

## REALIZACJA POLITYKI ROLNEJ A ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

**Zenon PIJANOWSKI**

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, Katedra Melioracji i Kształtowania Środowiska

*Słowa kluczowe: melioracje, obszar wiejski, polityka rolna, rolnictwo, rozwój zrównoważony, scalenia*

### Streszczenie

W pracy dokonano analizy i oceny stanu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce na tle Unii Europejskiej (UE) w aspekcie polityki strukturalnej, jako części polityki rolnej w okresie od 1919 do 2008 r.

Do 1939 r. w Europie i Polsce, w ramach polityki strukturalnej, przeprowadzono takie przedsięwzięcia, jak: melioracje rolne, scalenia gruntów, budownictwo wiejskie, inwentarskie i inne. Inwestycje te miały na celu rozwój rolnictwa (produkcji roślinnej i zwierzęcej) oraz pośrednio rozwój wsi. Na przykładzie wsi Łapsze Niżne przedstawiono koncepcję scalenia obszarów zabudowanych w ramach scalenia wsi, gdzie zbudowano obwodnicę wsi, wydzielono kilkadziesiąt nowych działek budowlanych, oraz obszary do realizacji celów publicznych.

W okresie realnego socjalizmu w Polsce w latach 1944–1989 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 towarowych gospodarstw rodzinnych.

Wprowadzanie w latach 1990–2004 zasad gospodarki rynkowej bez wsparcia pomocy dla sektora rolnego spowodowało drastyczne obniżenie parytetu dochodów w rolnictwie. Nastąpiła praktycznie likwidacja polityki strukturalnej, bez której niemożliwy był rozwój obszarów wiejskich.

Integracja z UE wyraźnie ochroniła polską wieś i rolnictwo przed głębokim kryzysem. Obecnie przyjęte i realizowane działania w ramach WPR dotyczą głównie polityki cenowo-dochodowej (dopłaty powierzchniowe i inne). Przywracane są działania inwestycyjne w ramach polityki strukturalnej, są to jednak, podobnie jak w latach 1960-1990, przedsięwzięcia ograniczone, nieskoordynowane, uniemożliwiające w pełni zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa.

Wykonana analiza pozwoliła określić najpilniejsze potrzeby i działania w celu kształtowania i zrównoważonego rozwoju obszarów wsi i rolnictwa w Polsce.

## WSTĘP

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce zależy będzie od dynamiki rozwoju gospodarczego oraz od stopnia wykorzystania środków pomocowych UE. Szybszy rozwój gospodarczy i napływ nowych technologii w ostatnich latach wywołały:

- w rolnictwie – proces tworzenia towarowych gospodarstw rodzinnych i redukcję zatrudnienia na jednostkę produkcji,
- w innych działach gospodarki – wprowadzenie nowych technologii, redukcję zatrudnienia oraz zwiększone zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowane kadry.

W tej sytuacji znaczna część mieszkańców wsi stanęła przed poważnym dylematem, czy orientować się na zatrudnienie w miastach, podnosząc kwalifikacje, czy na wiejski rynek pracy, obecnie w pewnym sensie nieistniejący, mało ustabilizowany. Mając na uwadze powyższe przesłanki, w programowaniu rozwoju obszarów wiejskich należy przyjąć scenariusz „wielkiej urbanizacji wsi”, zmierzający do aktywizacji pozarolniczego rynku pracy na wsi [ZIOBROWSKI 1997]. Duża część środków pomocowych UE trafiających do Polski jest przeznaczona właśnie na ten cel. UE stawia na wieś silną gospodarczo i kulturowo, będącą partnerem dla miast i ich uzupełnieniem. Wieś bogatą wartościami przyrodniczymi i zróżnicowanym krajobrazem. Wieś, w której rolnictwo stanowić będzie jeden z ważniejszych elementów gospodarki lokalnej. Analizując stan rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce do momentu wejścia do Unii Europejskiej oraz od integracji po 2004 r. i realizacji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) należy postawić kilka pytań:

Czy polska polityka rolna, prowadzona do 2004 r., odpowiadała standardom WPR?

Czy realizowana w krajach Unii Europejskiej i przyjęta przez Polskę WPR uwzględniała nasze potrzeby i stan rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich?

Czy realizowana obecnie w Polsce WPR uwzględnia w pełni zasady „zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa”?

Czy jest możliwe właściwe wdrażanie polityki strukturalnej UE na obszarach wiejskich w Polsce w ramach obecnie obowiązującego prawa (krajowego) i istniejących struktur administracji?

Postawione pytania stanowią cel niniejszego opracowania, którym jest przedstawienie – na tle praktyki wybranych krajów UE – niezbędnych działań zmierzających do wprowadzenia w życie w Polsce tej części WPR zwaną – strukturalnej, odpowiedzialnej za rozwój obszarów wiejskich. Ta dobrze zdefiniowana i skonstruowana oraz konsekwentnie realizowana polityka, będzie miała decydujący wpływ na możliwie pełną absorpcję wynegocjowanych środków pomocowych UE na rozwój obszarów wiejskich w Polsce.

