
ARTYKUŁY

ANDRZEJ PIOTR WIATRAK
Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie
w Brwinowie

POLITYKA WIEJSKA - CELE, ZADANIA I SPOSOBY JEJ REALIZACJI

poada 3. *poada 5*

1. Obszary wiejskie - pojęcie i części składowe

Wieś, która stanowi historycznie wykształconą jednostkę osadniczą, związaną głównie z funkcją pozyskiwania żywności, w wyniku uprzemysłowienia i urbanizacji przekształciła się w jednostkę wielofunkcyjną. Poziom swego ogólnego zagospodarowania zawdzięcza wielu czynnikom, które oddziałując z mniejszym lub większym natężeniem w poszczególnych okresach i regionach, znacznie różnicowały poziom zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich.

Pojęcie *obszary wiejskie* jest szersze niż wieś, aczkolwiek często jest z nią utożsamiane lub też zawężane do rolnictwa. Jeśli za obszary wiejskie przyjąć wszystkie obszary poza miastami, tzn. około 93% powierzchni Polski, to są nimi:

- tereny ^{*bud. 2*} zabudowane,
- tereny rolne (grunty orne, łąki, pastwiska i sady),
- lasy,
- wody (w tym rybołówstwo śródlądowe),
- nieużytki.

Funkcjonalny podział obszarów wiejskich jest nieco inny i pozwala wyodrębnić:

1. osadnictwo związane z obszarami wiejskimi (wsie oraz małe miasta funkcjonalnie powiązane ze swoim wiejskim zapleczem),
2. tereny rolne związane z użytkowaniem i uprawianiem ziemi rolniczej,
3. tereny ^{*poada 1*} wiejskie zajęte przez inną działalność produkcyjną i usługową (przemysł, rzemiosło itp.),

poada 6

4. tereny parków krajobrazowych, rezerwatów i uzdrowiskowe,
5. tereny rekreacyjne,
6. pozostałe tereny wiejskie, tj. komunikacyjne, magazynowe, składowe itp. oraz nieużytki.

Z przedstawionych klasyfikacji obszarów wiejskich wynika, że mogą one spełniać różne funkcje, a ich odpowiednie wykorzystanie pozwoli lepiej zagospodarować te tereny i stworzyć warunki do uzyskiwania dochodów z różnych źródeł. Analizując więc obszary wiejskie należy uwzględnić różne aspekty ich przestrzennego zagospodarowania i wykorzystania, a wraz z tym zróżnicowania oddziaływania na rozwój tych obszarów.

2. Cele i zadania polityki wiejskiej

Wieś współczesna staje się - o czym była już mowa - w coraz większym stopniu jednostką wielofunkcyjną, wymagającą rozwoju specyficznych dla rolnictwa elementów infrastruktury (melioracje szczegółowe, elewatory, punkty skupu płodów rolnych, bazy napraw sprzętu rolniczego itp.) oraz zewnętrzne (przemysł, budownictwo nierolnicze, rekreacja, miejsce pracy i życia ludzi utrzymujących się z pracy poza rolnictwem itp.). W *wielofunkcyjnym rozwoju wsi*, a zwłaszcza w rozwoju przemysłu rolno-spożywczego i infrastruktury obszarów wiejskich widzę największe możliwości zdynamizowania produkcji rolniczej, a przez to rozwoju obszarów wiejskich oraz poprawy warunków pracy i życia na wsi.

Rolnictwo, przemysł rolno-spożywczy i infrastruktura obszarów wiejskich są - w moim przekonaniu - podstawowymi dziedzinami określającymi rozwój obszarów wiejskich, przy czym w niektórych jednostkach przestrzennych - w zależności od miejscowych warunków - wzrastać może znaczenie innej działalności gospodarczej, a zwłaszcza rekreacji i turystyki oraz przemysłu opartego na surowcach minieranych (np. wytwarzanie materiałów budowlanych) lub też na surowcach pochodzących z gospodarki leśnej, a także przemysłu wytwarzającego mniej skomplikowane środki produkcji dla gospodarki żywnościowej oraz części zamienne. Inne dziedziny działalności gospodarczej powinny być rozwiązane w zależności od potrzeb regionu, potrzeb wynikających z możliwości kooperacji z zakładami usytuowanymi w pobliskich miastach⁽¹⁾.

