

Zenon PIJANOWSKI<sup>1</sup>

## KSZTAŁTOWANIE I ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W ASPEKCIE INŻYNIERII ŚRODOWISKA

Obszary wiejskie w ostatnich latach przeszły duże zmiany strukturalno-przestrzenne i ekonomiczne. Biorąc pod uwagę zasoby środowiska przyrodniczego oraz stan rozwoju wsi i rolnictwa, istnieją duże potrzeby w zakresie ochrony i zrównoważonego rozwoju tych obszarów. W pracy dokonano analizy i oceny rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w latach 1918-2013 w aspekcie realizacji polityki strukturalnej (inwestycyjnej) jako części polityki rolnej, która została zdefiniowana w końcu XIX w. jako część polityki gospodarczej państwa obejmująca ogół zasad, jakimi państwo powinno się posługiwać, udzielając pomocy rolnictwu. Obecna polityka strukturalna składa się z polityki cenowo-dochodowej, socjalnej i strukturalnej. Analiza stanowiła podstawę do określenia zakresu i rodzaju wykonanych przedsięwzięć i ich wpływu na rozwój rolnictwa oraz znaczenia dyscypliny naukowej „inżynieria środowiska” dla rozwoju obszarów wiejskich. Integracja z UE wyraźnie ochroniła polską wieś i rolnictwo przed głębokim kryzysem zapoczątkowanym w 1990 r. Uzyskane kwoty produkcyjne i dopłaty bezpośrednie ze względu na zbyt niski stan produkcji w okresie stowarzyszeniowym nie były adekwatne do możliwości produkcyjnych polskiego rolnictwa. Przyjęta polityka rolna UE korzystna z punktu widzenia Polski nie uwzględniła jednak w pełni potrzeb rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, szczególnie w zakresie polityki strukturalnej. W opracowaniu przedstawiono także sposoby postępowania inwestycyjnych dla realizacji polityki strukturalnej w wybranych krajach Europy Zachodniej. Podano również genezę braku właściwej polityki strukturalnej na obszarach wiejskich w Polsce, sposoby postępowania oraz potrzeby organizacyjne celem stworzenia nowego procesu inwestycyjnego w zakresie kształtowania i wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju tych obszarów, jak również znaczenie dyscypliny naukowej „inżynieria środowiska” dla realizacji tych przedsięwzięć.

**Słowa kluczowe:** środowisko, obszar wiejski, rolnictwo, polityka strukturalna, rozwój zrównoważony, inżynieria środowiska

---

<sup>1</sup> Zenon Pijanowski, Politechnika Rzeszowska, al. Powstańców Warszawy 6, 35-959 Rzeszów, tel. 17 8651068, e-mail: rmpijano@cyf-kr.edu.pl

## 1. Wprowadzenie

Obserwowany w Polsce rozwój gospodarczy i cywilizacyjny wymusza konieczność prowadzenia racjonalnych działań dla gospodarowania przestrzenią i krajobrazem. Dotyczy to zarówno przestrzeni mocno zurbanizowanych, jak i wiejskich.

Wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wprowadza w przestrzeń elementy antropogeniczne, które nie zawsze są pozytywnie postrzegane. W działaniach tych niezbędne jest planowanie przestrzenne, które stanowi podstawowe narzędzie realizacji rozwoju poprzez zmiany w strukturze przestrzennej, w przeznaczeniu terenów, w ustalaniu zasad ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego. Proces planowania, a w następnych etapach realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych może być wspomagana przez stosowanie nowoczesnych metod wizualizacji 3D jako narzędzie służące podniesieniu akceptacji społeczności lokalnych.

Negatywnym zjawiskiem jest bardzo marginalne traktowanie przestrzeni rolniczo-leśnej w planach zagospodarowania przestrzennego gmin. Samorządy, podmioty gospodarcze i inwestorzy indywidualni są zainteresowani wyłącznie wydzielaniem nowych terenów budowlanych i inwestycyjnych, marginalizując przestrzeń rolniczo-leśną.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie potrzeb i aktualnych możliwości rozwoju obszarów wiejskich w południowo-wschodniej części Polski na tle dotychczasowych funkcji i prowadzonej polityki inwestycyjnej oraz znaczenia dyscyplin naukowych, takich jak kształtowanie i ochrona środowiska oraz inżynieria środowiska.

## 2. Pojęcie kształtowania środowiska

Każda przestrzeń czy obszar wiejski składa się z elementów przyrodniczych już przekształconych oraz elementów antropogenicznych ukształtowanych przez człowieka własną pracą. Powierzchnia ziemi podlega stałym przeobrażeniom zarówno w zakresie sposobu jej użytkowania, jak i władania.

Patrząc na przestrzeń w skali makro, dostrzega się rezultaty działalności człowieka, który w miarę rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego utworzył i ukształtował użytki rolne, obszary zabudowane, drogi i koleje, uregulował cieki itp. W ostatnich latach wydziela biotopy, chroni, względnie kształtuje krajobraz. Mówiąc zwięźle, kształtuje środowisko. Czym jest więc kształtowanie środowiska?

Przytaczając najprostszą definicję, kształtowanie środowiska jest to celowe, świadome oddziaływanie na środowisko dla nadania mu cech, treści korzystnych dla człowieka. Czy człowiek ma zatem prawo kształtować środowisko? Człowiek może przekształcać przyrodę w celu stworzenia sobie optymalnych warunków egzystencji, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie wolno mu dopuścić do nie-

korzystnych zmian zarówno dla niego samego, jak i przyrody. Elementy środowiska przyrodniczego ulegają więc ciągłym zmianom. Nieprawdą jest, że składniki środowiska przyrodniczego, w tym przestrzeń, zmienia wyłącznie człowiek – zmienia ją zarówno człowiek w wyniku swej działalności gospodarczej, jak i sama przyroda.

