

Przemysław Śleszyński

Zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Wnioski dla planowania regionalnego i lokalnego

Streszczenie: W artykule zidentyfikowano zewnętrzne (globalne, międzynarodowe) i wewnętrzne (krajowe, regionalne, lokalne) czynniki warunkujące rozwój obszarów wiejskich w Polsce w perspektywie najbliższych lat i dekad. Są to uwarunkowania polityczne, ekonomiczne, społeczne i technologiczne. Kluczowymi czynnikami zewnętrznymi są niestabilność rynków rolno-spożywczych, zmiany klimatyczne i robotyzacja, a wewnętrznymi – depopulacja i dezagraryzacja. Przedstawiono też stan zaawansowania prac planistycznych w gminach wiejskich. Na tej podstawie sformułowano wnioski dla planowania regionalnego i lokalnego. Postuluje się m.in. pilną potrzebę planu dla wsi związanego z restrukturyzacją osadniczo-środowiskową.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, rozwój lokalny, rozwój regionalny, demografia, osadnictwo.

1. Wprowadzenie

Główne cele niniejszego opracowania są dwa. Pierwszym jest identyfikacja i systematyzacja czynników wpływających na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w perspektywie średniookresowej (najbliższych jednej–dwóch dekad). W najprostszym podziale są to uwarunkowania zewnętrzne (globalne, międzynarodowe) i wewnętrzne (krajowe, regionalne, lokalne) w pewnym stopniu powiązane ze sobą

Prof. dr hab. Przemysław Śleszyński, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa, e-mail: psleszyn@twarda.pan.pl, ORCID: 0000-0002-1369-6129.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

poprzez związki przyczynowo-skutkowe. Drugi cel to próba odpowiedzi na pytanie, jak te dość liczne uwarunkowania powinny wpływać na przestrzenne planowanie lokalne i regionalne.

W uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych oparto się na rozszerzonej „kolorystycznej” klasyfikacji funkcji obszarów wiejskich. Ujęcie to, zaproponowane po raz pierwszy prawdopodobnie przez Guido van Huylenbroeckę i współautorów (2007), zyskało dużą popularność w Polsce. Oczywiście nie jest to jedyna znana klasyfikacja czynników i modeli rozwoju wsi (jest ich bowiem bardzo wiele, np. podział na czynniki przyrodnicze i pozaprzyrodnicze, ekonomiczne, społeczne itp., zob. np. Jezierska-Thöle 2013). W każdym razie skoncentrowano się na tych kwestiach, które pojawiają się w szerokiej dyskusji nad planowaniem przestrzennym obszarów wiejskich (Śleszyński 2021; Kutkowska, Hasiński 2018; Kurowska 2016; Czapiewski 2013; Czechowski, Niewiadomski 2012; Bański 2011; Kłodziński 2010; Feltynowski 2009; Musiał 2007; Heffner 2023; 2015; 2002; Stasiak [red.] 2000; 1992; Pańko 1978), a dyskusję tę uzupełniono także nowymi wątkami.

2. Kluczowe zewnętrzne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich

Wiek XXI oceniany jest jako okres wzrostu niepewności na świecie. Rozpoczął się atakiem ekstremistów islamskich na amerykańskie wieże World Trade Center (11 września 2001 r.). Niestety spowodowało to bardzo negatywne zmiany w sytuacji międzynarodowej, w tym wzrost napięcia w różnych częściach globu. Od tego czasu świat przeszedł m.in. silny kryzys finansowy w latach 2007–2008, zamachy i wojny w b. ZSRR i na Bliskim Wschodzie oraz w Afryce. Również w Europie było niespokojnie, a rozszerzenie Unii Europejskiej (UE) w 2004, 2007 i 2013 r. oraz kolejne próby silniejszej integracji finansowo-gospodarczej i ideologiczno-społecznej ujawniły, że coraz trudniej jest osiągać kompromis w kluczowych sprawach. Modernizacji i swego rodzaju homogenizacji na wzór zsekularyzowanego świata zachodniego najszybciej w Europie Środkowej i Wschodniej ulegają metropolie, a wieś w swoim tradycjonalizmie najwolniej poddaje się tym procesom.

Taka sytuacja jest źródłem konfliktów na tle ideologicznym i staje się osią sporu nie tylko ekonomicznego, lecz także aksjologicznego na osi miasto–wieś lub metropolie–peryferie. Jest to widoczne także w Polsce, co wyraża się w polaryzacji postaw wyborczych. Nakłada się na to specyfika społeczno-kulturowa: społeczności obszarów wiejskich wschodniej, centralnej i południowej części kraju (Kongresówka, Galicja) mają postawy zdecydowanie bardziej konserwatywne, a na tzw. Ziemiach Odzyskanych w zachodniej i północnej części kraju – lewicowo-liberalne.

Niedawne negatywne wydarzenia o globalnych skutkach, takie jak wybuch pandemii COVID-19 w 2020 r., a w 2022 r. agresja Rosji na Ukrainę, pokazały poważne

napięcia między krajami. W tym drugim przypadku był to zwłaszcza stosunek do stosowania sankcji gospodarczych wobec agresora, w tym kwestie związane z handlem artykułami rolno-spożywczymi. Do tego od czasu do czasu z różną intensywnością nagłaśniane są opinie, że wskutek agresji Rosji wojna w Europie jest nieunikniona. Wszystko to dzieje się w warunkach intensywnych w skali ludzkiego życia zmian klimatu, w tym obiektywnie zachodzącego globalnego ocieplenia i niestety niemyślnych, a czasem nawet histerycznej reakcji na to różnych środowisk opiniotwórczych i decyzyjnych. Z jednej strony w ogóle neguje się fakt zmian klimatu, a z drugiej – przecenia możliwości wpływu na ten proces poprzez redukcję emisji dwutlenku węgla oraz dokonuje się tego w niezwykle szybkim tempie, nie oglądając się na realne możliwości wprowadzenia zmian, w tym w rolnictwie.

To właśnie rolnictwo i społeczność związana z tym sektorem są prawdopodobnie najbardziej zagrożone planami dekarbonizacji i innych polityk środowiskowych. Tymczasem UE produkuje zaledwie ok. 8% ziemskiego antropogenicznego dwutlenku węgla, a przeciw w najbliższych dekadach nastąpi silny wzrost produkcji i konsumpcji poza tym regionem, zwłaszcza w Afryce i Azji. Szacuje się, że do 2050 r. liczba ludności w Afryce niemal się podwoi, z obecnych (2022) 1,4 mld do 2,5 mld. W oczywisty sposób doprowadzi to do wzrostu zapotrzebowania na energię – głównie z nieodnawialnych źródeł kopalnych. Tymczasem najwięksi emitenci, jak np. Chiny, nie tylko nie ograniczają emisji dwutlenku węgla, ale np. w 2023 r. rozpoczęły budowę elektrowni węglowych o łącznej mocy ponad 100 GW.

Jednak najbardziej kluczowym zewnętrznym uwarunkowaniem jest osłabienie świata zachodniego, spadek znaczenia hegemonii politycznej i społeczno-gospodarczej Stanów Zjednoczonych oraz wyłanianie się świata wielobiegunowego. W tym drugim biegunie kluczową rolę zaczynają odgrywać Chiny i inne kraje BRICS, zwłaszcza Rosja i Indie. Od stycznia 2024 r. dotychczasowe pięć krajów BRICS powiększyło się o kolejne sześć, w tym Arabię Saudyjską, Egipt i Iran. Warto tu odnieść się do potencjałów gospodarczych. Po II wojnie światowej USA koncentrowały ok. 40% światowego PKB i przez kolejne dziesięciolecia były głównym mocarstwem światowym. W 2022 r. udział tego kraju spadł do ponad 23%. W tym samym czasie 11 obecnych krajów BRICS odnotowało wzrost z 13 do 29% światowego PKB, a udział produkcji żywności wzrósł z nieco ponad 20 do 54% (obliczenia autora na podstawie danych World Bank i FAO [Food and Agriculture Organization]).

