

Dynamika zmian na obszarach wiejskich

The dynamics of changes in rural areas

Stanisław Sorys

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Streszczenie. W artykule podjęto problematykę zmian społeczno-gospodarczych zachodzących na obszarach wiejskich w kontekście rozdrobnienia gospodarstw rolnych. Analizę przeprowadzono na przykładzie województwa małopolskiego. Rozdrobniona struktura gospodarstw rolnych przyczynia się do marginalizacji rolnictwa, a nawet do zaniku produkcji rolniczej, co skutkuje zmniejszaniem się liczby ludności zawodowo czynnej w rolnictwie, znajdującej czasowe lub stałe zatrudnienie w mieście lub poza granicami kraju. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 województwo małopolskie otrzymało kwotę 8,4 mln EUR z przeznaczeniem na scalanie gruntów mające stworzyć korzystniejsze warunki gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie. Celem polepszenia sytuacji ekonomicznej małopolskiej wsi podjęto program jej rewitalizacji oraz optymalnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Słowa kluczowe: rolnictwo • województwo małopolskie • scalanie gruntów • rewitalizacja wsi • polityka energetyczna

Abstract. Using the Małopolskie Voivodeship as an example, this paper describes the issues concerning socio-economic changes in rural areas in the context of farm fragmentation. Such a type of farm structure contributes to the marginalisation of agriculture, and even to the loss of agricultural production, resulting in a decrease in the number of people economically active in agriculture, who eventually find employment, temporarily or permanently, in cities or abroad. The Małopolskie Voivodeship received an amount of 8.4 million EUR, as part of the Rural Development Programme for the years 2007–2013, intended for land consolidation which aims at creating more favourable conditions for agriculture and forestry. Other initiatives conducive to improving the economic situation of the Małopolska villages include their revitalisation and the optimal use of renewable energy sources.

Key words: agriculture • Małopolskie Voivodeship • land consolidation • rural revitalisation • energy policy

Wstęp

Rozdrobnienie gospodarstw rolnych to cecha rolnictwa południowej Polski, w tym także Małopolski¹. Według danych GUS za rok 2011, przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego w regionie wynosi 2,98 ha, w tym użytki rolne zajmują powierzchnię 2,23 ha. Gospodarstwa rolne w Małopolsce mają jeszcze inną istotną cechę, a mianowicie, składają się z kilku, czasem kilkunastu, a w skrajnych przypadkach nawet kilkudziesięciu oddalonych od siebie działek. Należy dodać, że w Małopolsce istnieją niewłaściwe relacje między ziemią, pracą i kapitałem.

Przedstawione uwarunkowania – rozdrobniona struktura agrarna oraz duże zasoby pracy i małe kapitału na małopolskiej wsi – w zasadniczy sposób wpływają na ekonomiczną efektywność gospodarowania w rolnictwie, skutecznie ograniczając możliwości jego rozwoju na omawianym terenie. Takie bowiem drobne gospodarstwa rolne to mała skala produkcji, jej rozproszenie i niejednorodność asortymentu, co utrudnia sprzedaż produktów po zadowalającej cenie. Niekorzystna, rozproszona struktura gospodarstw rolnych prowadzi do marginalizacji rolnictwa, a nawet zaniku działalności rolniczej, szczególnie widocznego w południowej części województwa małopolskiego.

Opisanym zjawiskom towarzyszy proces zmniejszania się liczby ludności zawodowo czynnej w rolnictwie. Nasila się stały odpływ ludności z obszarów wiejskich położonych z dala od ośrodków miejskich, a zjawisko to jest pogłębione codzienną migracją zarobkową mieszkańców wsi.

Niewątpliwie, dla polskiej wsi istotne znaczenie miały i nadal mają środki finansowe pozyskane przez emigrantów, które w kraju „okazywały się ogromne, zwłaszcza w relacji do dochodów uzyskiwanych z rolnictwa” (Bukraba-Rylska 2007, s. 47). Efekty dodatnie z punktu widzenia emigrantów oraz ich rodzin podkreśla K. Górniak: „migracje generalnie oddziałują pozytywnie na życie poszczególnych jednostek, szczególnie pod względem finansowym i zaspokajania potrzeb materialnych” (Górniak 2007, s. 78). Innym korzystnym aspektem migracji jest zapewnienie względnej stabilności ekonomicznej gospodarstwa dzięki dodatkowym dochodom oraz zmniejszenie skali ryzyka związanego np. z klęską nieurodzaju lub chorobami roślin i zwierząt (Kaczmarczyk 2005, s. 78). Jak konkluduje M. Wieruszewska, migracje zarobkowe mają też konsekwencje społeczne na poziomie jednostki, rodziny i najbliższego otoczenia. Obowiązki osoby wyjeżdżającej muszą zostać przejęte przez członków rodziny pozostających w gospodarstwie, co może skutkować zbyt dużym obciążeniem fizycznym i psychicznym tych osób. Rozłąka powoduje konflikty, a niejednokrotnie prowadzi do rozpadu małżeństw. W następstwie takiej sytuacji pogarszają się wzajemne stosunki międzysąsiedzkie, co zaburza poprawne współżycie społeczne mieszkańców wsi (Wieruszewska 2007, s. 258).