Człowiek w ostatnich 150 latach przekształca również stosunki własnościowe, czyli kształtuje obszary wiejskie. Wracając do definicji kształtowania, kształtowanie w aspekcie utylitarnym jest to przystosowanie elementów środowiska i panujących stosunków własnościowych, inaczej aktualnego stanu obszarów wiejskich, do pełnienia odpowiednich funkcji zgodnie z potrzebami człowieka i przyrody. Może to być m.in. funkcja rolnicza (przystosowanie obszaru głównie do produkcji rolniczej), funkcja leśna, turystyczna, mieszkaniowa. W ujęciu historycznym można tu mówić o rozwoju mono- lub wielofunkcyjnym. Co jednak należy rozumieć pod pojęciem funkcji obszaru?

Definicję funkcji obszaru czy terenu określa sposób, w jaki obszar jest użytkowany i wykorzystywany do wytwarzania dóbr materialnych (jak np. rolniczych czy przemysłowych) oraz przeznaczony na inne cele według stopnia zaspokajania niematerialnych potrzeb ludzkich. Przystosowanie obszaru do pełnienia jakiegokolwiek funkcji wymaga prawie zawsze wykonania przedsięwzięć z zakresu inżynierii środowiska, prowadzonych w określonym procesie inwestycyjnym. W przeciwieństwie do takich działań, jak np. w rolnictwie, uprawa gleby, siew nasion czy nawozów, które są zabiegami uprawowymi i które wykonuje się cyklicznie (nawet niekiedy kilka razy w roku), kształtowanie elementów przyrodniczych i antropogenicznych to przedsięwzięcie inwestycyjne, które wykonane jednorazowo w określonym przedziale czasu służy człowiekowi i przyrodzie przez długi okres (np. 10, 30 czy 50 lat). Przykładem takiego kształtowania jest wykonanie regulacji rzeki połączone z budową wałów przeciwpowodziowych, melioracje wodne, scalenie gruntów rolnych, leśnych czy budowlanych, budowa zbiorników wodnych, dróg i autostrad. Wykonanie tych inwestycji jest nośnikiem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego. Kompleksowe planowanie i wykonawstwo pozwala lepiej chronić zasoby środowiska, obniżyć koszty i zwiększać efekty.

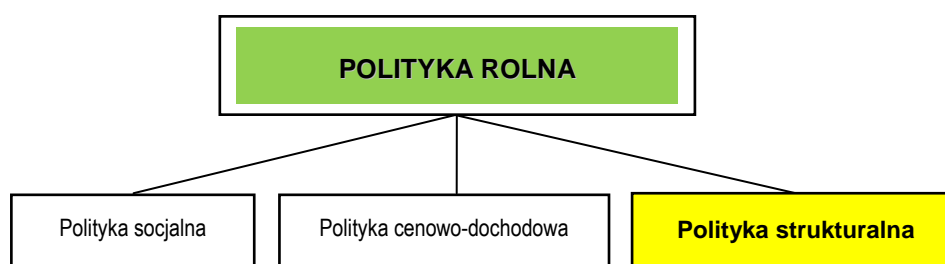
### **3. Rozwój obszarów wiejskich w Polsce**

Obecny stan rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest skutkiem pryncypiów polityki gospodarczej minionego okresu. Polityka ta oraz niedorozwój cywilizacyjny spowodowały, że na obszarach tych nie wykształciły się normalne, właściwe dla standardów europejskich zasady kształtowania i rozwoju.

Postęp w naukach technicznych i medycznych w Europie w XIX w. oraz związany z tym rozwój gospodarczy i cywilizacyjny spowodował przyspieszone, niespotykane wcześniej zmiany przestrzenne i środowiskowe, w tym również zmiany w użytkowaniu ziemi. Kształtowanie i rozwój obszarów wiejskich był

determinowany przede wszystkim przez rozwój produkcji rolniczej. Realizowany był on poprzez powiększenie powierzchni użytków rolnych w ramach melioracji całych dolin rzecznych (regulacja rzek wraz z ochroną przed powodzią i osuszaniem terenów bagiennych) oraz poprawę stosunków własnościowych w wyniku komasacji, czyli scalenia gruntów.

Od połowy XIX w. datuje się powolny, niemniej znaczący i systematyczny udział ówczesnych rządów wiodących krajów europejskich w rozwiązywaniu problemów gospodarczych i ważnych zagadnień społecznych, w tym wspieranie rolnictwa środkami publicznymi. W tym czasie ekonomista niemiecki Buchenberger po raz pierwszy użył pojęcia polityki agrarnej (rolnej) państwa (które obowiązuje do dziś), definiując ją jako część polityki gospodarczej obejmującej ogół zasad, jakimi państwo powinno się posługiwać, udzielając pomocy wsi i rolnictwu. Obecnie polityka rolna składa się z polityki cenowo-dochodowej, socjalnej i strukturalnej (rys. 1.). W końcu XIX i do połowy XX w. była to wyłącznie polityka strukturalna (inwestycyjna), której zadaniem było włączenie nowych obszarów do produkcji rolnej oraz ochrona i organizacja przestrzeni wiejskiej celem poprawy jakości i obniżenia kosztów produkcji. Przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu polityki strukturalnej będące częścią polityki rolnej stanowią fundament wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa (rys. 1.).



Rys. 1. Podział polityki rolnej na różne przedsięwzięcia ze względu na charakter pomocy

Fig. 1. Division of agricultural policy into various enterprises according to the character of assistance

### Lata 1918-1939

Odzyskanie w 1918 r. niepodległości przez Polskę było związane z integracją obszarów o różnym stopniu rozwoju gospodarczego. Działania na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich były natychmiastowe i imponujące. Zgodnie z najnowszymi standardami europejskimi postawiono na politykę strukturalną, uchwalając w sejmie podstawowe akty prawne i ustawę o reformie rolnej (1919 r.), melioracjach (1921 r.) oraz o scaleniach gruntów (1923 r.), których zakresy przedsięwzięć były znacznie szersze niż dziś.

