

KAMIŁA WILCZYŃSKA

STRATEGIA I POLITYKA GOSPODARCZA KRAJU  
W LATACH DZIEWIĘDZIESIĄTYCH W ZAKRESIE  
INFRASTRUKTURY WSI I ROLNICTWA

1. Zmiana ustroju ekonomicznego kraju, przejście od gospodarki centralistycznie zarządzanej do gospodarki rynkowej wywołuje również cały szereg konsekwencji dla rozwoju infrastruktury gospodarczej i społecznej na wsi i w rolnictwie. Pojawia się szereg problemów związanych choćby z przyszłymi formami własności majątku stanowiącego infrastrukturę, ze sposobami finansowania zarówno jej inwestycji, jak i eksploatacji. Wraca na porządek dzienny pytanie o zakres samofinansowania się infrastruktury, o wielkość obciążeń ludności i gospodarstw z tego tytułu. Ciągłe przy tym trzeba pamiętać, że jest to sfera przedsięwzięć kapitałochłonnych, a równocześnie warunkujących rozwój gospodarki żywnościowej kraju. Ten szeroki wachlarz problemów związanych już z samym istnieniem infrastruktury wsi i rolnictwa na jej obecnym poziomie, nabiera szczególnego znaczenia w perspektywie wymagań i potrzeb nadchodzącego XXI wieku. Wielkość problemu wskazuje na przyjęcie odpowiedniej strategii i właściwej polityki gospodarczej, tak by przy istniejących możliwościach i środkach uzyskać optimum efektu.

Aktualny stan infrastruktury wsi i rolnictwa, zarówno w skali makroekonomicznej, jak i w regionalnej jest niezadawalający nawet z punktu widzenia dnia dzisiejszego. W dalszym ciągu poziom cywilizowania wsi jest daleki od standardu miejskiego. Również warunki pracy w rolnictwie nie ulegają znaczniejszej poprawie. W dalszym ciągu występuje poważne zróżnicowanie wyposażenia infrastrukturalnego wsi i rolnictwa zarówno pomiędzy regionami czy województwami, jak i nawet w granicach poszczególnych województw. Przykładem tutaj mogą być choćby różnice w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy województwami wschodnimi (białsko-podlaskie, łomżyńskie czy ostrołęckie) i zachodnimi (opolskie, poznańskie czy koszalińskie). Różnice takie występują również w ramach Województwa poznańskiego między gminami dobrze wyposażonymi infrastrukturalnie, takimi jak Buk czy Stęszew, a gminami Wielichowo czy

Mieściska, w których ilość i jakość obiektów infrastrukturalnych jest znacznie uboższa.

Niski poziom wyposażenia wsi w infrastrukturę gospodarczą i społeczną pogłębia dodatkowo proces dekapitalizacji jej obiektów na znacznych obszarach kraju. Wynika to z wstrzymania wielu inwestycji i kapitalnych remontów w obliczu kryzysowej sytuacji gospodarki. Zmniejszyły się również nakłady na eksploatację i konserwację wyposażenia infrastrukturalnego wsi. Coraz trudniej o dobry stan techniczny zapewniający właściwą sprawność funkcjonowania obiektów i urządzeń.

Istniejący stan infrastruktury wsi i rolnictwa jest niewątpliwie wynikiem ogólnego upadku gospodarki po 1978 r. i zjawisk kryzysowych lat osiemdziesiątych<sup>1</sup> Nie można jednak nie doceniać przyczyn systemowych, jak i oczywistych niekonsekwencji polityki gospodarczej w tym zakresie w całym czterdziestoleciu.

2. Obiekty i urządzenia infrastruktury (zarówno gospodarczej, jak i społecznej) wsi i rolnictwa były w gospodarce centralistycznie zarządzanej własnością państwową lub spółdzielczą. Powstaje teraz pytanie, do jakiego stopnia przy przejściu do gospodarki rynkowej i daleko idącej jej prywatyzacji celowa i możliwa będzie zmiana własności obiektów infrastrukturalnych i przejścia ich w ręce innych podmiotów gospodarczych? Czy nie wystarczy np. przyjęcie zasady pełnej odpłatności za jej świadczenia, wymuszanie dobrej pracy od dotychczasowych właścicieli?

Infrastruktura wsi i rolnictwa to szereg instytucji, a zarazem i ich obiektów majątkowych, świadczących swe usługi dla całej społeczności wiejskiej. Obiekty te, mimo często znacznego stopnia zużycia, posiadają nadal dużą wartość jako substancja majątkowa, ich usługi stanowią podstawę logistyczną produkcji rolnej i zwierzęcej. Z drugiej strony określają one warunki pracy i poziom życia ludności zamieszkałej na wsi. Prywatyzacja majątku państwowego wzmacnia motywację do efektywnego wykorzystania tego majątku, ale czy i jak prywatyzować infrastrukturę?

