

JANUSZ HELLER

Akademia Techniczno-Rolnicza w Bydgoszczy

REGIONALNE I LOKALNE ZRÓŻNICOWANIE POTENCJAŁU SPOŁECZNO-EKONOMICZNEGO OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

Wstęp

Regionalizacja obszarów wiejskich, a więc proces pogłębiania przestrzennych dysproporcji na wsi jest zjawiskiem obiektywnym i niezależnym od formacji ustrojowej. Jeśli zamierzamy w Polsce przejść do praktycznej fazy realizacji polityki regionalnej, to wydaje się oczywistym, że należy poznać skalę oraz rozmiary regionalnych i lokalnych różnic w potencjale społeczno-ekonomicznym tych obszarów. Poznanie tego zjawiska ma zarówno cel naukowy, jak i praktyczny. Badając tą samą metodą zróżnicowanie obszarów wiejskich w układzie regionalnym, czyli między województwami oraz w ujęciu lokalnym, a więc między powiatami, możemy zaproponować kilka wariantów postępowania dla praktycznej realizacji polityki regionalnej i lokalnej:

- można grupować regiony (województwa) w jednostki większe, ale o zbliżonych cechach i w ten sposób stworzyć trzy, cztery lub więcej dużych regionów (megaregionów), które mogłyby stanowić podmioty dla polityki regionalnej;
- znając skalę zróżnicowania można zindywidualizować politykę regionalną wobec 16 regionów;
- każdy region (województwo) może być podzielony na mniejsze jednostki, np. grupy powiatów lub pojedyncze powiaty – jako podmioty polityki lokalnej.

1. Cel, zakres oraz metodyka badań

Przedmiotem prezentowanych badań był potencjał społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich, który został opisany trzema wskaźnikami: intensywnością organizacji rolnictwa, gęstością zaludnienia oraz stopą bezrobocia. Decyzja o za-

węzeniu analizy do obszarów wiejskich została podjęta z pełną świadomością, gdyż to one właśnie stanowią ok. 93% powierzchni kraju, a różnice między nimi mają szczególne konsekwencje społeczne i ekonomiczne. Podmiotem badań było 16 województw oraz 12 celowo wybranych powiatów. Analizą objęto nie tylko wyniki wszystkich regionów jako całości, ale uwzględniono również po 4 powiaty z trzech województw (małopolskie, wielkopolskie oraz warmińsko-mazurskie). Przy czym każdorazowo po dwa z wybranych powiatów charakteryzowały się najwyższym potencjałem społeczno-ekonomicznym w swoim województwie, a dwa - najniższym. Dobierając w ten sposób obiekty do badań można było zrealizować cel główny opracowania, czyli zbadać różnice w potencjale społeczno-ekonomicznym obszarów wiejskich w układzie regionalnym (między województwami) oraz lokalnym (między skrajnymi powiatami) w trzech bardzo odmiennych województwach.

Metodyka badań pochodzi z opracowania, w którym określono rangi trzech wskaźników opisujących potencjał społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich [2]. Z badań tam zaprezentowanych wynika, że syntetyczną miarą charakteryzującą ten potencjał w formie jednej liczby jest suma proporcjonalnej odległości trzech wskaźników od najwyższych wartości uzyskiwanych przez trzy województwa. Przy czym województwo, które charakteryzowało się najwyższą intensywnością organizacji rolnictwa w kraju (wielkopolskie) uzyskało +46,8 pkt., a każde z pozostałych proporcjonalnie mniej. Za największą gęstość zaludnienia, woj. małopolskie otrzymało +26,5 pkt. Natomiast stopa bezrobocia jest wskaźnikiem opisującym ujemne cechy regionu, stąd za najwyższe bezrobocie w kraju, woj. warmińsko-mazurskie uzyskało -26,7 pkt.