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

- regulacje rzek, obwałowania i 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 zmniejszenie kosztów produkcji i zwiększenie dochodu.

Stosownie do przepisów ustawy z 1923 r. przy scalaniu gruntów należało jednocześnie przewidzieć z urzędu:

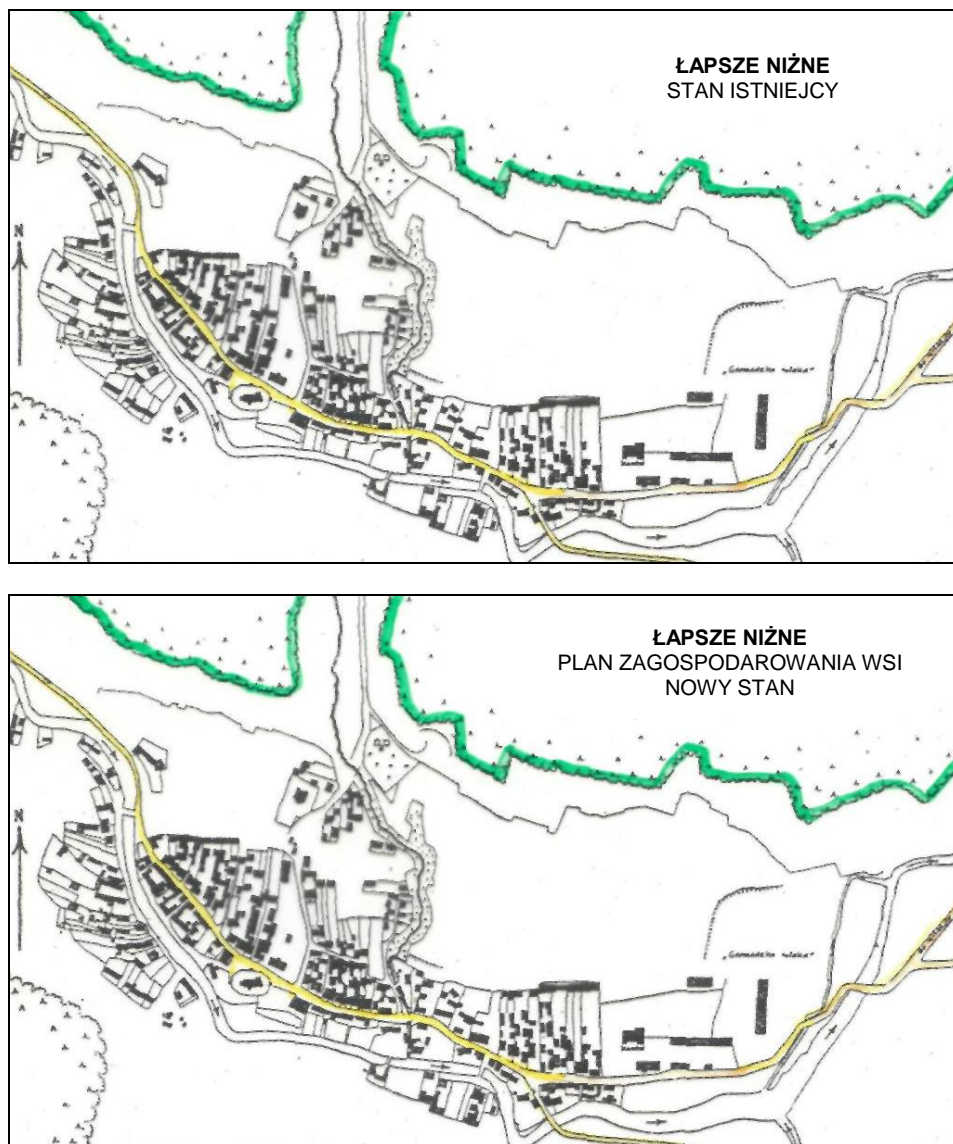
- ustalenie ogólnego planu rozwoju wraz z realizacją niezbędnych inwestycji dla tworzącej się na podstawie scalenia nowej struktury władania,
- wydzielenie gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej,
- melioracje scalanych gruntów niezbędne do racjonalnego zagospodarowania,
- regulację dróg, dojazdów przez dostosowanie ich do stanu zwykłej użyteczności.

W ramach tych działań prowadzono inwestycje z zakresu wodociągownia, a także budownictwa rolniczego. Zakres przedsięwzięć oraz sposoby ich prowadzenia były podobne do przyjętych w wiodących krajach Europy. Tworzono spółki melioracyjne lub stowarzyszenia, które były głównym inwestorem wymienionych przedsięwzięć.

W okresie międzywojennym zmeliorowano ponad 2,5 mln ha użytków rolnych oraz wykonano scalenia użytków rolnych i leśnych na powierzchni ponad 5,4 mln ha, należących do prawie 900 tys. gospodarstw położonych w 11 tys. wsi. Od 1929 roku scalano ponad 400 tys. ha rocznie do ponad 500 tys. ha w latach 1930 i 1931. Prace prowadzono na poziomie europejskim. Przykładem jest scalenie gruntów we wsi Łapsze Niżne na Spiszu Polskim. W ramach prac scaleniowych prowadzonych w latach 1937-1939 wykonano także scalenie obszaru zabudowanego wraz z wydzieleniem nowych terenów budowlanych, terenów dla inwestycji publicznych oraz obwodnicę wsi (rys. 2.) [1].

### **Lata 1944-1989 (gospodarka planowa)**

Realizacja polityki rolnej w Polsce po II wojnie światowej była związana 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,



Rys. 2. Koncepcja planistyczna i realizacyjna rozwoju obszaru zabudowanego wsi Łapsze Niżne, opracowanie własne na podstawie [1]

Fig. 2. Planning concept and realization of built-up area development in Łapsze Niżne village, author's own studies based on [1]

zwanych również ośrodkami kultury rolnej i postępu. Zasadniczym dokumentem, który stworzył podwaliny tej polityki, był dekret z 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Po jej wprowadzeniu i stabilizacji sytuacji politycznej od 1948 r. prowadzono działania na rzecz kolektywizacji i uspołecznienia ziemi.

