

Teresa Dzikowska

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE I ICH IMPLEMENTACJA W PROCESIE
PLANOWANIA URZĄDZENIOWOROLNEGO
WEDŁUG REGUŁY STUDIÓW

Wstęp

Jeżeli założymy, że planowanie urządzenioworolne jest działaniem, którego definicja sformułowana przez K o t a r b i ń s k i e g o (4) brzmi następująco: „jest to dowolne zachowanie podejmowane świadomie lub podświadomie dla osiągnięcia określonego celu”, to do wyjaśnienia i opisu procesu tego rodzaju planowania możemy zastosować prawa i założenia teoretyczne, których źródłem jest prakseologia i zarządzanie organizacjami opierające się na prakseologii. Działanie jest skomplikowaną strukturą różnych faz, operacji, zabiegów i czynów prostych. Analogicznie w procesie planowania wyodrębniamy fazy podstawowe, wśród których można wymienić: inwentaryzację, analizę uwarunkowań, formułowanie celów i konstrukcję planu zadaniowego. Fazy te z kolei dzielą się na mniej skomplikowane operacje.

Analiza teoretyczna procesu planowania urządzenioworolnego jest skomplikowana z racji różnorodności uwarunkowań, które wpływają na aktywność społeczną i gospodarczą, jasność formułowania celów, a także z powodu nieprecyzyjnie zdefiniowanego przedmiotu planowania. Przedmiotem planowania urządzenioworolnego jest ta część przestrzeni zagospodarowanej, która dotyczy produkcji rolnej. Dominującą funkcją na tych obszarach jest funkcja rolnicza. Jest to przykład modelowej struktury przestrzeni rolniczej. W rzeczywistości obok funkcji rolniczej występują na obszarach wiejskich również inne, a system przestrzenny obszarów wiejskich można określić jako system wielofunkcyjny. Planowanie zintegrowane jest jedynym możliwym sposobem dalszego trwałego rozwoju. Wieś nie jest już tylko miejscem zamieszkania i pracy rolników, a to oznacza, że mówiąc o przestrzeni wiejskiej, należy ją rozwijać w sposób zrównoważony. Wiele zagadnień dotyczących w szczególności gospodarki gruntami rolnymi, a pośrednio również wpływających na poziom życia i pracy mieszkańców wsi, związanych jest z rozwojem innych sektorów gospodarki narodowej, takich jak: leśnictwo, budownictwo, energetyka czy turystyka. Na obszarach wiejskich stykają się ze sobą różne funkcje, a ich oddziaływanie na produkcję rolniczą oraz wpływ tej produkcji na przedsięwzięcia wynikające z realizacji określonych funkcji może przysparzać niejednokrotnie konfliktów przestrzennych (3).

Wydzielanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a następnie terenów rolnych jest utrudnione (2). Niektóre składniki przestrzeni charakteryzują się bezpośrednim wpływem na proces produkcji rolniczej, tj. użytkowanie gruntów, klasyfikacja gleb, drogi rolnicze, urządzenia melioracji wodnej. Inne składniki, mimo swego pośredniego wpływu, są niezbędne do racjonalnego funkcjonowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej (np. zadrzewienia i zakrzaczenia). Przedmiot planowania urządzenioworolnego powinien być szeroki z racji konieczności rozwiązania licznych konfliktów pomiędzy funkcją rolniczą a pozostałymi funkcjami. Zazwyczaj w interesie rolnika, jako przedsiębiorcy, jest maksymalizacja dochodu. Rozwój funkcji (np. ekologicznej, rekreacyjnej) wymaga rezygnacji z części dochodów z produkcji na rzecz działalności nieprzynoszącej wymiernych korzyści finansowych.

Ujęcie składników rolniczej przestrzeni produkcyjnej, uzupełnione o składniki pośredniego oddziaływania na produkcję rolniczą, zbliżają planowanie urządzenioworolne do planowania zintegrowanego.

Celem pracy była analiza założeń teoretycznych planowania ze szczególnym uwzględnieniem planowania urządzenioworolnego.