Co z tego wynika dla polskiej wsi? Sytuacja na świecie jest coraz bardziej niestabilna i dotyczy to m.in. wielu istotnych funkcji wsi, w tym jej podstaw ekonomicznych. Funkcje te są specyficzne i szczególnie podatne na otoczenie zewnętrzne. Odwołując się do klasycznego podziału na funkcje zielone, niebieskie, żółte i białe oraz uzupełniając je o gospodarcze funkcje czerwone i brązowe, kluczowe szanse i zagrożenia zewnętrzne wymieniono w tabeli 1.

W powyższym globalnym i międzynarodowym kontekście szczególnie wrażliwa jest produkcja żywności i bezpieczeństwo żywnościowe. W 2022 r. Polska importowała żywność za ponad 16 mld euro przy eksporcie w wysokości prawie 48 mld euro, czyli trzykrotnie więcej. W warunkach pokoju to bardzo dobry wynik, ale w przypadku katastrof naturalnych (epidemie) i wojen każde zmniejszenie przepustowości lub zamknięcie granic powoduje destabilizację rynków, w tym przede wszystkim najbardziej wrażliwego rolniczo-producencyjnego, a w mniejszym stopniu konsumenckiego. W sumie Polska jako duży kraj powinna dążyć do możliwie jak najwyższej samowystarczalności w tym zakresie. Dotyczy to nie tylko uprawy roślin i hodowli zwierząt, lecz także zaplecza dla przetwórstwa rolniczego, przemysłu maszyn i urządzeń rolniczych itp. Niestety z powodu przewidywanego zmniejszania areału upraw i produkcji rolnej ta samowystarczalność stoi pod znakiem zapytania. Według raportu „Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo” (Gradziuk i in. 2021) „wdrażanie EZŁ ograniczy bezpieczeństwo żywnościowe w Polsce – wzrosną ceny i spadnie dostępność artykułów spożywczych”.

Podobny problem dotyczy bezpieczeństwa energetycznego. W tym względzie specyfika obszarów wiejskich jest szczególna, gdyż Polskę charakteryzuje rozproszone i rozpraszające się osadnictwo. Jest ono uwarunkowane historycznie i współcześnie. Uwarunkowania historyczne to przede wszystkim nierównomierna urbanizacja w okresie rewolucji przemysłowej na terytoriach zaborczych i tzw. Ziemiach Odzyskanych, separacje gruntów wiejskich, przeludnienie wsi, zniszczenia wojenne. Jeszcze w okresie międzywojennym dominował pogląd o potrzebie lokalizacji zabudowań w pobliżu pól uprawnych (Bogucka 2012). Z kolei na uwarunkowania współczesne składają się wzrost presji inwestycyjnej, zwłaszcza na obszary podmiejskie i turystyczne, oraz kryzys planowania przestrzennego związany z wadliwą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. i orzecznictwem w tym zakresie.

W każdym razie potrzebny jest rozwój energetyki rozproszonej (*distributed energy*) ze źródeł odnawialnych. Tak jak funkcjonowanie dużych miast i zakładów przemysłowych może zabezpieczyć energia jądrowa czy hydroelektrownie, tak na wsi energię można czerpać w zasadzie z nieograniczonej energii wiatru, słońca i w pełni zastępowalnej energii biomasy, w tym drzewnej.

3. Kluczowe wewnętrzne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich

Kluczowe uwarunkowania wewnętrzne są związane z demografią (i pośrednio rynkiem pracy), wspomnianą strukturą osadniczą, a także z modernizacją społeczno-gospodarczą, w tym przyspieszoną dezagrariacją, urbanizacją, tercjalizacją

Tabela 1. Szanse i zagrożenia dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce związane z czynnikami zewnętrznymi (globalnymi i międzynarodowymi)

Table 1. Opportunities and threats to rural development in Poland related to external factors (global and international)

Funkcje	Szanse	Zagrożenia
Zielone (walory przyrodnicze i krajoobrazowe)	Wzrost ochrony przyrody i bioróżnorodności spowodowany politykami „ekologicznymi”, w tym związanymi z Europejskim Zielonym Łądem (EZŁ), poprawa stanu środowiska (zmniejszenie zanieczyszczeń hałasem, pyłami itd.), ograniczenie stosowania nawozów, środków ochrony roślin itp.	Trudne do przewidzenia zmiany we florze i faunie, związane ze zmianami klimatu i obiegami wody (np. przesuszenie gleb powodujące stepowanie, redukcję jednych i inwazję innych gatunków roślin i zwierząt – a w konsekwencji zaburzenia w łańcuchach oraz piramidach troficznych, energetycznych itp.)
Niebieskie (wody i gospodarka wodna)	Wzrost ochrony wód i zieleni rzecznych, poprawa retencji (w niektórych miejscach)	Pogarszający się bilans wodny mający bezpośredni wpływ na produkcję żywności, w tym upraw
Brązowe (surowce)	Konkurencyjność Polski jako źródła surowcowego produktów rolnych (nie tylko dla przetwórstwa rolno-spożywczego), lepsza jakość żywności (w tym powiększający się udział tzw. żywności ekologicznej)	Uzależnienie od importu tanich, dotowanych surowców pochodzenia rolnego i leśnego (ew. pozyskiwanych dzięki „taniej” sile roboczej), zagrożenie produktami niewiadomego pochodzenia i jakości
Czerwone (ekonomiczne)	Wyższa efektywność produkcji rolniczej (wyższa towarowość i rynkowość związana z restrukturyzacją zasobów pracy, automatyzacją i robotyzacją)	Regres wielu gałęzi rolnictwa i przetwórstwa (np. likwidacja hodowli bydła ze względu na ograniczenia w emisji metanu), coraz niższa opłacalność produkcji rolnej, spadek dochodów i bankructwo gospodarstw rolnych, destabilizacja i upadek wsi, wzrost cen żywności, pogorszenie międzynarodowej konkurencyjności rolnictwa, obniżenie jego wydajności, towarowości i produktywności
Żółte (społeczne)	Wzrost świadomości „ekologicznej” i partycypacji społecznej, relatywnie bezpieczne zamieszkanie na wsi w okresie epidemii	Zanik funkcji kulturowych, dziedzictwa narodowego, lokalnej tożsamości, „zakorzenienia”, upadek tradycyjnej wsi, wzrost ubóstwa i wykluczenia energetycznego, napięcia społeczne powodowane bardzo wysokimi obciążeniami dekarbonizacyjnymi (np. zakup praw do emisji stanowiący mniej więcej połowę ceny węgla i gazu ziemnego)
Białe (bezpieczeństwo)	Wzrost samowystarczalności żywnościowej	Niestabilność rynków rolnych (cenowa i inna), zaburzenia w łańcuchach dostaw, napływ taniej i zanieczyszczonej żywności, konieczność importu żywności