Zlikwidowano reaktywowaną po wojnie działalność wielu przedwojennych organizacji społeczno-zawodowych i spółdzielni rolniczych, wprowadzając nowe „krzewiące socjalizm na wsi”. Zmiany, jakie wówczas nastąpiły w gospodarce, a zwłaszcza w rolnictwie ograniczyły funkcje obszarów wiejskich do wytwarzania środków żywnościowych oraz do obszaru kumulującego rezerwę siły roboczej dla nierolniczych gałęzi gospodarki zlokalizowanych 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. Od początku lat 60. służyły temu działania prowadzone 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 jedynie na celu zwiększenie produkcji roślinnej i zwierzęcej poprzez prowadzenie przedsięwzięć melioracyjnych, scaleńowych, budownictwa inwentarskiego, jak również budowę (tylko niektórych) urządzeń infrastruktury technicznej wsi, głównie elektryfikacji, oraz sieci dróg lokalnych. Podstawowymi inwestycjami, które służyły rozwojowi produkcji rolnej, były melioracje wodne. Miały one za zadanie głównie włączenie do obszarów nieużytków produkcji rolnej, poprawę stosunków wodno-powietrznych gleb za pomocą drenowań oraz ochronę terenów rolnych przed powodzią.

Równoległe do melioracji prowadzono scalenia i wymiany działek, mające poprawić rozród gruntów oraz ułatwić i zmniejszyć koszty gospodarowania rolniczego. Prace scalenieowe do końca lat 80. obejmowały 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. Scalenia gruntów były więc narzędziem powolnej koncentracji i upaństwowienia ziemi, a ich pozytywny wpływ na poprawę struktury gospodarstw indywidualnych był stosunkowo niewielki [2].

W okresie realnego socjalizmu w Polsce w latach 1944-89 polityka strukturalna obejmowała wyłącznie rozwój rolnictwa za pomocą melioracji wodnych oraz wykonywanie scaleń gruntów, które wykorzystywano do tworzenia na wsi sektora państwowego i spółdzielczego. Zaniechano tworzenia i wspierania tawarowych gospodarstw rodzinnych.

### **Lata 1990-2004 (gospodarka wolnorynkowa)**

Zmiany społeczno-polityczne, jakie dokonały się w Polsce w 1989 r., zapoczątkowały proces wdrażania mechanizmów rynkowych w miejsce nakazowo-rozdziałczego systemu zarządzania gospodarką narodową. Wolny rynek bardzo radykalnie i negatywnie zmienił sektor rolny w Polsce. W latach 1990-1991, zwanych „okresem terapii szokowej”, nastąpiła liberalizacja mechanizmów ce-

nowych (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 cen za produkty rolnicze, a tym samym obniżenie dochodów realnych ludności rolniczej na obszarze całego kraju. W 1992 roku stanowiły one zaledwie 53% dochodów z 1989 r. i były najniższe ze wszystkich pozostałych sektorów polskiej gospodarki [3]. Nastąpiła praktycznie likwidacja polityki strukturalnej, bez której niemożliwy jest rozwój obszarów wiejskich (np. dotacje do postępu biologicznego, oświaty rolniczej, inwestycji melioracyjnych i scaleń były na poziomie 5% z lat 1965-1989). Na koniec analizowanego okresu stan pogłowia bydła, produkcja mleka i innych produktów zmniejszył się o około 30% w porównaniu z 1989 r.

Pozytywnymi działaniami tego okresu, szczególnie po 1998 r., była realizacja programów przedakcesyjnych PHARE (1998-2000) i SAPARD (2000-2004) przygotowujących Polskę do wejścia do Unii Europejskiej.

#### **4. Kształtowanie i rozwój obszarów wiejskich po akcesji**

Integracja z UE wyraźnie ochroniła polską wieś i rolnictwo przed dalszym głębokim kryzysem zapoczątkowanym w 1990 r. Należy tu jednak dodać, że prowadzone pertraktacje stowarzyszeniowe dotyczące rolnictwa odbywały się, gdy produkcja rolna znajdowała się na niskim poziomie, stąd uzyskane kwoty produkcyjne i dopłaty były niewielkie, nieadekwatne do potrzeb produkcyjnych polskiego rolnictwa. Działania realizowane w 2004 r. w ramach WPR dotyczyły głównie polityki cenowo-dochodowej (dopłaty powierzchniowe, środowiskowe i inne). Przywracano działania inwestycyjne w ramach polityki strukturalnej, które były jednak (podobnie jak w latach 1960-1990) przedsięwzięciami ograniczonymi, nieskoordynowanymi, uniemożliwiającymi w pełni zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa.

Przekształcenia realizowane na obszarach wiejskich i w rolnictwie, głównie ze względu na ogromne zapóźnienie i problemy socjalne na wsi, stanowiły i stanowią zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006 oraz 2007-2013 podstawowy kierunek rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Założenia NPR były realizowane na obszarach wiejskich 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 wspierały również inne programy, wśród których najważniejszy był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Wymienione programy oraz płatności bezpośrednie zrealizowano na terenie całej Polski. Dzięki pomocy UE obszary wiejskie zyskały ponad 10 mld euro, kilkanaście razy więcej niż przed akcesją.



Wsparcie obszarów wiejskich zaplanowane na lata 2007-2013 odbywało się w ramach trzech osi priorytetowych: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawa środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich, jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz programu Leader. Alokacja środków na te przedsięwzięcia łącznie ze środkami budżetowymi wynosiła ponad 16 mld euro [4].

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 rolno-środowiskowe, zalesienia itp. Niestety są one wdrażane w ramach instytucjonalnych i organizacyjnych, w warunkach braku kompetencji instytucji administracji rządowej i samorządowej. Ramy te stanowią oprócz świadomości politycznej i społecznej zasadniczą barierę w uzyskaniu właściwego efektu tych działań, ponieważ obecnie obowiązujące przepisy wdrażania programów UE lub inaczej – instrumenty realizacji polityki strukturalnej w Polsce kreują sektoralność działania i brak koordynacji.