## **METODA OPRACOWANIA**

Pojęcie „polityka rolna”, które pojawiło się po raz pierwszy w Europie pod koniec XIX w., zdefiniował ekonomista niemiecki Adolf Buchenberger. Podana wówczas definicja obejmowała „ogół zasad, jakimi powinno się posługiwać państwo podczas udzielania pomocy wsi i rolnictwu”. Wówczas była to głównie pomoc prawna i finansowa na prowadzenie inwestycji technicznych, służących ochronie przed siłami przyrody, powiększanie obszarów rolniczych oraz wprowadzanie postępu i poprawę organizacji pracy w rolnictwie (ochrona przed powodzią, melioracje dolin rzecznych, scalenia gruntów, mechanizacja, itp.). Ta definicja, już o szerszym zakresie wsparcia, obowiązuje do dziś we wszystkich krajach Europy, a nawet świata [KOZUCH i in. 2000]. Polityka rolna jest zatem częścią polityki gospodarczej państwa, odpowiedzialnej za rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

W ramach polityki rolnej realizuje się wiele przedsięwzięć finansowych w formie różnych dopłat do produkcji, inwestycji, szkoleń, ubezpieczeń itp. Dlatego wielu wybitnych ekonomistów rolnych definiuje i grupuje te działania operując pojęciami: polityka cenowo-dochodowa, polityka strukturalna (inwestycyjna) i polityka socjalna. Przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu polityki strukturalnej, będące częścią polityki rolnej, stanowią fundament wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa [FLURY 1995].

Podstawę niniejszego opracowania stanowi analiza i ocena wybranych dostępnych materiałów, dotyczących realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie polityki strukturalnej oraz obowiązującego prawa, obejmująca stan rozwoju obszarów wiejskich wybranych krajów Unii Europejskiej oraz stan rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie prowadzonej polityki strukturalnej w latach 1918–2008.

Analizując dotychczasowy stan i potrzeby rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w aspekcie realizacji polityki strukturalnej we wstępie postawiono ważne pytania. Próbę odpowiedzi na nie poprzedzi analiza realizacji 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 podstawę obecnej sytuacji problemowej oraz jej najważniejsze bariery [ODLANICKI-POCZOBUT 1938; PIJANOWSKI 1999; 2006]. Przedstawione zostaną również w skrócie inne modele realizacji polityki strukturalnej na obszarach wiejskich w wybranych krajach Wspólnoty [MAGEL 2000; Landesandeskulturamt 1999].

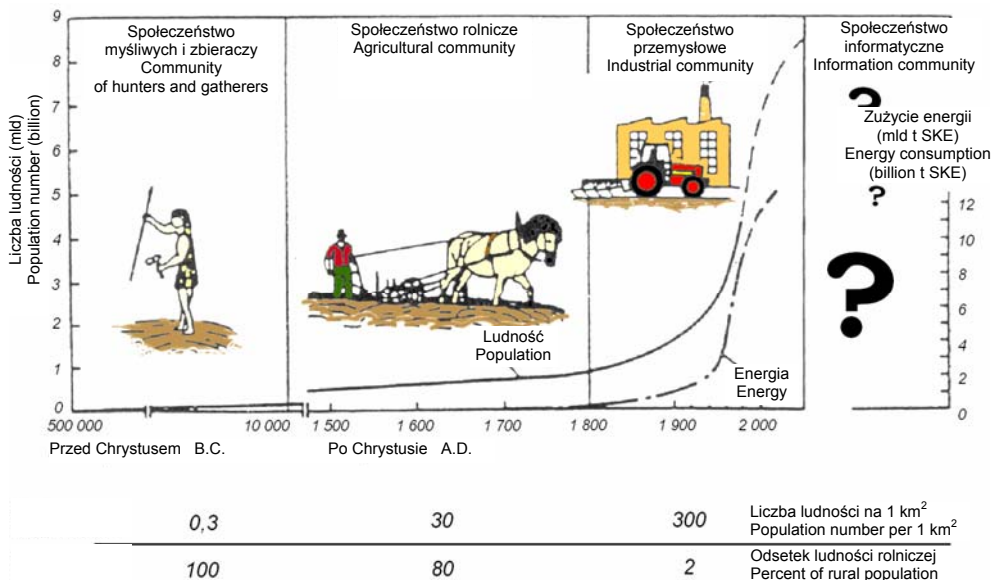
Przeprowadzona analiza będzie podstawą do przedstawienia propozycji najpilniejszych działań w Polsce na rzecz nowoczesnej polityki strukturalnej na obszarach wiejskich.

## ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE W ASPEKTCIE POLITYKI STRUKTURALNEJ

Postęp w naukach technicznych i medycznych w Europie w XIX w. (Anglia, Niemcy, Francja) i związany z tym rozwój gospodarczy, spowodował przyrost ludności, a tym samym zwiększył zapotrzebowanie na środki żywnościowe.

Wzrost produkcji żywności wiązano przede wszystkim z powiększaniem powierzchni upraw poprzez osuszanie terenów bagiennych oraz regulacje i melioracje dolin rzecznych. 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. Zaczyna się wspieranie rozwoju wsi i rolnictwa środkami publicznymi.

W tym okresie na ziemiach Polski nastąpiło uwłaszczenie stanu chłopskiego. Obszary wiejskie nabierały znaczenia. W połowie XIX w. prowadzono pierwsze techniczne przedsięwzięcia inwestycyjne w celu zwiększenia produktywności ziemi (melioracje, scalenie), wprowadzano nowe techniki i narzędzia w uprawie gleb. Powstały pierwsze dobrowolne lub organizowane spółki wodne (1842 r. – zabór pruski, 1857 r. – zabór austriacki) w celu regulacji rzek i ochrony przed powodzią oraz melioracji rolnych czy komasacji gruntów. Następował powolny, lecz systematyczny rozwój nauk rolniczych.



