

MAREK KOWICKI\*

## THE ROLE OF CITIES IN THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

### ROLA MIAST W ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

#### Abstract

The article is a polemic with the doctrine of multifunctional rural areas development (WROW) in Poland. This doctrine is supported by many scientists and politicians but it lacks reflection on its impact on spatial planning. It is a denial of the logic of the settlement process according to which the rural population leaving the employment in agriculture sector should be given the chance to choose the city as a place of residence.

*Keywords: multifunctional rural areas development, urbanization of the countryside, urban sprawl, compact city*

#### Streszczenie

Artykuł jest polemiką z doktryną wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (WROW) w Polsce. Doktryna ta jest wspierana przez wielu naukowców i polityków, ale brakuje w niej refleksji na temat skutków planistyczno-przestrzennych jej realizacji. Stanowi ona zaprzeczenie odwiecznej logiki osadniczej, zgodnie z którą ludność porzucająca zatrudnienie w rolnictwie powinna mieć szansę wyboru miasta jako miejsca zamieszkania.

*Słowa kluczowe: wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, urbanizacja wsi, rozproszenie zabudowy, miasto zwarte*

**DOI: 10.4467/2353737XCT.15.377.4996**

\* D.Sc. Ph.D. Arch. Marek Kowicki, Prof. CUT, Institute of Landscape Architecture, Faculty of Architecture, Cracow University of Technology.

## 1. The countryside and the city in two opposing doctrines

‘A model inhabitant of the countryside’ – according to the main criteria of the concept of multi-functional development of rural areas (MDRA) – is a person who has given up the farming profession, acquired some other professional qualifications, built a house in the countryside and organised himself/herself a non-farming job in the said countryside. The question arises, however, and it has not as yet been given a comprehensive answer either in this text or in the numerous existing papers discussing the MDRA concept, namely: why this individual, who has broken up this particular relationship with the countryside that is created by farming the land, has not moved out into the city? Naturally, we are talking about a model individual here, because the non-model ones – finding themselves in the situation described above – in many cases choose the city, where they move or dream of moving. Anyway, this is by no means a new trend. Since time immemorial the city has been taking in fugitives from the countryside who were smart enough to free themselves from the *glebae adscripti* status. Since the 19<sup>th</sup> century the constant flow of rural populations migrating into cities has gained momentum and continues to develop dynamically, one of its results being the emergence of slums surrounding and permeating into numerous world metropolises and smaller cities. The MDRA concept, whose aim is to stop the non-farming population from ebbing away towards the city, has this merit that instead of slums in the city we have dispersed development in the countryside; moreover, the unemployment plaguing rural areas continues to remain ‘hidden’.

Other numerous merits of the multi-functional development of rural areas were revealed already in the 70s of the 20<sup>th</sup> century<sup>1</sup>, right upon the publication of the study *Polska 2000. Prognoza zmian sieci osadniczej w Polsce (Poland 2000. Prognosis for the changes in the settlement network in Poland)* (1971), as well as upon the publication of a series of conceptual variants of the national plan, co-creating the above-mentioned prognosis, which, however, pictured the future of the countryside as totally different than was envisioned in the MDRA doctrine<sup>2</sup>.

The creators of national plans drawn at the beginning of the 70s of the 20<sup>th</sup> century with the time perspective reaching 1990 had no doubts that their task was to design an adequate urban environment in which the masses of people giving up agriculture and moving to other sectors of the economy could live and work. Unfortunately, the postulated re-modelling of Poland’s settlement network was too radical as it called for the majority of the population

<sup>1</sup> Kostrowicki J., *Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne*, [in:] *Przegląd Geograficzny*, Vol. XLVIII, Issue 4, 1976.

<sup>2</sup> Professor Malisz co-created as many as five variants of the national development concept. These were: 1) National Spatial Development Plan up to the year 1990 (R. Grabowiecki, S.M. Zawadzki, J. Pińkowski, S. Leszczycki, B. Malisz, J. Kołodziejcki, T. Zieliński, A. Pyszkowski et al.) 1971; 2) concept for a bands & nodes model (B. Malisz) 1971; 3) concept as above (B. Malisz, P. Zaremba) 1971; 4) concept as above (S. Leszczycki, B. Malisz) 1971; 5) concept as above (PAN – Polish Academy of Sciences) 1971. See also: Malisz B., *Prognoza zmian sieci osadniczej w Polsce [in:] Polska 2000. Prognozy rozwoju sieci osadniczej*, KPZK Polska 2000, PAN, Ossolineum, Wrocław etc. 1971, p. 179 et seq.

to move into urbanised bands & nodes structures<sup>3</sup>. The areas in between the intersecting lines of the urbanised development grid were reserved for the needs of agriculture and forestry as well as for recreation. Farming-related development – limited to the necessary minimum (from the viewpoint of the needs of the production process) – was to supplement those urbanised bands, yet in order to achieve this, a radical concentration of development would have had to be done in at least 70 thousand rural settlement units.<sup>4</sup> So even if the agricultural and forested areas would have been successfully protected from dispersed settlement, as was postulated in the plans, practical implementation of such unprecedented, controversial and excessively theoretical re-modelling of the country's settlement system could have turned out to be a 'Pyrrhic victory'.

Nevertheless, even before the time limit specified in the plans had been reached, it was announced that rural areas development should be designed in compliance with the rules resulting from the concept of a multi-functional countryside. The idea was fundamentally at variance with the one that had been mandatory before, yet almost nobody paid any attention to the fact since those previous spatial planning visions had not been implemented in practice anyway. In any case, there was no scheduled agenda of any kind referring to rural areas that would feature any systematic actions.

Thus the final outcome is that it is not the plans of re-modelling the country's settlement network to make it into a grid of bands and nodes but the MDRA doctrine that plays the decisive role in concepts of spatial development. Moreover, it does not only refer to the 92% of the geodesic area of Poland which is of rural character, but it also affects the ways in which urban areas develop, including metropolises. Paradoxically, all this is happening as if 'incidentally', because in the official document issued by the Ministry and defining the principles and objectives of the MDRA policy in Poland, the problems of settlement, spatial planning and architecture have been almost entirely disregarded<sup>5</sup>.

The spatial planning and architectural issues have been featured to a certain degree in two books of special importance for the problems of rural areas development: *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*<sup>6</sup> and *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wie-*

<sup>3</sup> This trend of conceptual studies focused on designing various models of spatial development in the national scale included inter alia Oskar Hansen's LCS (linear continuous system), the band settlement model by M. Budzyński, K. Chwalibóg et al., and also, to a large extent, the fantastic conceptual sketches by Włodzimierz Gruszczyński.

<sup>4</sup> Malisz B., *Prognoza zmian sieci osadniczej w Polsce*, [in:] *Polska 2000. Prognozy rozwoju sieci osadniczej*, KPZK Polska 2000, PAN, Ossolineum, Wrocław etc., 1971, p. 179 et seq.

<sup>5</sup> *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa (Common structural policy of rural areas and agriculture development)* a document approved by the Council of Ministers on the 13th July 1999, publication of the Ministry of Agriculture and Food Economy, Warszawa, 1999. On the almost 80 pages of the document presenting the principles of multi-functional development of rural areas, the word 'settlement' appears only 3 times, the term 'spatial planning' has been used twice and the word 'architecture' does not appear at all. There is no information whatsoever on the estimated planning, spatial, landscape or architectural consequences of the propagated concept.

<sup>6</sup> Wilkin J. (ed.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, IRWiR PAN, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005. The book features two articles related to rural architecture and planning: Raszeja E., *W poszukiwaniu ładu i autentyczności. Refleksje na temat kształtowania krajobrazu i architektury polskiej*

ku<sup>7</sup>. The books present the views on the future of the countryside and rural areas expressed by experts representing various scientific fields: geography of settlement, agriculture and forestry, economics, sociology, ethnology etc., but also architecture and spatial planning. The majority of the experts were co-authors, consultants or reviewers of the main national plans of spatial development, national strategy for rural areas development, the programme of rural areas development as well as other important studies. The experts, the great majority of whom support the MDRA doctrine, presented in the aforementioned books a particularly representative review of arguments speaking for this doctrine.

Unfortunately, in spite of the many years that have passed, we have not been able to provide satisfactory answers to many questions related to the spatial planning aspects of the practical implementation of the MDRA concept in Polish conditions.

## 2. The countryside and the city in a settlement continuum: competitors or alternatives?

The MDRA concept, which is ascribed key importance for the future of the Polish countryside, consists in: *diversification of rural spaces and economic activity in the countryside through developing economic functions other than the farming function*. In order to leave no doubts as to this postulate, the point has been driven home: **multi-functionality means creating new jobs in rural areas, the consequence of which is the emergence of new sources of income of the inhabitants of the countryside and enhancing the appeal of the countryside as a place to work and live**<sup>8</sup>.

Let us put aside for a moment the question of the rationale and consequences of creating jobs for non-farming population in rural areas, because first we need to address the equally interesting postulate of enhancing the appeal of the countryside as a place to work and live. The Concept of the National Spatial Development 2030 even speaks of the need to increase the **competitiveness** of rural areas as places to work and live (KPZK/CNSD/2013, p. 78)<sup>9</sup>.

The above postulates sound like a war cry for the countryside to go and compete with the city. But what is the sense and what is the real chance of *increasing competitiveness of rural areas* in relation to cities exactly in the field of housing functions and access to the job and

---

wsi, p. 191. Kowicki M., *Wieś przyszłości – próba określenia jej kształtu planistyczno-przestrzennego i architektonicznego*, p. 199.

<sup>7</sup> Halamska M. (ed.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Euroreg, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2011. The architectural and rural problems are represented in the book by the following article: Kowicki M., *O wątpliwych i niewątpliwych pożytkach z badań naukowych na temat wsi w planowaniu przestrzennym i architekturze*, p. 73.

<sup>8</sup> Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, [www.wne.sggw.pl/czasopisma/dfd/PEFIM\\_nr\\_51\\_2009](http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/dfd/PEFIM_nr_51_2009), p. 33.

<sup>9</sup> *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (The Concept of the National Spatial Development 2030)*, the government strategy (P. Żuber – head of the team), 2010, which, after consultations, was approved by a resolution of the 13th Dec. 2011 by the Council of Ministers and published in Monitor Polski (Official Gazette of the Government of Poland) of the 27<sup>th</sup> April 2012, item 252.

services market? It looks like questioning the fundamental objectives of the countryside and the city, the ones constituting their very essence. The reason for building a city is precisely because it enables the above functions to be fulfilled in the optimum way.

A village is a primeval spatial arrangement, genetically determined by agricultural functions<sup>10</sup>. A village which has been able to preserve the essential features of the primeval arrangement possesses a capital which, as may be seen from many examples, is best invested in development of organic (or integrated) farming and, apart from the above, of services related to healthcare and well-being, specific residential and social as well as ecological and cultural functions. The postulate to *make the countryside the same as the city*, and this is the catchy slogan that would summarise the fundamental guidelines of the MDRA concept, is understood as the process of *civilising* the countryside by depriving it of *rural* attributes and bestowing *urban* attributes upon it. Such process will transform the countryside into a hybrid called urbanised countryside, i.e. a transient entity between an unfulfilled city and degraded countryside, devoid of both the harmonious relations with its natural landscape environment and the social life values. Most frequently, it also means losing the aforementioned capital.