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

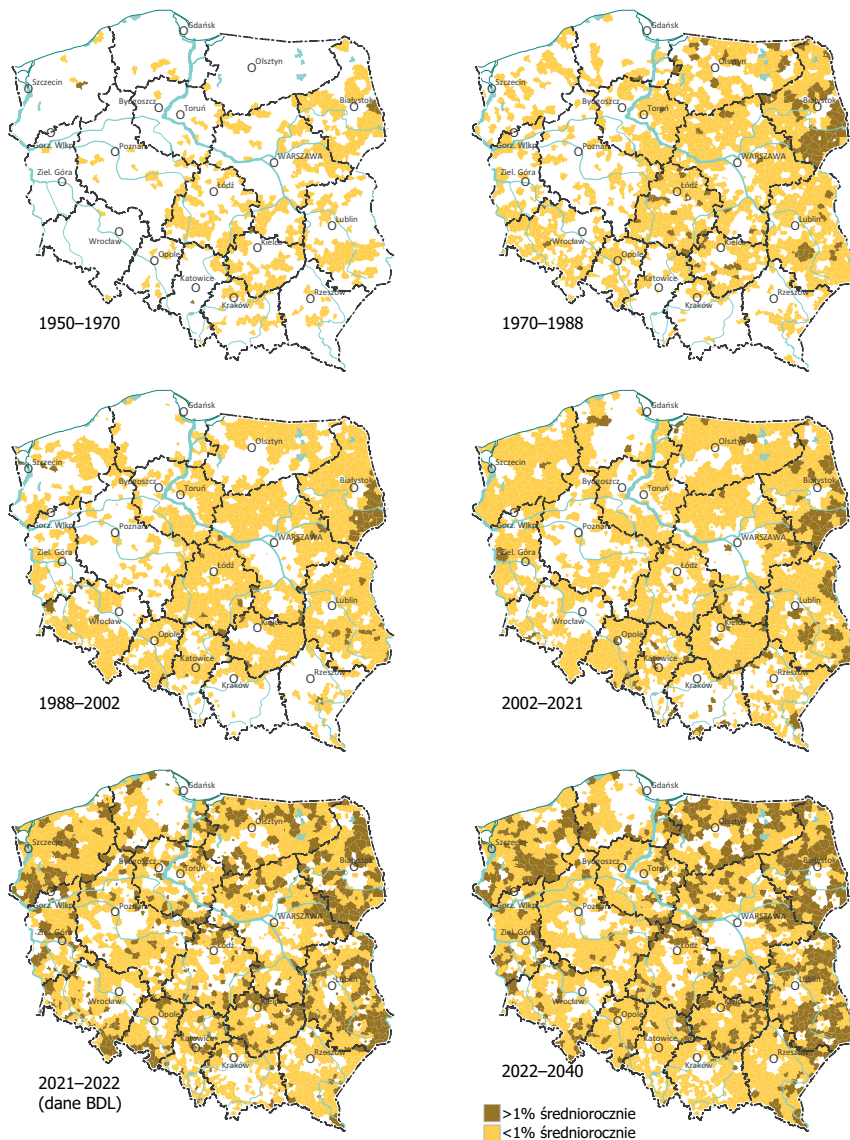
i wielofunkcyjnością. Czynniki te są dobrze rozpoznane w literaturze, w tym w ramach Monitoringu Rozwoju Obszarów Wiejskich (MROW) (Stanny, Rosner, Komorowski 2023).

Spodziewana depopulacja z pewnością dotyczyć będzie przede wszystkim obszarów wiejskich, gdyż jest to proces charakterystyczny w całym okresie powojennym (Eberhardt 1989), wiążący się z tzw. opóźnieniem urbanizacyjnym – Polska w stosunku do najbardziej rozwiniętych krajów zachodnich jeszcze niedawno charakteryzowała się stosunkowo dużym udziałem ludności typowo wiejskiej i wysokim zatrudnieniem w rolnictwie. W latach 1996–2021 (lata spisów rolnych) liczba gospodarstw rolnych spadła oficjalnie z 3,0 do 1,3 mln, a faktycznie z ok. 2 mln do 200 tys. Oficjalne zatrudnienie spadło zaś z 26 do 8%, a w rzeczywistości zapewne z ok. 20 do ok. 4% (szacunki autora). Oznacza to silną dezagraryzację wsi i wzrost wielofunkcyjności.

Współcześnie w Polsce zachodzą trzy grupy procesów demograficzno-osadniczych mających fundamentalne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich (rysunek 1, tabela 2):

- depopulacja tradycyjnych wiejskich obszarów peryferyjnych (wschodnia i północna Polska, Sudety) i nowych (w zasadzie cała typowo wiejska, pozaaglomeracyjna reszta kraju). W gminach typowo wiejskich (kategorie F–J) w latach 1950–1970 przybyło 1,7 mln ludności, podczas gdy w latach 1988–2021 ubyło 0,7 mln, a w kolejnych dwóch dekadach zgodnie z najnowszą prognozą GUS przewiduje się jeszcze silniejszy spadek – o 1,5 mln. Głównym czynnikiem depopulacji jest odpływ migracyjny, którego nie równoważą urodzenia;
- napływ ludności na wiejskie otoczenie miast, zwłaszcza w największych metropoliach. Przy tym specyfiką Polski jest to, że nie dochodzi tu wyłącznie do klasycznej suburbanizacji, polegającej na odśrodkowym ruchu mieszkańców z centrów miast na obrzeża, lecz także do napływu z innych miast i gmin, w tym peryferyjnych;
- rozwój funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych i „drugich domów” na obszarach atrakcyjnych krajobrazowo. Według badań zespołu Adama Gawryluka, Wiesława Wańkowicza i Dawida Soszyńskiego (2018) w podlaskich gminach Białowieża, Hajnówka i Narewka 4–20% wszystkich zamieszkałych domów jednorodzinnych stanowiły „drugie domy” będące w większości spadkiem po poprzednich właścicielach, najczęściej rodzicach i dziadkach.

Natomiast zjawisko przenoszenia się ludności z miast na „daleką” wieś, czyli kontrurbanizacja, w Polsce w większym stopniu jeszcze nie wystąpiło. Przykładowo w 2022 r. doszło do 3541 przemeldowań z Warszawy do miast i gmin w odległości powyżej 100 km (w linii prostej), ale z tego tylko 172 (niecałe 5%) do typu J (gminy ekstensywnie zagospodarowane – funkcje leśne, ochrony przyrody) i kolejne 322 osoby do typu G (obejmującego m.in. gminy turystyczne), lecz w tym drugim



Rysunek 1. Średnioroczne rejestrowane zmiany liczby ludności w latach 1950–2040 w Polsce według okresów i gmin (bez dużej części emigracji i imigracji zagranicznej)

Figure 1. Average annual recorded population decline from 1950 to 2040 in Poland by period and communes (excluding a large part of emigration and foreign immigration)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (spisy powszechne, Bank Danych Lokalnych [BDL], prognoza demograficzna).

Source: own study based on Statistics Poland data (censuses, Local Data Bank [LDB], demographic forecast).

Tabela 2. Bilans ludności w Polsce według różnych typów obszarów w latach 1950–2040 (dane w tys.)
Table 2. Population balance in Poland by different types of areas in 1950–2040 (data in thousands)

Typ gmin	1950	1970	1988	2021	2040	1950–1988	1988–2021	2021–2040
A – stolice województw	5 225	8 064	9 998	9 587	8 947	4 772	-410	-640
B – strefy zewnętrzne MOF* (A)	2 272	3 132	3 640	5 107	5 612	1 368	1 467	505
C – miasta subregionalne	1 624	2 778	4 153	4 170	3 460	2 529	17	-710
D – strefy zewnętrzne MOF (C)	1 603	2 087	2 347	2 440	2 427	744	93	-13
E – miasta–ośrodki wielofunkcyjne	1 745	2 828	3 839	3 681	3 260	2 094	-157	-421
F – gminy w korytarzach transportowych	1 088	1 308	1 402	1 409	1 304	314	7	-106
G – gminy o funkcjach pozarolniczych (turystyka, przemysł, górnictwo)	1 283	1 631	1 784	1 767	1 569	501	-17	-198
H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	3 306	3 503	3 295	2 948	2 498	-11	-348	-450
I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	4 652	5 255	5 307	5 065	4 549	655	-242	-516
J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne i ochrony przyrody)	1 701	1 921	1 963	1 862	1 633	262	-101	-229
Polska ogółem	24 501	32 506	37 728	38 036	35 259	13 228	308	-2 777
w tym typy gmin F–J	12 031	13 618	13 752	13 051	11 552	1 721	-701	-1 498

* MOF – Miejski Obszar Funkcjonalny.

* MOF – functional urban area (FUA).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (spisy powszechne, BDL, prognoza demograficzna).

Source: own study based on Statistics Poland data (censuses, LDB, demographic forecast).

przypadku ok. 1/4 stanowiły miasta powyżej 10 tys. mieszkańców (Augustów, Chojnice, Giżycko, Kołobrzeg, Ostróda, Zakopane i inne).