Analiza założeń i celów w planowaniu

Istotą planowania jest wyznaczenie celów i sposobów ich osiągnięcia jako przyszłego działania (5). Wyznaczenie celów odbywa się na podstawie wiedzy i znajomości dotychczasowych faktów, ich analizy i interpretacji oraz przewidywanych zmian. Do ich realizacji opracowuje się przedsięwzięcia, które mogą stanowić również działania alternatywne. Zapis ścieżki postępowania nazywany jest planem, w którym dokonano wyboru optymalnego funkcjonowania w przyszłości.

Planowanie stanowi jedną z funkcji zarządzania (8). Jest czynnością koncepcyjną. Powinno być wykonywane na każdym poziomie i w każdym zakresie, w którym człowiek może podejmować decyzje dotyczące zmian, czyli zarządzać. Według tego kryterium (tzw. kryterium przedziału przedmiotowego) wyróżniane są następujące rodzaje planów: całościowe, odcinkowe i kompleksowe.

Istnieje również możliwość podziału planów w zależności od perspektywy czasowej, jakiej dotyczy okres przewidzianych działań, na: długookresowe, średniookresowe i krótkookresowe.

Bez względu na to jaki jest to rodzaj planu procedura działania polegającego na planowaniu jest taka sama i obejmuje trzy następujące po sobie etapy:

1. Inwentaryzacja i analiza istniejącego stanu polegająca na zebraniu informacji potrzebnych do opisu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Identyfikacja czynników, które mogą być modyfikowane, aby osiągać zaplanowane cele oraz czynników, które występują w otoczeniu organizacji i mogą stanowić szansę albo zagrożenie w jej funkcjonowaniu. Inwentaryzacja powinna być tak zaplanowana i przeprowadzona, aby pozyskane informacje stanowiły pełny i wiarygodny zestaw danych.

2. Konstrukcja celów działania przeprowadzana na podstawie wyników diagnozy. Prawidłowo przeprowadzony etap inwentaryzacji i diagnozy pozwoli na wyznaczenie takich celów, które będą zapewniały zrównoważony rozwój, a jednocześnie pozwolą na wykorzystanie potencjału i zamierzeń indywidualnych przedsiębiorców. Cele powinny być akceptowane i realizowane na całym obszarze przedmiotowym planu, czyli przez władze i społeczeństwo lokalne.
3. Konstrukcja alternatywnych sposobów działania. Sposoby osiągnięcia celu są konstruowane w oparciu o dostępne środki. Powinny być dopasowane do obecnych i przyszłych warunków działania. Plan powinien zawierać opis, w jaki sposób określone działanie pomoże w spełnieniu celu, czyli doprowadzi do stanu docelowego.

W zależności od rodzaju planu zmieniany jest zakres każdego z tych etapów. W przypadku planów całościowych (długookresowych) zbierane są takie informacje, które opisują organizację w sposób systemowy, z pominięciem nieistotnych szczegółów cząstkowych. W przypadku planu cząstkowego (np. planu urzędnioworolnego) dokonuje się analizy i diagnozy na podstawie cech opisujących uwarunkowania dotyczące analizowanej przestrzeni.

Każde przyszłe działanie powinno być zaplanowane i zapisane w formie planu. Aby można było powiedzieć, że plan jest „dobrym produktem” powinien być:

- ambitny i wykonalny – nie powinien mieć waloru zachowawczego, wręcz przeciwnie, powinien być rozwojowy, ale z uwzględnieniem realnie dostępnych środków;
- racjonalny, czyli na podstawie starannie przeprowadzonej inwentaryzacji, analizy i diagnozy;
- elastyczny, co oznacza, że w trakcie realizacji planu dopuszczalne są zmiany, jeśli założenia lub prognozy okazały się „nietrafione”;
- spójny z innymi planami dotyczącymi tego samego zakresu obszarowego lub czasowego;
- operatywny, co oznacza, że cele i środki do ich osiągnięcia powinny być na tyle jasno przedstawione, aby każda osoba uczestnicząca w realizacji planu wiedziała na czym polega jej zadanie;
- kompletny – powinien zawierać wszystkie istotne elementy niezbędne do osiągnięcia celu;
- terminowy – wykaz działań do osiągnięcia celów powinien zawierać harmonogram przedsięwzięć i czynności, określenie osoby odpowiedzialnej, a także sposobu finansowania – brak takiej charakterystyki działań może spowodować niekonsekwencję w realizacji planu;
- celowy, a więc tak skonstruowany, aby każde zaplanowane działanie zbliżało do osiągnięcia celu;
- komunikatywny – treść planu powinna być zapisana językiem zrozumiałym dla realizatorów;

- odpowiednio długookresowy i szczegółowy – stosownie do przedmiotu planowania powinien być ustalony horyzont czasowy oraz szczegółowość celów i działań;
- sprawny – plany sprawne są to plany realizowane, a realizacja działań pozwala na osiągnięcie celów.