There is another aspect of these controversial calls for competition, which should also be noticed: the way of looking at the role of the city and the countryside proposed here is a negation of what may be particularly valuable and desirable in the common rural-urban settlement continuum, i.e. complementarity and harmonious cooperation of the countryside and the city.

The village and the city as the two extremes of the settlement continuum have different features and values, characteristic of each of them. True, there are examples of housing environments where one can enjoy both the merits of the countryside (being close to nature) and of the city (easy access to services, work as well as forums of diverse social activity). Probably the most often quoted historic example of this kind of concept is Howard's postulate – presented with the use of the famous ‘three magnets’ – of combining the beauty and pleasures of countryside lifestyle with the conveniences and advantages of urban lifestyle. The contemporary attempts at practical implementation of this concept have produced the increasingly more numerous ‘urban villages’, including the famous ‘castles’ of Haverleij, Poundbury etc. However, they are results of thoroughly thought-out detailed designs, and not just a generally formulated doctrine. The success of such projects depends on the designers' ability to correctly recognise and define the attributes of ‘the rural’ and ‘the urban’ as well as the aptitude for the planning and architectural synthesis of these features into one design idea.

Apart from ‘urban villages’ the settlement continuum must also save some space for ‘real villages’ and ‘real city’, i.e. settlement units in which the ‘rural’ and ‘urban’ features would appear in their essential and dominant form<sup>11</sup>. It does not mean competition between

<sup>10</sup> Malisz B., *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, Arkady, Warszawa 1966, p. 51, table 1.

<sup>11</sup> A particularly vigorous research and design activity related to the characteristics of individual sequences comprising the so-called Transect, i.e. a settlement continuum having on one side the sequences of open landscapes (cultural and natural) and big city centres on the opposite side, is carried out by CATS, i.e. the Centre for Applied Transect Studies.

these settlement units, but expanding the offer from which people may select the adequate place to live: in the city or in the countryside. The 'rural' or 'urban' attributes do not refer, naturally, to the functional and technological standards, which in a given aspect must be identical in both housing environments.

So, what seems particularly desirable is not the competition between the countryside and the city, but fostering the alternative character of the former and skilful exploration of the specific features of both environments, of their genetic differences. The countryside of the future should be perceived and treated in planning concepts as a full-value settlement alternative of the city, and not its antithesis<sup>12</sup>.

### 3. Deglomeration of jobs and accommodation as a social action

In many rural regions – more attractive than others or easily accessible from the nearby cities – we may observe a process of inflow of non-farming populations who necessarily want to live amidst rural landscapes. This trend, labelled *rurbanisation*, appeared in the countries of Western Europe and was described in the professional literature a fairly long time ago<sup>13</sup>. For some time now we have been able to observe it in Poland as well. Rurbanisation is animated by people who live in the countryside, but have all their affairs located in the city: work, school, entertainment, friends, shopping, doctors etc. They are new inhabitants of the countryside performing non-farming jobs, but in fact the MDRA doctrine does not refer to them. It is addressed to people who have always been living in the countryside, used to work the land once, but now not anymore, and who are being encouraged to stay in the country although they have acquired non-farming professional qualifications.

What kind of new jobs are to be created in the countryside in order to provide employment for the non-farming population remaining there? How would implementation of this postulate affect the harmonisation of the components of the urban-rural continuum?

Some authors have developed lists of non-farming areas of economic activities that could be carried out in the countryside<sup>14</sup>. It is not a large repertoire. Additionally, almost all

<sup>12</sup> Kowicki M., *Wieś przyszłości jako alternatywa osadnicza miasta*, Monograph 222, Series Architecture, CUT Press, Kraków 1997.

<sup>13</sup> Merlin P., Choay F., *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*, Presses Universitaires de France, Paris 1988.

<sup>14</sup> Okuniewski J., *Bezrobocie a pozarolnicze funkcje wsi*, [in:] Research Bulletin, H. Kołłątaj University of Agriculture w Krakow, Scientific Session 295, Vol. 43 Kraków 1995, p. 13. The author enumerates: – agricultural produce processing, sorting, packaging, storage, purchase of produce, wholesale and retail, transport of food produce into cities, – industry and crafts: knitting and clothes manufacture, fur and leather products manufacture, small-scale metal industry, car, tractors and agricultural machines repair services, electric and electronic installation and repair, – services related to healthcare and well-being: recreation, sport, tourism, spa treatment, gastronomy and group holiday organisation (for children, families and seniors), – residential and social functions, city dwellers' settlement in the countryside, – ecological and cultural functions: natural environment conservation and maintenance of ecosystems' ability to self-regenerate, rural landscape care, its protection and preservation of the heritage of rural culture and tradition.



of the specified types of activity and jobs would, frankly speaking, have better conditions in a city or a town than in the country. It would be true even in the case of such functions as special group holiday organisation (children, families, seniors). A lot of clients would have appreciate the merits of a well-designed holiday centre situated near a small-town market square, e.g. in Piwniczna or Lipnica Murowana, although others would have surely chosen a secluded location in one of the neighbouring villages or hamlets. It is a question of taste then, not of doctrine, so it would not be reasonable to presume that this other, more 'rural', location guarantees, as if by definition, investment success in this case. On the other hand, there are a lot of jobs the location of which in rural areas would simply be economically infeasible, and also a lot of jobs which are inaccessible for the majority of rural population, e.g. because of high specific requirements regarding professional qualifications that must be fulfilled by potential employees. Non-agriculture related job market in rural areas will naturally be more limited than the job market in the city.

The concept of locating non-farming jobs in rural areas has a lot in common with social intervention of temporary, emergency and opportunistic character. It has been explained almost without any 'beating about the bush' in the strategic plan of rural areas development in Poland: "(...) a priority is to ensure employment and income through developing the non-farming types of activities. Low income resulting from insufficient use of the work potential of rural families is a fundamental socio-economical problem. Agriculture will continue to absorb less and less workforce, and the strategic vision presumes preservation of the rural areas vitality. As a result, the burden of providing employment for rural workforce should be shifted to non-farming activities. From this point of view, it is particularly important to ensure comprehensive support for the process of non-farming job creation in rural areas and for facilitating employment in local urban settlements for people from the countryside"<sup>15</sup>.

The social rationale of this postulate could be understood, although the effectiveness of the proposed solution remains dubious. In the perspective of the urban-rural continuum, the negative side of the job deglomeration idea manifests itself more clearly in the spatial planning categories. It can be seen that this trend runs contrary to the nature of job market, which tends to concentrate spatially in the city and consolidate there in terms of technology and organisation. Spatial dispersion of means of production does not in principle serve production cooperation, rational use of external infrastructure by businesses or investing into technological development. It also entails impairing the development of cities, as their economic bloodstreams are going to lose some of their natural supply of various manufacturing initiatives because, for doctrinal reasons, they will be directed into rural areas, where, as has been mentioned, the conditions for operation may prove far from perfect. The fundamental 'advantage' of rural areas is what usually characterises any colonised areas: easily accessible cheap labour. Location of an employing establishment in the countryside is not automatically an impulse for economic growth. Sometimes, the opposite may be true.

Some years ago a new employing establishment was erected in a village in the north of the Małopolska region (voivodeship) which gave jobs to quite a large number of

---

<sup>15</sup> *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (National Strategic Plan for Rural Areas Development for years 2007–2013)* Ministry of Agriculture and Rural Development, Warszawa, November 2009, p. 44.

inhabitants of this village and its neighbourhood, thus fulfilling the primary requirement of multi-functional development of rural areas. The fulfilment of the next requirement, i.e. *increasing the appeal of the countryside as a place to live*, did not go equally well, though. The establishment dealt with carcass utilisation and emitted such foul smelling fumes into the village air that it was not only the most delicate inhabitants that happened to faint because of them. Nevertheless, nobody protested too vigorously, because the potential closing down of the plant would entail the disappearance of the jobs. Everybody in the village understood that their consent to breathe in the stinking fumes was a condition of the unwritten agreement: the plant reduces costs by not installing filters and in return the village inhabitants keep their jobs.

The problem described above is not entirely of socio-economic character. It is a badly solved, or rather not solved at all, spatial planning problem, the reason of which and a derivative at the same time is the bad socio-economic situation of the village inhabitants. Refraining from investigating the mystery why the impact zone of an industrial plant constituting a real, and not solely potential, nuisance was overlapping with the village housing development zone, we have to notice that location of the plant near the village and far away from other competitive sources of non-farming jobs put the inhabitants in a no-way-out situation as they were bound to the production plant with considerable stronger bonds than the ones resulting from the official job contracts. Obviously, if the same people had the opportunity to move into the county (*powiat*) town, they would gain access to a larger job market and thus more options to choose from and greater independence.

#### **4. The city ‘moderately-accessible’ from the areas of dispersed rural settlement**

The MDRA doctrine provides for an improvement in the access of rural populations to job and services markets located in the neighbouring towns or more distant bigger cities. It requires investments into the network of roads and public transportation connecting the rural areas with the urban centres. Because of the spatial dispersion of rural population’s abodes, farming or non-farming alike, their access to job and services markets and in particular to the educational and cultural institutions as well as to healthcare will generally always be poorer than it is possible in the case of urban populations. These access barriers resulting from the aforementioned specific character of rural settlement contribute significantly to the permanently growing disparity between the countryside and the city, which is now one of the highest of all the EU countries<sup>16</sup>.

In many villages, e.g. in Małopolska, the dominance of non-farming population over farmers is becoming overwhelming. It means that constant travelling between the countryside and the city is the reality of an unheard-of before number of people. What we know about this phenomenon is that it occurs on a massive scale and is still growing, but we do not know what

<sup>16</sup> The disparity is determined e.g. by comparing the NGP per inhabitant in rural and urban areas in Poland. Biegański L., *Polska. Przegląd terytorialny*, [in:] *W poszukiwaniu dobrych kierunków. Materiały do dyskusji nad Projektem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*, Ministry of Regional Development, Warszawa 2009, p. 84 et seq.



are the social and economic costs of these hardships of travels the non-farming population make daily from their abodes dispersed in rural areas to work or school. Development dispersion is the reason why a significant part of rural children in Poland from their early school years have to cover distances between home and school that are considerably larger than the ones specified in accessibility standards in European countries.

School children living in one of the typical hamlets in the Ochotnica area – scattered over the mountains – spend 2 hours every day travelling to and from school. First they walk down for half an hour to the stop from which they are collected by a school bus (in fact – it is a minibus rented from one of the neighbours). Then a 20-minute drive to school, the way back on the school bus – another 20 minutes. The walk up home – 45 minutes to over an hour (depending on weather conditions). If a child stays longer at school to participate in some extra-curricular classes, the whole distance between school and home has to be covered on foot, which takes no less than 1.5 hour one way (the school bus service is available only for the mandatory morning classes). In this situation participating in extra-curricular language courses, sports classes, school theatre etc. requires exceptional determination which cannot be expected from every child. So, a lot of children do not participate in any development-promoting classes apart from the mandatory ones.

“The conditions of school education in rural areas are significantly poorer than in the city; moreover, the average teaching quality is as a rule lower in the countryside. A number of barriers contribute to the less favourable educational opportunities of rural children, and they are related to the functioning of the system of education in the countryside, e.g. limited access to kindergartens, poorer offer of post-gymnasium educational institutions as well as the economic situation of rural families. The choice of a post-gymnasium secondary school is determined by what schools are situated in the nearest vicinity, what are the transportation options or whether the school offers a boarding option and finally what are the cost of travel or living outside home” (National Strategic Plan of Rural Areas Development, p. 20).