Realizacja wycinkowych, ograniczonych oraz nieskoordynowanych przedsięwzięć inwestycyjnych najczęściej skutkuje efektem niespójnym z innymi działaniami, a taki właśnie model postępowania jest powszechny podczas realizacji inwestycji na obszarach wiejskich w Polsce. Najlepszym przykładem są melioracje wodne i scalenia gruntów wykonywane w różnych okresach. Również infrastruktura techniczna i regulacja gruntów na terenie wiejskich jednostek osadniczych są nieskoordynowanymi rzeczowo i czasowo działaniami. W konsekwencji powstaje przestrzenie i ekonomicznie nieuzasadniony bezład. Dotyczy to głównie terenów zabudowanych, które tracą swoje walory atrakcyjnego miejsca zamieszkania i inwestowania [2, 5].

W obecnych warunkach społeczno-gospodarczych obszary wiejskie spełniają znacznie więcej różnorodnych funkcji niż do 1989 r. Stanowią one przede wszystkim przestrzeń życiową i miejsce pracy ludności rolniczej i nierolniczej oraz miejsce pozarolniczej aktywności gospodarczej, takiej jak: średni i drobny przemysł, usługi, turystyka, w tym agroturystyka, rzemiosło, sfera socjalna. Do pełnienia nowych funkcji i zadań tereny te muszą być przygotowane pod względem odpowiedniego ukształtowania infrastruktury technicznej i socjalnej, terenów komunikacyjnych, stosunków własnościowych, ochrony zasobów środowiska i tym podobnych. Polityka strukturalna państwa i narzędzia jej realizacji muszą umożliwiać zrównoważony rozwój tych funkcji, również w aspekcie przestrzennym. Aby procesy racjonalnego kształtowania tych terenów były właściwe, muszą być one także długofalowe [6, 7].

## 5. Postępowanie inwestycyjne w celu realizacji polityki strukturalnej w wybranych państwach UE

W rozwiniętych krajach Europy Zachodniej, które są obecnie partnerami Polski w poszerzonej UE, realizacja polityki rolnej w ciągu ostatnich 150 lat ulegała systematycznej zmianie. Do 1939 roku tendencje rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich były podobne jak w Polsce, ich zakres rzeczowy był jednak znacznie szerszy.

Po 1945 roku ze względu na zniszczenia wojenne działania ukierunkowano na zwiększenie produkcji roślinnej i zwierzęcej głównie poprzez wspieranie polityki strukturalnej. Szybki rozwój gospodarczy i cywilizacyjny spowodował zapotrzebowanie na siłę roboczą, natomiast niskie dochody w rolnictwie – stopniowy odpływ ludności wiejskiej do miast. Pozostawione gospodarstwa stanowiły podstawę restrukturyzacji gospodarstw większych. Przemiany te wymagały jednak przeprowadzenia wielu przedsięwzięć technicznych i organizacyjnych. W ramach polityki strukturalnej na początku lat 60. powstały nowe procesy inwestycyjne, które były podstawą nie tylko rozwoju rolnictwa, ale także ochrony środowiska i rozwoju wsi. W okresie tym tworzone zasady i podstawy oraz wcielano w życie Wspólną Politykę Rolną (WPR). W ramach polityki cenowo-dochodowej koncentrowano się na organizacji rynków rolnych oraz wprowadzaniu w życie systemu jednolitych cen na produkty rolne. Polityka strukturalna jako część polityki rolnej nie była unifikowana, lecz realizowana według standardów poszczególnych państw.

W ramach polityki strukturalnej w gminach Europy Zachodniej w jednym procesie są realizowane wszystkie inwestycje mogące mieć wpływ na polepszenie i rozwój struktur obszarów wiejskich. Ścisła koordynacja z planowaniem przestrzennym umożliwia ponadto dopasowanie tych struktur nie tylko do potrzeb lokalnych (rolnictwo, pozarolniczy rozwój gospodarczy i inne), lecz także do ponadlokalnych potrzeb, takich jak duże inwestycje infrastrukturalne czy ochrona środowiska przyrodniczego i krajobrazu. Polityka strukturalna jako część polityki rolnej dąży zatem do całościowego kształtowania obszarów wiejskich i jest ukierunkowana na ich wielofunkcyjny rozwój.

W ramach niemieckiego postępowania (*Flurbereinigung – Gestaltung – Landentwicklung*), zdefiniowanego jako część zagospodarowania przestrzennego, integrującego strategiczne planowanie rozwoju z planowaniem, przygotowaniem i przeprowadzaniem wszystkich inwestycji służących rozwojowi obszarów wiejskich, w jednym procesie inwestycyjnym są realizowane następujące działania:

- kompleksowe planowanie rolnicze, krajobrazowe oraz odnowy wsi,
- przestrzenne i strukturalne przygotowanie danego obszaru na potrzeby rolnictwa poprzez
  - scalanie i wymianę gruntów, projektowanie i budowę dróg rolniczych oraz cieków i urządzeń melioracyjnych,

- urbanizację i kształtowanie terenów otwartych,
- nową organizację praw rzeczowych i ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości,
- przygotowanie terenów do celów budownictwa i inwestycji publicznych poprzez
  - pozyskanie gruntów dla lokalnych i ponadlokalnych inwestycji publicznych,
  - nową organizację przestrzeni na pozyskanych terenach inwestycyjnych,
- kompleksowa odnowa wsi,
- przygotowanie terenów dla urządzeń infrastrukturalnych i turystycznych,
- przygotowanie terenów do celów ochronnych i innych w ramach wymiany gruntów.