W historii rozwoju infrastruktury często wraca się do różnych form jej własności w okresie międzywojennym w Polsce. Byliśmy jednak w tym zakresie krajem nietypowym. Na przykład w Częstochowie elektrownia była własnością belgijską, wodociąg i kanalizacja należały do kapitału kanadyjskiego itd. Był to rezultat braku rodzimych kapitałów w zaborze rosyjskim. Zwykle jednak podstawowe obiekty infrastrukturalne stano-

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat por. K. Wilczyńska, *Dylematy rozwoju infrastruktury gospodarczej wsi i rolnictwa na przykładzie województwa poznańskiego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1990. z. 1.

wiły własność komunalną miasta czy gminy. Naturalnie z tych różnych form własności infrastruktury wynikały określone konsekwencje dla jej użytkowników, przejawiające się chociażby w cenach za świadczone usługi w zakresie dostaw wody, energii elektrycznej czy gazu dla ludności i dla przedsiębiorstw. Własność komunalna obiektów infrastrukturalnych stwarzała bardziej korzystne warunki dla odbiorców usług infrastrukturalnych niż własność prywatna obliczona na rentowność. Miasta i gminy jako właściciele infrastruktury operowały w swych poczynaniach dłuższym horyzontem czasowym i nie wysuwały rentowności na plan pierwszy. Zdawały sobie one sprawę z faktu, że zarówno bezpośrednio świadczenie usług infrastrukturalnych, jak i rozwój wyposażenia infrastrukturalnego poprawiają warunki rozwoju gospodarczego. Natomiast prywatna własność obiektów infrastruktury, np. w postaci spółki akcyjnej, nie była na ogół zdolna do całościowego, sieciowego rozwoju i koncentrowała się na przedsięwzięciach jednostkowych. Rozwój obiektów infrastrukturalnych był w tych warunkach uzależniony od przewidywanego wzrostu zysku. Natomiast miasto lub gmina rozwijająca infrastrukturę komunalną szły bardziej w kierunku jej kompleksowości i komplementarności urządzeń. Te historyczne doświadczenia przemawiają na korzyść własności komunalnej w infrastrukturze, chociaż nie można wykluczyć istnienia obiektów będących własnością prywatną, jak np. wytwórnia biogazu przy gospodarstwie rolnym, ujęcie wody na strumyku, zapewniające uzyskanie energii elektrycznej czy też urządzenia energii wiatrowej.

Można przypuszczać, że obecnie w okresie dostosowawczym do gospodarki rynkowej, a nawet w dłuższym czasie państwo i organa samorządu terytorialnego pozostaną podstawowymi podmiotami własności w szeroko rozumianej infrastrukturze gospodarczej, tak w skali lokalnej, jak regionalnej i państwowej. Infrastruktura wsi i rolnictwa analizowana być powinna na różnych płaszczynach. O ile pojedyncze jej obiekty mogą być własnością prywatną, o tyle jednak pierwszoplanową formą własności pozostanie raczej własność komunalna, własność gminy, zwłaszcza w zakresie zaspokojenia potrzeb całych zbiorowości. Ustawa o samorządzie terytorialnym<sup>2</sup>, określając zadania gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, podporządkowuje jej wszystkie elementy wiejskiej infrastruktury gospodarczej i społecznej, które nie są zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Tak więc gmina jest właścicielem wodociągu wiejskiego, kanalizacji czy wiejskiej oczyszczalni ścieków i tych obiektów infrastrukturalnych, które samorząd gmi-

<sup>2</sup> Ustawa o samorządzie terytorialnym; Dz. U. 1990, nr 16.

ny uzna za niezbędne dla jej rozwoju i znajdzie środki na ich zrealizowanie.

3. Własność komunalna obiektów infrastruktury wsi i rolnictwa pociąga za sobą, jak już wspomniano, konieczność znajdowania środków na ich prawidłową eksploatację i dalszy rozwój. Jeśli nie zakłada się pełnej odpłatności usług infrastrukturalnych, konieczne staje się znalezienie budżetowych lub pozabudżetowych środków pokrycia tych wydatków. Sytuacja finansowa poszczególnych gmin wiejskich bywa bardzo zróżnicowana, choćby ze względu na zróżnicowaną strukturę ich gospodarki<sup>3</sup>. Jeśli na terenie gminy znajdują się np. głównie jednostki gospodarcze opodatkowane na rzecz budżetu centralnego, a nie lokalnego — to korzyści i możliwości gminy z tego tytułu są niewielkie. Również i nowa ustawa o samorządzie terytorialnym nie zapowiada poprawy sytuacji takich gmin. Dlatego celowe jest zapewnienie gminom odpowiedniego udziału we wpływach ze wszystkich podatków, a nie tylko przyznawanie im tzw. drugorzędnych źródeł dochodów.

Subwencje z budżetu centralnego, o które trzeba się starać, nie służą rozwojowi samorządu. Dochodami mogą być jeszcze dotacje celowe czy wpływy z samoopodatkowania się mieszkańców wsi. Raczej wątpliwym dla gminy wiejskiej, choć przewidzianym w ustawie o samorządzie terytorialnym, może być dochód z emisji obligacji. Dochodami musi gmina pokryć wszystkie wydatki związane z wykonaniem przypisanych jej zadań (łącznie z finansowaniem np. uposażeń nauczycieli czy pracowników służby zdrowia). Tak więc na utrzymanie wszystkich obiektów infrastrukturalnych — wodociągów, kanalizacji, dróg itp. — zapewnienie ich sprawnego działania i odpowiedniego poziomu technicznego, może pozostać samorządowi gminnemu zbyt mało środków, jeśli centralizacja wpływów budżetowych będzie zbyt wielka.