O wytypowaniu trzech województw (małopolskie, wielkopolskie oraz warmińsko-mazurskie) do bardziej szczegółowych badań, czyli do analizy potencjału społeczno-ekonomicznego w 12 powiatach, zdecydował fakt uzyskania przez te właśnie regiony maksymalnych wartości pod względem intensywności organizacji rolnictwa, gęstości zaludnienia oraz stopy bezrobocia. Szczegółową punktację wszystkich województw przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Uszeregowanie województw według malejącego potencjału społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich w Polsce (w punktach)

Wyszczególnienie	Potencjał społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich ogółem (w pkt.)	W tym punktów za:		
		Intensywność	Gęstość zaludnienia	Stopę bezrobocia
1. Małopolskie	51,6	36,0	26,5	- 10,9
2. Wielkopolskie	46,3	46,8	11,2	- 11,7
3. Śląskie	45,5	29,5	26,3	- 10,3
4. Opolskie	39,0	40,3	13,5	- 14,8
5. Mazowieckie	36,9	35,7	12,1	- 10,9
6. Kujawsko-pomorskie	34,2	42,8	10,3	-18,9
7. Łódzkie	34,0	37,9	12,4	- 16,3
8. Świętokrzyskie	31,6	33,9	14,6	- 16,9
9. Podkarpackie	31,4	31,4	16,6	- 16,6
10. Lubelskie	30,9	34,5	11,2	- 14,8
11. Podlaskie	26,5	35,7	6,1	- 15,3
12. Pomorskie	25,8	32,6	9,0	- 15,8
13. Dolnośląskie	20,7	28,2	10,8	- 18,3
14. Zachodnio-pomorskie	11,3	25,7	5,4	- 19,8
15. Lubuskie	10,0	22,8	6,1	- 18,9
16. Warmińsko-mazurskie	7,1	28,2	5,6	- 26,7
Średnio w 16 województwach	30,2	33,9	12,4	- 16,1

Źródło: Bezrobocie rejestrowane w Polsce I kwartał 1999. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999 r.; Ludność według płci, województw, powiatów i gmin. Stan w dniu 30 VI 1998 r. - w podziale administracyjnym z dnia 01.01.1999 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999 r.; Polska w nowym podziale terytorialnym. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1998 r.; Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym 1999. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa 1999. Obliczenia własne.

2. Regionalne zróżnicowanie obszarów wiejskich

Czołowe lokaty pod względem walorów społeczno-ekonomicznych obszarów wiejskich zajmuje grupa czterech województw: małopolskie, wielkopolskie, śląskie oraz opolskie. Są to województwa zróżnicowane pod względem poziomu intensywności rolnictwa oraz gęstości zaludnienia, a zbliżone jedynie liczbą pun-

któw uzyskanych za stopę bezrobocia. Podobnie niejednorodna jest grupa województw od piątego (mazowieckie) do jedenastego (podlaskie). Jedyne grupa pięciu ostatnich województw jest najbardziej podobna pod względem struktury cech opisujących potencjał społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich. W grupie tej mamy do czynienia z formą wzajemnego uzupełniania się tych cech, ale o kumulacji jednoznacznie ujemnej. Wysokiej stopie bezrobocia (prawie wszędzie liczba ujemnych punktów za tę cechę jest wyższa od średniej krajowej) odpowiada niska gęstość zaludnienia oraz niższy od średniej krajowej poziom intensywności rolnictwa. Wśród pozostałych województw nie ma już tak jednoznacznie określonych zależności. Częściej występują zależności alternatywne o dominacji dodatniej (małopolskie) oraz o dominacji ujemnej (kujawsko-pomorskie).

Wskaźnik potencjału społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich obliczany jest na podstawie trzech bardzo różnych cech. Między tymi trzema cechami zachodzą bardzo różne relacje. Ich suma matematyczna, która merytorycznie w praktyce odpowiada raczej wypadkowej, sytuuje region na określonej pozycji w rankingu. W rzeczywistości regiony o zbliżonym potencjale społeczno-ekonomicznym mogą być bardzo różne pod względem struktury tych cech. Stwierdzono bowiem między nimi zależności alternatywne (dodatnie i ujemne) oraz kumulujące się – również dodatnie i ujemne. Jeśli polityka regionalna ma być skuteczna, to powinna ujawniać przyczyny i tym samym jej głównym polem oddziaływania należałoby uczynić właśnie poszczególne cechy regionu, a nie tylko ogólnie określony potencjał społeczno-ekonomiczny. Od tego zależało więc będzie czy dominującym elementem tych procesów uczyni się intensywność rolnictwa, czyli wielkość oraz kierunki produkcji, a także strukturę agrarną, czy też będą to problemy bezrobocia albo dylematy związane z wyludnianiem lub przełudnieniem na wsi.