The improvement of accessibility of cities from rural areas – postulated in ED CNSD 2033<sup>17</sup> and in CNSD 2030<sup>18</sup> – is, naturally, absolutely justified and recommended in relation to the farming population, who – whether they like it or not – have to live in the country.

<sup>17</sup> The expert concept of the national plan (*ED CNSD 2033*) postulates *financial support for development and maintenance of passenger transportation: cities – rural areas*. *ED CNSD 2033, Expert Draft of the Concept for the National Spatial Development until year 2033* (P. Korcelli), 2008, p. 137 et seq.

<sup>18</sup> CNSD 2030, Concept for the National Spatial Development 2030, the government strategy (P. Żuber – head of the team), 2010, which after consultations was approved by resolution no 239 of the 13th Dec. 2011 by the Council of Ministers and published in Monitor Polski (Official Gazette of the Government of Poland) of the 27<sup>th</sup> April 2012, item 252. The official national plan (CNSD 2030) defines an identical objective: “ensuring standards of access time to primary schools and healthcare centres equal to average values in the countries of the European Union which are characterised by population density and natural conditions similar to the ones existing in Poland. Accessibility criteria have been precisely specified in the plan and are as follows: the aim is to ensure the standards of 30-minute access of rural areas inhabitants to powiat towns and 60-minute access to regional centres”, p. 84; on page 101 of the same document, the postulate is for an even better accessibility standard: 20 minutes.

Farming families should have as convenient access to urban service ‘blessings’ as it is only possible in the conditions of, hopefully, planned rational spatial dispersion of future farms. Because, for technological reasons, they have to be situated in relative isolation. But construction and maintenance of the increasingly more extensive road network for servicing the increasingly more dispersed development inhabited by non-farming population is like attempting to square the circle. It becomes an impossible financial burden for local rural self-governments. It is clearly visible that many communes have reached the limits as regards the improvement of access to urban centres. It will not get any better, given the present state of development dispersion. And yet, if we look from a general perspective, the conditions that have been achieved in rural areas in Poland are still significantly worse than in the majority of EU countries.

One of the premises of the MDRA doctrine is that one of the arguments to convince the non-farming population to stay in the countryside would be the improvement of access to cities from rural areas. However, the doctrine authors have not asked the question (and so they have not given an answer, either) why this part of the rural population who do not work in agriculture should continue to live in the countryside since all the important services, apart from the most basic ones, as well as the job market offering them chances of employment are located in the city?

### **5. The countryside and the town in the situation of the planning system inefficiency**

The MDRA doctrine raises doubts if it is evaluated from the perspective of the urban-rural continuum design principles. It runs contrary to the principle of settlement continuum sequencing so vividly presented by Duany in his *Transect* model<sup>19</sup>, in which both the rural area and the town have their defined places and morphological characteristics. It also runs contrary to the principle that the forms of settlement arrangement (spatial patterns of settlement arrangement) depend on the degree of job concentration<sup>20</sup>. Introducing different types of jobs (based on industry and services) into the space of primeval settlement arrangement of a village (based on agriculture) should be accompanied by adjusting the settlement spatial pattern to these changes. In fact nothing of the kind is happening, and that is because of the weak system of spatial planning and low creativity of the proposed plans. E.g. how many villages in Poland have a zone for industry and crafts marked out in their local spatial development plan?

Both the appearance of new jobs in rural areas and the places where they are located are now a question of chance, an unpredictable process composed of innumerable individual initiatives, very often cunningly circumventing the spatial planning restrictions or standards. And although the complexity of rural settlement arrangements grows because of the above process, yet they still mechanically repeat the pattern of the now out-dated simple primeval model: a village stretched along the road or scattered amid the fields. This is the only model

<sup>19</sup> A. Duany collaborated with L. Krier on the design of the town of Poundbury, which has already been mentioned in this text.

<sup>20</sup> Malisz B., *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, Arkady, Warszawa 1966, p. 47 et seq.

that has been internalised by the majority of our society and corresponds to their image of a village.

Creating a town, i.e. a settlement arrangement of a higher organisational form, more adequate in the situation described above and able to put some functional and spatial order into the distribution of jobs, perhaps even able to trigger the effect of synergy, goes beyond the limits of mass imagination and in extreme cases is considered in Poland *a solution that is revolutionary, drastic and inadequate for places inhabited and managed by man*<sup>21</sup>. The absurdity of this opinion is obvious for anyone who knows something about the cities and towns built in Poland for centuries, and not infrequently financed by private sponsors, for non-farming populations *in cruda radice* ('on the raw root') amid fields. Such was the case of e.g. 18<sup>th</sup>-century Frampol. I have invoked Frampol due to the facility of making a certain comparison. The town occupies an area in the shape of a square with the side 500 metres long, i.e. its area equals to approx. 25 hectares. If a new town was to be built on an identical area in the 'low-dense' development system and we assumed the population density of 100–120 inhabitants/ha, its population would range from 2500 to 3000 residents. For comparison – the whole population of the Lubomierz commune in the Gorce region, dispersed on the area of over 13,000 ha, amounts to approx. 6,000 inhabitants, so **theoretically** it could be accommodated in two pretty towns occupying jointly less than 0.5% of the commune area.

Rural populations now invest their funds into building detached houses on the land that belongs to them, thus excluding it from agricultural use. There are not systemic solutions which would encourage rural populations, particularly the non-farming parts, to invest their funds into building housing estates in commune towns or bigger cities. As may be learnt from the experience of other countries, it would be beneficial both for the rural areas freed from excessive development and for the urban centres. Yet, as has already been mentioned, strategic plans or spatial development plans of any level do not offer any stimuli directing people towards these solutions. It is so, even if the said plans appreciate the role of cities for the development of rural areas. Such is the case of the already discussed strategic national plan that postulates increasing the competitiveness of the countryside as the place for non-farming population to live and work. All of a sudden, as if to contradict its own postulate, it talks (quite rightly) of the relation between the city and the countryside in the categories of settlement continuum: "(...) a special role in the processes of rural areas development is played by urban centres – as the primary places in which rural population may find jobs, increase their level of education or skills and satisfy the needs related to healthcare or cultural aspirations. It is of particular importance in this context to support the development of such

---

<sup>21</sup> Czarnecki A., *O niewątpliwych korzyściach rozwoju wielofunkcyjnego*, [in:] M. Halamska (scientific ed.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2011, p. 93. According to the author, "Kowicki suggests taking up controversial actions. The suggested 'shift' of the non-farming population from rural areas to cities seems to be an extreme solution. The concept of multi-functional development allows achieving goals without turning to revolutionary and drastic solutions which are usually inadequate for places inhabited and managed by man". Czarnecki speaks of the design concept which does not provide for 'shifting' anybody from one place to another, but for creation of a network of small towns – settlements, sufficiently attractive to be an alternative (by no means obligatory, but voluntary) for the housing development dispersed in rural areas.

functions performed by small towns and selected commune centres (...)”<sup>22</sup>. Nevertheless, the conclusions stemming from the strategic plan do not find any application in the concept of national spatial development, where we find a rather categorical statement that “(...) until 2033 there are no plans for the direct involvement of the State in the rural policy by locating new towns or connecting great pro-growth investments with public policy supporting urban development”<sup>23</sup>.

Multi-functional development of rural areas requires a strong, effective planning system; otherwise, individual economic initiatives springing at random on private building plots are capable of turning the hitherto peaceful countryside into an area of conflict and distress.

Let us have a look at an average village in the Małopolska region – for a long time overpopulated, spatially dispersed and ... not infrequently multifunctional for centuries<sup>24</sup>. The characteristic spatial chaos has many reasons, but one of them is this ‘traditional’ multi-functionality, spontaneously implemented in the situation of weak planning regime, unable to guarantee preservation of functional and spatial order. In the past, when the standards of living in the countryside were very low, inconveniences resulting from collisions of functions were accepted. Nowadays the multifunctional development of rural areas multiplies and augments conflict situations since there is no guarantee that next to an agritourism farm – for example – a concrete mixing plant or a disco bar will not be built one of these days. Diverse big and small functional collisions are plaguing inhabitants of present villages.

The problem is the impossibility to reconcile the multifunctional development principles, based on the spontaneous character of economic initiatives, with the necessity of observing the spatial planning restrictions, which find it very difficult ‘to harness’ this spontaneity. It is enough to see what places, such as Murzasichle, Biały Dunajec, Bystra Podhalańska, Zawoja, the areas around Rabka or Wieliczka and hundreds of other villages in Małopolska, look like now. The benefits of multifunctional development have cost these places unconstrained sale of the important assets of the countryside: land, clean nature, landscape beauty ... At some places, there are only meagre remnants of these past riches left. It is difficult to analyse development opportunities of a settlement arrangement which ignores the aforementioned restrictions, it is equally difficult to determine its growth dynamics and thresholds or future transformations.

And finally, a particularly painful thing: “(...) spatial planning is becoming subject to speculation by the private sector corrupting officials and political parties. If the revenues of a commune, county (powiat) and voivodeship self-government were related to a clearly defined share in the property value tax, the self-governments would be vitally interested in creation of spatial development plans and supporting advantageous spatial development. Moreover, active interventions in the real property market, i.e. purchase, sale, re-parcelling, investing into building plots etc. would be the primary occupation of self-government authorities, similarly to the countries of highly developed market economies, which have the **ad valorem** tax. Now the self-government authorities treat this obligation as an unpleasant

<sup>22</sup> National Strategic Plan..., *op. cit.*, p. 45.

<sup>23</sup> ED CNSD 2033, p. 63.

<sup>24</sup> Kowicki M., *Patologie/Wyzwania architektoniczno-planistyczne we wsi małopolskiej. Studium na tle tendencji krajowych i europejskich*. CUT Press, Kraków 2010, p. 65.

and costly necessity. In effect, the situation encourages drastic violations of spatial order by individual decisions of investors seeking short-term economic gain. Lack of law-making precision makes the functions of the plans and the aims they are to serve unclear<sup>25</sup>.

## 6. Conclusions

There are a lot of important yet unresolved controversies related to the MDRA concept viewed from the spatial planning and architectural perspective. Its implementation would be possible only in a perfect planning system. The spatial planning system functioning now is far from perfect, and the aforementioned controversies have remained unresolved for 14 years now, as it was 14 years ago when the official interpretation of the adopted policy of rural areas and agriculture development was announced. It is easy to verify by just looking at the aims of this policy formulated at that time.

| Declared aim   | Controversies  |
|--|--|
| improvement of living and working conditions for families dwelling in the countryside                              | Would it not be better to create favourable conditions for non-farming population to move into the city rather than improve their living and working conditions in the countryside? Naturally, it is necessary to improve the living and working conditions of families earning their living from agriculture, but it does not require multifunctional development of rural areas. |
| improvement of the living standard of rural families so that it is equal to the urban population's living standard | As above. It could only be added that in many cases providing a living standard in the countryside that would be equal to the one in 'urban' areas is simply impossible (e.g. because of the spatial dispersion of rural development) or considerably more expensive than it would be in the city.   |
| increasing job finding opportunities   | It seems that the opposite is in fact true – job finding opportunities are greater when jobs are spatially concentrated, e.g. in an easily accessible town or city, than when they are spatially dispersed in rural areas.   |
| increasing the diversity of the job market   | As above.  |

- What are the motivations of people who have given up farming to stay in the countryside?
- How many of them would like to move to the city if they had such opportunity?