Warto zauważyć, że na profil i charakter infrastruktury wiejskiej w jej oddziaływaniu na gospodarkę może w pewnej mierze wpływać struktura źródeł dochodów. Gmina może rozbudowywać urządzenia infrastrukturalne służące tym rodzajom działalności gospodarczej, z której dochody wpływają do budżetu gminy. Jest to jeszcze jeden argument przemawiający przeciw monopolizacji niektórych dochodów przez budżet centralny. Trzeba więc tworzyć warunki, by na terenie gminy kształtowała się harmonijna struktura gospodarcza. A to oznacza konieczność tworzenia harmonijnej infrastruktury gospodarczej, a także społecznej. Inwestycje infrastrukturalne są inwestycjami strategicznymi, rozwojo-

<sup>3</sup> C. Rudzka-Lorentz, *Finasowanie rozwoju terenowej infrastruktury technicznej*, w: *Finanse gospodarki terenowej*, pod red. J. Wierzbickiego, Warszawa 1989, s. 264 i n.

wymi, warunkują powstawanie inwestycji przetwórczych, produkujących nowe dobra. Dlatego trzeba tworzyć warunki dla prawidłowego wyboru w tym zakresie.

Tak więc kolejnym problemem polityki gospodarczej w gospodarce rynkowej staje się stopień odpłatności usług infrastrukturalnych przez ich użytkowników. Rozwój infrastruktury wiejskiej powinien stać się w dłuższym horyzoncie czasowym podstawą dochodów budżetu gminy z tytułu opłat za świadczenie usług infrastrukturalnych. Dotychczasowy system dotowania cen usług infrastrukturalnych w gospodarce centralistycznej spowodował kształtowanie się ich na poziomie nie zapewniającym odtworzenia ponoszonych nakładów na ich świadczenie i przyzwyczajając do ich nieodpłatności, darmowości.

W okresie dostosowawczym wystąpi jeszcze konieczność stopniowego wzrostu odpłatności za usługi infrastrukturalne, tak by dojść do samofinansowania się przynajmniej poszczególnych obiektów infrastrukturalnych. Tak więc opłaty za wodę winny zapewnić co najmniej konserwację i sprawność wiejskiego wodociągu, a opłaty melioracyjne utworzyć spółce wodnej środki na konserwację wykonanych urządzeń melioracyjnych, zwłaszcza nawadniających. Można tu znaleźć jeszcze inne rozwiązania, jak sanioopodatkowanie się mieszkańców wsi na wykonanie określonych zadań, np. za naprawę lub ulepszenie drogi wiejskiej, czy nawet wykonanie tej pracy przez samych mieszkańców.

4. W świetle powyższych uwag jednym z najtrudniejszych problemów polityki gospodarczej i strategii rozwoju kraju jest projektowanie i finansowanie inwestycji infrastrukturalnych na wsi i w rolnictwie zarówno w skali regionalnej, jak i gminnej. Trudności te mają charakter obiektywny, wynikający zarówno z aktualnego stanu gospodarczego kraju, braku środków, wysokiej stopy oprocentowania kredytów na inwestycje w ogóle, a zarazem z dużej kapitałochłonności inwestycji infrastrukturalnych<sup>4</sup>. Nie można też dziś jeszcze operować w stosunku do inwestycji infrastrukturalnych takim pojęciem, jak czas ich zwrotu. Nie ma bowiem jeszcze podstaw do liczenia na pełną odpłatność usług infrastrukturalnych. Nawet, gdy zasada ta zostanie przyjęta, liczyć się trzeba będzie z bardzo długim czasem zwrotu poniesionych nakładów.

Dodatkową trudność powoduje duże zróżnicowanie poziomu wyposażenia infrastrukturalnego w skali kraju. Jak już wspomniano, jest ono wynikiem nierównomiernego rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów, różnego poziomu kultury rolnej i gospodarności w ramach województw czy gmin. Przyczyny tego zróżnicowania wynikają jeszcze

<sup>4</sup> K. Wilczyńska, *Przesłanki rozwoju i zróżnicowania infrastruktury wsi i rolnictwa*, Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu, CLV, 1984, s. 43 i n.

z długoletnich zaniedbań z okresu zaborów. Wieś i gospodarkę rolną na terenach byłego zaboru pruskiego cechowało utrzymywanie się wysokiego poziomu gospodarki, osiągniętego jeszcze przed 1914 r. w walce ekonomicznej z zaborcą i dzięki wielkiemu niemieckiemu rynkowi zbytu. Diametralnie odmienne wyglądało wyposażenie wsi i gospodarki rolnej na terenie pozostałych zaborów. Była Kongresówka świadomie kształtowana była jako obszar buforowy bez dróg i kolei — na wypadek agresji niemieckiej. Galicja była peryferyjną prowincją austriacką. Inwestycje infrastrukturalne, podejmowane w okresie dwudziestolecia w małym stopniu dotyczyły wsi i rolnictwa. Zacołowanie techniczne rolnictwa ziem starych pogłębiły jeszcze bardziej zniszczenia w czasie II wojny światowej. Równocześnie dysponujące lepiej rozwiniętą infrastrukturą ziemie zachodnie i północne poniosły relatywnie i absolutnie większe straty niż inne obszary. Okres czterdziestolecia charakteryzuje się szybkim rozwojem materialnym i majątkowym wsi polskiej. Niestety błędy i meandry polityki gospodarczej w stosunku do całej wsi i rolnictwa, w stosunku do sektorów gospodarczych w rolnictwie, uleganie gigantomanii z jednej strony i pomijanie innych potrzeb z drugiej strony — powodowały utrzymywanie się zróżnicowania gospodarczego wsi, a w tym i wyposażenia infrastrukturalnego. Lata osiemdziesiąte nie sprzyjały zupełnie rozwojowi inwestycji infrastrukturalnych na wsi i w rolnictwie.