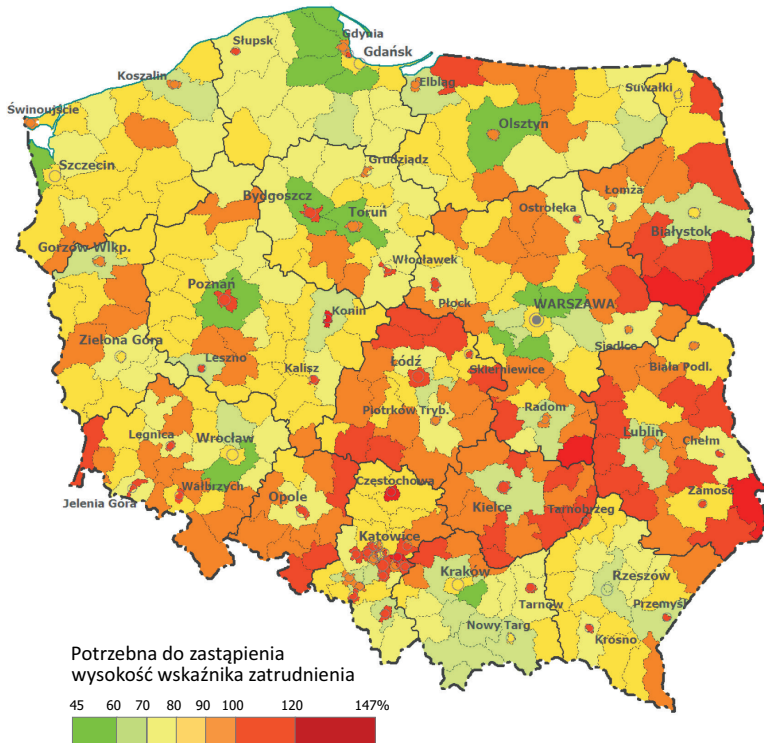
Ponadto dane o zameldowaniach nie obejmują zjawiska wspomnianych „drugich domów”. Wskazuje na to Barbara Jaczewska (2023), stosując pojęcie wielo-lokalności (*multilocality*). Koncepcja ta ma szersze znaczenie dotyczące spełniania potrzeb i aspiracji życiowych człowieka w różnych okresach jego aktywności w wielu miejscach zamieszkania. W sumie można zakładać, iż trendy tego typu się wzmocnią oraz że obok spodziewanych korzyści z ożywienia lokalnych systemów społeczno-gospodarczych nasilą się również różnego rodzaju konflikty związane z zagospodarowaniem (Czarnecki i in. 2023; Czarnecki, Heffner 2008).

Skala procesów związanych z depopulacją i rozrostem obszarów wiejskich wokół miast nie jest niestety dokładnie znana. Problem ten opisano bardziej szczegółowo w innym miejscu (Śleszyński 2018a), wskazując na potrzebę dokładniejszego monitoringu, zmian definicyjnych zamieszkania i inne kwestie. Na podstawie wyników pozyskanych ze spisu powszechnego 2021 można sądzić, że w miejscach ubytku rejestrowanej ludności (peryferie, miasta średnie i duże, głównie niewojewódzkie) lub jej przyrostu (strefy podmiejskie, zwłaszcza największych miast) procesy te w ostatnich dwóch dekadach zachodziły jeszcze szybciej. Mimo że Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań (NSP) 2021 został przeprowadzony znacznie bardziej wiarygodnie niż poprzedni, to wciąż jednak tylko w pewnym stopniu pokazał skalę faktycznej emigracji zagranicznej, w tym największy w historii exodus Polaków za granicę (okres po stanie wojennym i w latach ok. 1998–2016).

Szanse i zagrożenia dla lokalnych rynków pracy również opisano bardziej wyczerpująco w innym miejscu (Śleszyński 2018b). Wówczas na podstawie danych z lat 2014–2016 lukę podażową na rynku pracy w 2050 r. szacowano w całym kraju na 2–7 mln osób, w tym w najbardziej prawdopodobnym wariantcie na 4 mln osób¹. Szczególnie wysokie niedobory mają występować na obszarach wiejskich, np. w województwach lubelskim, łódzkim, opolskim, podlaskim, świętokrzyskim (rysunek 2). W blisko 100 powiatach, gdyby nawet pracowali wszyscy w wieku produkcyjnym (w tym studenci i osoby niepełnosprawne), to i tak by zabrakło „rąk do pracy”. Przewidywano więc, że z czasem będzie musiała nastąpić silna imigracja zagraniczna, co się spełniło.

W każdym razie wskutek depopulacji Polska staje się krajem wieloetnicznym, ale niekoniecznie wielokulturowym. Już w 2017 r. w Polsce pracowało ponad 1 mln obcokrajowców, głównie z Ukrainy. Wzorce lokalizacyjne oświadczeń o powierzeniu pracy (był to wówczas najszerszy strumień zatrudniania imigrantów)

¹ Szacunki te zostały pierwotnie wykonane dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2016) w opozycji do ówczesnej zawyżonej prognozy GUS, por. (Śleszyński 2014).



Rysunek 2. Wartość wskaźnika zatrudnienia, do jakiego musiałyby ono wzrosnąć, aby w 2050 r. została utrzymana liczba miejsc pracy z 2014 r.

Figure 2. The value of the employment rate to which the number of jobs from 2014 would have to increase in order to be maintained in 2050

Wartości powyżej 100% wskazują, że nawet gdyby w danym powiecie pracowała cała populacja osób w wieku produkcyjnym, to brakowałoby tam „rąk do pracy”.

Values above 100% indicate that in a given county, even if the entire working-age population were working, there would be a shortage of ‘hands to work’.

Źródło: (Śleszyński 2018b).

Source: (Śleszyński 2018b).

wskazywały wtedy nie tylko na największe miasta, ale też np. na tzw. zagłębia warzywno-sadownicze (Górny, Śleszyński 2019).

Najnowsze dane wskazują, że najwięcej aktywnych statusów PESEL dla obywateli Ukrainy nadano w największych miastach (3,8%) i głównie w ośrodkach turystycznych (3,5%), a na typowych obszarach wiejskich był to dwukrotnie mniejszy odsetek (tabela 3). Niemniej w 36 gminach o funkcjach typowo rolniczych (typy H i I) udział w dotychczasowej ludności przekroczył 5%, w tym w kilku był powyżej

10% (Główno, Jasieniec, Pniewy, Regnów). Co jednak najbardziej interesujące, najwyższy odsetek nadanych numerów PESEL wystąpił na tzw. Ziemiach Odzyskanych, natomiast w gminach typowo rolniczych – głównie w Wielkopolsce (tabela 4). Warto nadmienić, że najnowsze badania wskazują jednak zakładaną nietrwałość pobytu uchodźców (Kubiciel-Lodzińska, Solga, Filipowicz 2024).

Nadane i aktywne w marcu 2023 r. numery PESEL dotyczą głównie kobiet, w tym matek z dziećmi. W tym kontekście nie wydaje się jednak, aby ludność pochodzenia ukraińskiego lub jakiegokolwiek innego mogła stanowić znaczącą substitucję dla wyludniania się wsi. Nawet jeśli przyjmować, że ok. 70% tej ludności zechce zostać w Polsce i dołączyć do nich inni członkowie rodzin, to raczej będzie do tego dochodziło w dużych i średnich miastach z uwagi na lepszy standard życia, w tym edukacji, opieki zdrowotnej, bardziej rozwinięty rynek pracy itp. Generalnie typową

Tabela 3. Liczba nadanych i aktywnych numerów w rejestrze PESEL dla obywateli Ukrainy i ich udział w stosunku do zameldowanej liczby ludności według kategorii gmin (2023)

Table 3. Number of assigned and active numbers in the PESEL register for Ukrainian citizens and their share in relation to the registered population by category of communes (2023)

Typ gmin	Tys.	% w stosunku do zameldowanej ludności
A – stolicy województw	362,5	3,8
B – strefy zewnętrzne MOF (A)	156,0	3,0
C – miasta subregionalne	83,3	2,0
D – strefy zewnętrzne MOF (C)	50,0	2,0
E – miasta–ośrodki wielofunkcyjne	81,7	2,3
F – gminy w korytarzach transportowych	33,4	2,4
G – gminy o funkcjach pozarolniczych (turystyka, przemysł, górnictwo)	60,8	3,5
H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	45,4	1,6
I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	82,9	1,7
J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne i ochrony przyrody)	31,0	1,7
Polska ogółem	987,0	2,6
w tym typy gmin F–J	362,5	3,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM (aktywne numery PESEL w marcu 2023 r.) i BDL GUS (stan ludności w czerwcu 2023 r.).