(1) Por. M. Adamowicz, A.P. Wiatrak: Zmiany strukturalne w procesie modernizacji wsi i rolnictwa „Zmiany społeczno-ekonomiczne w procesie modernizacji wsi i rolnictwa”. IRWiR PAN, Warszawa 1991, s. 160-165, W. Stola: Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich. Próba metodyczna. Ossolineum, Wrocław 1987 i W. Stola: Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich. IGIzP PAN, Warszawa 1993, seria: Dokumentacja Gospodarcza”, z.3.

Przedstawione uwarunkowania wielokierunkowego rozwoju obszarów wiejskich wskazują, że rozwiązywanie problematyki rozwoju rolnictwa powinno być powiązane z rozwojem działalności produkcyjnej poza rolnictwem, działalności usługowej itp. na wsi, a polityka rolna z polityką wiejską⁽²⁾, która do tej pory w Polsce jeszcze się nie rozwinęła.

Ustalając cele i zadania polityki wiejskiej należy uwzględnić, że działalność gospodarcza na obszarach wiejskich związana jest głównie z przestrzenią (jak gospodarka rolnicza, gospodarka leśna, turystyka, tereny rekreacyjne itp.), której poziom zagospodarowania jest przestrzennie zróżnicowany. U podstaw tego zróżnicowania leżą różne grupy czynników. Najważniejsze z nich są następujące:

- zróżnicowanie przestrzenne warunków klimatycznych, rzeźby i ukształtowania terenów oraz jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej,
- przestrzenne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów (województw), a zwłaszcza przemysłu i infrastruktury,
- drogi rozwoju obszarów wiejskich (ze szczególnym uwzględnieniem dróg rozwoju rolnictwa) w różnych regionach kraju.

Związywanie działalności gospodarczej obszarów wiejskich z przestrzenią, jak też regionalne zróżnicowanie tych obszarów powoduje, że polityka wiejska ma charakter polityki przestrzennej i jest podporządkowana jej zasadom i instrumentom realizacji.

Polityka przestrzenna obejmuje całokształt działalności w trzech sferach: *gospodarczej, społecznej i ekologicznej*, które powinny być ze sobą wzajemnie powiązane, nie powodując zakłóceń w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i danej jednostki przestrzennej. Oznacza to, że w gestii polityki przestrzennej znajduje się zapewnienie ładu przestrzennego i harmonii układów przestrzennych poprzez racjonalne wykorzystanie przestrzeni, jej zagospodarowania i zasobów czynników wytwórczych oraz dostosowanie do nich nowych inwestycji i nakładów. Podstawowym zadaniem tej polityki jest więc ustalenie celów, sposobów i środków kształtowania zagospodarowania przestrzeni i racjonalnego jej użytkowania⁽³⁾. Ogólnym przy tym celem polityki przestrzennej „jest zaspokojenie potrzeb społeczeństwa, lecz tylko w takiej mierze, w jakiej zależy to od

(2) Por. M. Drabenstott, M. Henry and L. Gibson: The Rural Economic Policy Choice. „*Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, January 1987.

(3) Zob. R. Domański: Zasady polityki przestrzennej - nowy kierunek badań (w:) *Zasady polityki przestrzennej*. PWN, Warszawa 1989, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 143, s. 6, J. Goryński: Polityka przestrzenna. PWE, Warszawa 1982, s. 11 oraz K. Secomski: Teoria regionalnego rozwoju i planowania. PWE, Warszawa 1987, s. 27.

struktur przestrzennych i relacji między jej elementami”⁽⁴⁾. Podkreślić przy tym należy, że polityka przestrzenna państwa ma charakter nadrzędny w stosunku do pozostałych przestrzennych polityk działań i gałęzi. Oznacza to, że przestrzenna polityka wiejska powinna być zgodna z zasadami ogólnej polityki przestrzennej i sprzyjać osiągnięciu jej celów. Z drugiej strony ogólna polityka przestrzenna powinna być korygowana, jeśli powodowałaby degradację środowiska przyrodniczego i regres obszarów wiejskich.

Treścią przestrzennej polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich powinny być sposoby i środki prowadzące do:

- racjonalnego wykorzystania zasobów czynników wytwórczych w układach przestrzennych i dostosowania do nich rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej;
- zapobiegania ekstensyfikacji obszarów wiejskich (w tym i regresu w województwach, w których proces ten występuje);
- ochrony środowiska przyrodniczego oraz rozważnego gospodarowania ziemią użytkowaną przez rolnictwo i leśnictwo, jak też ziemi przeznaczanej na te cele;
- dostosowania struktury prowadzonej działalności do potencjału przyrodniczego;
- rozwijania technicznej, ekonomicznej i społecznej infrastruktury obszarów wiejskich sprzyjającej poprawie warunków pracy i życia mieszkańców wsi;
- zapobiegania pogarszania warunków życia ludności wiejskiej, a w miarę możliwości dążenie również do ich poprawy oraz do wyrównywania różnic między ludnością wiejską i miejską.