Największe ubytki ludności notuje się w gminach monofunkcyjnych – zwykle są to gminy rolnicze. Chociaż obszary wiejskie w województwie małopolskim na tle innych części kraju mają korzystną strukturę ludnościową (należą do stosunkowo młodych demograficznie), to poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych właścicieli gospodarstw jest jednym z najniższych w kraju. Jak podkreśla A. Rosner, tak zwane

¹ Nazwa „Małopolska” w opracowaniu odnosi się do województwa małopolskiego.

obszary problemowe, do których należą także niektóre tereny wiejskie Małopolski, budzą dziś zainteresowanie badaczy, gdyż bez znajomości przyczyn powstania ich problemów nie sposób prowadzić skutecznych działań, aby obszary te wyprowadzić z regresu (Rosner 2002, s. 62).

Interesujące jest porównanie gmin najlepiej rozwiniętych gospodarczo z gminami krańcowo opóźnionymi w rozwoju. A. Rosner podaje, jakie kryteria i miary należałoby zastosować, aby można było porównać gminne organizmy tak bardzo różniące się pod względem stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego (*ibid.*, s. 72). Na pierwszym etapie należy ustalić, co to jest gmina problemowa. Jako podstawowe kryteria przyjmuje się strukturę gospodarczą gminy, stopień rozwoju funkcji rolniczych i pozarolniczych, poziom globalnego rynku pracy oraz wybrane wskaźniki dotyczące finansów tej jednostki administracyjnej. Z badań przeprowadzonych przez autora wynika, że najgorszymi gminami według tych kryteriów nie są gminy „popegeerowskie”, które w poprzednim systemie politycznym opierały swój rozwój na dużych Państwowych Gospodarstwach Rolnych, lecz gminy południowo-wschodniej Polski, charakteryzujące się rozdrobnionym rolnictwem, oraz gminy położone w dawnym Centralnym Okręgu Przemysłowym, gdzie monofunkcyjne miasta otaczała monofunkcyjna wieś.

Małopolska zajmuje piąte miejsce w kraju pod względem liczby osób pracujących w rolnictwie, lecz wartość dodana brutto na jednego zatrudnionego w rolnictwie jest niska. Według danych GUS za rok 2008, wynosi ona nieco ponad 9,1 tys. PLN (przy średniej krajowej 18,8 tys. PLN), co daje Małopolsce przedostatnie miejsce w kraju.

Następująca szybko dekapitalizacja środków trwałych oraz spadek atrakcyjności przychodów nie tylko małych 2–3-hektarowych, ale także nieco większych obszarowo gospodarstw rolnych sprawiają, że coraz częstsze są przypadki odchodzenia od produkcji rolniczej. Użytkowanie ziemi w tych gospodarstwach motywowane jest niemal wyłącznie pozyskiwaniem dopłat bezpośrednich z Unii Europejskiej (UE). Dopłaty stymulują proces zalesiania gruntów rolnych, ale też utwierdzają dotychczasową, niekorzystną strukturę agrarną. Porzucanie produkcji rolnej dotyczy przede wszystkim produkcji zwierzęcej, a rolnicy, którzy rezygnują z tej działalności, już do niej nie wracają. To z kolei powoduje odłogowanie łąk i pastwisk oraz gruntów ornych. W efekcie mamy do czynienia z zanikaniem produkcji rolniczej. Od wielu lat dominującym źródłem dochodów w gospodarstwach domowych małopolskiej wsi są transfery społeczne, czyli renty, emerytury, zasiłki. Na drugim miejscu znajdują się dochody z pracy poza rolnictwem, a dopiero na trzecim – dochody z samego rolnictwa.

Głównym celem opracowania była diagnoza i ocena rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w województwie małopolskim. Szczególną uwagę zwrócono na tendencje w zakresie scaleń i przekształceń gruntów, które znajdują się w posiadaniu rolników, oraz na procesy rewitalizacji obszarów wiejskich w Małopolsce.

Materiał i metody

Materiał badawczy stanowiły dane pochodzące z baz Urzędu Marszałkowskiego i urzędów statystycznych (WUS, GUS) oraz z bezpośrednich badań gmin województwa małopolskiego. Wykorzystano tu także badania własne i innych autorów. Dane o charak-

terze sprawozdawczym uzupełniono studiami literatury, wynikami badań obcych oraz własnymi spostrzeżeniami wynikającymi z doświadczeń nabytych podczas pracy w instytucjach samorządowych.

W pracy posłużono się metodą analizy porównawczej, metodą opisową, metodą indukcyjną i dedukcyjną oraz metodą analizy przyczynowo-skutkowej.

Wyniki

Scalanie gruntów

Mieszkańcy małopolskiej wsi od wieków wykazywali wielkie przywiązanie do ziemi, którą traktowali jako ekonomiczne zabezpieczenie rodziny. Jednocześnie w regionie tym istniała zasada wianowania dzieci ziemią, co doprowadziło do bardzo dużego rozdrobnienia agrarnego. Praktyki te przetrwały w Małopolsce do dzisiejszych czasów, dlatego żadne próby polepszenia struktury obszarowej gospodarstw rolnych nie przynosiły szybkich, zdecydowanych efektów. Co ciekawe, w innych regionach takie działania były zabronione, a następcą gospodarza stawał się najstarszy syn, który przejmował gospodarstwo w całości.