Rys. 1. Rozwój cywilizacyjny i społeczny na przykładzie Europy; źródło: opracowanie własne na podstawie SCHÖNNA [1996]

Fig. 1. Civilizational and social development in Europe; source: own elaboration based on SCHÖNN [1996]

Stan rozwoju cywilizacyjnego i społecznego na przykładzie Europy przedstawia rysunek 1. Na schemacie pokazano, w ujęciu czasowym, stan ludności, zapotrzebowanie na energię oraz gęstość zaludnienia na 1 km<sup>2</sup> oraz odsetek ludności utrzymującej się z rolnictwa.

## **POLITYKA ROLNA I ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W LATACH 1919-1939**

Odzyskanie w 1918 r. niepodległości przez Polskę wiązało się 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, uchwalając w Sejmie podstawowe akty prawne: ustawę o reformie rolnej (1919 r.), melioracjach (1921 r.), obejmujące znacznie większy zakres regulacji niż obecnie, oraz o 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, 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, których celem było tworzenie gospodarstw rodzinnych poprzez poprawę rozłogu działek, a tym samym zmniejszenie kosztów produkcji i zwiększenie dochodu.

Zakres przedsięwzięć oraz sposoby ich prowadzenia były podobne jak w wiodących krajach Europy. Tworzono spółki melioracyjne lub stowarzyszenia, które były głównym inwestorem.

W okresie międzywojennym zmeliorowano ponad 2,5 mln ha użytków rolnych i wykonano scalenia użytków rolnych i leśnych na powierzchni ponad 5,4 mln ha, należących do 860 tys. gospodarstw położonych w 10 tys. wsi. Średniorocznie scaleniami obejmowano ok. 270 tys. ha, a w 1931 r. scalono rekordową powierzchnię 566 tys. ha. Prace prowadzono na poziomie europejskim. Przykładem jest scalenie gruntów we wsi Łapsze Niżne na Spiszu Polskim. W ramach prowadzonych w latach 1937–1939 prac scaleniowych wykonano także scalenie obszaru zabudowanego wraz z wydzieleniem nowych terenów budowlanych oraz obwodnicę wsi (rys. 2) [ODLANICKI-POCZOBUT 1938].



## **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. Krowana 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. Na tej podstawie 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”.

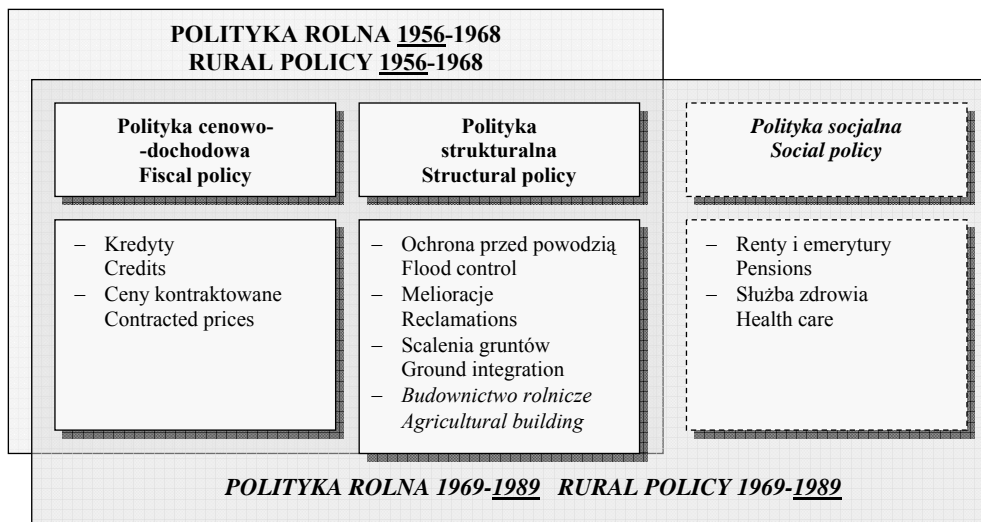
Zmiany, jakie wówczas nastąpiły w gospodarce, a zwłaszcza w rolnictwie, ograniczyły funkcje obszarów wiejskich do wytwarzania środków żywnościowych oraz do obszaru kumulującego rezerwę siły roboczej dla nierolniczych gałęzi gospodarki, zlokalizowanych poza terenami wiejskimi.

Pomimo braku zdecydowanych działań na rzecz zmiany struktur agrarnych gospodarstw rodzinnych, państwo, w miarę możliwości, wspierało inwestycje na rzecz rozwoju rolnictwa. Od początku lat 60. służyły temu działania prowadzone w ramach polityki cenowo-dochodowej i polityki strukturalnej, ukierunkowane na wyrównanie dochodów i poziomu życia ludności na wsi i w mieście.

Polityka strukturalna miała na celu zwiększenie produkcji roślinnej i zwierzęcej poprzez prowadzenie przedsięwzięć melioracyjnych, scaleniowych, 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. Ich głównymi zadaniami były: włączanie do produkcji rolniczej nieużytków i poprawa stosunków wodno-powietrznych gleb za pomocą drenowań oraz ochrona terenów rolnych przed powodzią.

Jednocześnie z melioracjami prowadzono scalenia i wymianę działek, aby poprawić rozłóg gruntów, ułatwić gospodarowanie i zmniejszyć koszty gospodarowania rolniczego. Prace scaleniowe obejmowały do końca lat 70. 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. Przedsięwzięcia te były więc narzędziem powolnej koncentracji i upaństwowienia ziemi, a ich pozytywny wpływ na poprawę struktury gospodarstw indywidualnych był stosunkowo mały [PIJANOWSKI 2006].

Na wsi wprowadzono zręby polityki socjalnej obejmującej stan chłopski (jako prywatne podmioty gospodarcze) opieką lekarską (1968 r.) oraz możliwością uzyskiwania rent i emerytur (1976 r.). Zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki rolnej państwa przedstawiono schematycznie na rysunku 3.