It is hard to find any data related to the above questions in planning concepts and studies. Nevertheless, the fact itself that the doctrine of the multi-functionality of the

<sup>25</sup> Markowski T., *Ład przestrzenny jako warunek rozwoju i praktyka planistyczna*, [in:] *W poszukiwaniu dobrych kierunków....., op. cit.*, p. 33 et seq.

countryside is trying to find ways to stop migration from the countryside to the city proves the existence of this natural demographic trend.

- How big would be the migration from the countryside to the city if there were any systemic economic and organisational measures supporting this trend?

The postulate of stopping the flow of non-farming population out of the countryside is sometimes substantiated by very opportunistic arguments: *Agriculture is going to demand less and less workforce due to the continuous technological progress and concentration processes. It means that the future countryside with the dominant agricultural function would be an area of very low population density, which would lead to inefficient use of the infrastructure and low appeal of the countryside as a place to live, particularly for young people*<sup>26</sup>. We should ask a question here, though: is the infrastructure for the use of people or people exist so that the infrastructure could be efficiently used? And how is the argument quoted above to be reconciled with the costs of building, use and maintenance of excessively expanded infrastructure providing service to the dispersed development, characteristic of many villages in Małopolska? Indeed, the flow of population out of those villages would be a blessing since it would enable rationalisation of the settlement arrangement geometry, including the set-up and the length of the infrastructure networks.

- One of the key problems, which is consumption of farming and forested land for the needs of the dispersed development, has not been hitherto addressed by any effective systemic measure of spatial planning character. Excessive take-up of land resources for development purposes continues to be relatively easy since there is still no settlement concept for non-farming rural population, who are constantly growing in number and form the majority of inhabitants in many villages.
- Implementation of the MDRA concept in the conditions of weak planning system will only further increase the spatial chaos in the country. “The contemporary concept of national spatial structure development is of non-dynamic and conservative character. It is more a diagnosis of the present state than a vision of development. A diagnosis is as a rule the basis for very moderate suggestions for the future. Rural areas, which constitute more than 80% of the country, are not paid much attention, which is focused primarily on the metropolitan areas”<sup>27</sup>.
- The MDRA concept is not suitable for implementation in the area of the whole country, since the regional differences preclude it. The conditions in the depopulating rural areas of eastern Poland are completely different from e.g. the areas in Małopolska region, where the problem is the excess of non-farming population living in the countryside.

<sup>26</sup> Rosner A., *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze związane z restrukturyzacją funkcji rolniczej wsi*, [in:] *Ekspertyzy dla koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2000–2033*, vol. I, Ministry of Regional Development, Warszawa 2008, p. 448. The problem is viewed in a different way by the authors of the ED CNSD 2033, in which they postulate supporting migration of young people to Polish metropolitan areas. *Op. cit.*, ED CNSD 2033, p. 105.

<sup>27</sup> Bański J., *Obszary wiejskie w planowaniu przestrzennym*, [in:] *W poszukiwaniu dobrych kierunków. Materiały do dyskusji nad projektem koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2008–2033*, Ministry of Regional Development, Warszawa 2009, p. 108.



The problem in Małopolska is not the multi-functionality of rural areas, because it is already there, sometimes has been there for centuries, and at present manifests itself in the plague of dispersed housing development built for the non-farming populations. The problem in Małopolska is how to ‘draw’ the non-farming population away from rural areas. Where to? To the already existing towns and cities, which create a fairly dense grid in Małopolska, but also, if need be, to towns established from scratch, *in cruda radice*. So the investment activity in Małopolska should be directed elsewhere than it is suggested in the MDRA doctrine. The said activity should focus on creating housing estates – in the existing or planned towns and cities – for non-farming populations, at present remaining in the countryside and deprived of any housing alternative other than building a detached house on their own land. Countryside inhabitants, owners of arable land which they no longer farm, should be offered an option of exchanging this land for shares in urban housing estates that would be constructed. Building of towns-settlements for non-farming population would create a better perspective for rural areas development than the MDRA concept. Liberating rural areas from excessive development, it would enable a revival of agriculture. Agriculture should, naturally, have the highest priority in such areas, so that – following good patterns – it would be able to combine the utility function of food production with creation of landscape beauty.

The author has expressed his views on towns for the non-farming population and their significance for the future of the countryside in greater detail elsewhere,<sup>28</sup> so in order to sum up – just three selected assets of the suggested design proposal, which are relevant from the point of view of the issues discussed in this text:

- effective curbing of the process of further development dispersion in rural areas,
- the possibility of designing rural areas liberated from excessive dispersed development according to the pattern initiated in the area of Poland by General Chłapowski of Turwia, subsequently developed into the idea of “a village in a park landscape” in the theoretical works carried out since the beginning of the Kraków school of architecture by its Professors,
- the possibility of reducing unemployment in rural areas by creation of jobs in the construction projects related to building towns for the non-farming rural population.

---

<sup>28</sup> These are *inter alia* the papers quoted in this text: Kowicki M., *Wieś przyszłości jako alternatywa...*, *op. cit.*, Kowicki M., *Patologie/Wyzwania...*, *op. cit.*, and several other studies.

## 1. Wieś i miasto w dwóch sprzecznych doktrynach

„Modelowy mieszkaniec wsi” według głównych kryteriów idei wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (WROW) to człowiek, który porzucił zawód rolnika, nabył inne kwalifikacje zawodowe, wybudował sobie na wsi dom i także na wsi zorganizował sobie pozarolnicze miejsce pracy. Pytanie, na które nie ma pełnej odpowiedzi ani w niniejszych uwagach ani w licznych opracowaniach dotyczących idei WROW brzmi: dlaczego ów osobnik, który zerwał tę szczególną relację z wsią, jaką daje wykonywanie zawodu rolnika, nie wyprowadził się w takim razie do miasta? Oczywiście mówimy o osobniku modelowym, bowiem ci nie-modelowi znalazłszy się w opisanej sytuacji, w bardzo wielu przypadkach wybierają miasto, gdzie się przenoszą lub marzą o tym, aby tam zamieszkać. Nie jest to zresztą jakiś nowy trend. Od zarania dziejów miasto przygarniało tych uciekinierów ze wsi, którzy mieli wystarczająco dużo sprytu, aby uwolnić się od statusu *glebae adscripti*. Od XIX wieku proces zasilania miast przez migrującą do nich ludność wiejską nabrał dynamiki i trwa nadal, owocując także w postaci slumsów oplatających i przenikających wiele światowych metropolii i mniejszych miast. Koncepcja WROW, której celem jest hamowanie odpływu ludności nierolniczej do miast ma tę zasługę, że zamiast slumsów w mieście mamy rozproszoną zabudowę na wsi, a także sprawia, że bezrobocie istniejące na obszarach wiejskich pozostaje „ukryte”.

O innych, licznych zaletach wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich można było dowiedzieć się już w latach 70. XX wieku<sup>1</sup>, tuż po ogłoszeniu opracowania pt.: *Polska 2000. Prognoza zmian sieci osadniczej w Polsce* (1971) oraz po opublikowaniu serii wariantów koncepcji planu krajowego, współtworzących ową wizję, zgoła odmiennie niż doktryna WROW szkicujących wizję przyszłość wsi<sup>2</sup>.

Twórcy planów krajowych tworzonych na początku lat siedemdziesiątych XX wieku z perspektywą do roku 1990 nie mieli wątpliwości, że ich zadaniem jest zaprojektowanie w środowisku miejskim stosownego miejsca do życia i pracy dla mas ludzi odchodzących z rolnictwa do innych zawodów w innych sektorach gospodarki. Postulowano niestety zbyt radykalne przemodelowanie systemu osadniczego Polski w taki sposób, aby większa część populacji mogła zamieszkać w ramach zurbanizowanych struktur pasmowo-węzłowych<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Kostrowicki J., *Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne*, [w:] *Przegląd Geograficzny*, T. XLVIII, Z. 4, 1976.

<sup>2</sup> Współtwórcą aż pięciu wariantów koncepcji zagospodarowania kraju był profesor B. Malisz. Oto one: (1) Plan Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do rok 1990 (R. Grabowiecki, S.M. Zawadzki, J. Pińkowski, S. Leszczycki, B. Malisz, J. Kołodziejski, T. Zieliński, A. Pyszkowski i in.) 1971, (2) koncepcja układu węzłowo-pasmowego (B. Malisz), 1971, (3) koncepcja jw. (B. Malisz, P. Zaremba), 1971, (4) koncepcja jw. (S. Leszczycki, B. Malisz), 1971, (5) koncepcja jw. (PAN), 1971. Patrz także: Malisz B., *Prognoza zmian sieci osadniczej w Polsce*, [w:] *Polska 2000. Prognozy rozwoju sieci osadniczej*, KPZK Polska 2000, PAN, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1971, s. 179 i dalsze.

<sup>3</sup> Do tego nurtu rozważań projektowych o systemach zagospodarowania przestrzennego kraju zaliczyć trzeba m.in. koncepcję LSC (linearnego systemu ciągłego) Oskara Hansena, koncepcję pasmowego układu osadniczego M. Budzyńskiego i K. Chwaliboga z zespołem, a także, w dużej mierze, fantastyczne szkice koncepcyjne Włodzimierza Gruszczyńskiego.

Obszary w „oczkach” rusztu zurbanizowanej zabudowy rezerwowano dla gospodarki rolno-leśnej i rekreacji. Ograniczona do niezbędnego minimum (z punktu widzenia potrzeb produkcyjnych) zabudowa związana z rolnictwem miała uzupełniać owe zurbanizowane pasma, jednak należałoby wówczas przeprowadzić radykalną koncentrację zabudowy w co najmniej 70 tysiącach wiejskich jednostek osadniczych<sup>4</sup>. Jeśli więc nawet udałoby się zrealizować proponowaną w planach ochronę obszarów rolno-leśnych przed rozproszonym osadnictwem, to jednak zastosowanie tak niebywale radykalnej, kontrowersyjnej, nazbyt teoretycznej propozycji przebudowy systemu osadniczego kraju, mogłoby się okazać sukcesem „pyrrusowym”.

Jednak jeszcze przed osiągnięciem wyznaczonego w planach horyzontu czasowego ogłoszono, że zagospodarowanie obszarów wiejskich należy kształtować wedle zasad wynikających z idei wsi wielofunkcyjnej. Idea ta była zasadniczo sprzeczna z tą, jaka miała obowiązywać wcześniej, jednak prawie nikt nie zwrócił na ten fakt uwagi, bowiem owe wcześniejsze wizje planistyczno-przestrzenne i tak nie były realizowane w praktyce. A w każdym razie nie podjęto jakichkolwiek zaplanowanych działań w odniesieniu do obszarów wiejskich.

Ostatecznie więc, to nie plany przebudowy sieci osadniczej kraju wedle schematu struktury pasmowo-węzłowej, ale doktryna WROW odgrywa decydującą rolę w koncepcjach zagospodarowania przestrzennego kraju, nie tylko w odniesieniu do 92% powierzchni geodezyjnej Polski, jaką stanowią obszary wiejskie, ale także oddziałuje ona na kierunki rozwoju obszarów miejskich z metropolitalnymi włącznie. Paradoksalnie, dzieje się tak nieco „mimo chodem”, bowiem w oficjalnym dokumencie ministerialnym, definiującym zasady i cele polityki WROW w Polsce, problematyka osadnictwa, planowania przestrzennego i architektury została niemal całkowicie pominięta<sup>5</sup>.