Przedstawione cele przestrzennej polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich dotyczą całego kraju, przy czym w poszczególnych regionach - ze względu na środowisko naturalne i ich dotychczasowy rozwój - potrzeba ich realizacji jest różnorodna. W związku z tym celowe byłoby wyodrębnienie różnych regionów, w których podobne byłyby zarówno cele polityki wiejskiej, jak i środki jej realizacji. Wydaje się, że można wyodrębnić siedem rodzajów regionów ze względu na celowość przestrzennego zróżnicowania polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich:

I. Regiony rolnicze, w których ponad połowę ludności wiejskiej zawodowo czynnej pracuje w rolnictwie, natomiast w żadnej pozostałej działalności odsetek zatrudnionych (osobno biorąc) nie przekracza 10%. Wśród regionów rolniczych

(4) B. Malisz: *Gospodarka i polityka przestrzenna* (w:) „*Planowanie przestrzenne*”. PWE, Warszawa 1985, s. 72.

można wyodrębnić dwa podregiony: *rolnictwa podupadającego* (charakteryzuje się niskimi, a nawet zmniejszającymi wynikami produkcyjno-ekonomicznymi) i *rolnictwa rozwijającego się* (charakteryzującego się dobrymi wynikami produkcyjno-ekonomicznymi, kształtującymi się na poziomie przeciętnym oraz wyższym od przeciętnego);

II. Regiony turystyczne, w których co najmniej 25% ludności wiejskiej zawodowo czynnej na wsi pracuje w turystyce, rekreacji itp.;

III. Regiony przemysłowe, w których co najmniej 25% ludności wiejskiej zawodowo czynnej na wsi pracuje w przemyśle;

IV. Regiony usługowe, w których co najmniej 25% ludności wiejskiej zawodowo czynnej na wsi pracuje w usługach;

V. Regiony o działalności wielokierunkowej, w których osoby pracujące w rolnictwie stanowią poniżej 50% ludności zawodowo czynnej na wsi, ale jednocześnie nie ma jasno zarysowanej specjalizacji w pozostałych dziedzinach działalności gospodarczej;

VI. Regiony sypialnie miast, w których ponad 50% ludności zawodowo czynnej pracuje w miastach (w innych układach osadniczych, a mieszka na wsi);

VII. Regiony specjalne, w których co najmniej 25% gruntów (użytków rolnych, leśnych itp.) w danej jednostce przestrzennej jest zdegradowana lub skażona.

3. Instrumenty polityki przestrzennej obszarów wiejskich

Zregionalizowanie polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich wymaga przestrzennego zróżnicowania sposobów i środków oddziaływania na działalność gospodarczą na wsi i jej mieszkańców. Najogólniej mówiąc, środki te można podzielić na pięć grup⁽⁵⁾:

1. **środki przymusu** - ustalane w aktach prawnych (zakazy, nakazy, przepisy miejscowe, plany przestrzennego zagospodarowania itp.);
2. **środki stymulujące** lub **zniechęcające** określoną działalność gospodarczą jak zróżnicowanie obciążeń podatkowych, taryf przewozowych i opłat komunalnych w zależności od prowadzonej działalności (rolniczej, pozarolniczej związanej z wytwarzaniem i zagospodarowaniem produktów rolnych itp. oraz bezpośrednia pomoc finansowa na wymienione, alterna-

(5) Zob. B. Malisz: *Gospodarka i polityka przestrzenna...*, j.w., s. 103-106 i A.P. Wiatrak: *Polityka gospodarcza państwa a rolnictwo (głos w dyskusji)*, Wyd. SGGW, Warszawa, 1991, s. 131 i następne.

tywne do rolnictwa formy działalności (jak częściowe pokrywanie wydatków inwestycyjnych, ułatwienia kredytowe, obniżenie cen gruntów i odwrotnie);

3. *środki materialnego kształtowania przestrzeni*, do których należą głównie inwestycje w zakresie infrastruktury i rozwijania działalności pozarolniczej związanej z rolnictwem;
4. *środki instytucjonalne* - związane z instytucjami działającymi na rzecz rozwoju rolnictwa (np. szkolna i pozaszkolna oświata rolnicza, doradztwo rolnicze, spółdzielczość rolnicza itp.) wraz z zapewnieniem pomocy dla ich rozwoju i działalności;
5. *środki informacyjne*.