G. Gorzelak<sup>5</sup> wykazał stabilność zróżnicowania polskiego rolnictwa w latach 1976 - 1985. Autor porządkując województwa według skali dynamiki rolniczej produkcji towarowej umieszcza w pierwszej dziesiątce o najwyższej dynamice w latach 1979 - 1981 województwa Wielkopolski (poznańskie, kaliskie), Dolnego Śląska (wrocławskie, legnickie, opolskie), a także województwa o wysoko zainwestowanym rolnictwie podmiejskim (katowickie i warszawskie). Na przeciwnym biegunie znalazły się głównie województwa tzw. ściany wschodniej: ostrołęckie, suwalskie, chełmskie, białkopodlaskie, białostockie, olsztyńskie, siedleckie. Tak więc geografia rolnictwa nie uległa istotnym zmianom w badanym okresie. Potwierdzają to również badania stanu wyposażenia infrastrukturalnego w latach 1978-1985, dokonane przez autorkę<sup>6</sup>. Fiasko dotychczasowej polityki infrastrukturalnej wobec wsi i rolnictwa wskazuje na konieczność rewizji zarówno założeń tej polityki, jak np. zasada wyrównywania różnic międzyregionalnych, jak i metody realizacji tej polityki, a także zasad programowania i projektowania sieci infrastrukturalnej.

<sup>5</sup> G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Warszawa 1989, s. 126 i n.

<sup>6</sup> K. Wilczyńska, *Infrastruktura gospodarcza wsi i rolnictwa. Stan i potrzeby rozwojowe* (w druku).

Problem ten można sprowadzić do pytania, czy dla rozwoju produkcji rolniczej, a patrząc szerzej na zagadnienie — dla rozwoju gospodarki żywnościowej ważniejsze jest doprowadzenie do wyrównania zróżnicowania wyposażenia infrastrukturalnego na wsi i w rolnictwie w skali kraju, czy też rozwijając stopniowo infrastrukturę wiejską na terenach zacofanych inwestować równocześnie tam, gdzie jest rozwinięta produkcja towarowa i niezbędnym jest jej prawidłowe zagospodarowanie? Odpowiedź jest jednoznaczna. Od lat autorzy wielu publikacji są zgodni, że wyrównywanie zróżnicowania wiejskiego wyposażenia infrastrukturalnego w skali kraju oznaczałoby w praktyce olbrzymie trudności w prawidłowym wykorzystaniu nakładów inwestycyjnych w jednych województwach (np. ostrołęckim, łomżyńskim, siedleckim, bialsko-podlaskim) przy silnym hamowaniu nakładów na modernizację istniejącej już infrastruktury w innych województwach (np. bielskim, opolskim, wrocławskim czy poznańskim)<sup>7</sup>. Niestety ślady błędnej koncepcji hamowania rozwoju infrastruktury wsi i rolnictwa w zachodniej Polsce widoczne są także w *Planie przestrzennego zagospodarowania kraju — 1990*, gdzie mapa nr 3 pokazuje obszary, na których przewiduje się jedynie hamowanie dekapitalizacji<sup>8</sup>.

Wyrównywanie różnic w wyposażeniu infrastrukturalnym wsi to chyba lata dziesiąte-dwudzieste przyszedłemu 'wieku, a na razie trzeba inwestować w infrastrukturę wszędzie tam, gdzie dominuje wysoko towarowa produkcja rolna. Wynika to z konieczności znacznie lepszego niż dotąd zagospodarowywania uzyskanych plonów i produktów pochodzenia zwierzęcego. Straty i marnotrawstwo żywności, wynikające z braku dobrze zorganizowanej sieci transportowej, braku magazynów, silosów, przechowalni, chłodni, nie mówiąc już o niewydolności przemysłu spożywczego, są ogromne i rosną w postępie więcej niż arytmetycznym<sup>9</sup>.

Aktualny stan zróżnicowania wyposażenia infrastrukturalnego wsi i rolnictwa pogłębia dodatkowo, wspomniana już poprzednio, dekapitaliza-

<sup>7</sup> Z. Wójcicki, *Stan i programowanie rozwoju technicznej infrastruktury polskiego rolnictwa w procesie jego przebudowy*, w: *Regionalne aspekty przebudowy rolnictwa polskiego*, pod red. E. Gorzelaka, Warszawa 1979, s. 22; K. Wilczyńska, *Infrastruktura gospodarcza wsi i rolnictwa — ekonomiczne studium problemu*, Hoczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu, CXXXII, 1983, s. 95; A. Woś, *Związki między ogólnym wzrostem gospodarczym a tempem rozwoju rolnictwa*, w: *Społeczno-ekonomiczne problemy rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, pod red. A. Wosia, Warszawa 1978, s. 48.

<sup>8</sup> *Plan przestrzennego zagospodarowania kraju* (projekt), Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1990.

<sup>9</sup> J. Dietl, *Strategia zapobiegania stratom żywności*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 1989, nr 3/4, s. 5 i n.; J. Kozioł, *Jakość żywności a straty ponoszone przez społeczeństwo*, s. 24 i n.

cja obiektów infrastrukturalnych. Oznacza to niejednokrotnie konieczność poniesienia w przyszłości znacznych nakładów na samo tylko odtworzenie substancji materialnej tych obiektów. Jest to wynik niepewnienia nawet reprodukcji prostej na danym odcinku, a w konsekwencji powoduje nie tylko obniżenie poziomu świadczonych usług infrastrukturalnych, ich niską jakość, ale także istotne zmniejszanie się ich zakresu. Równocześnie nie można wykluczyć, że w warunkach rozwiniętego samorządu terytorialnego różnice w wyposażeniu infrastrukturalnym mogą się powiększyć.