Aby polepszyć strukturę agrarną Małopolski, podjęto pionierskie działania w zakresie scalania gruntów w niektórych gminach. Poprzez kształtowanie optymalnych rozłogów gruntów z jednoczesną reorganizacją systemu dróg dojazdowych i budową urządzeń melioracji wodnej starano się stworzyć korzystniejsze warunki gospodarowania. Zagospodarowanie poscaleniowe, polegające na stworzeniu niezbędnej infrastruktury technicznej dla nowej struktury agrarnej, stanowiło integralną część procesu scalania gruntów. Rozwiązania prawne dotyczące niezbędnego i nieuchronnego scalania gruntów są jednak nadal nieefektywne i niedostosowane do rzeczywistości małopolskiej wsi. Istnieją, co prawda, rozmaite programy wsparcia, ale nie zmienia to sytuacji, bo nadal brak odpowiednich zmian legislacyjnych. Znaczna część gruntów w Małopolsce wciąż ma nieuporządkowany status własnościowy. Fakt dziedziczenia ziemi (zwłaszcza na górskich terenach regionu) – po ojcu przez synów, po matce przez córki – często nie był odnotowywany notarialnie. Konieczne zatem i pilne, choć niezwykle żmudne, staje się uporządkowanie stosunków własnościowych.

Pierwszym krokiem na drodze scalania gruntów jest tzw. scalanie sąsiedzkie, na poziomie obwodu geodezyjnego (np. w części wsi). Wymaga ono wsparcia organizacyjnego i ekonomicznego, aby zabezpieczyć sprawy rolników, którzy nie zawsze są świadomi prawnych konsekwencji swoich poczynań. Pozwoli to uniknąć takich sytuacji, jaka zaistniała np. w jednym z sołectw gminy Żabno (pow. tarnowski). Dokonywano tam bezgotówkowej sąsiedzkiej wymiany porównywalnych obszarowo działek ziemi. Dzięki międzysąsiedzkiemu porozumieniu uczestnicy tego procesu, bez uciekania się do pomocy państwa, prowadzili we własnym zakresie akcję scalania swoich gospodarstw, zaś sam akt owej wymiany formalnie sfinalizowali w jednym z biur notarialnych. Wymiana nie zmieniła stanu majątkowego właścicieli gruntów, a jedynie polepszyła strukturę ich gospodarstw. Dlatego uczestnicy tych transakcji z ogromnym zaskoczeniem przyjęli wezwanie od naczelnika Urzędu Skarbowego, by pod rygorem surowych

kar i egzekucji, w rygorystycznie ustalonym terminie, zapłacili jednorazowy podatek obliczony od wartości gruntu objętego wymianą. Urzędnicy stanęli na stanowisku, że uczestnicy tej bezgotówkowej wymiany wzbogacili się, tymczasem wymianę umożliwiła porównywalna wartość działek, a ponadto finalizujący formalnie sprawę notariusz nic nie wspominał, aby transakcja wymiany miała pociągać za sobą konieczność uiszczenia podatku na rzecz państwa. Opisany przypadek potwierdza tezę, że polskie prawodawstwo nie nadąża za potrzebą pilnych rozwiązań w procesie scalania gruntów.

Przemiany gospodarcze, społeczne i przestrzenne, zachodzące w ostatnich latach na obszarach wiejskich Małopolski, wywołują konieczność przeprowadzenia zmian zgodnie ze Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego (SRWM). Strategia opracowana na lata 2014–2020 wyznacza cztery podstawowe kierunki działań. Są to:

- 1) funkcjonalne zarządzanie przestrzenią, aby przeciwdziałać rozpraszaniu zabudowy na obszarach wiejskich,
- 2) aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich, mająca na celu m.in. wspieranie zatrudnienia działalności rolniczej i pozarolniczej,
- 3) ochrona małopolskiej przestrzeni kulturowej,
- 4) bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne obszarów wiejskich.

Ponadto w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego wyróżniono¹³ kierunków rozwoju obszarów wiejskich. Część z nich ma charakter długofalowy (scalanie gruntów), inne mają doraźny charakter i będą realizowane możliwie szybko (np. rejestracja nowych produktów regionalnych i lokalnych, zinwentaryzowanych na terenie województwa). Do najważniejszych kierunków rozwoju obszarów wiejskich należy polepszenie struktury agrarnej, ochrona zasobów wodnych poprzez ograniczenie zanieczyszczeń przedostających się do wód podziemnych, zachowanie i odtwarzanie potencjału produkcyjnego gleb, rekultywacja gleb zdegradowanych w wyniku powodzi oraz rozwijanie działań służących racjonalnej gospodarce energetycznej. Warto też zwrócić uwagę na popularyzowanie, wzmacnianie i uwiarygodnianie (wzajemne i w oczach partnerów) zależnych form użytkowania ziemi rolniczej (poprzez dzierżawę i użyczenie) w celu wspierania przekształceń strukturalnych w rolnictwie Małopolski.

W polityce rozwoju obszarów wiejskich równie ważne są takie działania, jak aktywizacja gospodarcza terenów górskich i podgórskich, ochrona dziedzictwa małopolskich Karpat, polepszanie systemów zaopatrzenia w wodę i optymalizacja zużycia wody, a także zwiększanie retencyjności dorzeczy i podnoszenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego poprzez zwiększenie naturalnej retencji zlewni, zmniejszenie spływu wód i wyrównanie przepływów w rzekach oraz obudowę biologiczną cieków. Ma to szczególne znaczenie w Małopolsce, gdzie wylewy rzek (Wisły i Dunajca) niemal corocznie są przyczyną wielkich powodzi i powodowanych przez nie strat.

Do ważniejszych kierunków polityki rozwoju obszarów wiejskich należą starania na rzecz wzrostu stopnia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, ograniczanie potencjalnych zagrożeń związanych ze stosowaniem genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMO), rozwój sieci targowisk, a także unowocześnianie technologii i zwiększanie skali produkcji wraz z kompleksową mechanizacją uprawy ziemi.