Jako podstawę metodyczną tworzenia megaregionów proponuje się zatem przyjąć charakterystykę województw pod względem poszczególnych cech określających potencjał społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich. Stosunkowo najłatwiej jest wydzielić cztery województwa o wysokiej gęstości zaludnienia na wsi. Średnio dla 16 województw wskaźnik ten wynosił 55 osób na 1km. Pierwszy megaregion mogą więc tworzyć następujące województwa:

Małopolskie	- 118 osób na 1km;
Śląskie	- 117 osób na 1km;
Podkarpackie	- 74 osoby na 1km;
Świętokrzyskie	- 65 osób na 1km.

Wprawdzie województwo opolskie charakteryzuje się również gęstością zaludnienia powyżej Średniej krajowej (60 osób na 1km), ale z powodu wysokiej intensywności rolnictwa (trzecia pozycja w kraju) proponuje się aby ten region został zakwalifikowany do trzeciego megaregionu.

Drugi megaregion mogą tworzyć województwa o wysokiej stopie bezrobocia, ale które równocześnie nie zostały zaliczone do pierwszego oraz do proponowanego trzeciego o wysokiej intensywności. Średnio stopa bezrobocia dla 16 województw wynosiła 13,2%, a do drugiego megaregionu można zaliczyć 5 następujących województw:

Warmińsko-mazurskie	- 22,0 % bezrobocia;
Zachodnio-pomorskie	- 16,3 % bezrobocia;
Lubuskie	- 15,6 % bezrobocia;
Dolnośląskie	- 15,1 % bezrobocia;
Pomorskie	- 13,0 % bezrobocia.

Województwo pomorskie zostało zaliczone do tej grupy, bo dodatkowo charakteryzuje się bardzo niskim poziomem intensywności. W ten sposób megaregion ten tworzy bardzo jednoznacznie wydzielony obszar, w którym równocześnie występuje wysokie bezrobocie oraz niski poziom intensywności rolnictwa. Dodatkowo też wszystkie województwa tworzą grupę najsłabszych pod względem potencjału społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich i zajmują odpowiednio miejsca od 12 do 16.

Trzeci megaregion jest wydzielony na podstawie relatywnie wysokiego poziomu intensywności rolnictwa, który średnio dla 16 regionów wynosił 215,8 punktów, a należą tu następujące województwa:

Wielkopolskie	- 298,2 pkt.;
Kujawsko-pomorskie	- 272,8 pkt.;
Opolskie	- 257,1 pkt.;
Łódzkie	- 241,4 pkt.;
Mazowieckie	- 227,2 pkt.;

i dodatkowo:

Lubelskie	- 220,1 pkt.;
Podlaskie	- 227,6 pkt.;

Te dwa ostatnie województwa powinny stanowić subregion w ramach megaregionu 3, który wynika z pewnej specyfiki kresów wschodnich. W praktyce jednak powinien to być czwarty megaregion.