Source: own study based on data from Chancellery of the Prime Minister Republic of Poland (active PESEL numbers in March 2023) and LDB Statistics Poland (population status in June 2023).

Tabela 4. Liczba nadanych i aktywnych numerów w rejestrze PESEL dla obywateli Ukrainy i ich udział w stosunku do zameldowanej liczby ludności według kategorii gmin i typów obszarów historycznych (2023, w %)

Table 4. Number of assigned and active numbers in the PESEL register for Ukrainian citizens and their share in relation to the registered population by category of communes and types of historical areas (2023, in %)

Typ gmin	Kongresówka	Galicja	„Zabór” niemiecki	Ziemie Zachodnie i Północne
A – stolice województw	4,0	3,6	3,2	4,8
B – strefy zewnętrzne MOF (A)	3,3	2,3	2,5	3,6
C – miasta subregionalne	1,8	2,0	2,1	2,5
D – strefy zewnętrzne MOF (C)	1,7	1,7	1,9	3,3
E – miasta–ośrodki wielofunkcyjne	2,4	1,8	2,0	2,5
F – gminy w korytarzach transportowych	2,7	1,6	2,4	2,6
G – gminy o funkcjach pozarolniczych (turystyka, przemysł, górnictwo)	2,6	4,3	3,8	3,4
H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	1,6	1,0	1,6	1,4
I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	1,6	1,1	2,3	2,0
J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne i ochrony przyrody)	1,4	1,6	2,1	2,0
Polska ogółem	2,6	2,2	2,5	3,0
w tym typy gmin F–J	4,0	3,6	3,2	4,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM (aktywne numery PESEL w marcu 2023 r.) i GUS (stan ludności w czerwcu 2023 r.).

Source: own study based on data from Chancellery of the Prime Minister Republic of Poland (active PESEL numbers in March 2023) and Statistics Poland (population status in June 2023).

polską wieś czeka dalsze wyludnienie i wiele problemów związanych z wyższymi kosztami jednostkowymi funkcjonowania infrastruktury oraz zagospodarowaniem porzucanej zabudowy i innych składników mienia trwałego.

Szanse i zagrożenia dla rozwoju wynikające z czynników wewnętrznych zestawiono łącznie w tabeli 5. Mają one znaczenie nie tylko wewnętrzne, ale też zewnętrzne. Te zewnętrzne to opisana w poprzednim rozdziale polityka UE budząca szczególnie niepokój na wsi, w tym liczne protesty rolnicze, np. na przełomie 2023/2024 r. w wielu krajach (również w Polsce), oceniane jako największa fala protestów w historii UE. Czynniki wewnętrzne są związane z wprowadzaniem

Tabela 5. Szanse i zagrożenia dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce związane z czynnikami wewnętrznymi (ogólnokrajowymi, regionalnymi i lokalnymi)**Table 5.** Opportunities and threats to rural development in Poland related to internal factors (national, regional and local)

Funkcje	Szanse	Zagrożenia
Zielone (walory przyrodnicze i krajobrazowe)	Poprawa struktury przestrzenno-krajobrazowej i przyrodniczej w wyniku depopulacji	Ryzyka finansowe, wysokie nakłady na restrukturyzację przyrodniczą, renaturalizację itp.
Niebieskie (woda i gospodarka wodna)	Poprawa bezpieczeństwa powodziowego, osuwiskowego	
Żółte (społeczne)	Programy odnowy wsi, ograniczanie chaosu przestrzennego	Upadek bazy ekonomicznej spowodowany depopulacją, rozliczne problemy wskutek starzenia się ludności, polaryzacja społeczna na osi metropolie–peryferie częściowo związana z czynnikami kulturowo-cywilizacyjnymi (konserwatywny wschód, liberalny zachód kraju), konflikty społeczne wynikające m.in. z dekarbonizacji i innych polityk; wykluczenia (dostępnościowo-transportowe, energetyczne, cyfrowe i inne)
Brązowe (surowce)	Lepsze wykorzystanie surowców, zamknięty (bezpieczny) cykl produkcji (wytwarzania)–przetwórstwa–konsumpcji (w tym transportu)	Ryzyko nadmiernej eksploatacji zasobów (np. leśnych), wyjąłowienia gleby (uprawy przemysłowe)
Czerwone (ekonomiczne)	Likwidacja „opóźnienia urbanizacyjnego”, wyższa efektywność osadnictwa (zanik kolonii, przysiółków, małych wsi), ożywienie wsi w związku z pracą hybrydową (ograniczenie drenażu, podtrzymanie produkcji, konsumpcji i dochodów JST), ożywienie „drugimi domami” i funkcjami rekreacyjno-wypoczynkowymi	Wzrost cen żywności, brak „rąk do pracy”, nakłady na restrukturyzację osadniczą i lokalne zagospodarowanie przestrzenne (np. utylizacja porzucanej infrastruktury, zalesianie, renaturalizacja siedlisk), problemy w zapewnieniu taniej energii i stabilności energetycznej
Białe (bezpieczeństwo)	Rozwój klasycznych stref żywicielskich, wzrost samowystarczalności w układzie kraju i regionów (por. szanse „brązowe”)	Bariery eksportowe, nieoptymalność eksportu ze względu na dodatkowe koszty (np. praw do emisji dwutlenku węgla)

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

tej polityki na terytorium Polski. Dla obszarów wiejskich istnieją tu zarówno szanse, jak i zagrożenia. Te pierwsze tworzą perspektywę bardziej radykalnej pożądanego przebudowy organizacji przestrzennej wsi. Te drugie zaś dotyczą przede wszystkim zagrożeń dla produkcji rolniczej i wspomnianego bezpieczeństwa żywnościowego, jak również ryzyka niekontrolowanej i głębokiej pauperyzacji wsi.

4. Stan zaawansowania prac planistycznych na obszarach wiejskich

Zagadnienie zaawansowania prac planistycznych w odniesieniu do obszarów wiejskich według stanu na koniec 2017 r. szczegółowo omówiono w innym miejscu (zob. Śleszyński 2021). Od tego czasu pokrycie planistyczne w latach 2017–2022 zwiększyło się zaledwie o 557 tys. ha, czyli wzrosło z 30,5 do 31,7% powierzchni kraju. Na tej podstawie wnioski dotyczące planowania przestrzennego na wsi w zasadzie się nie zmieniają. Dla porządku stan prac planistycznych według najnowszych danych za 2022 r. przedstawiono w tabeli 6. Główne i utrzymujące się od lat cechy planowania przestrzennego na wsi są następujące:

- bardzo wysoki udział zabudowy mieszkaniowej w studiach gminnych (głównie jednorodzinnej i zagrodowej), sięgający w gminach podmiejskich powyżej 20%;
- na ogół niskie pokrycie planistyczne (zwłaszcza na północy kraju), jednak relatywnie wysokie w typach bardziej zurbanizowanych (typ B i D – 37–43%);
- znacznie mniejsza przeciętna powierzchnia planu w strefach podmiejskich ośrodków wojewódzkich (dwu- i trzykrotnie niższa niż w gminach typowo wiejskich);
- wysokie odrołnienia, zwłaszcza w strefach podmiejskich miast (trzy- i czterokrotnie więcej niż w gminach typowo wiejskich), w latach 2003–2022 odrołniono ponad 600 tys. ha (w całym kraju 689 tys. ha), czyli 6 mld m² gruntów – średnio jest to ok. 160 m² na 1 mieszkańca Polski. Wartość tej ziemi w oczywisty sposób wzrosła², jednak ta „teoretyczna” nadwyżka rzędu kilkuset mld zł jest „banką spekulacyjną” (w tym zagrożeniem dla kredytów hipotecznych), nigdy bowiem nie będzie popytu na tereny budowlane w takiej skali;
- olbrzymia liczba – ponad 1 mln – decyzji o warunkach zabudowy (WZ) wydanych w latach 2003–2022, w tym zwłaszcza dla stref podmiejskich (w typie B prawie 6 decyzji na 1 km²);
- niebilansowana, przynosząca samorządom straty gospodarka przestrzenna (bardzo niskie wpływy z przekształceń terenów, w tym odrołnień, wysokie koszty uzbrojenia). Nazywana jest niekiedy „prywatyzacją zysków i uspołecznieniem kosztów”.