Postępowanie niemieckie jest ściśle skoordynowane z planowaniem przestrzennym. Za realizację polityki strukturalnej na obszarach wiejskich w Niemczech jest odpowiedzialna administracja ds. rozwoju wsi funkcjonująca w każdym z krajów związkowych (*Flurbereinigungsdirektion*). Administracja ta podlega związkowemu ministerstwu ds. obszarów wiejskich i rolnictwa. Jej zadaniem jest techniczne przeprowadzanie postępowań oraz koordynacja interesów publicznych. Drugim z podmiotów niemieckiego postępowania jest Stowarzyszenie Uczestników. Ma ono osobowość prawną, a jego przewodniczącym jest przedstawiciel regionalnej dyrekcji ds. rozwoju wsi, odpowiedzialny przede wszystkim za pozyskiwanie środków pomocowych dla poszczególnych inwestycji [8, 9].

Holandia ma podobny proces inwestycyjny (*Landinrichting*), uważany w Europie i na świecie za nowocześniejszy od niemieckiego, charakteryzujący się szerszym podejściem. W Holandii w ramach jednego procesu inwestycyjnego są realizowane następujące działania:

- dopasowanie przestrzennych struktur do najnowszych technicznych możliwości rolnictwa,
- przygotowanie terenów do ponadlokalnych inwestycji publicznych oraz uzbrojenie terenu do celów rolniczych i pozarolniczych,
- rozwój wiejskich jednostek osadniczych (obszary mieszkaniowe, komercyjne i przestrzeń publiczną),
- minimalizacja negatywnych wpływów wielkich aglomeracji oraz suburbanizacji poprzez nowe ukształtowanie struktur w rolniczej przestrzeni produkcyjnej,
- wkład w rozwój turystyki poprzez kształtowanie krajobrazu i elementów infrastruktury.

Dzięki precyzyjnej koordynacji polityki strukturalnej, regionalnej, gospodarczej i przestrzennej w Holandii możliwe jest włączenie do postępowania konkretnych przedsięwzięć służących rozwojowi przemysłu, uwzględniając lokalny rynek pracy oraz wkomponując te inwestycje w przestrzeń wiejską.

Postępowanie holenderskie jest równocześnie instrumentem realizacji planowania przestrzennego na obszarach wiejskich. Holandia, podobnie jak Niemcy, w celu realizacji polityki strukturalnej przyjęła rozbudowaną formę administracji państwowej (*Landeskulturamt*). Jest ona jednak bardziej scentralizowana niż w Niemczech.

## **6. Geneza braku właściwej polityki strukturalnej na obszarach wiejskich w Polsce**

Procesy zmian, jakie wystąpiły w gospodarce i rolnictwie Polski po II wojnie światowej, postawiły bardzo wąskie wymagania wobec obszarów wiejskich. Funkcje tych obszarów ograniczono do: wytwarzania środków żywnościowych, miejsca zamieszkania i pracy w rolnictwie dla ponad 60% ludności kraju oraz rezerwy siły roboczej dla nierolniczych gałęzi gospodarki skupionych poza terenami wiejskimi.

Podstawowymi inwestycjami, które służyły rozwojowi rolnictwa, były melioracje wodne. Miały one za zadanie ochronę terenów rolnych przed powodzią, włączenie do produkcji rolnej obszarów nieużytecznych (nieużytki, tereny nadmiernie uwilgotnione, w tym torfowiska) i poprawę stosunków wodno-powietrznych gleb za pomocą drenowań. W ujęciu korzyści rolniczych w wyniku uzasadnionego drenowania gruntów ornych plony wzrastały o 9-19 jednostek zbożowych, użytki zielone zaś o 15-19 jednostek zbożowych (przyrost jest porównywalny z całym plonem z 1 ha gleb najsłabszych). Charakterystyczne dla przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki strukturalnej był brak koordynacji oraz przywiązywanie zbyt małej uwagi ekologicznym funkcjom terenów wiejskich. Podnoszona w ostatnich czasach kwestia ujemnych skutków regulacji stosunków wodnych gleb nie znalazła potwierdzenia w badaniach naukowych (z wyjątkiem torfowisk).

Scalenia w większości były narzędziem koncentracji i upaństwowienia ziemi, a ich pozytywny wpływ na poprawę struktury gospodarstw indywidualnych był stosunkowo mały. Prace scaleniowe obejmowały do końca lat 80. głównie te wsie, w których była możliwość tworzenia lub powiększania sektora państwowego lub spółdzielczego. Po scaleniu działek oddanych państwu za rentę lub gospodarstw upadłych obszar scalony włączano do państwowych gospodarstw rolnych, spółdzielni produkcyjnych lub kółek rolniczych.

## **7. Potrzeby działań w celu kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce**

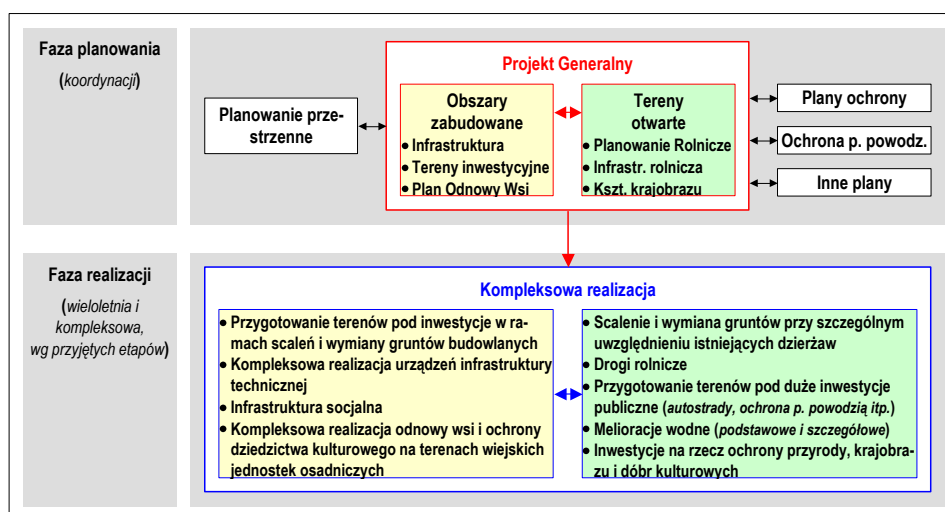
W Polsce konieczne jest wprowadzenie podobnego jak w krajach UE procesu inwestycyjnego, nastawionego jednak ściśle na rozwiązanie polskich problemów. Daleko zaawansowana metodyka takiego postępowania została stwo-