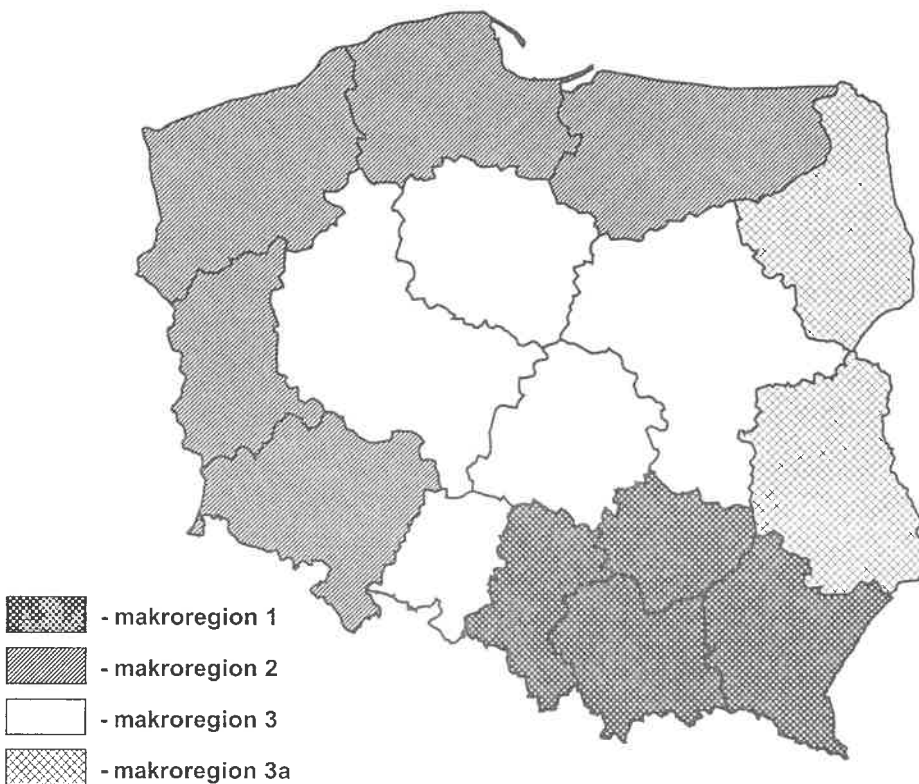
Przeciętna powierzchnia 1 gospodarstwa rolniczego jest miarą charakteryzującą przemiany historyczne i społeczno – gospodarcze jakie zachodziły w poszczególnych regionach naszego kraju. Łącząc województwa w megaregiony należało więc zakładać, że równocześnie otrzymamy bardzo zróżnicowaną strukturę agrarną. Megaregion pierwszy posiada najmniejsze gospodarstwa. Średni obszar wynosi tu 3,8 ha. Prawie czterokrotnie większe gospodarstwa występują w drugim megaregionie (średnio – 12,8 ha). Z kolei w megaregionie trzecim średni obszar wynosi 8,3 ha. Niezależnie od tego, że powierzchnia nie jest już jedyną i najważniejszą miarą wielkości gospodarstwa, to ze względu na jeszcze

bardzo tradycyjny sposób gospodarowania na wsi, jest to niewątpliwie czytelny wskaźnik charakteryzujący trzy zupełnie różne rolnictwa występujące w Polsce. Z tego też powodu problemy występujące na wsi należy rozwiązywać z uwzględnieniem tych najistotniejszych różnic regionalnych na wsi.

Zaproponowany podział Polski na różne megaregiony (mapa 1) pozwala w każdym z nich realizować regionalnie zróżnicowaną politykę rolną oraz odpowiednią politykę wobec obszarów wiejskich. Są to więc w istocie podstawy polityki regionalnej na wsi.

Mapa 1

Podział nowych województw w Polsce na megaregiony
(wg. badań własnych)



3. Lokalne dysproporcje między obszarami wiejskimi

Regionalizację obszarów wiejskich, a więc proces pogłębiania przestrzennych dysproporcji na wsi, można analizować łącząc województwa w jednostki większe obszarowo. Można też zmierzać w odwrotnym kierunku, czyli badać istniejące zróżnicowanie wewnątrz poszczególnych województw. Wykorzystując opracowaną metodę oceny potencjału społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich dokonano identycznych obliczeń dla powiatów w trzech województwach. Wybrano województwo wielkopolskie o największej liczbie punktów za intensywność gospodarowania (46,8), małopolskie o największej liczbie punktów za gęstość zaludnienia (26,5) oraz warmińsko-mazurskie za największe bezrobocie – 26,7 punktów.

Tabela 2

Wybrane powiaty o skrajnym potencjale społeczno-ekonomicznym obszarów wiejskich z trzech województw (małopolskie, wielkopolskie, warmińsko-mazurskie).