Wątek planistyczno-przestrzenny i architektoniczny w pewnym stopniu uwzględniony został w dwóch książkach szczególnie istotnych dla problematyki rozwoju obszarów wiejskich: *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*<sup>6</sup> oraz *Wieś jako przedmiot badań naukowych*

<sup>4</sup> Malisz B., *Prognoza zmian sieci osadniczej w Polsce*, [w:] *Polska 2000. Prognozy rozwoju sieci osadniczej*, KPZK Polska 2000, PAN, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1971, s. 179 i dalsze.

<sup>5</sup> *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 1999, wydawnictwo Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, 1999. W liczącej bez mała 80 stron broszurze przedstawiającej założenia wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, słowo „osadnictwo” pojawia się zaledwie 3 razy, określenia „planowanie przestrzenne” użyto dwukrotnie, a słowo „architektura” w ogóle tam nie występuje. Całkowicie zignorowane zostały przewidywania dotyczące konsekwencji planistyczno-przestrzennych, krajobrazowych i architektonicznych lansowanej koncepcji.

<sup>6</sup> Wilkin J. (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, IRWiR PAN, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005. W książce znalazły się dwa artykuły dotyczące architektury i planowania ruralistycznego: Raszeja E., *W poszukiwaniu ładu i autentyczności. Refleksje na temat kształtowania krajobrazu i architektury polskiej wsi*, s. 191. Kowicki M., *Wieś przyszłości – próba określenia jej kształtu planistyczno-przestrzennego i architektonicznego*, s. 199.

na początku XXI wieku<sup>7</sup>, gdzie poglądy na temat przyszłości wsi i obszarów wiejskich wyłożyli specjaliści reprezentujący różne dyscypliny nauki: geografę osadnictwa, rolnictwo i leśnictwo, ekonomię, socjologię, etnografię i inne, a także architekturę i planowanie przestrzenne. W większości byli to współautorzy, konsultanci i recenzenci głównych planów przestrzennego zagospodarowania kraju, krajowej strategii rozwoju obszarów wiejskich, programu rozwoju obszarów wiejskich i innych ważnych opracowań. W zdecydowanej większości zwolennicy doktryny WROW, przedstawili we wspomnianych książkach szczególnie reprezentatywny przegląd argumentów uzasadniających tę doktrynę.

Niestety, mimo upływu lat, ciągle nie udało się rozstrzygnąć wielu wątpliwości związanych z planistyczno-przestrzennymi aspektami realizacji koncepcji WROW w warunkach polskich.

## 2. Wieś i miasto w continuum osadniczym: konkurencja czy alternatywa?

Koncepcja WROW, której przypisuje się kluczowe znaczenie dla przyszłości polskiej wsi, polegać ma na: „dywersyfikacji wiejskich przestrzeni i działalności gospodarczej na wsi, poprzez rozwijanie tam funkcji ekonomicznych innych niż funkcja rolnicza”. Aby co do tego postulatu nie było wątpliwości, „postawiono kropkę nad i”: „**wielofunkcyjność, to tworzenie na obszarach wiejskich nowych miejsc pracy**, czego konsekwencją mają być nowe źródła dochodów mieszkańców wsi oraz **zwiększenie atrakcyjności wsi jako miejsca pracy i zamieszkania**”<sup>8</sup>.

Zostawmy na chwilę pytanie o zasadność i konsekwencje *tworzenia na obszarach wiejskich miejsc pracy dla ludności nierolniczej*, bowiem niemniej intrygujący jest postulat, aby zwiększać atrakcyjność wsi jako miejsca pracy i zamieszkania. W Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 pisze się nawet o konieczności zwiększenia **konkurencyjności** obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania i pracy (KPZK 2030, s. 78)<sup>9</sup>.

Powyższe postulaty brzmią jak bojowe wyzwanie do rywalizacji wsi z miastem. Jaki jest wszakże sens i jaka jest realna możliwość *zwiększania konkurencyjności obszarów wiejskich* w stosunku do miast akurat w zakresie funkcji mieszkaniowych oraz dostępności do rynku pracy i usług? Wygląda to jakby kwestionowano fundamentalne cele konstytuujące istotę wsi i miasta. Przecież po to buduje się miasta, aby właśnie powyższe funkcje realizować w sposób optymalny.

<sup>7</sup> Halamska M. (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Euroreg, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2011. Problematykę architektoniczną i ruralistyczną reprezentuje w książce artykuł: Kowicki M., *O wątpliwych i niewątpliwych pożytkach z badań naukowych na temat wsi w planowaniu przestrzennym i architekturze*, s. 73.

<sup>8</sup> Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, [www.wne.sggw.pl/czasopisma/fdf/PEFIM\\_nr\\_51\\_2009](http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/fdf/PEFIM_nr_51_2009), s. 33.

<sup>9</sup> *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, projekt rządowy (kier. zespołu P. Żuber), 2010, która po konsultacjach została przyjęta uchwałą 239 w dniu 13 XII 2011 przez Radę Ministrów i ogłoszona w Monitorze Polskim z dn. 27 kwietnia 2012, poz. 252.

Wieś jest układem przestrzennym pierwotnym, genetycznie ukształtowanym ze względu na funkcje rolnicze<sup>10</sup>. Wieś, która zdoła zachować istotne walory układu pierwotnego, posiada kapitał który, jak można wnioskować na podstawie wielu przykładów, najkorzystniej bywa inwestowany w rozwój rolnictwa ekologicznego (lub integrowanego), a obok tego funkcji usługowych związanych z regeneracją sił i zdrowia, specyficznych funkcji rezydencjalno-socjalnych i funkcji ekologiczno-kulturowych. Postulat *zrównywania wsi z miastem*, który jest rodzajem hasłowo-publicystycznego streszczenia podstawowych wytycznych koncepcji WROW, pojmowany jako proces *cywilizowania* wsi przez odbieranie jej atrybutów *wiejskości* i dodawanie atrybutów *miejskich*, przeistacza wieś w hybrydę, zwaną wsią zurbanizowaną, czyli w byt pośredni pomiędzy niespełnionym miastem a zdegradowaną wsią, pozbawiony zarówno harmonijnych relacji z otoczeniem przyrodniczo-krajobrazowym, jak i walorów życia społecznego. Najczęściej wiąże się to również z utratą wspomnianego wyżej kapitału.

Jest jeszcze inny aspekt owych dyskusyjnych wezwań do rywalizacji, na który warto zwrócić uwagę: proponowany sposób postrzegania roli wsi i miasta stanowi negację tego co we wspólnym, miejsko-wiejskim continuum osadniczym może być szczególnie wartościowe i pożądane, czyli komplementarności i harmonijnego współdziałania wsi i miasta.

Wieś i miasto jako bieguny continuum osadniczego posiadają osobne, znamienne dla każdego z nich cechy i walory. Owszem, istnieją przykłady środowisk mieszkaniowych gdzie korzystać można jednocześnie z walorów wsi (bliskości natury), jak i miasta (w postaci łatwego dostępu do usług, pracy oraz forów różnorodnej aktywności społecznej). Prawdopodobnie najczęściej cytowanym przykładem historycznym tego rodzaju idei bywa przedstawiony przez Howarda za pomocą sławnych „trzech magnesów” postulat łączenia w jedno: piękna i przyjemności życia wiejskiego z wygodami i korzyściami życia miejskiego. Współczesne próby realizacji tego konceptu, to coraz liczniejsze „urban villages”, w tym słynne „kasztele” Haverleij, Poundbury itd. Są one efektem starannie przemyślanych projektów szczegółowych, a nie jedynie ogólnie sformułowanej doktryny, zaś rezultat zależy od umiejętności poprawnego rozpoznania i zdefiniowania przez projektantów atrybutów „wiejskości” i „miejskości” oraz zdolności do planistyczno-architektonicznej syntezy tych cech w ramach jednej idei projektowej.

Wszakże oprócz „urban villages”, w obrębie osadniczego continuum musi być też miejsce dla „prawdziwej wsi” i „prawdziwego miasta”, czyli jednostek osadniczych w których cechy „wiejskości” i „miejskości” występować będą w formie esencjonalnej i dominującej<sup>11</sup>. To też nie oznacza konkurencyjności owych jednostek osadniczych, lecz poszerzenie oferty wyboru stosownego miejsca do życia: w mieście lub na wsi. Atrybuty „wiejskości” lub „miejskości” nie odnoszą się oczywiście do standardów funkcjonalno-technicznych, które muszą być w określonym zakresie identyczne w obydwu środowiskach mieszkaniowych.

<sup>10</sup> Malisz B., *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, Arkady, Warszawa 1966, s. 51, tab. 1.

<sup>11</sup> Szczególnie ożywioną działalność studialno-projektową dotyczącą charakterystyk poszczególnych sekwencji wchodzących w skład tzw. Transect, czyli continuum osadniczego poszerzonego o sekwencje obszarowe krajobrazów otwartych: kulturowych i naturalnych z jednej strony, a centra wielkich miast na przeciwnym biegunie, prowadzi CATS, czyli Center for Applied Transect Studies.



Zatem nie konkurencyjność wsi w stosunku do miast, lecz alternatywność, umiejętne wykorzystywanie specyfiki obydwu środowisk, ich genetycznej odmienności wydaje się szczególnie pożądane. Wieś przyszłości powinna być postrzegana i traktowana w koncepcjach planistycznych jako pełnowartościowa alternatywa osadnicza miasta, a nie jego antyteza<sup>12</sup>.

### 3. Deglomeracja miejsc pracy i zamieszkania jako akcja socjalna

W wielu rejonach wiejskich, bardziej niż inne atrakcyjnych lub dostępnych z miast, obserwuje się napływ ludności nierolniczej która koniecznie chce mieszkać wśród wiejskich krajobrazów. Ów trend, określaną nazwą *rurbanizacja*, pojawił się w krajach Europy Zachodniej i został opisany w literaturze fachowej dość dawno temu<sup>13</sup>. Od pewnego czasu obserwować go można także w Polsce. Rurbanizację animują ludzie, którzy mieszkają na wsi, ale wszystkie swoje sprawy mają ułożone w mieście: pracę, szkołę, rozrywki, znajomych, zakupy, lekarza itd. Są to nowi mieszkańcy wsi wykonujący zawody nierolnicze, ale w zasadzie, to nie ich dotyczy doktryna WROW. Jest ona adresowana do osób mieszkających na wsi „od zawsze”, niegdyś parających się pracą na roli, a dziś już nie, których zachęca się do pozostania na wsi pomimo nabytych, pozarolniczych kwalifikacji zawodowych.

Jakiego rodzaju nowe miejsca miałyby powstawać na wsi dla zatrudnienia pozostającej tam ludności nierolniczej? Jaki wpływ na harmonizowanie składników miejsko-wiejskiego continuum może mieć realizacja tego postulatu?

Niektórzy autorzy opracowali zestawienia pozarolniczych dziedzin działalności gospodarczej możliwych do realizowania na wsi<sup>14</sup>. Nie jest to duży wybór. W dodatku, spośród wyszczególnionych rodzajów i miejsc zatrudnienia, prawie wszystkie mogłyby mieć, prawdę mówiąc, lepsze warunki realizacji w mieście lub miasteczku niż na wsi. Dotyczyć to może nawet takich funkcji jak organizacja wypoczynku dla grup specjalnych (dzieci, rodzin, seniorów). Wszak wielu klientów doceniłoby walory dobrze zaprojektowanego osiedla usytuowanego niedaleko małomiasteczkowego rynku w Piwnicznej lub Lipnicy Murowanej

<sup>12</sup> Kowicki M., *Wieś przyszłości jako alternatywa osadnicza miasta*, Monografia 222, Seria Architektura, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 1997.