² Przyjmując wzrost wartości gruntu budowlanego z wcześniejszego rolnego w wysokości 50 zł za 1 m², otrzymujemy 300 mld zł, przy 100 zł za 1 m² jest to zaś 600 mld zł.

Latem 2023 r. nastąpiła tzw. duża nowelizacja obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Obok niewątpliwych pozytywnych rozwiązań, takich jak wprowadzenie planu ogólnego dla całej gminy czy obowiązek bilansowania terenów pod różne funkcje, zawiera ona jednak wiele niewiadomych i „luk” (Nowak i in. 2024).

W wyniku błędów w planowaniu przestrzennym w całym kraju narastają koszty chaosu przestrzennego szacowane (ostrożnie) według cen z ok. 2016 r. na ponad 84 mld zł rocznie (Kowalewski, Markowski, Śleszyński [red.] 2018). Na obszarach wiejskich są one związane głównie z funkcją mieszkaniową i towarzyszącą, następnie produkcyjną funkcją rolniczą oraz rynkiem nieruchomości. Są to m.in. niezadowolający stan rozwinięcia infrastruktury publicznej, brak uzbrojenia terenów, niski standard życia, chaotyczna zabudowa, dysfunkcje urbanistyczno-przestrzenne oraz antropopresja i degradacja terenów przyrodniczych: dekompozycja, defragmentacja i zaburzenie tradycyjnego rytmu obiegu materii i energii.

Zwłaszcza w odniesieniu do stref podmiejskich funkcjonuje określenie „urbanistyka narolna”. Sprowadza się ono do problemu nadmiernego lokowania zabudowy na obszarach o funkcjach rolniczych. Powoduje to utratę terenów dla produkcji rolniczej, czyli degradację tzw. stref żywicielskich. Na nowo zabudowanych, niepowiązanych ze sobą funkcjonalnie terenach następują zbyt szybkie zmiany społeczne niepozwalające na tworzenie się prawidłowych relacji, więzi międzyludzkich, tożsamości lokalnej itp. Jednocześnie pewna część gruntów rolnych jest wyłączana z produkcji rolnej przez porzucanie ziemi (w regionach peryferyjnych).

Kompleksowe ujęcie skutków bezładu przestrzennego dla rolnictwa i użytkowania ziemi przedstawili Anna Kołodziejczak i współautorzy (2018) (tabela 7). Skutki te sklasyfikowano jako bezpośrednie i pośrednie, a także jako ekonomiczne, społeczne, środowiskowe i infrastrukturalne. Są to m.in. zbyt duże rozdrobnienie działek ewidencyjnych oraz nieuzasadnione, nadmierne zmiany przeznaczenia (odrolnienia) gruntów.

Tabela 6. Podstawowe informacje o stanie prac planistycznych w dokumentach gminnych w końcu 2022 r.
Table 6. Basic information on the status of planning work in commune's documents at the end of 2022

Typ gminy	Przewidywana pow. pod zabudowę mieszkaniową w SUIKZP (%)*		Obowiązujące plany miejscowe			Odrolnienia w planach miejskowych**		Decyzje WZ (2003–2022)	
	liczba	procent	liczba	procent	przeciętna pow. planu (ha)	tys. ha	% pow. gmin	tys.	na 1 km ²
B – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw	22,4	13 640	45,9	93	163,5	5,9	476,9	5,9	
D – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych	18,0	5 552	41,1	159	74,7	3,5	264,7	3,5	
F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową (w obrębie głównych korytarzy transportowych)	14,5	2 911	31,7	217	46,2	2,3	52,8	2,3	
G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielkopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy)	10,9	6 322	28,1	150	46,1	1,4	60,4	1,4	
H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	14,8	5 704	28,2	312	82,0	1,3	96,6	1,3	
I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	17,9	10 177	34,1	290	170,7	2,0	165,6	2,0	
J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne i ochrony przyrody)	14,0	3 713	19,9	224	49,7	1,2	53,5	1,2	
Razem (bez typów A, C i E)	15,9	48 019	31,6	193	632,8	2,2	1170,4	2,2	

* Dane dotyczące zabudowy wielorodzinnej, jednorodzinnej i zagrodowej z 1524 gmin (w pozostałych w 2022 r. trwały prace aktualizacyjne). SUIKZP – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania.

** Dane zweryfikowane (Śleszyński 2023) i zaktualizowane.

* Data on multi-family, single-family and homestead development from 1524 communes (updating work was underway in the rest in 2022). SUIKZP – spacial development conditions and directions study.

** Data verified (Śleszyński 2023) and updated.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS.

Source: own study based on data from the Ministry of Development and Technology and the Statistics Poland.

Tabela 7. Skutki bezładu przestrzennego w rolnictwie
Table 7. Effects of spatial chaos in agriculture

Skutki	Ekonomiczne, infrastrukturalne i społeczne		Środowiskowe
Bezpośrednie	duża liczba działek ewidencyjnych w poszczególnych gospodarstwach; mała powierzchnia działek; duża odległość działek od siedliska; marginalizacja funkcji rolniczej	nieuregulowane stosunki własnościowe; utrudnienia i nieracjonalność wykorzystania siły roboczej; utrata stref żywicielskich dla miast; nieuzasadnione odrolnienia gruntów	fragmentacja krajobrazu rolniczego; osłabienie bioróżnorodności; zakłócenia w obiegu materii, zwłaszcza o genecie hydrogenicznej; postępująca degradacja środowiska przyrodniczego
Pośrednie	utrudnienia w regionalnym prowadzeniu nawożenia; zmniejszenie wydajności ziemi; dłuższy czas dojazdu; podwyższenie kosztów produkcji rolnej; wzrost czasu na prace nieproduktywne; kosztowne plany urzędniowo-rolne	utrata dopłat bezpośrednich; brak bezpośredniego dostępu do pól (służebność gruntowa); złe odwodnione i nieutwardzone drogi; pojawienie się konfliktów człowiek-środowisko; zanik tradycyjnej kultury wiejskiej	niemożność stosowania właściwej struktury zasiewów; marginalizacja wielofunkcyjności rolnictwa (funkcji produkcyjnej i środowiskowej); silne, na ogół niekorzystne przekształcenia krajobrazu rolniczego w strefie podmiejskiej

Źródło: (Kołodziejczak i in. 2018), rozszerzone.
 Source: (Kołodziejczak et al. 2018), expanded.

5. Podsumowanie

W ostatnich dekadach, w tym zwłaszcza po przystąpieniu Polski do UE w 2004 r., polska wieś zmieniła się znacząco, a kluczowym procesem jest tu dezagraryzacja i wzrost wielofunkcyjności. Występuje to wraz z postępującą depopulacją obszarów peryferyjnych i rozpraszaniem zabudowy, głównie – ale nie tylko – wokół miast. Procesy te najprawdopodobniej będą się pogłębiać. W ostatnich latach doszło też do nowego wyzwania, jakim jest transformacja energetyczna. Jeśli będzie przebiegać w planowanym kształcie i horyzontach czasowych (osiągnięcie tzw. neutralności klimatycznej w 2050 r.), stanie się zarzewiem nowych konfliktów społecznych i przestrzennych. Ograniczenia emisji w rolnictwie spotykały się bowiem dotychczas z silnym oporem w krajach o znacznie mniejszym znaczeniu tej funkcji w życiu społeczno-gospodarczym niż w Polsce, a zatem trudno spodziewać się, aby tego typu problemy nie wystąpiły też na gruncie polskim.