Wszystkie z wymienionych pięciu grup środków oddziaływania mają do spełnienia określoną rolę i powinny być ze sobą powiązane, przy czym podstawą powiązania powinny być środki stymulujące lub zniechęcające do określonej działalności gospodarczej w danym województwie (regionie). Środki te opierają się na wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych, z którymi powinny być powiązane pozostałe instrumenty oddziaływania na obszary wiejskie. Działalność gospodarcza na wsi i jej funkcjonowanie w ujęciu przestrzennym powinno być oparte na systemie⁽⁶⁾, w którym:

1. środki prawne i organizacyjne tworzą warunki systemowe jej funkcjonowania i określają ramy prowadzonej działalności gospodarczej;
2. środki ekonomiczne będą stymulować realizację pożądaných społecznie rozwiązań;
3. środki materialnego kształtowania przestrzeni i informacji ułatwiać będą funkcjonowanie i rozwijanie działalności gospodarczej na wsi, zwiększać dostępność terenu, poprawiać warunki pracy i życia oraz informować o możliwościach rozwoju określonej działalności gospodarczej.

Środki stymulujące lub zniechęcające do prowadzenia określonej działalności gospodarczej to przede wszystkim - o czym była już mowa - instrumenty ekonomiczne, które mogą być przestrzennie zróżnicowane dla wywołania określonego procesu rozwoju. Wśród instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych do przestrzennego zróżnicowania polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich widzę głównie *kredyty* i *podatki*, a częściowo również *dotacje*. Wymienione instrumenty mogą być wykorzystywane w polityce przestrzennego zróżnicowania

(6) J. Kołodziejski: Planowanie jako podstawa polityki rozwoju w reformowanym systemie gospodarowania (w:) „*Zasady polityki przestrzennej*”..., j.w., s. 87.

wania obszarów wiejskich. Zasady ustalone w polityce finansowej państwa wobec wsi - jednolite dla całego kraju - mogą być zróżnicowane na określony czas w danym regionie dla realizacji wyodrębnionego działania, związanego z aktywizacją i specjalizacją regionu. Zmiany te powinny być jednym z czynników szerszego planu działania. W pierwszej kolejności powinna być ustalona *polityka i program przemian strukturalnych wsi*, a w ramach tego - polityka przemian strukturalnych rolnictwa (zmian obszaru gospodarstwa i własności ziemi, wyposażenia w środki produkcji, struktury produkcji rolniczej itp.) i wzajemnie powiązana z nią *polityka zmian infrastruktury obszarów wiejskich i ich wielofunkcyjnego rozwoju*, a dopiero potem powinny być określone i wprowadzone - w oparciu o realizowaną politykę strukturalną i społeczną - zmiany w *polityce finansowej obszarów wiejskich*.

Zmiany finansowe w wypadku stosowania *kredytów* powinny dotyczyć głównie regionów, które są słabo rozwinięte gospodarczo, działalność gospodarcza w nich podupada, warunki pracy na wsi są niezadawalające, a poziom życia jest w nich niższy niż w innych jednostkach osadniczych. W związku z tym w tych regionach powinno określić się tytuły kredytowania, zwiększenie - zgodnie z przyjętymi tytułami kredytowania - podaży kredytów na rozwój określonej działalności gospodarczej, zmniejszenie oprocentowania kredytów lub (oraz) zwiększenie okresu ich karencji i spłat, a nawet umorzenia części kredytów po uzyskaniu określonego progu działalności produkcyjnej lub usługowej. Podobnie powinny działać *podatki* na wsi, które mogłyby być zmniejszane w przypadku uruchamiania określonej działalności gospodarczej (zgodnie z planami przestrzennego zagospodarowania danych obszarów wiejskich), przy czym skala tych umorzeń powinna zależeć od stopnia przydatności rozwoju tej działalności na obszarach wiejskich i powiązania jej z pozostałymi formami wytwórczości.