Rys. 3. Zakres przedsięwzięć realizowanych w ramach polityki rolnej na obszarach wiejskich w Polsce od 1956 r.; źródło: opracowanie własne

Fig. 3. The range of undertakings accomplished within the rural policy since 1956 in rural areas in Poland; source: own elaboration

Na potrzeby polityki strukturalnej, czyli na rzecz gospodarki wodnej i melioracji (które wówczas rozumiano jako odwadniające), scaleń gruntów i budownictwa rolniczego pracowało w administracji, biurach projektowych i przedsiębiorstwach ponad 400 tys. osób. Obecnie branża ta istnieje w formie szczątkowej.

### POLITYKA ROLNA PO 1989 r.

Zmiany społeczno-polityczne, jakie dokonały się w Polsce w 1989 r. zapoczątkowały proces wdrażania mechanizmów rynkowych w miejsce nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką narodową. Wolny rynek bardzo radykalnie zmienił sektor rolny w Polsce. W latach 1990–1991, zwanych okresem terapii wolnorynkowej [KOZUCH i in. 2000], nastąpiła liberalizacja mechanizmów cenowych (uwolnienie cen), połączona z całkowitym otwarciem polskiej gospodarki na konkurencję zagraniczną z równoczesną likwidacją dotacji do produktów rolno-żywnościowych.



Zmiany systemowe w latach 1990–1993 spowodowały drastyczne zmniejszenie się realnych dochodów ludności rolniczej w całym kraju. W 1992 r. stanowiły one zaledwie 53% dochodów z 1989 r. i były najmniejsze ze wszystkich pozostałych sektorów polskiej gospodarki [WOŚ 2001]. Zmniejszenie się realnych dochodów w rolnictwie było – oprócz bardzo drogiego kredytu oraz zadłużenia rolnictwa – istotną barierą modernizacji gospodarstw rolnych [KOŻUCH i in. 2000]. Zmiany ustrojowe i polityka antyinflacyjna realizowana od 1990 r. oznaczały radykalne pogorszenie i zmianę sytuacji w rolnictwie i w jego otoczeniu. Przykładem może być fakt, że dotacje do postępu biologicznego, oświaty rolniczej, inwestycji melioracyjnych i scaleń były na poziomie 5% z lat 1965–1989.

Do 1994 r. politykę rolą charakteryzowała liberalizacja mechanizmów cenowych, połączona z otwarciem polskiej gospodarki na konkurencję zagraniczną, likwidacja dotacji do produktów rolno-żywnościowych, gwałtowny spadek wsparcia producentów rolnych, a także podejmowanie doraźnych przedsięwzięć zamiast wykreowania polityki rolnej jako polityki sektorowej. Po tym okresie charakterystyczne dla polityki rolnej było nieznaczne wzmocnienie ochrony producentów rolnych przed konkurencją zagraniczną oraz tworzenie agencji rządowych, za pośrednictwem których państwo oddziaływało na sektor rolny.

Należy dodać, że środki finansowe, służące realizacji polityki rolnej pochodziły w tym okresie z budżetu państwa jedynie w 18,2%, z czego ok. 60–75% stanowiły dotacje do ubezpieczeń społecznych [KOŻUCH i in. 2000].

## **DOKUMENTY STRATEGICZNE**

Po 1989 r. opracowano wiele dokumentów strategicznych, które stanowiły podstawę do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, m.in. „Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich” (1990 r.), „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” (1999 r.). Dokument z 1999 r., wzorowany na AGENDZIE 2000 UE, uwzględniał zasady zrównoważonego rozwoju wsi, ze szczególnym naciskiem na jej pozarolnicze aspekty, w tym głównie społeczne, środowiskowe i dotyczące pozarolniczej aktywizacji gospodarczej. Dokumenty te wyznaczały kierunki działań, zmierzających do zmian strukturalnych obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce w okresie przygotowań Polski do członkostwa w UE (głównie dotyczące właściwego wykorzystania środków przedakcesyjnych UE) [DUCZKOWSKA-MAŁYSZ 1995; KOŁODZIEJSKI 1995].

Wymienione i inne dokumenty, wraz z zawartymi w nich programami, ze względu na brak środków budżetowych na ich realizację, miały bardziej znaczenie polityczne i propagandowe, niż praktyczne. Znamienne jest, że zapisy tej polityki były i są realizowane niewłaściwie, wycinkowo, a wiele segmentów „Spójnej polityki strukturalnej...” pozostaje martwymi w praktyce. Stało się tak, ponieważ równoległe z pracami nad tym dokumentem nie stworzono nowych instrumentów re-

alizacji polityki strukturalnej w Polsce, względnie nie dopasowano ustawodawstwa, dotyczącego instrumentów realizacji tej polityki (scalenia, melioracje, zagospodarowanie przestrzenne, infrastruktura) do nowych wyzwań i potrzeb. To samo dotyczy, niestety, ram instytucjonalnych (administracja rządowa i samorządowa).

### **PROGRAMY PRZEDAKCESYJNE**

Od 1990 r. realizowano kilka programów przedakcesyjnych, dotyczących rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, które miały na celu przyspieszenie i przygotowanie Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej. Były to: w latach 1990–1997 – Program PHARE, częściowo dla rolnictwa (w pierwszej fazie pomoc fachowa i programy rozwoju, później pomoc techniczna w formie szkoleń, doradztwa, organizacji i zarządzania, realizowany przez FAPA); w latach 1998–2002 – Nowa orientacja PHARE (budowa instytucji i operacyjnych programów regionalnych) oraz w latach 2000–2004 – Program SAPARD, przygotowujący akcesję Polski do UE [MRIGŻ 1999].

