsi, a także poprawa zarządzania lokalnymi zasobami. Program ten ma za zadanie organizację lokalnych społeczności i włączenie ich do planowania i wdrażania lokalnych inicjatyw. Szczegółowe zasady i kryteria ubiegania się o środki finansowe, rodzaj beneficjentów, kryteria dostępu oraz forma i wysokość pomocy finansowej określone są w rozporządzeniach szczegółowych [6].

Podsumowując ten krótki okres 2004–2008 realizacji WPR należy stwierdzić, że był to bardzo korzystny czas dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, w którym w pełni wykorzystano dostępne unijne środki finansowe. Oprócz różnych dopłat bezpośrednich zaspokojone zostało wiele potrzeb inwestycyjnych w gminach wiejskich [9].

Bardzo niekorzystny pozostaje fakt, iż realizowane programy były i są wdrażane w istniejących ramach instytucjonalnych i organizacyjnych (przy braku kompetencji instytucji administracji rządowej i samorządowej). Ramy te stanowią obok świadomości politycznej i społecznej zasadniczą barierę dla właściwego efektu tych działań. Ponadto instrumenty realizacji polityki strukturalnej w Polsce kreują sektorowość działania i brak koordynacji. 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 [7].

Potrzeby działań dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich

Oceniając wpływ polityki rolnej na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, należy stwierdzić, że zmianom podlegały nie tylko zakres i cele polityki rolnej, ale również oczekiwania i potrzeby społeczne. Monofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w okresie „realnego socjalizmu”, a więc łączenie rozwoju obszarów wiejskich prawie wyłącznie z rozwojem rolnictwa stał się podstawą stagnacji i niedorozwoju cywilizacyjnego tych obszarów.

Obecnie jesteśmy świadkami istotnej zmiany relacji między rolnictwem a wsią. Rolnictwo, związane z przestrzenią, wprawdzie nadal kojarzone jest ze wsią, jednak więzi między nimi znacząco osłabły, a w odniesieniu do wielu wsi prawie zanikły [1]. Aktualnie, działalność rolnicza we własnym gospodarstwie stanowi trzecie pod

względem wielkości źródła dochodów ludności wiejskiej – po pracy najemnej i świadczeniach społecznych. Istniejący od roku 1990 kryzys w rolnictwie związany jest z brakiem właściwej polityki rolnej, w której całkowicie wyeliminowano politykę strukturalną, bez której nie ma rozwoju wielofunkcyjnego.

W krajach wysoko rozwiniętych od ponad 60 lat realizuje się wyłącznie wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Polega on na alokacji na wsi różnych form działalności gospodarczej i usługowej o charakterze nierolniczym. Proces wielofunkcyjnego rozwoju związany jest z rozwojem lokalnym, przedsiębiorczością, planowaniem strategicznym, dywersyfikacją rolnictwa, rozwojem infrastruktury, ochroną środowiska [4]. W wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich problemy rozwoju wsi i rolnictwa muszą być traktowane kompleksowo, a nie tylko wybiórczo. Wspólna Polityka Rolna UE preferuje wyłącznie rozwój wielofunkcyjny. Czy wobec powyższych stwierdzeń realizowana w Polsce od 2004 roku WPR realizuje wielofunkcyjny rozwój i zasady „zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa”? Niestety w Polsce nie stworzono całościowych rozwiązań systemowych w zakresie kreowania i realizacji kompleksowego kształtowania obszarów wiejskich. Chaotyczny rozwój zabudowy skutkujący nieuzasadnionymi kosztami infrastruktury technicznej, dysproporcje między rozwojem sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, jak również zamieranie procesów racjonalizacji i ochrony przestrzeni rolniczej i leśnej – to najważniejsze w skali kraju, negatywne efekty braku realizacji właściwej polityki strukturalnej [7].