rzona we współpracy z Politechniką Federalną w Zurychu (ETH Zürich) w latach 1986-1990 oraz doprecyzowana w latach 1995-2002 pod kątem przewidywanej akcesji Polski do UE. Metodyka ta opiera się na doświadczeniach Szwajcarii, Holandii i Niemiec oraz pracach studialnych prowadzonych w Polsce od 1984 r. [5, 8]. Stworzony proces inwestycyjny o roboczej nazwie „Postępowanie dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” jest osadzony w systemie prawnym i finansowym Polski oraz UE.

Jak powszechnie wiadomo, aby rozwój obszarów wiejskich był zrównoważony, musi być wielofunkcyjny 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 były uwzględniane w fazie programowania działań na obszarze danego sołectwa – gminy. Daje to podstawę do koordynacji oraz wykorzystania synergii. Fazę tę proponuje się nazwać fazą projektu generalnego. Schemat nowego „Postępowania dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” oraz jego stosunek do wybranych opracowań planistycznych przedstawiono na rys. 3. Projekt generalny powinien ujmować rzeczowy zakres niezbędnych przedsięwzięć inwestycyjnych, czasowy plan ich realizacji oraz źródła finansowania.



Rys. 3. Schemat nowego „Postępowania dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” oraz jego stosunek do wybranych opracowań planistycznych, na podstawie [5]

Fig. 3. Scheme of new „Procedure for shaping and development of rural areas” and its attitude to selected planning studies, based on [5]

Nowy proces inwestycyjny musi być ściśle skoordynowany z miejscowym planowaniem przestrzennym, ponieważ w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) są wyznaczane funkcje terenu. Dokumenty te powinny więc znajdować się na obszarach wiejskich zgodnie z ustaleniami projektu generalnego. Jeśli dany obszar jest objęty prawomocnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustalenia projektu generalnego muszą stanowić część lokalnego prawa.

W fazie realizacji nowego procesu inwestycyjnego zamierzone przedsięwzięcia inwestycyjne są realizowane w jednym czasowo, merytorycznie i organizacyjnie skoordynowanym procesie, według kolejności określonej w planie generalnym, a poszczególne inwestycje – w ściśle określonych etapach zależnych m.in. od procedur obowiązujących przy pozyskiwaniu środków pomocowych UE [5, 10-13].

## **8. Wojewódzkie urzędy ds. kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich**

Realizacja polityki rolnej jest zadaniem rządowym. Ramy instytucjonalne nowego procesu inwestycyjnego powinien stanowić samorząd województwa. W kompetencji samorządu znajduje się polityka strukturalna (jako zadanie rządowe i część polityki rolnej) dotycząca rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz polityka regionalna. Urzędowi marszałkowskiemu są podległe zarówno wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych (WZMiUW), jak i wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych (WBGiTR).

Działalność WZMiUW oraz WBGiTR powinna być ściśle skoordynowana. Jedną z możliwości wzmocnienia tej koordynacji jest powołanie wspólnego urzędu, w skład którego weszłyby władze obu instytucji. Istnieje także możliwość powołania takiego urzędu, ale tylko opierając się na WBGiTR. Urząd ten powinien podlegać pod odpowiedni merytorycznie Departament Urzędu Marszałkowskiego.

Wojewódzkie urzędy ds. kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich (KiROW) 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 [2].

W przypadku województw, w których WBGiTR zostały zlikwidowane, powinny być powołane (na bazie istniejących WZMiUW) nowe jednostki, tj. urzędy ds. kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich, skupiające również specjalistów z zakresu prac urządzeniowo-rolnych (scaleniowych). Nowe urzędy powinny być podległe odpowiedniemu merytorycznie Departamentowi Urzędu Marszałkowskiego.

Analogicznie do przedstawionych przykładów z UE każdą gminą i sołectwem w czasie prowadzonych prac inwestycyjnych powinien opiekować się właściwy terytorialnie urząd wojewódzki i wyznaczony z niej pracownik. Jego głównym zadaniem byłby nadzór nad przebiegiem realizacji projektu generalnego według założonych etapów oraz odpowiednio wczesne przygotowanie i składanie wniosków o uzyskanie środków UE. Nadzorowałby on również realizację interesów publicznych w postępowaniu.

## 9. Podsumowanie

Wprowadzenie nowego procesu inwestycyjnego i utworzenie wojewódzkich urzędów ds. kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich oraz prywatnych i/lub komunalnych przedsiębiorstw wykonawczych, włączając zaplecze materiałowo-techniczne (żwirownie, prefabrykaty, transport itp.), spowodowałoby powstanie docelowo ok. 300 tys. nowych miejsc pracy (szacunek porównawczy z administracją niemiecką). Większość z zatrudnionych byłaby rekrutowana z obszarów wiejskich.

W 1995 roku na Akademii Rolniczej w Krakowie opracowano wstępny projekt nowej ustawy o kształtowaniu i rozwoju obszarów wiejskich. W zamyśle autorów ustawa ta, oprócz realizacji polityki strukturalnej na terenach użytkowanych rolniczo, zapewniłaby skoordynowany rozwój obszarów zabudowanych i stanowiłaby ważne uzupełnienie ustaw: o zagospodarowaniu przestrzennym i ochronie środowiska. Ustawa ta z przyczyn zmian personalnych w ówczesnym Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie została wprowadzona w życie. Ważne jest również to, że wydziały inżynierii środowiska politechnik i uczelni rolniczych w Polsce są w pełni przygotowane do kształcenia wysoko kwalifikowanych kadr, zajmujących się nowoczesnym kształtowaniem i rozwojem obszarów wiejskich w Polsce i Europie.