Były to ważne i celowe programy. Za niekorzystny należy uznać fakt, że realizowane w całym kraju programy wdrażano w warunkach braku koordynacji, jeśli chodzi o przestrzenne i ekonomiczne oddziaływanie tych inwestycji na rozwój, również w ujęciu ponadlokalnym.

Bardzo ważne jest, że wymienione programy przedakcesyjne Polska w pełni wykorzystała pod względem finansowym. Wiele lokalnych potrzeb w gminach wiejskich z pewnością zostało zaspokojonych. Trzeba jednak postawić pytanie: czy przyczyniły się one do realizacji celów publicznych w prawdziwym tego słowa znaczeniu, czy tylko do partykularnych, krótkowzrocznych lokalnych interesów politycznych?

Podsumowując ten okres należy postawić zasadnicze pytanie: czy bez stworzenia całościowych rozwiązań systemowych w zakresie kreowania i realizacji kompleksowego kształtowania rozwoju obszarów wiejskich uda się w przyszłości Polsce właściwie wykorzystać dużo większe środki unijne? Chaotyczny rozwój zabudowy, skutkujący nieuzasadnionymi kosztami infrastruktury technicznej, dysproporcje pomiędzy rozwojem sieci wodociągowej i kanalizacyjnej czy też zamieranie procesów racjonalizacji i ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej – to najważniejsze w skali kraju, negatywne efekty braku właściwej realizacji polityki strukturalnej w Polsce [PIJANOWSKI 2003].

### **POLITYKA ROLNA I ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH PO AKCESJI**

Przekształcenia na obszarach wiejskich i w rolnictwie stanowią i stanowią, zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju (NPR) na lata 2004–2006 oraz 2007–

2013, podstawowy kierunek rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, głównie z uwagi na ogromne zapóźnienie i problemy socjalne na wsi.

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, jak również płatności bezpośrednie, zrealizowano na terenie całej Polski. Dzięki pomocy UE na obszary wiejskie trafiło ponad 10 mld euro, kilkanaście razy więcej niż przed akcją.

Wsparcie obszarów wiejskich, zaplanowane na lata 2007–2013, odbywa się w ramach trzech osi priorytetowych, dotyczących: poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; poprawy środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich; jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowania gospodarki wiejskiej, a także w ramach programu Leader. Alokacja środków na te przedsięwzięcia, łącznie z środkami budżetowymi, wyniesie ponad 16 mld euro.

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, były i są one wdrażane w istniejących 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. Głównie dlatego, że obecnie obowiązujące przepisy wdrażania programów UE lub inaczej – instrumenty realizacji polityki strukturalnej w Polsce – kreują sektorowość działania i brak koordynacji.

Realizacja wycinkowych, ograniczonych oraz nieskoordynowanych przedsięwzięć inwestycyjnych skutkuje najczęściej 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 np. infrastruktura techniczna i regulacja gruntów na terenach 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 [PIJANOWSKI 2003; 2006].

W obecnych warunkach społeczno-gospodarczych obszary wiejskie spełniają o wiele więcej różnorodnych funkcji. Są między innymi przestrzenią życiową ludności nierolniczej oraz miejscem pozarolniczej aktywności gospodarczej, jak np.: drobny przemysł, rzemiosło, usługi, turystyka, w tym agroturystyka. Do pełnienia nowych funkcji i zadań obszary wiejskie muszą być odpowiednio przygotowane,

dysponować infrastrukturą techniczną, komunikacyjną i socjalną, mieć uregulowane stosunki własnościowe, zapewnioną ochronę zasobów środowiska itp. Polityka strukturalna państwa i narzędzia jej realizacji muszą umożliwić zrównoważony rozwój tych funkcji, również w aspekcie przestrzennym. Aby procesy racjonalnego kształtowania tych terenów były właściwe, muszą być także długofalowe [HOPFER 1992; PIJANOWSKI 1999].

### **POSTĘPOWANIE INWESTYCYJNE W CELU REALIZACJI POLITYKI STRUKTURALNEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH UE**

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

Po 1945 r., ze względu na zniszczenia wojenne, postawiono na zwiększenie produkcji roślinnej i zwierzęcej, głównie wspierając politykę strukturalną. Szybki rozwój gospodarczy i cywilizacyjny spowodował zapotrzebowanie na siłę roboczą, natomiast małe dochody w rolnictwie powodowały stopniowy odpływ ludności wiejskiej do miast. Pozostawione gospodarstwa stanowiły podstawę restrukturyzacji gospodarstw większych. Przemiany te wymagały jednak wielu przedsięwzięć technicznych i organizacyjnych. W ramach polityki strukturalnej, na początku lat 60., zainicjowano nowe procesy inwestycyjne, które były podstawą nie tylko do rozwoju rolnictwa, ale także ochrony środowiska i rozwoju wsi. Okres ten to tworzenie zasad i podstaw oraz wcielanie w życie Wspólnej Polityki Rolnej. Koncentrowano się wówczas, głównie w ramach polityki cenowo-dochodowej, 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 były i są realizowane w gminach Europy Zachodniej, w jednym procesie, 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 potrzeb ponadlokalnych, takich jak duże inwestycje infrastrukturalne czy ochrona środowiska przyrodniczego i krajobrazu. Polityka strukturalna dąży zatem do całościowego kształtowania obszarów wiejskich i jest ukierunkowana na ich wielofunkcyjny rozwój.