Proces kształtowania przestrzeni wiejskiej i gospodarowania przestrzenią uzależniony jest w jednakowej mierze od przedmiotu, charakteryzującego się określonymi cechami ziemi i całego środowiska, jak i od podmiotu, co wyraża się w motywach i sposobie działania (9). Krajobraz antropogeniczny danego obszaru jest często wynikiem wieloletniego i złożonego procesu gospodarowania człowiekiem.

W wytycznych do opracowania programów urzędnioworolnych gmin, opracowanych przez W o c h a (7), wyodrębnia się następujące etapy obejmujące:

1. Prace przygotowawcze, które polegają na nawiązaniu kontaktu z lokalnymi przedstawicielami społeczeństwa (sołtysi, liderzy), z władzami gminy, pozyskaniu dokumentacji geodezyjno-kartograficznej i planistycznej dla danego obszaru oraz zapoznaniu mieszkańców z ideą urządzania wsi.

2. Ocenę stanu istniejącego w zakresie: ogólnej charakterystyki gminy, opisu uwarunkowań środowiskowych, charakterystyki rolniczej przestrzeni produkcyjnej i opisu warunków produkcji rolnej.

3. Konsultacje społeczne dotyczące wyników analizy stanu istniejącego, szczególnie istotne w przypadku braku planu miejscowego, który określa przyszłe granice i kierunki zainwestowania.

4. Ustalenie programu prac urzędniowych, czyli sporządzenie listy zabiegów koniecznych w celu racjonalizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a także umożliwienia rozwoju funkcji nierolniczych na wsi (harmonogram działań, szacunkowe koszty przedsięwzięć).

5. Konsultacje społeczne projektu prac urzędniowych; przestrzeń urządzana jest dla mieszkańców, stąd ważne jest, aby każde działanie było zaakceptowane przez mieszkańców. Szczególnie cenne są sugestie, pomysły i wizje społeczeństwa lokalnego.

6. Ustalenie szacunkowych kosztów; ostateczne oszacowanie wymaganych nakładów na rozwój wsi opracowane jest po konsultacjach społecznych, gdyż pierwotnie planowane przedsięwzięcia mogą zostać zmienione przez uczestników planowania.

7. Ustalenie harmonogramu realizacji prac urzędniowych; do przygotowania harmonogramu przedsięwzięć można wykorzystać metodę harmonogramu Ganita (za 9).

Jest to bardzo szczegółowy podział na etapy. Natomiast proces planowania realizowany jest w 3 etapach obejmujących: inwentaryzację i diagnozę, ustalenie celów oraz ustalenie działań. Planowanie charakteryzuje się zakresem bardziej kompleksowym i długookresowym w porównaniu z programowaniem. Planowanie nie zawiera dokładnych kosztów i harmonogramu. Ze względu na długi okres realizacji koszty i priorytety mogą ulec zmianie.

W procesie planowania wymagane jest jasne i wyraźne sformułowanie celów rozwoju (8). Swój udział w konstrukcji celów powinni mieć zarówno decydenci i liderzy, jak i wszyscy pozostali uczestnicy planowania, gdyż będą także partycypować w realizacji planu. Cele muszą być użyteczne, ograniczone (z racji ograniczenia środków), ściśle (precyzyjne określenie, do czego się dąży) i jedyne (cyt. za 8).