Najbardziej oczekiwanym pozytywnym efektem będzie jednak możliwie pełna absorpcja środków pomocowych UE i ich właściwe wykorzystanie. Tylko możliwie pełne wykorzystanie tych środków może spowodować założony efekt w postaci szybkiego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce (infrastruktura techniczna, atrakcyjne tereny inwestycyjne, nowe miejsca pracy, nowe inwestycje rolnicze itd.). Nie można również pominąć ważnej roli, jaką w rozwoju konkurencyjności rolnictwa polskiego odegrają odpowiednie struktury rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Można zaryzykować stwierdzenie, że wprowadzenie w życie „Postępowania dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” byłoby po reformie samorządowej i stabilizacji wzrostu rozwoju gospodarczego „trzecim kołem zamachowym rozwoju Polski”. Jego powszechne wprowadzenie 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.

Wpływie to także na dowartościowanie wsi i środowisk lokalnych zarówno z zewnątrz (postrzeganie wsi), jak i „od środka” (poczucie więzi i dumy ze swojej małej ojczyzny). Przede wszystkim jednak przyczyni się do rozwoju wsi, co się już dokonało w krajach będących partnerami Polski w UE.

## Literatura

- [1] Odlanicki-Poczobut M.: Zagadnienia scalenia rolnego w planowaniu regionalnym. Roczniki Ziemi Górskich, Nowy Sącz 1939, s. 165-171.
- [2] Pijanowski Z.: Rozwój obszarów wiejskich w Polsce a dyscyplina naukowa „kształtowanie środowiska”. Przegląd Naukowy Inżynieria i Kształtowanie Środowiska, R. XV, z. 2(34), 2006, s. 5-18.
- [3] Kożuch A., Kożuch B., Kutkowska B.: Polska polityka rolna u progu XXI wieku. Nauka-Edukacja, Warszawa 2000, s. 1-174.
- [4] Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa. Warszawa 1999, s. 43.
- [5] Pijanowski J.M.: Gestaltungsverfahren. Entwicklung eines Verfahrens zur koordinierten Gestaltung räumlicher Strukturen im ländlichen Raum Polens unter Ausnutzung des systemtheoretischen Ansatzes. Doktorat, Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETH Zürich 2006, s. 233.
- [6] Kołodziejcki J.: Założenia koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – POLSKA 2000 PLU. Sympozjum naukowe „Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich”. SGGW, Warszawa 1995, s. 9-44.
- [7] Bański J. i in.: Ocena wpływu instrumentów polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej na rozwój społeczny i gospodarczy obszarów wiejskich w województwie małopolskim. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa 2009, s. 1-23.
- [8] Flury U.: Landumlegung, Infrastrukturverbesserung und Bodenordnung. Raumplanung, Strukturverbesserung und Bodenordnung, ETH Zürich, Institut für Kulturtechnik.
- [9] Schönn H.: Tendenzen künftiger Landbewirtschaftung aus der Sicht des „technischen Fortschritts”. Arbeitsmaterialien des Zentralinstituts für Raumplanung und Umweltforschung der TU München. Heft 6, 1996, s. 7-21.
- [10] Pijanowski Z.: Rozwój obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie polityki rolnej. Postępy Nauk Rolniczych, PAN, z. 1, 2011, s. 11-24.
- [11] Landeskulturamt..., Ländliche Neugestaltung in den Niederlanden. Ministerstwo Rolnictwa, Zasobów Naturalnych i Rybołówstwa, Amsterdam 1999.
- [12] Parlament Europejski: Sprawozdanie w sprawie sytuacji i perspektyw rolnictwa na obszarach górskich (2008/2066 INI). Komisja Rozwoju Rolnictwa i Rozwoju Wsi. A6-0327/2008, Bruksela 2008, s. 1-26.
- [13] Woś A.: Nowy wymiar uwarunkowań polskiego rolnictwa. Wieś i Rolnictwo, nr 3, 2001, s. 28-40.



## SHAPING AND DEVELOPMENT OF RURAL AREAS IN TERMS OF ENVIRONMENTAL ENGINEERING

### Summary

In recent years rural areas have been and still are undergoing serious structural and spatial changes. Considering the natural environment resources and the state of rural and agriculture development, there are still great needs for protection and sustainable development of these areas. An analysis and assessment of the state of agriculture and rural development in 1918-2013 in Poland were conducted in the paper in terms of realization of structural (investment) policy, as a part of agricultural policy, defined by the end of the 20<sup>th</sup> century as a part of the State economic policy addressing general principles which the State should apply while granting assistance for rural areas and agriculture". Today the structural policy is composed of price and income policy, social and structural policy. Conducted analysis provided a basis for determining the range and kind of accomplished enterprises, their influence on the development of agriculture and rural areas, and presentation of the importance of "environmental engineering" scientific discipline for rural development. Integration with the European Union apparently protected Polish rural areas and agriculture from deep crisis initiated in 1990. Obtained production quotas and direct payments, due to a low production level during the pre-accession period, were inadequate for production potential of Polish agriculture. However, adopted EU agricultural policy, although favourable from Polish perspective, did not fully satisfy our needs concerning agriculture and rural development, particularly in the area of structural policy. The paper presents also methods of investment procedures for realization of structural policy in selected countries of the Western Europe. Genesis of the lack of appropriate structural policy in rural areas in Poland was presented, as well as procedures and organizational needs in order to create a new investment process of shaping and multifunctional sustainable development of these areas, but also the importance of "environmental engineering" scientific discipline for the realization of these endeavours.

**Keywords:** environment, rural area, agriculture, structural policy, sustainable development, environmental engineering

*Przesłano do redakcji: 05.03.2014 r.*

*Przyjęto do druku: 02.06.2014 r.*

DOI:10.7862/rb.2014.13