W Niemczech postępowanie inwestycyjne jest ściśle skoordynowane z planowaniem przestrzennym (Flurbereinigung – Gestaltung – Landentwicklung). Zdefiniowano je jako część zagospodarowania przestrzennego, integrującego strategicz-

ne planowanie rozwoju z planowaniem, przygotowaniem i przeprowadzaniem wszystkich inwestycji, służących rozwojowi obszarów wiejskich. W jednym procesie inwestycyjnym są realizowane liczne, związane z tym procesem działania. Dotyczą one między innymi:

- kompleksowego planowania rolniczego, krajobrazowego oraz odnowy wsi;
- przestrzennego i strukturalnego przygotowania danego obszaru do potrzeb rolnictwa, obejmującego: scalanie i wymianę gruntów, projektowanie i budowę dróg rolniczych, cieków i urządzeń melioracyjnych, urbanizację i kształtowanie terenów otwartych, nową organizację praw rzeczowych i ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości;
- przygotowania terenów na cele budownictwa i inwestycji publicznych (pozyskanie gruntów na potrzeby lokalnych i ponadlokalnych inwestycji publicznych oraz nowej organizacji przestrzeni na pozyskanych terenach inwestycyjnych);
- przygotowania terenów na cele infrastrukturalne i turystyczne, także ochronne i inne, np. w ramach wymiany gruntów.

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. Innym podmiotem 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 na poszczególne inwestycje [FLURY 1995; MAGEL 2000].

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

- dopasowanie przestrzennych struktur do najnowszych technicznych możliwości rolnictwa;
- przygotowanie terenów, przeznaczonych na ponadlokalne inwestycje publiczne oraz na cele rolnicze i pozarolnicze;
- rozwój wiejskich jednostek osadniczych (obszary mieszkaniowe, komercyjne i przestrzeń publiczną);
- minimalizacja negatywnych wpływów wielkich aglomeracji oraz suburbanizacji przez nowe ukształtowanie struktur w rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- wkład w rozwój turystyki poprzez kształtowanie krajobrazu i elementów infrastruktury.

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

Postępowanie holenderskie jest równocześnie instrumentem realizacji planowania przestrzennego na obszarach wiejskich [Landeskulturamt 1999].

Holandia, podobnie jak Niemcy, w celu realizacji polityki strukturalnej, przyjęła rozbudowaną formę administracji państwowej (Landeskulturamt). Jest ona jednak bardziej scentralizowana niż w Niemczech.

### **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 głównie ochronę terenów rolnych przed powodzą oraz 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, zaś użytków zielonych o 15–19 jednostek zbożowych (przyrost jest porównywalny z całym plonem z 1 ha gleb najłagodniejszych). Przedsięwzięcia, realizowane w ramach polityki strukturalnej, cechował brak koordynacji oraz przywiązywanie zbyt małej wagi do ekologicznych funkcji terenów wiejskich. Podnoszona ostatnio kwestia ujemnych skutków regulacji stosunków wodnych gleb nie znalazła potwierdzenia w badaniach naukowych (z wyjątkiem torfowisk).

Scalenia w większości były natomiast narzędziem koncentracji i upaństwowienia ziemi, a ich pozytywny wpływ na poprawę struktury gospodarstw indywidualnych był stosunkowo mały. Prace scaleniowe obejmowały do końca lat 70. 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.

### **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 stworzona 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. Stworzony proces inwestycyjny o roboczej nazwie „Postępowanie dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” jest osadzony w systemie prawnym i finansowym Polski oraz UE.

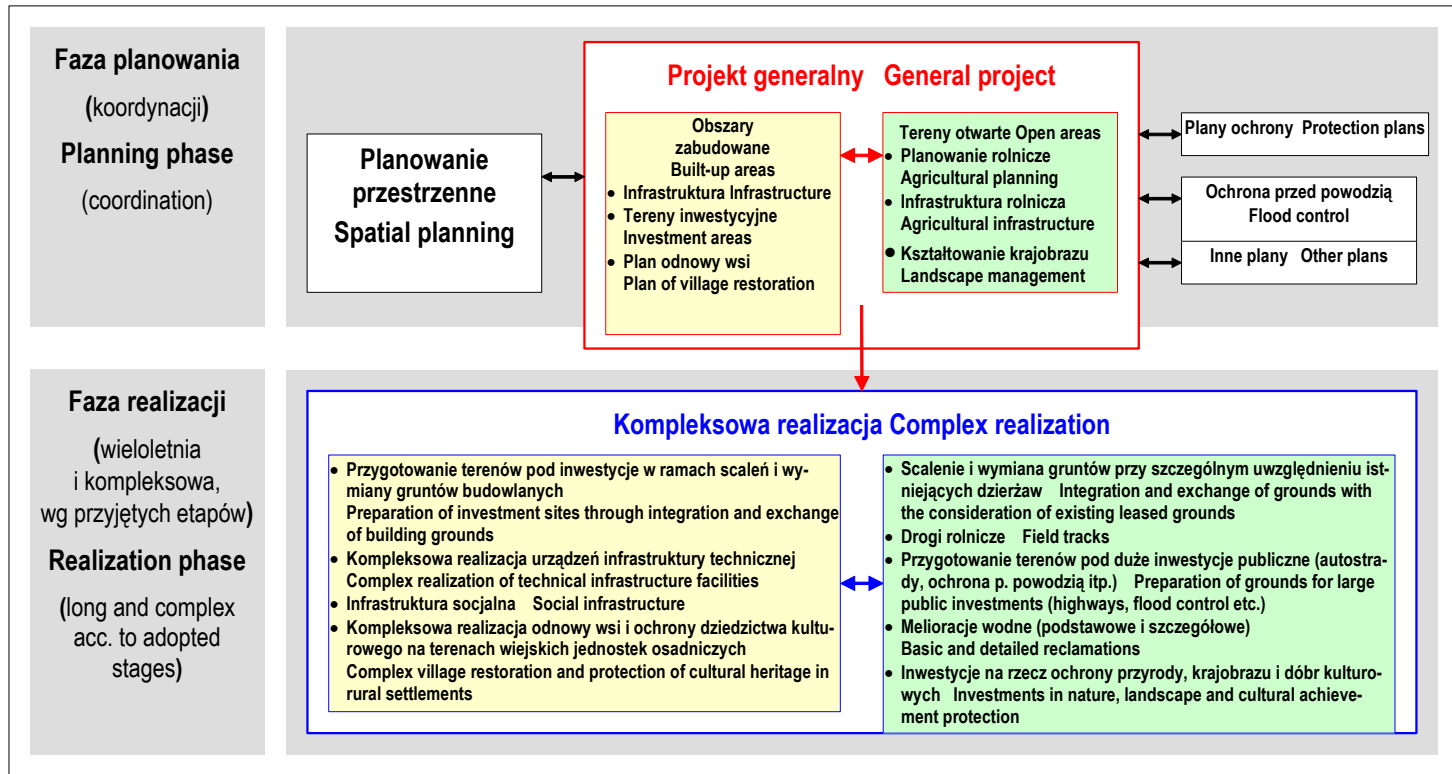
Jak powszechnie wiadomo, aby rozwój obszarów wiejskich był zrównoważony, musi być wielofunkcyjny i dotyczyć równocześnie:

- 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 rysunku 4. Projekt generalny powinien ujmować rzeczowy zakres niezbędnych przedsięwzięć inwestycyjnych, czasowy plan ich realizacji oraz źródła finansowania.

Nowy proces inwestycyjny musi być ściśle skoordynowany z miejscowym planowaniem przestrzennym. Głównie dlatego, że to w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) wyznaczane są funkcje terenu. Na obszarach wiejskich dokument ten powinien więc być zgodny z projektem generalnym. 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 podczas pozyskiwania środków pomocowych UE [PIJANOWSKI 2003; PIJANOWSKI 2006].



Rys. 4. Schemat nowego „Postępowania dla kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich” oraz jego stosunek do wybranych opracowań planistycznych; źródło: opracowanie na podstawie PIJANOWSKIEGO [2003]

Fig. 4. A scheme of new „Procedure for management and development of rural areas” and its relation to selected planning works; source: elaborated based on PIJANOWSKI [2003]



## **WOJEWÓDZKIE URZĘDY DS. KSZTAŁTOWANIA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

Realizacja polityki rolnej jest zadaniem rządowym. Ramy instytucjonalne nowego procesu inwestycyjnego powinien tworzyć samorząd województwa. W jego kompetencji znajduje się bowiem polityka strukturalna (jako zadanie rządowe i część polityki rolnej), dotycząca rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa oraz polityka regionalna. Urzędem Marszałkowskim podległe są ponadto zarówno Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urządzeń Wodnych (WZMiUW), jak i Wojewódzkie Biura Geodezji i Terenów Rolnych (WBGiTR). Należy zaznaczyć, że obecnie rola tych ostatnich jest marginalna.

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 tylko na bazie WBGiTR, podlegającego pod odpowiedni merytorycznie departament urzędu marszałkowskiego.

W województwach, w których WBGiTR zostały zlikwidowane, nowe jednostki mogłyby być powołane na bazie istniejących WZMiUW. Nowe urzędy ds. kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich, skupiałyby również specjalistów z zakresu prac urządzeniowo-rolnych (scaleniowych) i podlegały odpowiedniemu merytorycznie departamentowi urzędu marszałkowskiego.

Wojewódzkie urzędy ds. kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich pełniłyby funkcję koordynatora i wykonawcy działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Do ich kompetencji należałoby sporządzanie projektów generalnych oraz koordynacja i uczestniczenie w realizacji [PIJANOWSKI 2006].

Analogicznie do przedstawionych przykładów z UE, każdą gminą czy sołectwem powinien opiekować się właściwy terytorialnie wojewódzki urząd ds. kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich. 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.

## **PODSTAWY PRAWNE I ASPEKTY FINANSOWE**

Warunkiem powstania przedstawionych ram organizacyjnych, są odpowiednie ramy prawne. Obecnie w Polsce nie ma takiej 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”.

Ustawa ta, poza aspektami organizacyjnymi i finansowymi, powinna delegować na samorządy województw obligację uchwalania i realizacji regionalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, określających w szczególności priorytety w zakresie wykorzystania środków UE na rozwój obszarów wiejskich. Od uchwalenia takiej strategii i jej właściwej realizacji powinna być uzależniona pomoc UE, a marszałkowie województw – powinni być zobligowani do składania corocznego raportu z realizacji strategii rozwoju obszarów wiejskich Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

## PODSUMOWANIE

Wprowadzenie nowego procesu inwestycyjnego i utworzenie wojewódzkich urzędów ds. kształtowania i rozwoju obszarów wiejskich oraz prywatnych i/lub komunalnych przedsiębiorstw wykonawczych, spowodowałyby powstanie docelowo ok. 300 tys. nowych miejsc pracy (szacunek porównawczy z administracją niemiecką). Włączając w to zaplecze materiałowo-techniczne (żwirownie, prefabrykaty, transport itp.) – jeszcze więcej. Większość z zatrudnionych rekrutowałaby się z obszarów wiejskich.