<sup>13</sup> Merlin P., Choay F., *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*, Presses Universitaires de France, Paris 1988.

<sup>14</sup> Okuniewski J., *Bezrobocie a pozarolnicze funkcje wsi*, [w:] Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, Sesja Naukowa 295, Z. 43 Kraków 1995, s. 13, Autor wymienia: – przetwórstwo surowców rolniczych, sortowanie, konfekcjonowanie, przechowywanie, skup, handel hurtowy i detaliczny, transport żywności do miast, – działalność przemysłowa i rzemieślnicza: dziewiarstwo i produkcja odzieży, futrzarstwo i galanteria skórzana, drobny przemysł metalowy, usługi w zakresie naprawy samochodów, ciągników, maszyn rolniczych, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektronicznych, – usługi w zakresie regeneracji sił i zdrowia: rekreacja, sport, turystyka, lecznictwo uzdrowiskowo-klimatyczne, gastronomia i organizacja wypoczynku dla grup specjalnych (dzieci, rodzin, seniorów), – funkcje rezydencjalno-socjalne, osadnictwo mieszkańców miast na wsi, – funkcje ekologiczne i kulturowe: ochrona naturalnego środowiska i utrzymywanie zdolności ekosystemów do samoregeneracji, pielęgnacja wiejskiego krajobrazu, jego ochrona oraz zachowanie dorobku wiejskiej kultury i tradycji.



choć inni wybraliby pewnie locum położone odludnie, w którejś z okolicznych wsi lub przysiółków. To rzecz gustu, a nie doktryny, więc nierozsądne byłoby założenie, że ta druga, bardziej „wiejska” lokalizacja gwarantuje w tym przypadku, jakoby z założenia, sukces inwestycyjny.

Istnieje wszakże ogromna pula miejsc pracy, jakich po prostu nie opłaca się lokalizować na obszarach wiejskich, a także takich, które dla ogółu ludności wiejskiej będą niedostępne, np. z powodu wysokich, specyficznych wymagań kwalifikacyjno-zawodowych stawianych pracownikom. Pozarolniczy rynek pracy na obszarach wiejskich z natury rzeczy będzie zawsze bardziej ograniczony niż rynek pracy w mieście.

Koncepcja lokalizowania pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich ma wiele wspólnego z interwencją socjalną o charakterze doraźnym, awaryjnym, koniunkturalnym. Jest to niemal „kawa na ławę” wyłożone w strategicznym planie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce: „(...) priorytet stanowi zapewnienie pracy i dochodów przez rozwój działalności pozarolniczej. Niskie dochody wynikające z niedostatecznego wykorzystania zasobów pracy rodzin wiejskich to podstawowy problem społeczno-ekonomiczny. Rolnictwo będzie absorbować coraz mniejszy zasób siły roboczej, zaś strategiczna wizja zakłada utrzymanie żywotności obszarów wiejskich. W związku z tym ciężar zatrudnienia wiejskich zasobów pracy powinny przejmować działalności nierolnicze. Z tego punktu widzenia szczególnie istotne jest wszechstronne wsparcie dla procesu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na wsi oraz ułatwiania zatrudnienia w lokalnych ośrodkach miejskich dla osób ze wsi”<sup>15</sup>.

Można zrozumieć racje socjalne owego postulatu, choć skuteczność proponowanego rozwiązania pozostaje dyskusyjna. W perspektywie miejsko-wiejskiego continuum, w kategoriach planistyczno-przestrzennych widać wyraźniej negatywne strony pomysłu deglomeracji miejsc pracy. Widać, że jest to tendencja sprzeczna z naturą rynku pracy, który koncentruje się przestrzennie w mieście i tam także konsoliduje pod względem techniczno-organizacyjnym. Rozproszenie przestrzenne środków produkcji na ogół nie służy kooperacji produkcyjnej, racjonalnemu wykorzystaniu infrastruktury zewnętrznej przez przedsiębiorstwa, inwestowaniu w rozwój technologiczny. Jest to także osłabianie miast, których krwioobieg gospodarczy ma utracić część naturalnego zasilania, jakim są rozmaite inicjatywy wytwórcze, kierowane z powodów doktrynalnych na obszary wiejskie, gdzie, jak wspomniano, warunki funkcjonowania bywają dalekie od optymalnych. Zasadniczą „przewagą” obszarów wiejskich jest to, co zwykle charakteryzuje wszelkie obszary kolonizowane: dostępność taniej siły roboczej. Lokalizacja zakładu pracy na wsi nie staje się w sposób automatyczny bodźcem rozwoju gospodarczego. Niekiedy jest wprost przeciwnie.

W pewnej małopolskiej wsi na północy województwa pojawił się przed laty nowy zakład pracy, który dał zatrudnienie całkiem sporej liczbie mieszkańców owej wsi i okolicy, spełniając tym samym podstawowy warunek wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Znacznie gorzej poszła realizacja kolejnego warunku, czyli *zwiększenia atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania*, bowiem ów zakład pracy, zajmując się utylizacją padliny, wypuszczał w stronę wsi smrodliwe wyziewy od których mdleli nie jedynie co bardziej wydeklizeni mieszkańcy. Nikt jednak nie protestował zbyt energicznie, ponieważ ewentualna li-

<sup>15</sup> *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2009, s. 44.

kwidacja zakładu oznaczałaby likwidację miejsc pracy. Wszyscy we wsi rozumieli, że zgoda na wdychanie wylotów jest warunkiem niepisanej umowy: zakład obniża koszty produkcji nie uruchamiając filtrów w zamian za co mieszkańcy wsi mają pracę w zakładzie.

Opisany problem nie ma wyłącznie socjalno-ekonomicznego charakteru. Jest to źle lub raczej wcale nierozwiązany problem planistyczno-przestrzenny, czego przyczyną i pochodną zarazem jest zła sytuacja socjalno-ekonomiczna mieszkańców wsi. Nie wnikając w tajemnicę, dlaczego strefa oddziaływania zakładu o faktycznej, a nie jedynie potencjalnej uciążliwości, nałożyła się na strefę zabudowy mieszkaniowej wsi, trzeba zauważyć, że lokalizacja zakładu blisko wsi i jednocześnie daleko od innych, konkurencyjnych miejsc pracy pozarolniczej, postawiła mieszkańców w sytuacji przymusowej, wiążąc ich z zakładem produkcyjnym znacznie liczniejszymi więzami niż tylko oficjalną umową o pracę. Oczywiście, gdyby ci sami ludzie mieli możliwość zamieszkania w powiatowym miasteczku, użytkaliby w ten sposób dostęp do większego rynku pracy, większą szansę wyboru i większą niezależność.

#### 4. Miasto „średnio-dostępne” z obszarów rozproszonego osadnictwa wiejskiego

Doktryna WROW zakłada poprawę dostępności ludności wiejskiej do rynków pracy i usług zlokalizowanych w sąsiednim miasteczku lub w dalej położonym mieście. Wymaga to środków inwestycyjnych na rozwój dróg i komunikacji publicznej pomiędzy obszarami wiejskimi i ośrodkami miejskimi. Ze względu na rozproszenie przestrzenne miejsc zamieszkania ludności wiejskiej, zarówno rolniczej jak i nierolniczej, jej dostępność przestrzenna do rynków pracy i usług, a szczególnie instytucji edukacji i kultury, opieki zdrowotnej zawsze będzie, ogólnie rzecz biorąc, gorsza niż jest to osiągalne dla ludności miejskiej. Owe bariery dostępności wynikające ze wspomnianej specyfiki osadnictwa wiejskiego przyczyniają się w istotny sposób do permanentnego wzrostu dysproporcji pomiędzy wsią a miastem, dziś w Polsce jednej z najwyższych w porównaniu z innymi krajami UE<sup>16</sup>.

W wielu wsiach, np. w Małopolsce, przewaga liczebna ludności nierolniczej nad rolniczą staje się przygniatająca. To sprawia, że przemieszczanie się między wsią i miastem jest dziś udziałem niespotykanej wcześniej liczby ludzi. O zjawisku tym wiadomo tyle, że ma ono skalę masową i stale rosnącą, nie wiadomo natomiast, jakie są koszty społeczne i materialne owych trudów codziennego wędrowania ludności nierolniczej z rozproszonych po obszarach wiejskich domostw, do pracy lub szkoły. Rozproszenie zabudowy sprawia, że znaczna część dzieci wiejskich w Polsce, już od pierwszych lat szkolnych musi pokonywać odległości pomiędzy domem a szkołą znacznie większe niż te jakie są określone w tego rodzaju standardach dostępności przez kraje europejskie.

Dzieci szkolne zamieszkałe w jednym z typowych dla Ochojnicy, rozrzuconych wśród gór przysiółków są codziennie przez 2 godziny w drodze do i ze szkoły. Najpierw półgodzinne zejście do miejsca skąd zabiera je „gimbus” (w rzeczywistości – mikrobus wyna-

<sup>16</sup> Dysproporcję tę określa np. porównanie wskaźnika PKB na mieszkańca obszarów wiejskich i miejskich w Polsce. Biegański L., *Polska. Przegląd terytorialny*, [w:] *W poszukiwaniu dobrych kierunków. Materiały do dyskusji nad Projektem koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 84 i dalsze.

jęty od jednego z sąsiadów). Później 20 minut jazdy do szkoły. Powrót „gimbusem” też ok. 20 minut. Wyjście na górę 45 minut do ponad godziny (w zależności od warunków pogodowych). Jeśli dziecko korzysta z zajęć pozalekcyjnych, to drogę między domem a szkołą pokonuje w całości pieszo, co zabiera nie mniej niż 1,5 godziny w jedną stronę („gimbus” obsługuje tylko przedpołudniowe zajęcia obowiązkowe). W tej sytuacji, korzystanie z pozalekcyjnych kursów językowych, zajęć sportowych, uczestnictwo w kółku teatralnym itp. wymaga nadzwyczajnej determinacji, na jaką nie każde dziecko stać. Wiele dzieci nie uczestniczy w związku z tym w jakichkolwiek rozwijających je zajęciach, poza obowiązkowymi.

„Warunki nauki na wsi są zdecydowanie gorsze niż w mieście, także przeciętny poziom nauczania na wsi jest z reguły niższy. Na mniej korzystne możliwości edukacyjne dzieci wiejskich składa się szereg barier związanych z funkcjonowaniem systemu oświaty na wsi, np.: ograniczony dostęp do przedszkoli, gorsza oferta edukacyjna szkolnictwa ponadgimnazjalnego oraz sytuacja materialna rodzin wiejskich. Wybór szkoły ponadgimnazjalnej jest uzależniony od sieci szkół w najbliższej okolicy, możliwości dojazdu do szkoły lub zamieszkania w internacie, kosztów dojazdów lub mieszkania poza domem” (Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich, s. 20).