5. Wymienione powyżej problemy rozwoju infrastruktury wsi i rolnictwa wskazują na potrzebę wyodrębnienia polityki infrastrukturalnej jako szczególnego obszaru, wymagającego innych kryteriów i metod. Polityka ta, uwzględniając istniejące zróżnicowanie w infrastrukturze obszarów wiejskich i dekapitalizację obiektów, powinna zapewnić wybór właściwych priorytetów wśród ogromu zadań w tej dziedzinie. Podstawę do takiej polityki mogłyby stanowić przede wszystkim prace rozpoznawczo-inwentaryzacyjne, prognozy zatrudnienia, struktury agrarnej, poziomu produkcji, potrzeb mieszkaniowych i innych. Pozwoliłyby one realnie zaprogramować rozwój gospodarczej i społecznej infrastruktury wsi i rolnictwa w ujęciu regionalnym, godząc interesy samorządu regionalnego i lokalnego z interesami kraju, w którym nie powinny istnieć nadmierne kontrasty.

Trzeba jednak równocześnie podkreślić, że gospodarka narodowa w chwili obecnej przeżywa szczególnie trudny okres przystosowywania się do nowych warunków gospodarowania, tworzenia nowej struktury majątku trwałego przy ograniczonych po temu środkach. Stan taki wymaga szczególnie starannego wyboru ekonomicznego. Właśnie w takiej sytuacji wzrasta znaczenie wyboru prawidłowej, długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Na uwagę zasługuje z tego punktu widzenia opracowanie CUP<sup>10</sup>, ukazujące zarówno uwarunkowania wyboru strategii rozwoju kraju, jak i przedstawiające jego dylematy i opcje. Szereg fragmentów tego opracowania dotyczy gospodarki żywnościowej, w tym także infrastruktury wsi i rolnictwa.

Jak wiadomo, wszystkie prognozy określają gospodarkę żywnościową jako jeden z niewralgicznych problemów przyszłego rozwoju kraju. Prognozy te jednocześnie są na ogół zbyt globalne i niedostatecznie nastawione na optymalne przemiany w strukturze produkcji, w jej asortymencie, zwłaszcza w przekroju terytorialnym. W małym stopniu uwzględnia się

<sup>10</sup> *Przesłanki wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju*, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1990.



np. — w obliczu dużej gęstości zaludnienia na wsi — konieczności przechodzenia na bardziej pracochłonne rodzaje produkcji, takie jak warzywnictwo, sadownictwo, specjalizację wysokiej jakości (hodowla zarodowa, nasiennictwo). Tego rodzaju prognozy są mało przydatne do projektowania rozwoju infrastruktury w rolnictwie, które musi opierać się na konkretach regionalnych, na wyborze najbardziej pożądanego kierunku produkcji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że każdy wariant rozwoju infrastruktury gospodarczej wsi i rolnictwa wymaga zaopatrzenia w wodę, w energię elektryczną, telefony. Ale już profil prac melioracyjnych (nawadnianie, odwadnianie), które trzeba wykonać do 2000 r. na około 2 mln ha wymaga wiedzy o tym, co ma się na tych terenach produkować. W każdym wariantcie podkreślać trzeba niezbędną wyprzedzającego rozwoju przemysłu spożywczego w stosunku do wzrostu produkcji rolniczej. Wymaga to również budowy całego szeregu obiektów przechowalniczych. Tak więc regionalne zróżnicowanie kompleksu gospodarki żywnościowej i różne jej możliwości rozwojowe wymagają odpowiedniej strategii w poszczególnych regionach, co winno zostać uwzględnione w planie przestrzennego zagospodarowania kraju.

6. Słusznie w przesłankach wyboru długookresowej strategii rozwoju kraju podkreśla się, że ograniczenie nakładów na infrastrukturę gospodarczą mogłoby spowodować pogłębienie już i tak dotkliwie odczuwalnej luki infrastrukturalnej, a to musiałoby spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki i uniemożliwiłoby jej dalszy rozwój<sup>11</sup>. Nie wolno więc odstępować od realizacji inwestycji infrastrukturalnych lub przesuwając je na okresy późniejsze pod presją bieżących potrzeb. Skutki takiego postępowania w okresach ubiegłych odczuwany obecnie. Tak więc inwestycje infrastrukturalne stają się jednym z warunków rozstrzygających o tempie wzrostu gospodarczego.

Wybór strategii rozwoju gospodarczego uzależniony jest oczywiście od stanu i możliwości gospodarki, które wyznaczają w jakiejś mierze stopę inwestycji, determinują wybory w sferze konsumpcji, zakres zmian strukturalnych w gospodarce, zakres i sposoby ochrony środowiska naturalnego. W interesie naszej gospodarki leży jednak ponowne zwiększenie udziału inwestycji w podziale produktu społecznego. Konieczne jest bowiem zahamowanie dekapitalizacji majątku i degradacji środowiska. Dylematy te dotyczą też skali makroekonomicznej, a od ich rozwiązania uzależnione są działania w poszczególnych gałęziach gospodarki i określenia ich strategii rozwoju.