Małopolska, ze swoją specyficzną strukturą gospodarstw rolnych, nie jest jednak odrębną „wyspą” na mapie kraju. Problemy występujące na poziomie województwa są

podobne do tych na szczeblu krajowym, a fundusze unijne, jak wszędzie, służyć mają proporcjonalnym działaniom na rzecz szeroko rozumianego rozwoju. Gdyby porównać strukturę obszarową gospodarstw rolnych w Polsce w 1921 roku z ich strukturą obszarową w roku 1980, to okaże się, że zmiany są minimalne mimo upływu 60 lat obejmujących tak różne okresy, jak międzywojenne dwudziestolecie i powojenne trzydziestolecie Polski Ludowej. Zarówno po odzyskaniu niepodległości po I wojnie światowej, jak i obecnie dwie trzecie ogółu gospodarstw rolnych w Polsce stanowią gospodarstwa o wielkości do 5 ha. Polska struktura agrarna odznacza się taką trwałością, że nawet kilkanaście lat transformacji nie przyniosło większych jej zmian. Pod koniec lat 90. XX wieku w naszym kraju nadal istniało wyraźne zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa chłopskiego, przy czym można było wyznaczyć kilka obszarów z typową dla nich wielkością gospodarstw rolnych. Pierwszy obszar to ziemie zachodnie i północne, gdzie średnie gospodarstwo miało 10–14 ha, drugi to obszar środkowo-wschodni, z gospodarstwami o powierzchni 5–10 ha, a trzeci to południowa Polska, z rolnictwem najbardziej rozdrobnionym i gospodarstwami o przeciętnej wielkości 3–4 ha. Według Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 roku, przeciętna powierzchnia użytków rolnych jednego gospodarstwa w kraju wynosiła 5,6 ha, a w województwie małopolskim – 2,10 ha i była najmniejsza spośród wszystkich województw.

W latach 2007–2013 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na scalenie gruntów województwo małopolskie otrzymało kwotę 8,4 mln EUR. Udało się jednak zrealizować scalenia zaledwie w 5 miejscowościach (w gminach Szczurowa, Jordanów, Żabno i Lisia Góra) na sumę 4,4 mln EUR. Projektowane działania finansowane ze środków PROW na lata 2011–2015 obejmują scalenia w gminach Sękowa, Szczurowa i Żabno.

Jak widać, dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie scalania ziemi są w Małopolsce wysoce nieefektywne i niedostosowane do obecnej rzeczywistości. Różne programy wsparcia nie zmieniają sytuacji w tym zakresie, stąd konieczne wydają się zmiany w istniejącym prawodawstwie. Na przykład, obecnie wszelkie procesy związane ze scalaniem gruntów ciągną się w nieskończoność z powodu skomplikowanych i długotrwałych procedur odwoławczych od decyzji sądu administracyjnego. Aktualnie obowiązujące prawo, zapisane w Kodeksie Postępowania Administracyjnego, w znacznym stopniu ogranicza szybką realizację scaleń. Postuluje się zmiany w tej dziedzinie, tak aby można było ten proces radykalnie przyspieszyć. Gospodarowanie na powierzchni 3 ha, kiedy jest to kilkadziesiąt rozrzuconych działek oddalonych od siebie o kilka, a czasem nawet kilkanaście kilometrów, oznacza marnotrawienie czasu i pieniędzy.

Rewitalizacja obszarów wiejskich

Ruch rewitalizacji, czyli odnowy, obszarów wiejskich w praktyce przejawia się w działaniach zmierzających do ochrony i aktywizacji małych miejscowości. Na polskim gruncie można mówić o włączeniu się do ogólnoeuropejskiego ruchu ECOVAST (Europejski Ruch Odnowy Wsi i Małych Miast) czy podejmowaniu inicjatyw na rzecz rolnictwa ekologicznego. Współcześnie odnowę wsi traktuje się jako jeden z elementów wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Cele wyznaczane w ramach tego typu

przedsięwzięć dotyczą osiągnięcia przez wieś wysokich standardów cywilizacyjnych, tworzenia nowych miejsc pracy, ochrony środowiska naturalnego, ale także nobilitacji wiejskiego stylu życia, identyfikacji z miejscem zamieszkania, budowy lokalnej demokracji. W związku z tym niezbędne jest odbudowanie zaufania i różnych form kapitału społecznego wśród mieszkańców wsi, a także wdrożenie ich do partnerskiej współpracy przez propagowanie programów europejskich typu Leader.

O ile programy odnowy wsi wychodzą od przesłanek społecznych, o tyle programy wielofunkcyjności wsi i rolnictwa są zdominowane przez myślenie ekonomiczne, czyli nastawione są głównie na zmianę gospodarczego oblicza terenów wiejskich. Są to zatem programy aktywizacji wsi, zgodnie z którymi dla przyszłości rodzin wiejskich równie ważne, jak dotychczas rolnictwo, jest stwarzanie nowych miejsc pracy na wsi poza gospodarstwem rolnym i poszukiwanie alternatywnych źródeł zarobkowania w zawodach związanych z otoczeniem rolnictwa. Programy te zakładają potrzebę radykalnej modernizacji rolnictwa i uwolnienie zmagazynowanej w nim siły roboczej, a następnie skierowanie jej do pozarolniczych działań zatrudnienia sytuowanych na obszarach wiejskich.