Postulowane w EP KPZK 2033<sup>17</sup> oraz w KPZP 2030<sup>18</sup> poprawianie warunków dostępności z obszarów wiejskich do miast jest oczywiście ze wszech miar słuszne, jeśli chodzi o ludność rolniczą, która, chcąc nie chcąc, musi mieszkać na wsi. Rodziny rolnicze powinny mieć zapewniony dostęp do miejskich „dobrodziejstw” usługowych tak dogodny, jak tylko to możliwe w warunkach, miejmy nadzieję, planowego, racjonalnego rozproszenia przestrzennego przyszłych gospodarstw rolnych. Bo one, ze względów technologicznych powinny mieć lokalizacje samotnicze. Ale budowanie i utrzymywanie w sprawności coraz rozleglejszej sieci dróg dla obsługi coraz rozległej rozproszonej zabudowy ludność nierolniczej jest kwadraturą koła. Staje się to obciążeniem finansowym niemożliwym do udźwignięcia przez lokalne samorządy wiejskie. Widać wyraźnie, że w wielu gminach osiągnięta została granica możliwości poprawy warunków dostępności do ośrodków miejskich. Tam już lepiej nie będzie przy obecnym stanie rozproszenia zabudowy. A przecież, oceniając ogólnie, warunki dostępności, jakie osiągnięto na obszarach wiejskich w Polsce, są i tak znacznie gorsze niż w większości krajów UE.

<sup>17</sup> W eksperckiej koncepcji planu krajowego (EP KPZK 2033) postuluje się *wsparcie finansowe dla rozwoju i funkcjonowania transportu pasażerskiego: miasta – obszary wiejskie*. EP KPZK 2033, *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033* (P. Korcelli), 2008, s. 137 i dalsze.

<sup>18</sup> *KPZK 2030, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, projekt rządowy (kier. zespołu P. Żuber), 2010, która po konsultacjach została przyjęta uchwałą 239 w dniu 13 XII 2011 przez Radę Ministrów i ogłoszona w Monitorze Polskim z dn. 27 kwietnia 2012, poz.252, Oficjalny plan krajowy (KPZP 2030) wskazuje identyczny cel: *zapewnienie standardów dostępności czasowej do szkół podstawowych i placówek opieki zdrowotnej równych przeciętnym wartościom w krajach Unii Europejskiej o zbliżonej do Polski gęstości zaludnienia i warunkach przyrodniczych*. Kryteria dostępności zostały w planie dokładnie sprecyzowane. Chodzi o *zapewnienie standardu 30-minutowej dostępności mieszkańców obszarów wiejskich do miast powiatowych i 60-minutowej dostępności do ośrodków regionalnych*, s. 84. Na stronie 101 tego samego dokumentu postuluje się jeszcze lepsze warunki dostępności: 20 minut.

W założeniu doktryny WROW, atutem, jaki ma skłonić ludność nierolniczą do pozostania na wsi byłaby poprawa dostępności miast z obszarów wiejskich. Nie postawiono tam pytania, a więc i nie dano odpowiedzi, dlaczego ta część ludności wiejskiej, która nie pracuje w rolnictwie miałyby jednak nadal mieszkać na wsi, podczas gdy wszystkie istotne usługi (poza podstawowymi), jak też rynek pracy dla tej ludności, zlokalizowane są w mieście?

## 5. Wieś i miasteczko w warunkach niewydolności systemu planowania

Doktryna WROW budzi wątpliwości, jeśli oceniać ją przez pryzmat zasad kształtowania miejsko-wiejskiego continuum. Została w niej zakwestionowana zasada sekwencyjności continuum osadniczego, tak obrazowo przedstawionego w formie schematu *Transect Duany'ego*<sup>19</sup>, w którym zarówno obszar wiejski, jak i małomiasteczkowy itd. posiadają zdefiniowane miejsce i charakterystyki morfologiczne. Została w niej zakwestionowana zasada zależności formy układów osadniczych (schematów przestrzennych układów osadniczych) od stopnia skoncentrowania miejsc pracy.<sup>20</sup> Wprowadzanie w przestrzeń pierwotnych, wiejskich układów osadniczych, opartych na rolnictwie, innych rodzajów pracy (opartych na przemyśle i usługach) powinno iść w parze z dostosowaniem schematu przestrzennego osadnictwa do tych zmian. W istocie tak się nie dzieje z powodu słabości systemu planowania przestrzennego oraz niewielkiej kreatywności opracowywanych planów. Np. czy dużo jest w Polsce takich wsi które posiadają wyznaczoną w MPZP strefę dla wytwórczości przemysłowej i rzemieślniczej?

Zarówno fakt pojawiania się w obrębie obszarów wiejskich nowych miejsc pracy, jak i ich rodzaj i lokalizacja są dziś loterią, procesem nieprzewidywalnym, rozbitym na niezliczoną liczbę indywidualnych inicjatyw, nader często sprytnie omijających rygory i standardy planistyczno-przestrzenne. I choć stopień złożoności wiejskich układów osadniczych staje się z tego powodu coraz wyższy, to jednak nadal powielany jest mechanicznie wzorzec nieaktualnego już w takiej sytuacji układu pierwotnego-prostego: wsi rozciągniętej wzdłuż drogi lub rozrzuconej wśród pól. Jedynego układu przyswojonego przez znaczną część naszego społeczeństwa i odpowiadającego jego wyobrażeniom.

Stworzenie miasteczka, czyli układu osadniczego o wyższej formie organizacyjnej, bardziej stosownego do opisanej sytuacji, zdolnego uporządkować pod względem funkcjonalno-przestrzennym rozmieszczenie miejsc pracy, a nawet wywołać efekt synergiczny, wykracza poza granice masowej wyobraźni i w skrajnych przypadkach bywa nawet uznawana w Polsce za „rozwiązanie rewolucyjne, drastyczne i nieodpowiednie tam, gdzie żyje i gospodaruje człowiek?”<sup>21</sup>. Absurdalność tej opinii jest oczywista dla każdego, kto wie coś o mia-

<sup>19</sup> A. Duany współpracował z L. Krier'em przy projekcie wspomnianego w niniejszych uwagach miasteczka Pounbury.

<sup>20</sup> Malisz B., *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, op. cit., s.47 i dalsze.

<sup>21</sup> Czarniecki A., *O niewątpliwych pożytkach rozwoju wielofunkcyjnego*, [w:] redakcja naukowa M. Halamska, *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 93. Wg Autora Kowicki sugeruje podjęcie działań budzących kontrowersję. Proponowane „przesunięcie” ludności nierolniczej z obszarów wiejskich do miast wydaje się rozwiązaniem skrajnym. Koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego pozwala osiągać cele bez koniecz-

stach i miasteczkach budowanych na ziemiach polskich od wieków, nierzadko z prywatnej szkatuły, dla ówczesnej ludności nierolniczej, na surowym korzeniu, wśród pól. Tak jak budowano np. osiemnastowieczny Frampol. Przywołałem Frampol ze względu na łatwość pewnego porównania. Miasteczko zajmuje obszar w kształcie kwadratu którego bok ma długość około 500 metrów, czyli jego powierzchnia wynosi ok. 25 hektarów. Gdyby na identycznej powierzchni terenu wybudować nowe miasteczko w systemie „nisko-gęsto”, przyjmując gęstość zaludnienia 100–120 M/ha liczyłyby ono od 2500 do 3000 osób. Dla porównania, cała ludność gorceńskiej gminy Lubomierz rozproszonej na powierzchni ponad 13000 ha ma ok. 6000 mieszkańców, a więc zmieściłaby się **teoretycznie** w dwóch ładnych miasteczkach zajmujących łącznie niecałe 0.5% powierzchni gminy.

Ludność wiejska inwestuje dziś posiadane środki w budowę wolnostojących domów wznoszonych na własnych gruntach, wyłączając je tym samym z użytkowania rolniczego. Nie istnieją systemowe rozwiązania, które ułatwiałyby, zwłaszcza nierolniczej ludności wiejskiej inwestowanie posiadanych środków w budowę osiedli w miasteczkach gminnych lub w większych miastach. Byłoby to, jak pokazują doświadczenia innych krajów, korzystne zarówno dla obszarów wiejskich uwolnionych od nadmiaru zabudowy, jak i dla ośrodków miejskich. Jednak plany strategiczne i plany zagospodarowania przestrzennego wszelkich szczebli, jak już wspomniano, nie dostarczają bodźców w tym kierunku. Nawet, jeśli rola miast dla rozwoju obszarów wiejskich bywa w nich doceniana, jak to ma miejsce w tym samym strategicznym planie krajowym, który postuluje podniesienie konkurencyjności wsi jako miejsca do pracy i zamieszkania ludności nierolniczej. A naraz, jakby na przekór owemu postulatowi, słusnie postrzega się w planie relacje miasto-wieś w kategoriach osadniczego continuum: „(...) w procesach rozwoju obszarów wiejskich szczególna rola przypada właśnie ośrodkom miejskim – jako podstawowym miejscem, w których ludność wiejska może znaleźć miejsca pracy i podwyższyć poziom edukacji i umiejętności oraz znaleźć zaspokojenie potrzeb zdrowotnych i aspiracji kulturalnych. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma wspieranie rozwoju tych funkcji małych miast i wybranych ośrodków gminnych (...)”<sup>22</sup>. Wszakże wnioski z planu strategicznego nie znajdują zastosowania w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, gdzie stwierdza się kategorycznie, że „(...) do roku 2033 nie przewiduje się bezpośredniego zaangażowania państwa w politykę wiejską poprzez wyznaczanie lokalizacji nowych miast czy powiązanie wielkich inwestycji rozwojowych z publiczną polityką wsparcia dla zabudowy wiejskiej”<sup>23</sup>.

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich wymaga silnego, efektywnego systemu planistycznego bez czego indywidualne inicjatywy gospodarcze uruchamiane „jak popadnie”, na prywatnych działkach budowlanych są w stanie przemienić spokojną wieś w obszar konfliktów i udręki.

---

*ności zwracania się ku rozwiązaniom rewolucyjnym, drastycznym, które są zwykle nieodpowiednie tam, gdzie żyje i gospodaruje człowiek. Czarnecki wypowiada się o koncepcji projektowej, która nie polega na „przesuwaniu” kogokolwiek z miejsca na miejsce, lecz na stworzeniu sieci małych miast – osiedli, na tyle atrakcyjnych, aby stanowiły one (wcale nie przymusową lecz dobrowolną) alternatywę dla rozproszonego na obszarach wiejskich budownictwa mieszkaniowego.*

<sup>22</sup> *Krajowy Plan Strategiczny...*, op. cit., s. 45.

<sup>23</sup> EP KPZK 2033, s. 63.



Spójrzmy na przeciętną wieś małopolską, od dawna przeludnioną, rozproszoną przestrzennie i ... nierzadko od wieków wielofunkcyjną<sup>24</sup>. Chaos przestrzenny jest tam, poza innymi przyczynami, fatalnym rezultatem owej „tradycyjnej” wielofunkcyjności realizowanej spontanicznie, w warunkach słabego reżymu planistycznego, niezdolnego zagwarantować utrzymanie ładu funkcjonalno-przestrzennego. Przy dawniejszych, ogólnie bardzo niskich standardach życia na wsi, uciążliwości wynikające z kolizji funkcjonalnych były akceptowane. Dziś wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich mnoży i potęguje konfliktowe sytuacje. Nikt bowiem nie jest w stanie zagwarantować, że tuż obok np. gospodarstwa agroturystycznego nie powstanie betoniarnia albo bar z dyskoteką. Najrozmaitsze, mniejsze i większe kolizje funkcjonalne stają się dziś zmorą mieszkańców wsi.