Przedstawione przykłady wskazują, że instrumenty ekonomiczne mogą być wykorzystane do aktywizowania rozwoju obszarów wiejskich i w związku z tym istnieje potrzeba stworzenia korzystnych warunków ekonomicznych (np. dla rozwoju określonego rodzaju przetwórstwa rolno-spożywczego, dzięki któremu można zagospodarować istniejącą podaż produktów rolniczych lub też rozwinąć określony kierunek produkcji rolniczej). Odwrotna sytuacja występuje wówczas, gdy nie jest wskazany rozwój danej działalności (np. ze względu na ochronę środowiska przyrodniczego). W tym wypadku stawki podatków powinny być podwyższone, a uzyskanie kredytów niemożliwe.

Natomiast ceny, będące wynikiem kształtowania podaży i popytu, informować powinny o możliwościach rozwoju danego rodzaju produkcji w danych warunkach produkcyjnych i przy istniejącym zapotrzebowaniu na nią. Oznacza to, że wybór działalności przez konkretne podmioty gospodarcze powinien zależeć od warunków ekonomicznych i rynkowych, ich dotychczasowej działalności

i posiadanego majątku trwałego. W następstwie tak ustawionych instrumentów ekonomicznych struktura działalności gospodarczej dostosowałaby się do struktury opłacalności w danych warunkach produkcyjnych⁽⁷⁾.

Środki przymusowe (środki prawne) tworzą warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych i wykorzystania przestrzeni. Środki te są instrumentami bezpośredniej realizacji polityki przestrzennej i obejmują zakazy i ograniczenia ogólne obowiązujące, przepisy miejscowe i plan przestrzennego zagospodarowania. *Plan przestrzennego zagospodarowania obszarów wiejskich* obejmować powinien zapewnienie właściwej organizacji przestrzennej i jej wykorzystania na różne cele. Proces urządzania przestrzeni obejmować powinien z kolei następujące jej elementy:

- rolnicze zagospodarowanie ziemi (w tym wymianę i scalanie gruntów oraz melioracje wodne);
- zalesienie i gospodarkę leśną;
- nierolnicze zagospodarowanie gruntów (przez przemysł, usługi, rekreację itp);
- zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną, gaz, kanalizację i oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci, drogi, systemy łączności oraz ochronę środowiska przyrodniczego i krajobrazu.

Środki prawne są z jednej strony jednolite dla całego kraju (zarządzenia i ustawy dotyczące zasad tworzenia podatków, gospodarowania przestrzenią, funkcjonowania samorządów itp.), a z drugiej strony są przestrzenie zróżnicowane przy ich uszczegółowianiu w poszczególnych regionach oraz uwzględnianiu specyfiki i stopnia ich rozwoju. Podobnie jest również w odniesieniu do pozostałych instrumentów, za pomocą których realizuje się politykę przestrzenną.

Przedstawione instrumenty realizacji polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich (ośrodki prawne, środki stymulujące lub zniechęcające do prowadzenia określonej działalności gospodarczej oraz środki materialnego kształtowania przestrzeni) dotyczą przede wszystkim gospodarczej i ekologicznej sfery polityki przestrzennej. Podkreślić przy tym należy, że podstawą gospodarczej sfery polityki przestrzennej są przede wszystkim instrumenty ekonomiczne i częściowo środki materialnego kształtowania przestrzeni, natomiast środki prawne wspierają tę działalność tworząc określone ramy zachowań z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego i przestrzennego zagospodarowania. Z kolei w odniesieniu do sfery ekologicznej podstawową rolę mają środki prawne i plan przestrzennego zagospodarowania, a wspomagają ich realizację instrumenty ekonomiczne.

(7) Zob. A. Woś, J. S. Zegar: *Polityka rolna do końca XX wieku*. IERiGŻ, Warszawa 1992, s. 106 i następne.

Rozwijanie działalności gospodarczej na wsi oraz ochrona środowiska naturalnego wpływa na warunki pracy i życia mieszkańców wsi, przy czym zmiany strukturalne obszarów wiejskich - przy nieskoordynowaniu poszczególnych rodzajów działalności i niepełnym wykorzystaniu posiadanych zasobów - mogą prowadzić do zubożenia mieszkańców wsi. W związku z tym istnieje potrzeba pomocy socjalnej, która byłaby przeznaczona na przekwalifikowanie się części ludności wiejskiej (np. z likwidowanych gospodarstw rolniczych) i zapewnienia środków w okresie zmiany zawodu. Polityka socjalna wobec ludności wiejskiej powinna być powiązana z polityką ekonomiczną wobec obszarów wiejskich, ale nie mogą się one wzajemnie zastępować, powinny natomiast być komplementarne względem siebie. Aby tak jednakże było potrzebne są fundusze na pomoc socjalną.