Wyszczególnienie	Potencjał społeczno-ekonomiczny ogółem obszarów wiejskich (w pkt.)	W tym punktów za:		
		Intensywność	Gęstość zaludnienia	Stopę bezrobocia
1-4 małopolskie 5-8 wielkopolskie 9-12 warmińsko-maz.				
1. Oświęcimski	75,5	39,0	48,6	- 12,1
2. Wielicki	66,2	34,3	42,5	- 10,6
3. Olkusi	39,1	29,4	24,6	- 14,9
4. Gorlicki	34,8	35,3	17,7	- 18,2
5. Gostyński	69,1	72,2	12,8	- 15,9
6. Rawicki	66,3	67,5	12,4	- 13,6
7. Czarnkowsko-Trzcianecki	24,0	35,3	5,8	- 17,1
8. Złotowski	10,4	31,4	5,0	- 26,0
9. Nowomiejski	28,1	42,1	10,8	- 24,8
10. Iławski	16,9	34,9	6,2	- 24,2
11. Olecko-Goldapski	- 5,2	26,6	4,6	- 36,4
12. Piski	- 6,6	27,3	3,2	- 37,1
Średnio w 16 województwach	30,2	33,9	12,4	- 16,1

Źródło: Obliczenia własne.

W tabeli 2 zestawiono liczby charakteryzujące łącznie 12 powiatów. Z każdego województwa wybrano jedynie po cztery powiaty, z tego dwa, które uzyskały najwyższą sumę punktów oraz dwa o najniższej liczbie punktów. Porównując dane z tabeli 1 oraz 2 widać, że dystans między skrajnymi powiatami jest znacznie większy od różnicy występującej pomiędzy województwami. W miarę jak powiększa się wielkość regionów, mamy więc do czynienia z procesem zacierania wzajemnych różnic. Równocześnie jednak powiększają się lokalne różnice wewnątrz poszczególnych regionów. Z praktycznego punktu widzenia jest to ważna konstatacja. Określa bowiem potrzebę równoległej realizacji polityki regionalnej państwa - zorientowanej na megaregiony, województwa (NUTS 2) i podregiony (NUTS 3) - oraz polityki rozwoju lokalnego, czyli skierowanej na mniejsze jednostki administracyjne – powiaty (NUTS 4) oraz gminy (NUTS 5)¹.

Podsumowanie

1. Celem strategicznym kształtowania obszarów wiejskich powinna być poprawa regionalnie i lokalnie zróżnicowanych warunków życia oraz zwiększenie konkurencyjności polskiego rolnictwa. Obydwa te cele muszą być realizowane łącznie. Tak ogólnie sformułowane postulaty wymagają jednak większego skonkretyzowania. Stąd powstają cele cząstkowe:
 - pierwszym i najważniejszym, ale cząstkowym celem gospodarczym regionalnego (ale niekoniecznie lokalnego) kształtowania obszarów wiejskich powinno być kreowanie rozwoju efektywnego rolnictwa wynikającego z istniejących warunków;
 - drugim cząstkowym celem gospodarczym należałoby uczynić ograniczanie rozmiarów bezrobocia (zarówno jawnego, jak i ukrytego) występującego na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem terenów charakteryzujących się przeludnieniem agrarnym;
 - pierwszym cząstkowym celem socjalnym jest natomiast minimalizowanie negatywnych skutków bezrobocia strukturalnego;
 - drugim cząstkowym celem socjalnym jest zahamowanie odpływu ludności ze wsi już wyludnionych oraz z tych terenów, które są w trakcie nadmiernego wyludniania się.
2. Tak sformułowane cele polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich mają swoje uzasadnienie w przeprowadzonych badaniach. Wynika z nich, że największy wpływ na potencjał społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich wywiera poziom rozwoju rolnictwa, mierzony intensywnością organizacji rolnictwa. W ujęciu procentowym udział ten wynosi prawie 25%. Pozostałe

¹ NUTS – wprowadzony w 1988 r. podział państw w UE na statystyczne jednostki terytorialne.

dwie cechy charakteryzują się zbliżonym relatywnie wpływem (po ok. 14%), z tym, że gęstość zaludnienia działa tu dodatnio, a stopa bezrobocia ujemnie. W praktyce rola tych cech zmienia się jednak i odbiega wyraźnie od tak ustalonych relacji przeciętnych. Uzależnione to jest od skali oraz proporcji występowania zjawiska w regionie. Między cechami, które opisują potencjał społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich, mogą zachodzić więc zależności alternatywne oraz wzajemnie uzupełniające się.