Jak wynika z prognoz rozwoju gospodarki żywnościowej, uzyskanie

<sup>11</sup> Por. *ibidem*, s. 45.

samodzielności żywnościowej kraju wymaga przeznaczenia na ten cel około 25 - 30% środków akumulowanych w skali gospodarki narodowej. Przedsięwzięcia w tym zakresie powinny zapewnić wzrost produkcji rolnej o około 15% oraz ograniczenie marnotrawstwa i strat produktów, co pociągnie za sobą konieczność poniesienia dalszych nakładów. Potrzeba wzrostu produkcji artykułów żywnościowych nie podlega dyskusji wobec presji popytu i niecelowości ich importu w skali masowej. Stąd wybór strategii rozwoju gospodarki żywnościowej jest jednoznaczny i musi się wiązać z ekonomicznym przymusem kształtowania racjonalnej gospodarki we wszystkich ogniwach kompleksu żywnościowego, który u nas od takiego przymusu nieco się odzwyczaił. Jednakże sam przymus ekonomiczny nie wystarczy w krótkim okresie dla stworzenia infrastruktury wsi i rolnictwa jako bazowego ogniwa gospodarki żywnościowej. Inaczej mówiąc — także rynek powinien wymuszać podejmowanie inwestycji infrastrukturalnych przez różne ogniwa gospodarki, a równocześnie polityka agrarna powinna wspierać i ułatwiać te inwestycje.

Rozwój infrastruktury wiejskiej stanie się więc nie tylko problemem cywilizacyjnym, lecz przede wszystkim ekonomicznym. Pozwoli na przekształcenie się tradycyjnych gospodarstw rolnych w przedsiębiorstwa rolne, zdolne do większej wydajności na 1 zatrudnionego niż obecna. Przymus ekonomiczny będzie czynnikiem wyzwalającym własne, oddolne decyzje ludności wiejskiej, a dzięki temu wzmocni rolę samorządu terytorialnego w przekształceniach strukturalnych.

*Plan przestrzennego zagospodarowania kraju* do 2000 r. określa ogólne kierunki rozwoju w oparciu o istniejące warunki przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne i kulturowe<sup>12</sup>. Jest to koncepcja przyszłościowego zagospodarowania kraju jako kompromisu między tym, co byłoby optymalne, a tym, co jest realnie możliwe. Skala problemów wykracza poza obszar województw czy nawet makroregionów i *Plan* traktuje w tej skali także problemy infrastruktury gospodarczej i społecznej. Stąd wiele nadmiernych uogólnień, dalekich od rzeczywistości konkretnych regionów, a tym bardziej gmin. Trudno się zgodzić z niektórymi sformułowaniami tego dokumentu. Niski poziom wyposażenia wsi w infrastrukturę społeczną i gospodarczą oraz dekapitalizacja tego wyposażenia na znacznych obszarach kraju wskazuje na konieczność daleko idących zmian w proporcjach nakładów na korzyść przedsięwzięć infrastrukturalnych. Regionalne zróżnicowanie tego wyposażenia musi spowodować prowadzenie polityki gospodarczej uwzględniającej zarówno sytuację gospodarczą poszczególnych regionów, jak i ich znaczenie dla całości kraju.

<sup>12</sup>Por. *Plan przestrzennego zagospodarowania*, s. 19 i n.

Przechodząc do prognozowania elementów wyznaczających zapotrzebowanie na infrastrukturę gospodarczą stwierdzić należy, że na plan pierwszy wysuwa się problem deficytu wody. Przeciwdziałanie temu zjawisku w oparciu o budowę różnego rodzaju zbiorników retencyjnych czy urządzeń do przerzutów wody w chwili obecnej będzie działaniem koniecznym, choć mało skutecznym, ponieważ zapotrzebowanie na wodę wzrasta znacznie szybciej niż realne możliwości rozwiązań hydrotechnicznych. Niezbędnym staje się równoczesne obniżenie wodochłonności produkcji, a więc zmiany strukturalne w przemyśle w kierunku inwestycji wodoszczędnych. Jest to absolutnie niezbędny warunek dalszego rozwoju rolnictwa, któremu nie wystarczają już wody gruntowe i opadowe. Przykładem tego może być Wielkopolska, gdzie wzrost produkcji rolnej uzależniony jest przede wszystkim od zaopatrzenia w wodę wsi i rolnictwa.

Priorytetowego potraktowania wymaga rozwój łączności i transportu we wszystkich przekrojach, tym bardziej, że usługi świadczone w tym zakresie skracają czas cyklu produkcyjnego i obrotu. Usługi łączności mają charakter dochodotwórczy, co niewątpliwie winno sprzyjać ich rozwojowi. Natomiast krajowa sieć transportowa wymaga w większym stopniu modernizacji, niż rozbudowy.

7. Nie ulega wątpliwości, że potrzeby rozbudowy i modernizacji infrastruktury wsi i rolnictwa, jakkolwiek zróżnicowane na terenie kraju, są ogromne. Pojawia się teraz pytanie, jak przy ograniczonych środkach wykonać to wielkie zadanie? Spotyka się poglądy, że punktem wyjścia do planowania inwestycji infrastrukturalnych powinien być rachunek lub szacunek strat wynikających z braku infrastruktury na danym terenie. Wydaje się jednak, że w praktyce życia gospodarczego przeprowadzenie takiego rachunku nasuwa jeszcze zbyt wiele trudności wynikających choćby z faktu niepełnego rozpoznania kompleksowych potrzeb infrastrukturalnych poszczególnych regionów kraju oraz indywidualnych luk w wyposażeniu infrastrukturalnym mikroregionów. Przeprowadzane badania pozwalają jedynie na ogólne zorientowanie się w skali potrzeb większych jednostek terytorialnych oraz na wykrywanie szczególnie jaskrawych dysproporcji i braków.