Polska, przygotowując się do integracji z Unią Europejską, podjęła się opracowania waloryzacji środowiska przyrodniczego na potrzeby jego ochrony i koegzystencji z rolnictwem. Na szczeblu samorządów wojewódzkich (urzędów marszałkowskich) powołano zespoły eksperckie, które opracowały szczegółowe analizy i oceny najważniejszych zasobów dzikiej przyrody i agroekosystemów, w tym także gatunków i odmian roślin szczególnie cennych oraz gatunków i ras zwierząt hodowlanych, które powinny podlegać specjalnej ochronie. Z ekonomicznego punktu widzenia, działania te można uzasadnić obawą przed spodziewaną po wstąpieniu do UE konfrontacją z unijnymi wymogami ekologicznymi, a także niepokojem dotyczącym ekonomiki produkcji roślinnej i zwierzęcej prowadzonej w systemie ekstensywnym – niskonakładowym. Pojawiła się zatem obawa, że część rodzimych gatunków roślin uprawnych, choć wyróżniały je szczególnie cenne i oryginalne cechy użytkowe, mogłyby zginąć w zderzeniu z rynkiem żywności masowej. Podobnie, prymitywne rasy zwierząt gospodarskich, z reguły nisko wydajne, nieznanne na szerokim rynku europejskim, mogłyby ulec skrajnemu regresowi, a w efekcie zginąć.

W 2004 roku w wyniku negocjacji akcesyjnych przyjęto krajowy program rolno-środowiskowy zapisany jako składowa Wspólnej Polityki Rolnej w dokumencie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2007. Od roku 2007 programy rolno-środowiskowe są realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, osi priorytetowej nr 2 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”. Głównym założeniem programu rolno-środowiskowego jest promowanie produkcji rolnej opartej na metodach i technologiach zgodnych z wymogami ochrony środowiska i przyrody. Program składa się z 9 pakietów, w ramach których wyodrębniono 41 wariantów rolno-środowiskowych, czyli konkretnych tytułów wsparcia. Pakiety te dotyczą m.in. zrównoważonych systemów gospodarowania, ekstensywnych trwałych użytków zielonych, ochrony zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych, zachowania zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt. Do wdrażania poszczególnych pakietów niezbędna jest znajomość wymogów, jakie musi spełniać gospodarstwo i rolnik stosujący określone technologie. Rolnik musi wiedzieć, jakie działania ochronne, eksten-

syfikacyjne i inne powinien podejmować w celu ochrony środowiska przyrodniczego. Drugą kwestią jest ocena, jak prowadzone uprawy i hodowane zwierzęta wpłyną na krajobraz, wodę i glebę.

Warto podkreślić, że łączna kwota środków finansowych przewidzianych na wprowadzanie PROW w latach 2007–2013 przekracza 17 mld EUR, z czego ponad 13 mld EUR pochodzi z budżetu UE, a około 4 mld EUR (czyli niemal 15 mld PLN) – z budżetu krajowego. Istnieją jednak pewne bariery utrudniające wdrażanie programu, występujące zwłaszcza tam, gdzie gospodarstwa są niewielkie. Bywa, że działka rolnicza zajmuje powierzchnię zaledwie 5 arów i nie ma do niej dojazdu formalnie wyodrębnioną drogą, a jest jedynie służebność przejazdu i przejścia. Innym przykładem jest działka rolna o szerokości 6 m, ciągnąca się przez 1 km, co skutecznie eliminuje możliwość użycia tam maszyn rolniczych. Takie rozdrobnienie dotyczy również działek siedliskowych zlokalizowanych przy lepszej drodze i dzielonych pomiędzy spadkobierców. Przykłady te dostarczają niezbitych dowodów, że rozdrobnienie gospodarstw ujemnie wpływa na możliwości rozwoju gospodarstw wiejskich. Tym niemniej, odnosząc się do systemu wspierania rolnictwa w Małopolsce (zwłaszcza na terenach podgórskich i górskich o specyficznych cechach), obowiązującego od akcesji do UE, należy stwierdzić, że w zakresie płatności bezpośrednich obszarowych i tzw. prośrodowiskowych istotne są wprowadzone w PROW na latach 2007–2013 rozwiązania, które polegają na powiązaniu wysokości tych płatności z utrzymywaniem w gospodarstwach zwierząt trawożer-nych i z ich minimalną obsadą. Jednocześnie jednak trzeba pamiętać, że chów dużych stad zwierząt na obszarach zwartej zabudowy wiejskiej, zwłaszcza w miejscowościach o charakterze turystycznym czy rekreacyjnym, może skutecznie zmienić wizerunek miejscowości i doprowadzić do regresu ważnych pozarolniczych funkcji wsi.

Województwo małopolskie wybrało do dofinansowania 781 zadań o wartości 4,04 mld PLN. Na obszary wiejskie przypadnie z tego niemal 43%, na miejskie – nieco ponad 53%, a na tzw. obszary współpracy transnarodowej – 3,8%. W ramach tych zadań realizowane są działania mające na celu stymulowanie rozwoju przestrzennego jednostek osadniczych, rozumianego jako rozwój i odnowa centrów wsi. Przywracanie im dawnych lub nadawanie nowych funkcji odbywa się poprzez rozwój lub odnowę już istniejących obiektów oraz inwestycje w infrastrukturę, zapewniające wzrost poziomu życia mieszkańców. Ma to doprowadzić do ożywienia społecznego i uatrakcyjnienia życia codziennego miejscowości.

W zakresie infrastruktury społecznej, w tym edukacyjnej czy sportowej, Zarząd Województwa Małopolskiego wybrał do dofinansowania 125 zadań. Wartość dofinansowania miałyby tu wynieść 232 mld PLN, w tym środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) to kwota ponad 141 mld PLN.