Problemem jest niezgodność zasad wielofunkcyjnego rozwoju opartego na spontaniczności inicjatyw gospodarczych, z koniecznością respektowania rygorów planistyczno-przestrzennych, w ramach których owa spontaniczność „nie chce się” zmieścić. Wystarczy zobaczyć jak wygląda dziś Murzasichle, Biały Dunajec, Bystra Podhalańska, Zawoja, okolice Rabki, Wieliczki i setki innych małopolskich wsi, w których za dobrodziejstwa wielofunkcyjnego rozwoju płaci się wyprzedawanymi bez opamiętania istotnymi walorami wsi: ziemią, czystością przyrody, krajobrazowym pięknem... Gdziekolwiek zostały już tylko resztki z tego, niegdysiejszego bogactwa. Trudno dokonać analizy możliwości rozwojowych układu osadniczego wymykającego się wspomnianym rygorom, określić dynamikę i progę jego wzrostu, kierunki przeobrażeń...

No i wreszcie rzecz szczególnie smutna: „(...) planowanie przestrzenne staje się elementem spekulacji ze strony sektora prywatnego korumpującego urzędników i partie polityczne. Gdyby dochody gminy, powiatu, samorządu wojewódzkiego były czytelnie powiązane z udziałem w podatku od wartości nieruchomości, wówczas zainteresowanie tworzeniem planu, kreowaniem korzystnego zagospodarowania przestrzennego, aktywnym działaniem na rynkach nieruchomości, tj. nabywaniem, sprzedażą, reparcelacją nieruchomości, inwestowaniem w tereny budowlane, byłoby podstawowym zajęciem władz samorządowych, tak jak w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, gdzie funkcjonuje podatek *ad valorem*. Władze samorządowe traktują tę konieczność jako przykry i kosztowny obowiązek. W efekcie, sprzyja to głębokiemu naruszaniu ładu przestrzennego przez indywidualne decyzje inwestorów poszukujących krótkoterminowych korzyści ekonomicznych. Brak precyzji ustawowej sprawia, że funkcje planów i cele, jakim mają służyć, są niejasne”<sup>25</sup>.

## 6. Podsumowanie

W koncepcji WROW jest dużo nierozstrzygniętych, istotnych wątpliwości, jeśli oceniać ją od strony planistyczno-przestrzennej i architektonicznej. Jej realizacja byłaby możliwa wyłącznie w ramach perfekcyjnego systemu planistycznego. Funkcjonujący system planistyczno-przestrzenny jest daleki od perfekcji, zaś wspomniane wątpliwości pozostały nimi

<sup>24</sup> Kowicki M., *Patologie/Wyzwania architektoniczno-planistyczne we wsi małopolskiej. Studium na tle tendencji krajowych i europejskich*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2010, s. 65.

<sup>25</sup> Markowski T., *Ład przestrzenny jako warunek rozwoju i praktyka planistyczna*, [w:] *W poszukiwaniu dobrych kierunków...*, op. cit., s. 33 i dalsze.



od chwili ogłoszenia oficjalnej wykładni dla przyjętej polityki rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa 14 lat temu. Można to sprawdzić, sięgając po formułowane wówczas cele tej polityki.

| Deklarowany cel  | Wątpliwości   |
|--|---|
| poprawa warunków życia i pracy rodzin żyjących na wsi                                      | czy zamiast wysiłków aby poprawiać warunki życia i pracy ludności nierolniczej żyjącej na wsi nie należałoby stworzyć ludności nierolniczej warunków do przeprowadzenia się do miasta? Oczywiście, należy zadbać o poprawę warunków życia i pracy rodzin utrzymujących się z rolnictwa, ale to nie wymaga realizacji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. |
| wyrównanie poziomu życia rodzin wiejskich w stosunku do standardu życia ludności miejskiej | jak wyżej. Można jedynie dodać, że w wielu przypadkach wyrównanie poziomów życia na wsi do standardów „miejskich” jest po prostu z natury rzeczy niemożliwe (np. z powodu rozproszenia przestrzennego osadnictwa wiejskiego) lub wiąże się ze znacznie wyższymi kosztami niż wymagane w warunkach miejskich   |
| zwiększenie możliwości wyboru pracy  | wydaje się, że jest akurat odwrotnie – możliwość wyboru pracy gdy miejsca pracy pozostają w rozproszeniu przestrzennym na obszarach wiejskich jest mniejsza niż gdy są one skoncentrowane przestrzennie np. w dogodnie dostępnym miasteczku lub mieście   |
| zwiększenie różnorodności ofert pracy  | jak wyżej   |

- Jakie motywy skłaniają ludność, która porzuciła rolnictwo do pozostawania na wsi?
- Jaka część spośród nich chciałaby przeprowadzić się do miasta, gdyby taka możliwość istniała?

W ekspertyzach i koncepcjach planistycznych trudno znaleźć takie dane. Ale sam fakt, że w ramach doktryny wielofunkcyjności wsi szuka się sposobów na powstrzymanie migracji ze wsi do miast świadczy o występowaniu tej naturalnej tendencji demograficznej.

- Jaki wymiar miałyby migracja ze wsi do miast, gdyby stworzono w tym celu systemowe rozwiązania ekonomiczne i organizacyjne?

Postulat powstrzymywania odpływu ludności nierolniczej ze wsi uzasadniany bywa niekiedy bardzo koniunkturalnymi argumentami: „Zapotrzebowanie rolnictwa na pracę będzie się zmniejszać w miarę postępu technicznego oraz procesów koncentracji. Oznacza to, że przyszła wieś o dominacji funkcji rolniczej byłaby obszarem o bardzo niskiej gęstości zaludnienia. **Prowadziłoby to do nieracjonalnego wykorzystania infrastruktury**, nieatrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania, zwłaszcza **ludzi młodych**”<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Rosner A., *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze. związane z restrukturyzacją funkcji rolniczej wsi*, [w:] *Ekspertyzy dla Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2000–2033*, t. I, Mini-

„Nos dla tabakierzy, czy tabakiera dla nosa”? A przy tym, jak pogodzić powyższy argument z szacunkiem kosztów realizacji, eksploatacji i utrzymania nadzwyczaj rozbudowanej infrastruktury sieciowej obsługującej rozproszone osadnictwo charakterystyczne dla wielu wsi małopolskich? Wszakże odpływ ludności z tamtych wsi byłby zbawienny, gdyż pozwoliłoby to zrationalizować geometrię układów osadniczych, w tym także rozkład i długość sieci infrastrukturalnych.

- Jeden z kluczowych problemów, jakim jest konsumowanie rolnych i leśnych zasobów obszarowych przez rozproszoną zabudowę, nadal nie posiada skutecznego, systemowego rozwiązania planistyczno-przestrzennego. Nadmierne zużywanie zasobów gruntowych na cele budowlane jest wciąż stosunkowo łatwe ponieważ nadal nie istnieje koncepcja osadnictwa dla wiejskiej ludności nierolniczej, której liczebność stale rośnie i w wielu wsiach stanowi już przeważający odsetek mieszkańców.
- Realizacja koncepcji WROW w warunkach słabego systemu planowania, jeszcze bardziej pogłębi bałagan przestrzenny w kraju. „Współczesna koncepcja rozwoju struktury przestrzennej kraju ma charakter mało dynamiczny i jest konserwatywna. Stanowi ona bardziej diagnozę stanu niż wizję rozwoju. Diagnoza stanowi na ogół bazę dla bardzo wstrzemięźliwych propozycji na przyszłość. Obszarom wiejskim, które stanowią ponad 80% powierzchni kraju poświęca się niewiele uwagi a koncentruje się głównie na obszarach metropolitalnych”<sup>27</sup>.
- Koncepcja WROW nie nadaje się do zastosowania na obszarze całego kraju, ponieważ różnice uwarunkowań regionalnych wykluczają taką możliwość. Uwarunkowania wyludniających się obszarów wiejskich tzw. ściany wschodniej są całkowicie odmienne w porównaniu np. z obszarami Małopolski, gdzie problemem jest nadmiar ludności nierolniczej zamieszkującej wieś. Problemem Małopolski nie może być zatem wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, bo on już tam istnieje, niekiedy od wieków, objawiając się współcześnie plagą rozproszonego budownictwa mieszkaniowego ludności nierolniczej. Problemem Małopolski jest znalezienie sposobu na „odciągnięcie” ludności nierolniczej z obszarów wiejskich. Dokąd? Do miast i miasteczek już istniejących i tworzących w Małopolsce dość gęstą sieć, a także, w razie potrzeby, do miasteczek zakładanych od podstaw, na surowym korzeniu. A więc wysiłek inwestycyjny powinien iść w Małopolsce w zupełnie innym kierunku niż to postuluje doktryna WROW. Wysiłek ten powinien doprowadzić do stworzenia w miastach i miasteczkach istniejących oraz projektowanych osiedli mieszkaniowych dla ludności nierolniczej pozostającej obecnie na wsi i pozbawionej jakiegokolwiek alternatywy mieszkaniowej poza wybudowaniem domu wolnostojącego na własnym polu. Mieszkańcy wsi, właściciele pól, których już nie uprawiają, powinni otrzymać propozycję zamiany owych arealów na udziały w budowanych wiejskich osiedlach mieszkaniowych. Realizacja miasteczek-osiedli dla

---

sterstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 448. Inaczej problem ten widzą twórcy EP KPZK 2033, gdzie postulowane jest *wspieranie możliwości osiedlania się młodych ludzi w polskich obszarach metropolitalnych*, EP KPZK 2033, *op. cit.*, s. 105.

<sup>27</sup> Bański J., *Obszary wiejskie w planowaniu przestrzennym*, [w:] *W poszukiwaniu dobrych kierunków. Materiały do dyskusji nad Projektem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 108.

ludności nierolniczej stworzyłaby lepszą perspektywę rozwoju obszarów wiejskich niż koncepcja WROW. Uwalniając obszary wiejskie od nadmiaru zabudowy, umożliwiono by odnowę rolnictwa. Rolnictwo powinno być na tych obszarach, z natury rzeczy funkcją priorytetową, aby wedle dobrych wzorców zdolne było łączyć użyteczność wytwórczą z tworzeniem krajobrazowego piękna.

Na temat miasteczek dla ludności nierolniczej oraz ich znaczenia dla przyszłości wsi i obszarów wiejskich autor wypowiedział się szerzej w innych miejscach<sup>28</sup>, więc na zakończenie – jedynie trzy wybrane walory proponowanej propozycji projektowej, istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań:

- realne ograniczenie procesu rozpraszania zabudowy na obszarach wiejskich,
- możliwość kształtowania obszarów wiejskich uwolnionych od nadmiaru rozproszonej zabudowy, wedle wzorca zainicjowanego na ziemiach polskich przez Generała Chłapowskiego z Turwi, dzięki pracom teoretycznym prowadzonym od zarania krakowskiej szkoły architektury przez jej Profesorów, rozwinięty w ideę „wsi w krajobrazie parkowym”,
- możliwość ograniczenia bezrobocia na obszarach wiejskich przez stworzenie miejsc zatrudnienia przy budowie miasteczek dla nierolniczej ludności wiejskiej.



<sup>28</sup> Są to m.in. cytowane w niniejszych rozważaniach Kowicki M., *Wieś przyszłości jako alternatywa...*, *op. cit.*, Kowicki M., *Patologie/Wyzwania...*, *op. cit.*, i kilka innych opracowań.