Rozbudowa infrastruktury komunalnej na wsi zależy niewątpliwie od dalszych przeobrażeń jej struktury demograficznej, przestrzennej, własnościowej, agrarnej itp. W prognozach demograficznych przewiduje się wzrost liczby i udziału ludności nierolniczej na wsi, wynikający przede wszystkim z rozwoju funkcji nie związanych bezpośrednio z rolnictwem. Proces ten obejmuje nie tylko wsie podmiejskie czy położone w zasięgu oddziaływania wielkich aglomeracji.

Dotychczasowe rozproszenie wiejskiej sieci osadniczej oraz rozdrobnienie charakteryzujące strukturę agrarną utrudniało wyposażenie wsi w szerszym zakresie w infrastrukturę komunalną<sup>13</sup>. Budowy całościowej infrastruktury komunalnej o charakterze sieciowym pociągają za sobą duże nakłady finansowe. Wynika stąd celowość preferowania zwartych form osiedleńczych na wsi lub ewentualnie budowanie osiedli w pobliżu tak zwanych wiązek mini-struktury technicznej<sup>14</sup> lub wsi kluczowych<sup>15</sup>. Przyjęcie założenia trwałości indywidualnej gospodarki rolnej wskazuje na celowość poszukiwania optymalnych rozwiązań w zakresie wiejskiej infrastruktury komunalnej. Z powyższych uwarunkowań można wyciągnąć wniosek, że doprowadzenie do zaniku różnic między miastem a wsią w zakresie wyposażenia w infrastrukturę komunalną wymaga nie tylko całego kompleksu inwestycji infrastrukturalnych, lecz także uprzedniej modyfikacji przestrzennej struktury sieci osiedleńczej i poszczególnych miejscowości wiejskich. Jest to proces, którego realizacja wymaga dłuższego horyzontu czasowego.

Natomiast w znacznie krótszym czasie trzeba rozwiązywać kluczowe problemy infrastruktury rolnictwa, czyli tej części wyposażenia infrastrukturalnego, która bezpośrednio wpływa na rozmiary produkcji rodnej, a następnie na jej zagospodarowanie i dostarczenie do dalszego przetwórstwa i konsumpcji. Naturalnie nie należy zapominać o tym, że infrastruktury rolnictwa nie można rozpatrywać i kształtować w całkowitej izolacji od infrastruktury komunalnej, ponieważ cechą charakterystyczną infrastruktury w ogóle jest jej kompleksowość i komplementarność. Wyposażenie komunalne wsi służy równocześnie potrzebom produkcji rolnej (np. wodociąg czy sieć elektryczna).

Szczegółowe określenie potrzeb w zakresie infrastruktury rolnictwa w skali gminy jest uzależnione od towarowości rolnictwa indywidualnego, własności, położenia w bliskości miasta, ilości rolników dwuzawodowych. Powyższe cechy odzwierciedlają uwarunkowania poziomu i profilu zapotrzebowania na infrastrukturę gospodarczą rolnictwa. Rolnictwo uspołecznione dysponuje już na ogół gospodarczą infrastrukturą rolniczą wystarczającą do zaspokojenia własnych potrzeb i — współpracując na zasadzie kooperacji z bliżej położonymi gospodarstwami indywidual-

<sup>13</sup> U. Wich, *Racjonalne zróżnicowanie wiejskich urzędzeń komunalnych i kierunki ich rozwoju*, Warszawa 1976, s. 104 i n.

<sup>14</sup> K. Kuciński, *Efektywność przekształceń sieci osadniczej a infrastruktura*, *Więś i Rolnictwo* 1977, nr 3(16), s. 175.

<sup>15</sup> P. Domański, A. Wierzbicki, *A Simulation Model for Developing Service in a Rural Settlement Network*, Laxenburg 1981, s. 3.

nymi — może je wspomagać swymi usługami infrastrukturalnymi. Rolnictwo uspołecznione posiada też zwykle korzystniejsze warunki inwestowania w zakresie przechowalnictwa i zagospodarowania pól

Towarowość rolnictwa jest w naszych warunkach wskaźnikiem informującym o rzeczywistej społecznej efektywności gospodarowania w tej gałęzi gospodarki narodowej. Stąd, w przypadku konieczności dokonania wyboru, rzeczywisty i możliwy do uzyskania stopień towarowości rolnictwa indywidualnego należałoby uznać za jedno z ważniejszych kryteriów w podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji infrastrukturalnych. Jest to zgodne z zasadą optymalnej alokacji, która przewiduje przeznaczenie zasobów na przedsięwzięcia charakteryzujące się największymi efektami krańcowymi. Tak więc pogląd, że wielkość spodziewanych przyrostów produkcji rolnej i jej efektywność stanowiąc podstawę nakładów na infrastrukturę gospodarczą w rolnictwie, wydaje się uzasadniony. Oczywiście jest, że zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne w danej gminie uzależnione jest także od profilu produkcji (uprawa zbóż, hodowla).

Wypada również przypomnieć, że w projektowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych należy brać pod uwagę takie czynniki, jak korzyści skali, niepodzielność inwestycji, optimum wielkości inwestycji. Wymaga to zwykle szczegółowego rachunku ekonomicznego uwzględniającego problematykę długich okresów, kosztów alternatywnych itd. Równocześnie trzeba uwzględnić zróżnicowanie optymalnych wielkości poszczególnych obiektów infrastrukturalnych, określić ich przeznaczenie i użytkowników. Optymalna wielkość obiektu infrastrukturalnego zależy między innymi od gęstości sieci osadniczej i zaludnienia, od ukształtowania terenu, na którym się inwestuje i od rodzaju użytkownika. Nie obojętna jest też struktura podmiotowa i własnościowa użytkowników: samorząd terytorialny, rolnicza spółdzielnia produkcyjna czy też indywidualne gospodarstwo rolne.