Istotne są także zadania dotyczące rewitalizacji infrastruktury w miejscowościach zniszczonych w wyniku klęsk żywiołowych, zwłaszcza powodzi. W tym zakresie wybrano do dofinansowania jeden projekt kluczowy, a kwota wsparcia wynosiła 155 mln PLN, z czego 132 mln PLN pochodziło ze środków EFRR. Ponadto wybrano 8 projektów kluczowych w ramach tzw. indykatywnego wykazu indywidualnych projektów kluczowych Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego. Tu wartość dofinansowania wynosi 67 mld PLN, w tym 57 mld PLN to pieniądze z EFRR.

Kierunki polityki rolnej województwa na lata 2014–2020

Dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich wskazują, że ograniczenie roli władz województwa do technicznych aspektów tworzenia polityki rolnej znacznie zmniejsza ich wpływ na kreowanie rozwoju obszarów wiejskich. Uczestnicząc jedynie w konsultacjach aktów prawnych czy procedur wdrażania programów operacyjnych, samorząd nie miał możliwości prowadzenia całościowej zrównoważonej polityki rozwoju województwa. W związku z tym powstała konieczność regionalizacji polityki rolnej.

Zgodnie z opinią Komitetu Regionów UE, tylko na szczeblu regionalnym możliwe jest skuteczniejsze zarządzanie oraz szybsza i elastyczniejsza reakcja na zmiany sytuacji, a także zapewnienie większej spójności między Wspólną Polityką Rolną (WPR) a polityką regionalną. Przekształcanie WPR musi zatem wiązać się z powszechnym zaangażowaniem na szczeblu regionalnym. Istotna jest dalsza decentralizacja (regionalizacja) WPR i wzmacnianie podejścia Leader do rozwoju obszarów wiejskich (czyli odejście od scentralizowanego zarządzania na rzecz podejścia oddolnego – wielosektorowej i partnerskiej współpracy mieszkańców, społeczności lokalnych, przedsiębiorców i organizacji, najlepiej znających swoje zasoby, problemy i potrzeby) oraz lepsza koordynacja obu wymienionych polityk. Również propozycje konwentu marszałków województw Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2014–2020 zmierzają do uproszczenia procedur dofinansowywania projektów w zakresie podejścia Leader: przekazywanie zaliczki na realizację projektów, uproszczenie procedur wnioskowania o dofinansowanie projektów, umożliwienie wszystkim organizacjom pozarządowym korzystania ze środków przeznaczonych na działanie „Odnowa i rozwój wsi”. Konieczne jest podniesienie jakości i efektywności współdziałania między polityką spójności a Wspólną Polityką Rolną – rozwiązaniem mogłoby być przeniesienie programowania w ramach II filaru WPR na poziom regionalny.

Złożoność niektórych projektów inwestycyjnych, jak i potrzeba zapewnienia efektywniejszego nadzoru nad ich realizacją na szczeblu regionu również skłaniają do decentralizacji. Dzięki niej możliwe będzie osiągnięcie celów określonych w Lokalnych Strategiach Rozwoju (LSR) poprzez finansowanie z różnych funduszy (EFRR, EFS, EFRROW, EFMR – na obszarach zależnych od rybactwa). Cele LSR mogą być osiągnięte bez pośrednictwa Lokalnych Grup Działania (LGD). Kompetencje LGD powinny koncentrować się na kreowaniu współpracy lokalnej, doradztwie oraz selekcji projektów w powierzonych obszarach tematycznych, natomiast pozostałe funkcje wdrożeniowe powinny pozostać w gestii samorządu województwa.

Jeżeli postulaty dotyczące kompleksowej regionalizacji PROW nie zostaną spełnione, można rozważyć – dostrzegając specyfikę województw: podkarpackiego, śląskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego i małopolskiego (wyrażającą się m.in. w wyjątkowym na skalę Europy stopniu zrównoważenia demograficznego) – wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z propozycją wydzielenia w centralnie zarządzanym nowym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich specjalnej części poświęconej tym pięciu województwom.

Mając na uwadze propozycje Komisji Europejskiej mówiące o utworzeniu jednolitego dokumentu strategicznego, tendencje do podejścia terytorialnego oraz prze-

niesienia zarządzania środkami UE na najniższy poziom (regionalny, lokalny), a także doświadczenia samorządu związane z wdrażaniem zapisów dokumentów stanowiących o rozwoju regionu, za optymalne rozwiązanie należy uznać realizację zintegrowanych programów regionalnych w całości na poziomie samorządu. Program taki byłby tworzony z regionalnego komponentu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, istniejących Regionalnych Programów Operacyjnych, a także zadań w ramach PROW będących w kompetencji samorządu. Samorząd stałby się więc instytucją zarządzającą takim programem. Umożliwiłoby to pełniejsze wykonanie zadań samorządu oraz zabezpieczenie środków finansowych. Podejście terytorialne do rozwoju lokalnego, z uwzględnieniem jego zróżnicowania (poszczególne województwa mogłyby mieć różne preferencje i priorytety w tym zakresie), pozwalałoby na większą integrację i koordynację wykonywanych działań. Zarządzanie takim zintegrowanym programem operacyjnym na szczeblu województwa byłoby zdecydowanie szybsze i bardziej racjonalne. Proces zatwierdzający zmiany w programie (np. korekty zakresu i kwalifikowalności kosztów), przebiegający na poziomie województwa i niewymagający zaangażowania kilku instytucji, jak ma to miejsce obecnie, zapewniałoby większą elastyczność i szybszą reakcję na zmianę potrzeb i priorytetów w trakcie realizacji programu.