Analizując zrealizowane w ramach WPR w okresie 2004–2006 programy SPO-ROL i PROW oraz aktualnie PROW wraz z trzema wyszczególnionymi osiami należy stwierdzić, że stanowią one wycinkowe, wąskie, niespójne i nieskoordynowane działania. Realizowana w krajach UE i przyjęta przez Polskę WPR nie w pełni uwzględniała nasze potrzeby i stan rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, szczególnie dla obszarów Polski południowo-wschodniej o przeludnieniu agrarnym i rozdrobnionym rolnictwie. Wsparcie finansowe w formie dopłat bezpośrednich i innych działań skierowane jest bezpośrednio do kieszeni rolnika. Korzystają z tej pomocy wprawdzie wszystkie gospodarstwa, ale największe korzyści odnoszą duże gospodarstwa towarowe zlokalizowane w Polsce środkowej i północno-zachodniej.

Zbyt małe znaczenie przywiązuje się do takich przedsięwzięć jak scalenia gruntów, gospodarowanie zasobami wodnymi i odnowa wsi, które służą nie tylko rozwojowi rolnictwa, ale przede wszystkim rozwojowi obszarów wiejskich. Z dwudziestu jeden różnych przedsięwzięć realizowanych w okresie 2007–2013 o budżecie 15,043 mld euro, na wymienione wyżej scalenia, melioracje i odnowę wsi, które stanowią podstawę polityki strukturalnej przeznaczono zaledwie 1,63 mld euro, czyli zaledwie 10,7% środków (tab. 3).

Obecnie w Polsce, podobnie jak w okresie „realnego socjalizmu”, scalanie gruntów traktuje się jedynie jako zabieg poprawiający szachownicę gruntów [3]. Według kryteriów UE to przedsięwzięcie techniczno-prawne, mające na celu nową

Tabela 3. Wysokość i rozmieszczenie środków finansowych na scalenia, melioracje i odnowę wsi w mld. euro (opracowanie własne)

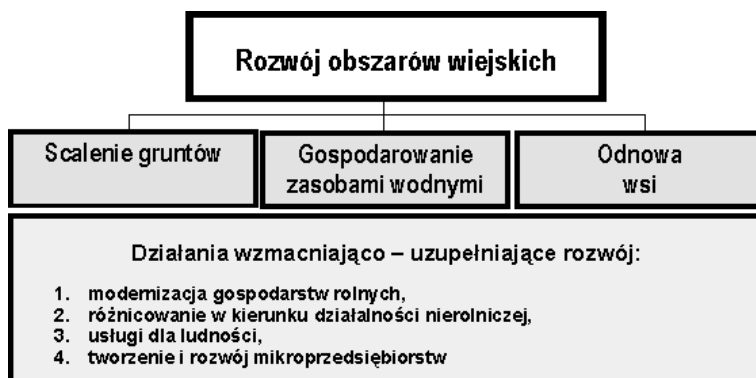
WSPARCIE OBSZARÓW WIEJSKICH W RAMACH OSI PRIORYTETOWYCH w latach 2007-2014 – 15.043 mld. EURO			
<i>Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego</i>	<i>Poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich</i>	<i>Jakość życia na obszarach wiejskich</i>	LEADER
7.142 łącznie	5.581 łącznie	2.320 łącznie	
0.43 scalenia, melioracje		1.200 odnowa wsi	
2,8% cał. kosztów		7,9% cał. kosztów	
10 działań	6 działań	5 działań	

organizację przestrzeni rolniczo-leśnej i obszarów zabudowanych, wydzielenie nowych terenów budowlanych, inwestycyjnych i innych.