Stopień niezbędnej kompleksowości i nakładochłonności inwestycji infrastrukturalnej powinien w znacznej mierze określać jej fundator. Jako przykład najprostszego przedsięwzięcia można podać budowę drogi czy chodnika w czynie społecznym. Koszt uzyskania takiego obiektu obejmuje stosunkowo niewielkie koszty materialne (nakłady pracy uprzedmiotowionej), łatwe do pokrycia przez słabego nawet inwestora. Inna sytuacja powstaje, gdy rolnicza spółdzielnia produkcyjna buduje ujęcie wody i sieć wodociągowa, z której korzystać ma ludność wsi, a także rozmaite placówki samorządu terytorialnego. Jest to inwestycja infrastrukturalna, której zakres nie wymaga szczególnej koncentracji środków, ale zwykle wywołuje konieczność finansowej partycypacji sze-

regu przyszłych użytkowników. Natomiast budowa wodociągu, który ma obsłużyć większą liczbę wsi czy kilka gmin oraz zapewnić dostawy wody dla produkcji rolnej, wymaga już inwestora na szczeblu wojewódzkim — choćby dla celów koordynacyjnych czy gwarancji finansowych. Wreszcie budowa dużego zbiornika retencyjnego wymaga inwestora na szczeblu makroregionalnym lub państwowym, w zależności od kosztu inwestycji i obszaru, który dany zbiornik ma obsłużyć.

Przy aktualnej wielkości podmiotów gospodarujących, w których gestii znajdują się poszczególne składniki i elementy infrastruktury obsługujące wieś i rolnictwo, konieczne staje się stworzenie bazy instytucjonalnej, której zadaniem byłaby koordynacja większych przedsięwzięć infrastrukturalnych na terenie województwa, a nawet większego regionu gospodarczego. Wymagają tego zarówno interesy użytkowników, jak i państwa, a także potrzeba ochrony środowiska naturalnego. Rolę taką może spełniać najlepiej odpowiedni organ samorządu terytorialnego, jako gospodarza terenu. Z tego punktu widzenia dotychczasowe instytucje i organa państwowe trudno uznać za zadawalające.

W myśl ustawy o samorządzie terytorialnym jedynym planem gospodarczym gminy może być jej budżet. Jednakże uznano, że potrzebne jest również sformułowanie ogólnych kierunków rozwoju gminy. W związku z tym wprowadzono instytucje programu gospodarczego. Dokument ten ma charakter nie sformalizowany. Nie musi być, jak dawne plany społeczno-gospodarcze, realizowany punkt po punkcie w określonych terminach. Przypomina raczej prognozę gospodarczą. I w niej właśnie muszą być ujęte wszelkie zamierzenia inwestycyjne w zakresie infrastruktury wsi i rolnictwa bez względu na to, kto jest ich inwestorem na terenie gminy. Rada gminy, jako organ samorządu terytorialnego, staje się jednostką koordynującą i decydującą o całej działalności gospodarczej gminy, a w tym również o inwestycjach infrastrukturalnych. Wtedy można będzie zapobiec tak nieekonomicznym przedsięwzięciom, jak równoczesna budowa wodociągu zakładowego i osiedlowego w tej samej wsi.

8. Podsumowując rozważania nad wyborem punktów ciężkości w strategii i polityce gospodarczej lat dziewięćdziesiątych w stosunku do zaplecza gospodarki żywnościowej, czyli wsi i rolnictwa, nasuwa się nieodparty wniosek, że właśnie w zakresie rozbudowy gospodarczej infrastruktury niezbędna staje się interwencja państwa. O ile wysuwane często postulaty interwencjonistyczne mają zwykle znaczenie doraźne, niekiedy wątpliwe z punktu widzenia rzeczywistych interesów wsi i rolnictwa, to nakłady na infrastrukturę sprzyjają długofalowo poprawie warunków pracy rolników i życia na wsi.

ECONOMIC STRATEGY AND POLICY IN POLAND TOWARDS  
THE INFRASTRUCTURE OF VILLAGES AND AGRICULTURE IN THE 1990s

## S u m m a r y

The change of the economic system in Poland, i.e. the transformation of the centrally managed economy into market economy brings about a series of consequences in the economic strategy and policy towards the infrastructure of villages and agriculture. There appears a set of problems connected with the future forms of ownership of infrastructural objects, with the ways of financing investment in this sphere and with the exploitation of such objects. There appears a problem of the scope of self-financing of the infrastructure, and, in effect, the problem of burdening the population and farms with such costs. Besides, it should always be remembered that while such investments require a high capital input, they are a necessary condition for the development of food economy of the country. In such a situation shifting the infrastructural outlay to the local self-government makes it necessary to depart from gigantic projects which require high capital outlays and are very expensive in exploitation.

A highly diversified level of agricultural infrastructure throughout the country stimulates discussions pointing to the need of eliminating the differences. It could be achieved through investing in the least developed areas. The economic strategy and policy which would be aimed only at showing down the decapitalization of infrastructure in the western part of the country would be in disagreement with the principle of optimum allocation of resources. The article presents many fundamental dilemmas and postulated connected with the analysed segment of the economic policy of the country and the region. The considerations and documentation lead to the conclusion that it is necessary to implement the interventionist policy of the State towards agriculture in the form of modernization and development of the infrastructure of villages and agriculture.