Wraz z tymi procesami narasta problem dysfunkcjonalności planowania przestrzennego, który pogłębił się w warunkach redukcji tzw. opóźnienia urbanizacyjnego oraz postępującej dezagraryzacji. Przy tym silna heterogeniczność polskiej wsi utrudnia wypracowanie jednolitej polityki planowania przestrzennego.

W związku z przewidywanymi silnymi zmianami demograficznymi oraz dekarbonizacją rolnictwa, a szerzej całej gospodarki i infrastruktury, potrzebne jest podjęcie kompleksowych i interdyscyplinarnych prac badawczych nad krajowym planem restrukturyzacji obszarów wiejskich. Jak już wspomniano (zob. Śleszyński 2018a), wśród ekspertów dość często spotykane są niemal idylliczne wizje rozwoju wsi, w tym bazujące na danych niemających wiele wspólnego z rzeczywistością. Wizje te często pomijają lub nie doceniają wpływu polityk unijnych związanych z transformacją energetyczną.

Kluczowe problemy i wyzwania planowania przestrzennego, nawiązujące do „kolorystycznej” klasyfikacji funkcji, przedstawiono w tabeli 8. Najważniejsze kwestie wymieniono syntetycznie w kilku punktach poniżej.

1. Przyszłość polskiej wsi zdeterminowana będzie procesami demograficznymi o długiej inercji, w tym postępującą depopulacją obszarów typowo wiejskich poza strefami podmiejskimi. Częściowo wynika to z tzw. opóźnienia urbanizacyjnego, zwłaszcza w byłej „Kongresówce”. Czynnikiem drenującym zasoby ludzkie na wsi będzie rosnąca luka podażowa na rynku pracy w miastach. Równocześnie nie wydaje się, aby ludność imigrancka pochodzenia ukraińskiego lub jakiegokolwiek innego mogła stanowić znaczącą substytucję dla wyludniania się wsi. Wraz z innymi czynnikami, takimi jak wzrost wielofunkcyjności obszarów wiejskich, doprowadzi to do dezagraryzacji i tym samym spadku zatrudnienia w rolnictwie. Równocześnie należy spodziewać się zwiększonych oczekiwań odnośnie do poziomu i jakości

Tabela 8. Kluczowe problemy i wyzwania planowania przestrzennego, nawiązujące do „kolorystycznej” klasyfikacji funkcji obszarów wiejskich

Funkcje		Planowanie lokalne	Planowanie regionalne
Zielone (walory przyrodnicze i krajoobrazowe)	Wyznaczanie stref maksymalnej zabudowy, planowanie zieleni wysokiej, w tym zadrzewień śródpolnych, zapewnienie standardów dostępności do zieleni	Ochrona korytarzy ekologicznych, szczególnie wzdłuż dolin rzecznych, planowanie „zielonych pierścieni” wokół miast, rozbudowa systemu małej retencji wodnej, wzrost leśności, deklimeracja turystyki (ograniczenie zjawiska <i>overtourism</i>)	
Niebieskie (woda i gospodarka wodna)	Realny zakaz zabudowy na obszarach powodziowych i osuwiskowych	Restrukturyzacja tradycyjnych regionów wydobywczych (zmiana funkcji, nowa organizacja przestrzenna, np. transportu)	
Brązowe (surowce)	Zapewnienie terenów dla lokalizacji urządzeń energetyki odnawialnej	Reorganizacja podziału administracyjno-terytorialnego (potrzeba szczebla subregionalnego, likwidacja gmin obwarunkowych na rzecz miejsko-wiejskich)	
Czerwone (ekonomiczne)	Koncentracja osadnictwa, zapewnienie standardów dostępności do usług, zapewnienie terenów inwestycyjnych pod funkcje produkcji energii odnawialnej, scalenia gruntów	Monitoring zjawisk, w tym przepływów (ludności, towarów, kapitału), zintegrowane planowanie funkcjonalne (zwłaszcza w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych wiążących miasto i wieś)	
Żółte (społeczne)	Programy odnowy wsi, ograniczanie chaosu przestrzennego, zapewnienie dodatniego bilansu gospodarki przestrzennej poprzez nową politykę podatkową	Planowanie stref życiowych wokół dużych miast (w tym ochrona gleb najwyższej jakości)	
Białe (bezpieczeństwo)	„Higienizacja” planowania przestrzennego (poprawa norm inżynierjno-budowlanych oraz standardów architektonicznych i urbanistycznych)		

Źródło: opracowanie własne.
Source: own study.

życia, wzrostu popytu na bardziej zróżnicowaną infrastrukturę i w efekcie wymuszone zmiany w planowaniu przestrzennym. Szczegółnej refleksji wymaga zapewnianie akceptowalnych warunków życia na terenach poddanych szybkiemu wyludnianiu.

2. Wraz ze znaczącymi zmianami w strukturze demograficzno-osadniczej, ale też w obliczu zmian cywilizacyjno-technologicznych, potrzebna jest dyskusja nad znalezieniem możliwie racjonalnego systemu administracyjno-terytorialnego dla wsi. Oczywiście jego fundamentem zawsze będą miasta koncentrujące większość usług dla mieszkańców wsi, niemniej kluczową kwestią jest dostępność do tych usług. Potrzebna jest zwłaszcza reorganizacja kompetencyjna. Wiele z dotychczasowych kompetencji ustawowych gmin można przenieść na wyższy poziom, przede wszystkim w kontekście postępującej cyfryzacji. Byłoby to alternatywą przed łączeniem wyludniających się gmin, których utrzymanie jest ważne z powodów kulturowych, tożsamościowych i spójności społecznej.

3. Należy dążyć do planowania funkcjonalnego w układzie wsi (sołectw), gmin i miejskich obszarów funkcjonalnych. Powrót do planowania przestrzennego obejmującego spójne „całości funkcjonalne” powinien obejmować obszary powiązane ze sobą różnymi relacjami przyrodniczymi i społeczno-ekonomicznymi. W skali ponadlokalnej konieczne jest odejście od homogenizacji i „resortowości” („silo-sowości”) na rzecz planowania zintegrowanego.

4. W odniesieniu do samej funkcji rolniczej, wciąż dominującej na obszarach wiejskich, wymienić można następujące, bardziej szczegółowe rekomendacje dla agrarnej polityki rozwoju, mające neutralizować lub ograniczać negatywne skutki chaosu przestrzennego (Kołodziejczak i in. 2018):

- wprowadzenie monitoringu i kontroli przeznaczeń gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnień);
- intensyfikację prac scaleniovych z uwzględnieniem uwarunkowań środowiska przyrodniczego i walorów tradycyjnego krajobrazu rolniczego, a w szczególności nasadzeń zadrzewieniowych i alejowych;
- unikanie rozdrobnienia opracowań planistycznych na terenach wiejskich, prowadzące do dezintegracji krajobrazowej i funkcjonalnej;
- rozwijanie i stosowanie w praktyce specjalistycznych opracowań i studiów krajobrazowych (w tym: wytycznych lokalizacyjnych, ocen oddziaływania inwestycji na krajobraz, poradników i wzorników kształtowania zabudowy i szaty roślinnej oraz parametrów i standardów kształtowania przestrzeni rolniczej);
- poprawę edukacji społecznej w środowiskach rolniczych w zakresie ochrony i kształtowania krajobrazu.