Zasadne wydaje się także wyodrębnienie, w ramach zintegrowanego programu operacyjnego, pewnej puli środków na działania dotyczące rozwoju lokalnego. Partnerstwo trzech sektorów (publicznego, społecznego i gospodarczego) w realizacji polityki rozwoju danej społeczności byłoby jak najbardziej racjonalne i efektywne. Decyzje podejmowane na szczeblu lokalnym, mające wpływ na kształt rozwoju danego terytorium, wydają się adekwatnie odpowiadać na potrzeby lokalnej społeczności, ponadto wytwarzają wartość dodaną w postaci zaangażowania różnych podmiotów w kreowanie wizerunku i przyszłości obszaru, na którym ta społeczność funkcjonuje. Powstałe dzięki temu poczucie odpowiedzialności i wpływu na politykę rozwoju danego obszaru, a co za tym idzie – na jego przyszłość, jest ze wszech miar pożądane.

W nowym ujęciu obszary wiejskie są definiowane nie tylko w kategoriach rolnictwa, ale także środowiska przyrodniczego, ochrony krajobrazu, ekologii, agroturystyki, turystyki krajobrazowej oraz szeroko rozumianej tradycji ludowej. Zgodnie z polityką Unii Europejskiej, promowane są nowe funkcje przestrzeni wiejskiej, przy zachowaniu zasady, że rolnictwo odgrywa czołową, lecz nie jedyną rolę w rozwoju obszarów wiejskich. Wprawdzie obszarów wiejskich nie powinno się postrzegać wyłącznie przez pryzmat rolnictwa, ale bez stworzenia warunków do restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych nie ma możliwości rozwoju polskiej wsi.

W przyszłym okresie programowania 2014–2020 niezbędne jest połączenie działań społecznych i gospodarczych, tak aby na poszczególnych obszarach można je było realizować kompleksowo. Podstawowym narzędziem zmian struktury agrarnej powinno być scalanie i wymiana gruntów przygotowane kompleksowo, począwszy od koncepcji, poprzez projekt techniczny, aż do zagospodarowania scalonych gruntów. Proces ten powinien uwzględniać potrzeby w zakresie nie tylko geodezyjnych prac urządzeniowych, ale także gospodarowania zasobami wodnymi oraz odnowy i rozwoju wsi. Właściwe zaplanowanie zabiegów techniczno-organizacyjnych (m.in. scaleń gruntów) powinno polegać na wskazaniu obszarów, gdzie ich wykonanie ma charakter

priorytetowy, z uwzględnieniem aktualnego stanu tych terenów i pełnionych przez nie funkcji. Należy również zaplanować ich przyszłe funkcje w celu dostosowania struktury przestrzennej obszarów wiejskich do potrzeb organizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej w kolejnych latach.

W związku z obserwowanymi na obszarach wiejskich głębokimi przemianami, zarówno społecznymi, jak i gospodarczymi, powstała konieczność dostosowania warunków życia i gospodarowania do obecnych potrzeb mieszkańców. W dobie dynamicznych przemian nieodzowne jest wytyczenie nowych celów dla rozwoju obszarów wiejskich, tak aby sprostać oczekiwaniom względem przestrzeni wiejskiej oraz doprowadzić do zdefiniowania nowych grup jej użytkowników. Scalanie gruntów należy zatem potraktować jako nowoczesne narzędzie kształtowania racjonalnej struktury agrarnej województwa, służące zwiększeniu wydajności i konkurencyjności małopolskich gospodarstw rolnych przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów środowiska naturalnego oraz zmieniających się potrzeb mieszkańców wsi. Wyznaczenie stref inwestycyjnych i obszarów o użytkowości publicznej bez konieczności przeprowadzenia procedury wyłączeniowej oraz budowa i modernizacja dróg transportu rolniczego to tylko niektóre korzyści płynące ze scalenia gruntów.

Scalenie gruntów, rozumiane jako narzędzie funkcjonalnego urządzania przestrzeni obszarów wiejskich, przyczyni się do umożliwienia rolnikom pozyskania dopłat bezpośrednich poprzez zwiększenie powierzchni ich działek. Troska o środowisko przyrodnicze z kolei podniesie atrakcyjność turystyczną regionu i znacząco polepszy warunki życia jego mieszkańców. Powiązanie PROW z funkcjonującymi programami operacyjnymi pozwoli na budowę zbiorników wodnych i sieci rowów melioracyjnych regulujących stosunki wodne. Zapewni to racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi oraz pomoże w zapobieganiu suszom i powodziom spowodowanym przez niekorzystne warunki atmosferyczne. Inne korzyści płynące z zagospodarowania przestrzeni obszarów wiejskich będą obejmowały poprawę sieci drogowej, uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, a także utworzenie aktualnej numerycznej mapy ewidencji gruntów i budynków wraz z klasyfikacją gleboznawczą gruntów. Powyższa analiza pokazuje, jak wiele zagadnień nadal wymaga uporządkowania.

Należy również podkreślić wagę procesów scalieniowych w zapobieganiu dewastacji krajobrazu obszarów wiejskich i transformacji użytków rolnych. Konieczne jest zachowanie typowego krajobrazu małopolskiej wsi oraz utrzymanie produktywności rolnictwa na potrzeby własne wsi i na zaopatrzenie w żywność ośrodków miejskich.