3. Podstawą polityki regionalnej jest wydzielenie obszarów wiejskich oraz ich klasyfikacja zgodna z potencjałem społeczno-ekonomicznym. W ujęciu regionalnym (wojewódzkim) podział ten powinien uwzględniać również możliwość łączenia ich w jednostki ponadregionalne (megaregiony). Natomiast w ujęciu lokalnym (powiatowym) podział ten powinien doprowadzić do wydzielenia trzech grup obszarów wiejskich:
 - pierwszą stanowiłyby tereny charakteryzujące się najwyższym potencjałem społeczno-ekonomicznym oraz najkorzystniej usytuowane. Na tych obszarach należałoby stosować liberalne metody polityki regionalnej, czyli minimalizujące udział państwa, a uzasadnioną koncepcją rozwoju byłaby maksymalizacja Produktu Krajowego Brutto, jako najważniejszego instrumentu umożliwiającego w konsekwencji wykorzystanie efektów wzrostu gospodarczego;
 - do drugiej grupy zostałyby zaliczone powiaty o mniejszym potencjale społeczno-ekonomicznym, ale takie, które przy zewnętrznym wsparciu finansowym byłyby zdolne realizować własne inicjatywy społeczne i gospodarcze. W tej grupie uzasadnioną metodą byłby interwencjonizm państwowy, a jako obowiązującą koncepcją należałoby uznać zrównoważone tempo rozwoju społecznego i gospodarczego jako słusznieszą drogę prowadzącą do realizacji celu nadrzędnego;
 - trzecią grupę obszarów wiejskich stanowiłyby powiaty o najniższym potencjale społeczno-gospodarczym, które można byłoby nawet uznać już za zdegradowane (upośledzone). Tutaj obowiązującą metodą byłby interwencjonizm państwowy, a uzasadnioną koncepcją rozwoju terenów wiejskich jest dominacja celów społecznych nad gospodarczymi.
4. Polityka regionalna wobec obszarów wiejskich powinna mieć kilka wymiarów:
 - pierwszym jest praktyczne wsparcie produkcyjnej części polityki rolnej i obejmuje głównie regionalną specjalizację, czyli dostosowanie kierunków produkcji rolniczej do istniejących warunków;
 - drugi wymiar ma charakter społeczno-gospodarczy i polega na aktywnym wsparciu pozarolniczej działalności produkcyjnej i usługowej, która nie tylko spełniałaby swe funkcje ekonomiczne, ale byłaby ważnym instru-

mentem społecznym w procesie przebudowy wsi w Polsce. Obok konieczności powszechnego rozwoju obszarów wiejskich w tym właśnie kierunku, istnieje szczególne zapotrzebowanie na tego rodzaju aktywność w regionach o dużym bezrobociu i znacznej gęstości zaludnienia. Praktycznym punktem odniesienia tej części polityki regionalnej powinny być województwa oraz powiaty.;

- trzeci wymiar ma głównie charakter społeczny. Realizacja jego powinna jednak łączyć w sobie elementy aktywności produkcyjnej i usługowej, zarówno w działalności rolniczej, jak i pozarolniczej, z programami specjalnego wsparcia w zakresie socjalnym, ale też ogólnospołecznym, jak powszechny dostęp do oświaty, kultury, czy ochrony zdrowia – według standardów europejskich. W tej części mieści się też bogaty zakres problemów ochrony środowiska oraz infrastruktury obszarów wiejskich.
5. Ażeby koncepcja tak rozumianej polityki regionalnej była zorganizowana w formie systemu, to całość tych przedsięwzięć powinna być zwieńczona podstawą prawną, która przewidywałaby wydzielenie odpowiedniej ilości środków finansowych, powoływałaby instytucje odpowiedzialne za realizację całego przedsięwzięcia i określałaby administracyjne procedury dla wszystkich tych działań.

LITERATURA

1. Bezrobocie rejestrowane w Polsce I kwartał 1999. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999.
2. Heller J., 2000: Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce. Studia i Monografie, z. 99. IERiGŻ, Warszawa.
3. Ludność według płci, województw, powiatów i gmin. Stan w dniu 30 VI 1998 r. - w podziale administracyjnym z dnia 01.01.1999 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999 r.
4. Polska w nowym podziale terytorialnym. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1998 r.
5. Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym 1999. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999.