5. Konieczne jest zbudowanie efektywnego i wiarygodnego monitoringu planowania i zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza na obszarach intensywnej urbanizacji (strefy podmiejskie i turystyczne). Brak rzetelnej i wyczerpującej

diagnozy zmian społeczno-ekonomicznych, osadniczych, infrastrukturalnych itp., także w związku ze zmianami klimatu i planami dekarbonizacji (czyli ograniczania funkcji rolniczej), utrudnia lub wręcz uniemożliwia formułowanie realnych oraz racjonalnych wizji i strategii rozwoju oraz dokumentów planistycznych.

Bibliografia

- Bański J. (2011). Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne – w poszukiwaniu koncepcji i wizji rozwoju. *Studia KPZK PAN*, 133, 88–102.
- Bogucka I. (2012). Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane). *Studia Iuridica Agraria*, 10, 142–156.
- Czapiewski J. (2013). Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich – przegląd istniejących źródeł informacji. *Biuletyn KPZK PAN*, 252, 132–142.
- Czarnecki A., Heffner K. (2008). „Drugie domy” a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. *Więś i Rolnictwo*, 4 (141), 29–46. DOI:10.53098/wir.2008.4.141/02.
- Czarnecki A., Milczarek-Andrzejewska D., Widła-Domaradzki Ł., Jórasz-Żak A. (2023). Conflict dynamics over farmland use in the multifunctional countryside. *Land Use Policy*, 128, 106587. DOI:10.1016/j.landusepol.2023.106587.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2012). Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne. *Studia Iuridica Agraria*, 10, 227–238.
- Eberhardt P. (1989). *Regiony wyludniające się w Polsce*. Seria: Prace Geograficzne, 148. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN.
- Feltynowski M. (2009). *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*. Warszawa: CeDeWu.
- Gawryluk A., Wańkiewicz W., Soszyński D. (2017). Drugie domy w strukturze funkcjonalno-przestrzennej podlaskiej wsi na przykładzie wybranych gmin powiatu hajnowskiego. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 1 (1), 105–117. DOI:10.14597/INFRAECO.2018.1.1.007.
- Górny A., Śleszyński P. (2019). Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure. *Geographia Polonica*, 92 (3), 331–345. DOI:10.7163/GPol.0152.
- Gradziuk P., Matyka M., Poczta W., Czerniak A., Czubak W., Jończyk K., Kopiński J., Kozyra J., Pawlak K., Sadowski A., Siebielec G., Stalenga J., Wawer R., Zawalińska K., Berbec A., Krupin V., Madej A., Skowron P., Jendrzewski B., Komisarek D., Łopatka A., Wojciechowska A., Klepacki B., Wrzaszcz W., Gradziuk K., Trociewicz A. (2021). *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*. Seria: Raporty Polityki Insight 2021. Warszawa: Polityka Insight Sp. z o.o. DOI:10.13140/RG.2.2.35624.49922/1.
- Heffner K. (2023). Rozbieżne trendy ludnościowe na obszarach wiejskich i rosnące różnice w zagospodarowaniu przestrzeni wiejskiej. W: P. Łysoń, Rządowa Rada Ludnościowa (red.). *Konsekwencje zmian demograficznych dla rozwoju rolnictwa. Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 16* (s. 147–174). Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.

- Heffner K. (2015). Przestrzeń jako uwarunkowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. *Wieś i Rolnictwo*, 2 (167), 83–104.
- Heffner K. (2002). Czynniki osadnicze wpływające na potencjał rozwojowy obszarów wiejskich. *Wieś i Rolnictwo*, 2, 27–48.
- Huylenbroeck G. van, Vandermeulen V., Mettepenningen E., Verspecht A. (2007). Multifunctionality of agriculture: A review of definitions, evidence and instruments. *Living Reviews in Landscape Research*, 1 (3), 1–43. DOI:10.12942/lrlr-2007-3.
- Jaczevska B. (2023). Analiza praktyk czasoprzestrzennych i sposobów zamieszkiwania „wielolokalnych” polskich naukowców. *Prace i Studia Geograficzne*, 68 (2), 29–53. DOI:10.48128/pisg/2023-68.2-02.
- Jeziarska-Thöle A. (2013). Modele rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu teoretycznym. *Studia Obszarów Wiejskich*, 34, 23–37.
- Kłodziński M. (2010). Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagrarnizacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej. *Studia BAS*, 4 (24), 9–28.
- Kołodziejczak A., Głębocki B., Kacprzak E., Maćkiewicz B., Szczepańska M. (2018). Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzennego w rolnictwie. *Studia KPZK PAN*, 182: *Studia nad chaosem przestrzennym*, 2: *Koszty chaosu przestrzennego*, 239–279.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.) (2018). *Studia KZPK PAN*, 182: *Studia nad chaosem przestrzennym*, (1–3).
- Kubiciel-Lodzińska S., Solga B., Filipowicz M. (2023). Wykwalifikowani uchodźcy z Ukrainy wyzwaniem dla rynku pracy. *Horyzonty Polityki*, 14 (47), 187–207. DOI:10.35765/hp.2401.
- Kurowska T. (2016). Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. *Studia Iuridica Agraria*, 14, 47–61.
- Kutkowska B., Hasiński W. (2018). Wielofunkcyjność – nowe spojrzenie na rozwój obszarów wiejskich. *Wieś i Rolnictwo*, 2 (179), 113–132. DOI:10.53098/wir022018/06.
- Musiał W. (2007). Dezagrarnizacja polskiej wsi – problemy ekonomiczne, ekologiczne i społeczne. *Wieś i Rolnictwo*, 3 (136), 29–44.
- Nowak M., Śleszyński P., Brzezińska-Rawa A., Ciesielski M., Feltynowski M., Fogel A., Goździewicz-Biechońska J., Kukulska-Koziół A., Leszczyński M., Rokicka-Murszewska K., Tomczak A.A., Warsza R., Błaszke M. (2024). Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „dróg i bezdroży regulacji ustawowych”? *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 7–23.
- Pańko W. (1978). *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*. Seria: Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, 230. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2023). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. DOI:10.53098/MROW.2720-376X.
- Stasiak A. (red.) (2000). *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską – aspekty regionalne (materiały z Konferencji 16–17 maja 2000, zorganizowanej przez KPZK PAN i Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego)*.

- Seria: Studia – Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 110. Warszawa: KPZK PAN, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stasiak A. (1992). Problems of depopulation of rural areas in Poland after 1950. *Landscape and Urban Planning*, 22 (2–4), 161–175. DOI:10.1016/0169-2046(92)90020-Z.
- Śleszyński P. (2023). Oszacowanie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej w Polsce. *Studia BAS*, 1, 21–45. DOI:10.31268/StudiaBAS.2023.03.
- Śleszyński P. (2021). Problemy i wyzwania planowania przestrzennego na obszarach wiejskich. W: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi. Tom 3* (s. 411–436). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Śleszyński P. (2018a). Identyfikacja i ocena procesów demograficznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wsi. *Wieś i Rolnictwo*, 3 (180), 35–67. DOI:10.53098/wir032018/02.
- Śleszyński P. (2018b). Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski. *Studia KPZK PAN*, 183: *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, 225–247.
- Śleszyński P. (2014). W sprawie prognozy demograficznej i jej niektórych skutków. W: Z. Strzelecki, E. Kowalczyk (red.). *Przemiany ludności w Polsce. Przyszłość demograficzna. Konferencja Jubileuszowa Rządowej Rady Ludnościowej* (s. 152–156). Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych GUS.

External and Internal Determinants of Rural Development in Poland: Lessons for Regional and Local Planning

Abstract: The article identified external (global, international) and internal (national, regional, local) determinants of rural development in Poland in the perspective of the coming years and decades. These include political, economic, social and technological conditions. The key external factors are the instability of agri-food markets, climate change and robotisation, and internal factors are depopulation and deagrarianisation. The status of planning work in rural communes is also presented. On this basis, conclusions were formulated for regional and local planning. Among other things, it is postulated that there is an urgent need for a plan for villages related to settlement-environmental restructuring.

Keywords: spatial planning, local development, regional development, demography, settlement.