W 1995 r. opracowano na Akademii Rolniczej w Krakowie 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. Jednak z powodu zmian personalnych w ówczesnym Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej nie została wprowadzona w życie. Ważny jest również fakt, że wydziały inżynierii środowiska i geodezji 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 możliwe pełne wykorzystanie tych środków może spowodować założony efekt w postaci szybkiego rozwoju obszarów wiejskich (infrastruktura techniczna, atrakcyjne tereny inwestycyjne, nowe miejsca pracy, nowe inwestycje rolnicze itd.) w Polsce. 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 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.

Wpłynie to 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 dokonało w krajach będących naszymi partnerami w UE.

## LITERATURA

- DUCKZOWSKA-MALYSZ K. 1995. Regionalne aspekty polityki rozwoju obszarów wiejskich. W: Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich. Sympozjum naukowe. Warszawa. SGH s. 145–154.
- FLURY U. 1995. Landumlegung, Infrastrukturverbesserung und Bodenordnung. Raumplanung, Strukturverbesserung und Bodenordnung. Skrypt. Zürich. Institut für Kulturtechnik ETH Zürich ss. 314.
- HOPFER A. 1992. Funkcje obszarów wiejskich z perspektywy ekorozwoju. Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych. Z. 401 s. 53–60.
- KOŁODZIEJSKI J. 1995. Założenia koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – POLSKA 2000 PLUS – Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich. Sympozjum naukowe. Warszawa. SGGW s. 9–44.
- KOZUCH A., KOZUCH B., KUTKOWSKA B., 2000. Polska polityka rolna u progu XXI wieku. Warszawa Wydaw. Nauka–Edukacja ss. 174.
- Landeskulturamt 1999. Ländliche Neugestaltung in den Niederlanden. Amsterdam ss. 37.
- MAGEL H. 2000. Dorferneuerung – Modell für Eigeninitiative und Zukunftsoffenheit. Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung. Nr. 6 s. 274–278.
- MRIĞŻ 1999. Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa. Warszawa ss. 43.
- ODLANICKI-POCZOBUT M. 1938. Zagadnienia scalenia rolnego w planowaniu regionalnym. Roczniki Ziemi Górskich. Nowy Sącz s. 165–171.
- PIJANOWSKI J.M. 2003. Gestaltungsverfahren. Entwicklung eines Verfahrens zur koordinierten Gestaltung räumlicher Strukturen im ländlichen Raum Polens unter Ausnutzung des systemtheoretischen Ansatzes”. Pr. dokt. Zürich. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung ETH ss. 233.
- PIJANOWSKI Z. 1999. Analysis and evaluation of state policy for the mountain areas in Poland (period 1950–1989 and since 1989). W: Third preparatory report of the 2<sup>nd</sup> European Mountain Convention. Seminar. Quality and rural development in the mountain regions of the CEEF. Kraków, Euromontana – Bruksela s. 25–32.
- PIJANOWSKI Z. 2006. Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – historia, teraźniejszość i potrzeby zmian. Ekoturystyka szansą rozwoju gmin. Dobczyce. Urząd Gminy i Miasta Dobczyce s. 30–49.
- SCHÖNN H. 1996. Tendenzen künftiger Landwirtschaft aus der Sicht des „technischen Fortschritts”. Arbeitsmaterialien des Zentralinstituts für Raumplanung und Umweltforschung der TU München. H. 6 s. 7–21.

- WOŚ A. 2001. Nowy wymiar uwarunkowań polskiego rolnictwa. *Wieś i Rolnictwo*. Nr 3 s. 28–40.
- ZIOBROWSKI Z. 1997. Organizacja gospodarki przestrzennej w Polsce, struktura, ewolucja systemu. Monografia. Kraków. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Rzeczypospolitej Polskiej, Ministère de L'équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej i Ambasada Francji w Polsce ss. 276.

*Zenon PIJANOWSKI*

**REALIZATION OF AGRICULTURAL POLICY  
AND DEVELOPMENT OF RURAL AREAS IN POLAND**

*Key words: agriculture, agricultural policy, land property integration reclamation, rural area, sustainable development*

**S u m m a r y**

The paper presents analyses and assessment of rural policy in Poland and in the European Union, particularly its structural aspect, in the period 1919–2008. Up to 1939, land reclamations, land property integration, rural and farm building were performed within structural policy in Europe and Poland. These investments were aimed at developing agriculture (plant and animal production) and indirectly – rural areas. Based on an example of the Łapsze Niżne village, a concept of integration of built-up land properties within the village integration was presented. A ring road was built and several dozen new building plots and public areas were marked off in the village.

In the time of real socialism in Poland (1944–1989) the structural policy involved exclusively the development of agriculture through land reclamation and ground integrations which were adopted to create state and community agricultural sector. Formation of and support for productive family farms were abandoned.

The rules of market economy introduced in the years 1990–2004 without supporting agricultural sector caused a drastic decline of incomes in agriculture. Structural policy, indispensable for further development of rural areas, was practically eliminated.

The access to the EU clearly protected Polish agriculture from a deep crisis. Now accepted and implemented activities within the CAP pertain mainly to fiscal policy (areal subsidies etc.). Investments in the structural policy are being restored but they are, as in the years 1960–1990, limited and not coordinated undertakings that prevent from fully sustainable development of agriculture and rural areas.

Performed analysis enabled to estimate the most urgent needs and activities required for sustainable development of agriculture and rural areas in Poland.

---

**Recenzenci:**

*doc. dr hab. Roman Kulikowski*  
*prof. dr hab. Stanisław Łojewski*  
*dr inż. Mieczysław Paradowski*

Praca wpłynęła do Redakcji 23.04.2009 r.