Dlatego proponuje się dla nowego okresu realizacji WPR 2014–2020 w ramach realizacji programu PROW, stworzenie szczególnej „osi inwestycyjnej dla rozwoju obszarów wiejskich”. Rodzaj proponowanych przedsięwzięć, które powinny być kompleksowo realizowane podano na rys. 2. Dla zwiększenia efektywności tego przedsięwzięcia, w miarę potrzeb, wymieniony proces inwestycyjny powinien być wzmacniany takimi działaniami jak: modernizacja gospodarstw rolnych, różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, usługi dla ludności czy tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

Działania te powinny być wspomagane środkami finansowymi pochodzącymi z funduszy regionalnych. Pragnę nadmienić, że prace o szerszym zakresie inwestycyjnym niż proponowany (wraz z budową obwodnicy wsi) były realizowane w Polsce już w latach 1936–1939.

W Polsce konieczne jest wprowadzenie funkcjonalnie podobnego procesu inwestycyjnego, jaki dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich jest realizowany od



Rysunek 2. Propozycja osi inwestycyjnej w ramach WPR w latach 2014–2020 realizującej rozwój obszarów wiejskich (opracowanie własne)

początku lat 50. ubiegłego wieku w Niemczech, Szwajcarii czy Holandii nastawiono jednak ściśle na rozwiązanie polskich problemów [3].

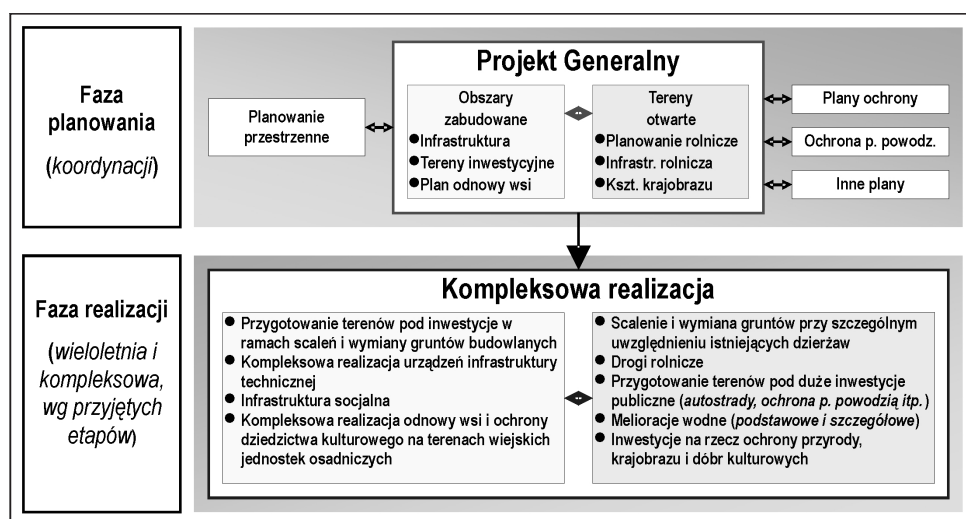
Metodyka takiego postępowania stworzona została przy współpracy z Politechniką Federalną w Zurychu w latach 1986–1990 oraz doprecyzowana w latach 1995–2002 pod kątem przewidywanej akcesji Polski do UE. Opiera się ona na doświadczeniach Szwajcarii, Holandii i Niemiec oraz na pracach studialnych prowadzonych w Polsce od roku 1984 w gminach górskich i podgórszych. Aby rozwój obszarów wiejskich był zrównoważony musi być wielofunkcyjny [7] i dotyczyć równocześnie:

- gospodarki na wsi ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa,
- osadnictwa wraz z infrastrukturą techniczną i socjalną,
- ochrony środowiska.

Szczególnie istotne jest, aby wszystkie te aspekty uwzględniane były w fazie programowania działań na obszarze danego sołectwa/gminy. Daje to podstawę do koordynacji oraz wykorzystania synergii. Schemat nowego „Postępowania dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” oraz jego stosunek do wybranych opracowań planistycznych podano na rysunku 3.