K o t a r b i ń s k i (4) zdefiniował te cele następująco:

- cel główny można przedstawić jako zaplanowany stan rzeczy o takim znaczeniu dla podmiotu działania, że jest on w stanie podjąć działanie i odpowiednie nakłady. Osiągnięcie celu głównego jest często jednoznaczne z ostateczną realizacją planu, a więc może być tożsame z pojęciem celu końcowego;
- celem pośrednim, czyli środkiem realizacji celu głównego, jest częściowa realizacja zaplanowanego działania, pozytywnie rozpatrywana w osiąganiu celu głównego. Można go potraktować jako pewien etap realizacji celu głównego w aspekcie obszarowym lub przedmiotowym planowanego działania.

Cel główny i cele pośrednie uczestniczą w budowie drzewa celów. Liczba celów pośrednich nie jest ograniczona. Musi występować zgodność celów na odpowiednim poziomie. Cele pośrednie należy skwantyfikować z uwzględnieniem podziału na (1):

- cele alternatywne (wyłączające się, konkurencyjne i zmiennie konkurencyjne),
- cele kumulatywne (zmiennie kumulatywne, ściśle kumulatywne i skrajnie kumulatywne),
- cele niezależne (ściśle niezależne od siebie, w stałym stopniu niezależne od siebie).

Ustalenie celów rozwoju w planowaniu urzędnioworolnym musi występować wraz z określeniem priorytetów rozwoju (7). Obszary wiejskie w Polsce charakteryzują się już od wielu lat bardzo wysokim stopniem niedoinwestowania. Jako obszary problemowe mają szansę na dodatkowe wsparcie Unii Europejskiej oraz niektórych funduszy celowych w kraju. Ograniczone środki własne gminy limitują pełne zaspokojenie potrzeb mieszkańców wsi. Wyznaczanie priorytetów to droga do zaspokojenia najpilniejszych potrzeb i jednocześnie racjonalizacja w wydatkowaniu środków finansowych.

W dotychczasowych przykładach opracowanych planów i programów urzędnioworolnych nie określa się głównego celu rozwoju wsi. W zależności od wyników analizy stanu istniejącego programowane są działania w 4 obszarach, które w sposób znaczący mają wpływ na funkcjonowanie produkcji rolnej i obszarów wiejskich, tj.:

- rozwój struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- ochrona środowiska i krajobrazu,
- podniesienie produktywności gleb,
- rozwój infrastruktury ze szczególnym uwzględnieniem budowy, modernizacji i korekty układu dróg transportu rolnego.

Obszary wiejskie cechują się zapotrzebowaniem na działania z każdego z tych zakresów. Można więc przyjąć, że będą one stanowiły równorzędne cele w rozwoju wsi.

Tabela 1

Wykaz zaplanowanych zabiegów urządzeniowo-rolnych i ich koszty we wsiach gminy Żukowice

Lp.	Obręb	Melioracje wodne				Budowa dróg rolniczych	Zalesienia gruntów				Scalenia gruntów	Koszty podstawowych zabiegów ogółem (tys. zł)								
		podstawowe		szczegółowe			przygotowanie gleby, sadzonek, robocizna	poprawki w 1. roku po nasadzeniu	pielęgnacja przez pierwsze 3 lata	koszt 1 ha -										
		odbudowa cieków	drenowanie gruntów rolnych	odbudowa rowów melior.	koszt 1 km - 130 tys. zł					koszt 1 ha - 8 tys. zł			koszt 1 ha - 4 tys. zł	koszt 1 ha - 0,8 tys. zł	koszt 1 ha - 0,4 tys. zł	ha	tys. zł			
1.	Brzeg Głogowski	4,8	624,00			3,7	37,00			7,37	1 252,90	41,71	166,84	41,71	33,37	41,71	16,68	429,00	373,66	2 504,45
2.	Bukwica			40,0	320,00	2,0	20,00			7,17	1 218,90	3,68	14,72	3,68	2,94	3,68	1,47			1 578,03
3.	Czerna	0,7	91,00			0,1	1,00			7,02	1 193,40	22,38	89,52	22,38	17,90	22,38	8,95	314,00	273,49	1 675,26
4.	Dankowice					1,5	15,00			3,88	659,60	41,31	165,24	41,31	33,05	41,31	16,52			889,41
5.	Dobrzejowice			40,0	320,00	4,5	45,00			11,09	1 885,30	31,21	124,84	31,21	24,97	31,21	12,48	383,00	333,59	2 746,18
6.	Domantowice	1,5	195,00	7,0	56,00	3,7	37,00			6,49	1 103,30	46,47	185,88	46,47	37,18	46,47	18,59			1 632,95
7.	Kamiona									6,38	1 084,60	3,03	12,12	3,03	2,42	3,03	1,21			1 100,35
8.	Kłoda					0,7	7,00			14,16	2 407,20	57,20	228,80	57,20	45,76	57,20	22,88	533,00	464,24	3 175,88
9.	Kromolin			61,0	488,00	5,8	58,00			15,46	2 628,20							464,00	404,14	3 578,34
10.	Nielubia	0,6	78,00	10,0	80,00	0,6	6,00			10,42	1 771,40							443,00	385,85	2 321,25
11.	Stone	1,9	247,00			1,2	12,00			5,84	992,80									1 251,80
12.	Zabłocie					1,4	14,00			5,70	969,00									983,00
13.	Żukowice					7,70	1 309,00			75,20	300,80	75,20	60,16	75,20	30,08	75,20	30,08	286,00	249,11	1 949,15
	Gmina ogółem	9,5	1 235,00	158,0	1 264,00	25,2	252,00	108,68	18 475,60	322,19	288,76	322,19	257,75	322,19	128,86	2 484,08	2 504,45	2 504,45	2 504,45	25 386,05