Samorząd województwa małopolskiego bierze czynny udział w spotkaniach i naradach z przedstawicielami organów administracji rządowej i samorządowej oraz współpracuje z uczelniami wyższymi naszego kraju w zakresie m.in. prac urządzeniowolnych. Kierując się wzorcami unijnymi, w celu wymiany doświadczeń nawiązano także ścisłą współpracę z dwoma krajami związkowymi Niemiec – Turyngią i Bawarią. Współpraca ta stanowi również dla Małopolski inspirację do organizowania corocznych konferencji o tematyce scalieniowej, dających okazję do wymiany doświadczeń w zakresie dobrych praktyk.

Dynamiczny rozwój obszarów wiejskich, zgodny ze strategicznymi kierunkami wyznaczonymi przez województwo, wymaga również odpowiedniego ukształtowania polityki energetycznej wykorzystującej lokalne zasoby i rolniczy charakter Małopolski.

Szczególnie ważne jest tu optymalne wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii. Konieczna zatem wydaje się promocja wśród mieszkańców alternatywnych źródeł pozyskiwania energii bądź sposobów jej oszczędzania, w tym np. budownictwa niskoenergetycznego. Warto zwrócić uwagę, że przyczyni się to do oszczędności w gospodarstwach domowych i rolnych.

Zgodnie z treścią najważniejszych dokumentów strategicznych, innowacyjna i perspektywiczna gospodarka wykorzystująca dostępne lokalne zasoby surowców oraz dynamiczny i stabilny rozwój energetyki opartej na źródłach odnawialnych stanowią trwałe kierunki polityki naszego państwa. W związku z rosnącymi cenami surowców energetycznych szczególna rola w tym zakresie przypada energii pozyskiwanej z biogazu, w tym biogazu rolniczego. Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracowało rządowy program „Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce”, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. Program przewiduje utworzenie w każdej gminie do roku 2020 średnio jednej biogazowni rolniczej wykorzystującej biomasę pochodzenia rolniczego, przy założeniu że gmina ma odpowiednie warunki do uruchomienia takiego przedsięwzięcia. Dzięki produkcji biogazu z odpadów rolnictwa i pozostałości przemysłu rolno-spożywczego będzie można wykorzystać lokalny potencjał surowcowy do obniżenia kosztów funkcjonowania gospodarstw. Potencjał ten jest obecnie w skali kraju szacowany na poziomie około 1,7 mld m³ możliwego do pozyskania biogazu rolniczego rocznie. Dla porównania, w Polsce zużywa się rocznie około 14 mld m³ gazu ziemnego, przy czym odbiorcy indywidualni z terenów wiejskich wykorzystują około 0,5 mld m³ tego gazu.

Wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła z biogazu jest procesem przyjaznym dla środowiska, gdyż pozwala ograniczyć emisję do atmosfery metanu pochodzącego z rozkładu niezagospodarowanej biomasy. Warto też wspomnieć o złagodzeniu problemu wzrastającej wciąż powierzchni nieużytków oraz sukcesji lasu i postępującej degradacji krajobrazu Małopolski. Przetwarzanie substancji organicznych może również stanowić źródło cennego nawozu dla rolnictwa, co przyczyni się nie tylko do obniżenia kosztów zakupu nawozów, ale także do ograniczenia stosowania chemii w rolnictwie. Powodem wsparcia produkcji biogazu przez Unię Europejską jest realizacja światowej strategii przeciwdziałania zmianom klimatu poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

Konieczne zatem wydaje się uświadamianie społeczeństwu różnorodnych korzyści płynących z modernizacji gospodarstw rolnych i dywersyfikacji kierunków produkcji. Należy też wprowadzać dobre praktyki zaobserwowane w pozostałych krajach UE, gdzie pozyskiwanie energii z alternatywnych źródeł jest już powszechne.

Podsumowanie

Podejście do rozwoju obszarów wiejskich w Małopolsce nie może być wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w innych regionach kraju. Powodem jest rozdrobniona struktura agrarna oraz duże zasoby siły roboczej i małe kapitału na małopolskiej wsi, powodujące niską ekonomiczną efektywność gospodarowania w rolnictwie. Ważną

rolę w zwiększaniu efektywności produkcji rolniczej może odegrać scalenie rozdrobionych gruntów gospodarstw rolnych. Wyniki scalania gruntów, przeprowadzonego w kilku gminach województwa małopolskiego, wskazują na potrzebę dalszej komasacji jako elementu modernizacji rolnictwa, co należy uwzględnić w programach rozwoju województwa. O powodzeniu przemian na obszarach wiejskich Małopolski zadecyduje również zmiana relacji między zasobami pracy, ziemi i kapitału, a także realizacja programu rewitalizacji wsi. Do rozwoju tych obszarów, w tym produkcji rolniczej i działalności pozarolniczej, przyczyni się wsparcie środkami finansowymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Bukraba-Rylska I. (2007), Tradycje zarobkowych migracji ludności wiejskiej: rozmiary – kierunki – efekty, [w:] M. Wieruszewska, red., Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę. Warszawa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Górniak K. (2007), Prasa lokalna o migracji – obraz zjawiska, [w:] M. Wieruszewska, red., Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę. Warszawa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kaczmarczyk P. (2005), Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian. Warszawa, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego.
- Rosner A. (2002), Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych. Warszawa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Wieruszewska M. (2007), Kapitał społeczny – wybór problemów, [w:] M. Wieruszewska, red., Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę. Warszawa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.