W fazie realizacji nowego procesu inwestycyjnego, zamierzone przedsięwzięcia realizowane są w jednym czasowo, merytorycznie i organizacyjnie skoordynowanym procesie, wg kolejności określonej w Projekcie Generalnym. Poszczególne inwestycje realizowane są w ściśle określonych etapach. Etapy te zależą m.in. od procedur obowiązujących przy pozyskiwaniu środków UE.

Nowy proces inwestycyjny musi być ściśle skoordynowany z miejscowym planowaniem przestrzennym. Głównie dlatego, że to w ramach dokumentów planistycz-



Rysunek 3. Schemat nowego „Postępowania dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” oraz jego stosunek do wybranych opracowań planistycznych (wg. J. Pijanowskiego)

nych określane są funkcje terenu. Dokumenty te powinny więc być na obszarach wiejskich zgodne z ustaleniami Projektu Generalnego. W przypadku gdy dany obszar objęty jest prawomocnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustalenia Projektu Generalnego stanowią część lokalnego prawa.

Proponowany proces inwestycyjny realizowany musi być w dwóch fazach: planowania (opracowuje się projekt generalny) i realizacji (prowadzenie prac wykonawczych wg przyjętych etapów) i dotyczy rozwoju zarówno obszarów zabudowanych jak i przestrzeni rolniczo-leśnej. Zakres i rodzaj prowadzonych prac inwestycyjnych podano na rysunku 3.

Proponowany proces inwestycyjny powinien przyjąć nazwę „Postępowanie dla Kształtowania i Rozwoju Obszarów Wiejskich”. Jest on osadzony w polskim i unijnym systemie prawnym i finansowym.

Aby w pełni go realizować należy stworzyć odpowiednie ramy prawne i organizacyjne. Obecnie w Polsce nie ma regulacji prawnej, która w sposób kompleksowy ujmowałaby rozwój obszarów wiejskich. Istniejące ustawodawstwo dotyczące melioracji wodnych czy scaleń, jak również inne ustawy branżowe nie są adekwatne do obecnych potrzeb. Konieczna jest nowa ustawa o kształtowaniu i rozwoju obszarów wiejskich [8].

Ramy instytucjonalne nowego procesu inwestycyjnego oparte powinny być na Samorządzie Województwa, w którego kompetencji znajduje się polityka strukturalna dotycząca rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz polityka regionalna. Urzędowi Marszałkowskiemu podległe są zarówno Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urządzeń Wodnych jak i Wojewódzkie Biura Geodezji i Terenów Rolnych. Należy zaznaczyć, że obecnie rola tych ostatnich jest marginalna. Z tych jednostek powinny powstać „Wojewódzkie Urzędy ds. Kształtowania i Rozwoju Obszarów Wiejskich” (UKiROW), które powinny podlegać merytorycznie odpowiedniemu departamentowi Urzędu Marszałkowskiego. UKiROW pełniłyby funkcje koordynatora i wykonawcy działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Do kompetencji tych Urzędów należałoby sporządzenie Projektów Generalnych oraz koordynacja i uczestnictwo w ich realizacji.

Podsumowanie

Zmiany społeczno-polityczne, jakie nastąpiły w Polsce w roku 1989, integracja z UE, jak również współpraca nauki polskiej z nauką europejską, spowodowały bardzo szybkie zmiany jakościowe stawiane nauce i praktyce. Już w roku 1992 w dziedzinie nauk rolniczych powstała nowa dyscyplina naukowa – kształtowanie środowiska, która zajmuje się celami, metodami i sposobami służącymi zrównoważonemu rozwojowi wsi i rolnictwa oraz przewidywaniem skutków działalności w środowisku przyrodniczym i poprawą jego stanu. W ujęciu węższym dyscyplina ta – wykorzystując nauki inżynierskie – zajmuje się problemami środków struktural-

nych, technicznych i biologicznych, służących działalności człowieka w środowisku przyrodniczym i przestrzeni wiejskiej.