Źródło: plan urządzenioworolny gminy Żukowice (6).

Etap obejmujący sformułowanie działań, których realizacja pozwoli na osiągnięcie celu głównego zależy jest od przyjętych celów pośrednich. W tabeli 1 zaprezentowano przykładowe zestawienie zaprogramowanych działań do realizacji poszczególnych celów rozwoju dla wybranej gminy Żukowice. Taki program zawiera również przybliżone koszty przedsięwzięcia, dzięki czemu można przygotować kolejność szczegółowych przedsięwzięć do realizacji, a przede wszystkim zidentyfikować możliwość jego finansowania ze środków własnych lub obcych.

Podsumowanie

Planowanie urządzenioworolne spełnia wszelkie zasady, które zostały sprecyzowane w zakresie badań organizacyjnych, a w szczególności zarządzania. Planowanie stanowi jedną z funkcji zarządzania. Można więc stwierdzić, że planowanie urządzenioworolne jest jednym z elementów zarządzania rozwojem obszarów wiejskich. Oznacza to, że jest zaledwie wstępem do kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Obecnie przedmiotem planowania urządzenioworolnego jest już właściwie przestrzeń wiejska. Planowanie jest celowe wówczas, gdy działania są wdrażane i monitoruje się ich efekty. Kompleksowe planowanie daje możliwość zintegrowania wdrażanych przedsięwzięć i monitorowania wskaźników.

Literatura

1. Chrisidu-Budnik A., Korczak J., Pakuła A., Supernat J.: Nauka organizacji i zarządzania. Kolonia Limited 2005, s. 145-146.
2. Gospodarka ziemią w rolnictwie. Terminologia. PN-R-04151, 1997.
3. Jełowicki B.: Kryzys przestrzeni, przestrzeń kryzysu. W: Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza i rekonstrukcja. Red. A. Kukliński. Ossolineum, Wrocław, 1984, s. 31-64.
4. Korbiniński T.: Traktat o dobrej robocie. Ossolineum, Wrocław, 1982, wyd. 7, s. 19, 54-55.
5. Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej. Red. M. Przybyła. Wyd. AE we Wrocławiu, 2003, s. 28-30 i 115-149.
6. Plan urządzenioworolny gminy Żukowice. 2001.
7. Woch F.: Wytyczne do opracowania programów urządzeniowo-rolnych gmin. IUNG-PIB Puławy, 2008, s. 36.
8. Zarządzanie. Teoria i praktyka. Red. A. K. Koźmiński, W. Piotrowski. PWN Warszawa, 2007, s. 634.
9. Żak M.: Podstawy geodezyjnego zarządzania gruntów rolnych. Wyd. AR w Krakowie, 2006.

Adres do korespondencji:

dr Teresa Dzikowska
Uniwersytet Przyrodniczy
Wydział Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji
ul. Grunwaldzka 53
50-357 Wrocław
tel.: (71) 320-56-16
e-mail: teresa.dzikowska@up.wroc.pl