Powstanie nowej dyscypliny naukowej „kształtowanie środowiska” stanowiło podstawę restrukturyzacji Wydziałów Melioracji Wodnych, które przyjęły nową nazwę Wydziałów Inżynierii Środowiska i Geodezji czy Inżynierii i Kształtowania Środowiska. Są one odpowiedzialne za przygotowanie programów i kadr dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Prezentowane cyklicznie wyniki badawcze, świadczą, że środowisko naukowe jest metodycznie przygotowane do realizacji w praktyce zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Należy natomiast stwierdzić, że administracja rządowa i samorządowa jak również politycy, profesjonalnie odpowiedzialni za rozwój obszarów wiejskich, nie czują potrzeb w zakresie kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i nie nadążają za nimi.

Wprowadzenie nowego procesu inwestycyjnego Kształtowanie i Rozwój Obszarów Wiejskich i utworzenie Dyrekcji Urządzeń i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz prywatnych i/lub komunalnych przedsiębiorstw wykonawczych, spowodowałyby powstanie docelowo około 300 000 nowych miejsc pracy (szacunek porównawczy z administracją niemiecką). Włączając w to zaplecze materiałowo-techniczne (żwirownie, prefabrykaty, transport) jeszcze więcej. Większość zatrudnionych rekrutowałaby się z obszarów wiejskich.

Najbardziej oczekiwanym pozytywnym efektem będzie właściwe wykorzystanie środków UE. Tylko możliwie pełne wykorzystanie tych środków na merytoryczne programy spowodować może założony efekt w postaci szybkiego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. 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 zaowocowałyby 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 wpłynie na postrzeganie 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

- [1] Duczowska-Małysz K. 1995. Regionalne aspekty polityki rozwoju obszarów wiejskich. Sympozjum naukowe – Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich. Warszawa: 145–154.
- [2] Fischler F. 2000. Ländliche Entwicklung im 21. Jahrhundert. Zukunft und Entwicklung ländlicher Räume. *Z. f. Kulturtechnik und Landentwicklung* 3: 112–120

- [3] Flury U. 1995. Landumlegung, Infrastrukturverbesserung und Bodenordnung. Raumplanung, Strukturverbesserung und Bodenordnung. Institut für Kulturtechnik ETH Zürich.
- [4] Kłodziński M. 2000. Doświadczenia krajów członkowskich UE w zakresie strategii wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Sympozjum PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Warszawa: 2–3.
- [5] Kożuch A., Kożuch B., Kutkowska B. 2000. Polska Polityka rolna u progu XXI wieku. Nauka-Edukacja: 1–174.
- [6] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 2006. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Warszawa.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] Wilkin J. 2008. Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi. FDPA.
- [10] Ziobrowski Z. 1997. Organizacja gospodarki przestrzennej w Polsce, struktura, ewolucja systemu. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzeczypospolitej Polskiej. Kraków.

Rural areas development in Poland in the context of agricultural policy

Keywords: space, rural areas, agriculture, agricultural policy, sustainable development

Summary

The agricultural policy, which was pursued at the time of Poland's accession to the European Union, apparently different from the European standards, caused that no natural principles of shaping and development of rural areas, being common in Europe, were created in Poland.

Currently numerous financial ventures in the framework of agricultural policy have been realized in form of various grants on production, investments, environmental protection, farmer securities, etc. Many renown agricultural economists define and group these undertakings under the notions of : prices and incomes policy, structural (investment policy) and social policy. Investment ventures in the framework of structural policy, which are a part of agricultural policy, provide a basis for multifunctional, sustainable development of agriculture and rural areas.

The paper presents rural development in Poland in the context of structural policy, as a part of agricultural policy. The basis for the article was an analysis and assessment of various investment ventures realized in Poland in the years 1918–2008 and in the framework of Common Agricultural Policy, as well as their influence upon the development of agriculture and rural areas. In the final part of the article Author suggested the ways and needs to undertake activities aimed at proper shaping of the protection and development of rural areas in Poland.