

MIROSLAW DRYGAS, KATARZYNA ZAWALIŃSKA<sup>1</sup>

## PRZEGLĄD WYNIKÓW BADAŃ PRACOWNIKÓW IRWIR PAN W 2008 ROKU

Rok 2008 to czas finalizowania realizacji i dokonywania wypłat z unijnych programów wsparcia dla polskiej wsi i rolnictwa zaplanowanych na lata 2004–2006. To także rok kolejnej, już piątej kampanii płatności bezpośrednich. Ogromne środki finansowe, jakie wpłynęły w tym czasie na polską wieś i do rolnictwa, szacowane na około 55 mld złotych, już wywołały zauważalne zmiany na obszarach wiejskich<sup>2</sup>.

W kolejnym okresie programowania środki te będą jeszcze większe zarówno w wymiarze nominalnym, jak i w skali kolejnych lat. Szacuje się, że wraz z wymaganym wkładem z budżetu krajowego będzie to około 30 mld EUR<sup>3</sup>. Bezpośredni i pośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich w Polsce będą też miały środki z funduszy strukturalnych, zarezerwowane w wysokości 67,5 mld EUR na lata 2007–2013. Polska stała się największym beneficjentem polityki rozwoju obszarów wiejskich wśród krajów członkowskich UE. Oznacza to, że na polskiej wsi i w sektorze rolnym mogą dokonać się dalsze, pozytywne zmiany zarówno w zakresie rozwoju ekonomicznego, jak i warunków życia na wsi. Uzasadnia to też fakt, że stosunkowo duża część prac badawczych pracowników IRWiR PAN skupia się na skutkach, jakie członkostwo w UE przynosi polskiej wsi i rolnictwu.

Proces nadrabiania wieloletnich zapóźnień rozwojowych będzie zapewne następował dość wolno, a jego tempo będzie w dużym stopniu uzależnione od głębokości i czasu trwania kryzysu gospodarczego, który może dotknąć Polskę w najbliższym czasie. Oczekiwane na obszarach wiejskich przemiany będą

<sup>1</sup> Autorzy są pracownikami naukowymi Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

<sup>2</sup> Wraz z wymaganym współfinansowaniem z budżetu krajowego.

<sup>3</sup> W latach 2004–2006 wsparcie strukturalne wynosiło około 1,8 mln EUR średniorocznie, natomiast w latach 2007–2013 będzie wynosiło około 2,5 mld EUR. Ponadto zwiększone będą środki na płatności bezpośrednie w związku z ich corocznym wzrostem, wynikającym z zapisów traktatu akcesyjnego.

jednocześnie wymagały kontynuowania wsparcia ze środków Wspólnotowych. Aktualne oceny wskazują, że powinno to mieć miejsce nie krócej niż przez kolejne dwa okresy programowania i na poziomie nie mniejszym niż w latach 2007–2013.

Uzależnione to będzie bezpośrednio od kierunków zmian zachodzących w polityce rolnej w krajach UE oraz w innych krajach wysoko wspierających sektor rolny. A to z kolei będzie wypadkową efektów końcowych aktualnie zawieszonych negocjacji Światowej Organizacji Handlu (WTO) w ramach tzw. rundy Doha.

Wyniki analizy polityki rolnej na przestrzeni minionych kilku dekad wykazują, że ulega ona w zasadzie dość powolnym i raczej ewolucyjnym niż rewolucyjnym zmianom. Nominalna wysokość wsparcia w krajach OECD pozostawała w dużej mierze na zbliżonym poziomie na przestrzeni dekad. W latach 1986–1988 wsparcie dla sektora rolnego w krajach OECD wynosiło średniorocznie 298 mld USD, stanowiąc około 2,3% produktu krajowego brutto (PKB) tych krajów. W 2002 roku te same kategorie wynosiły odpowiednio 318 mld USD i około 1,2% PKB. W stosunku do szybko rosnącego PKB wsparcie to ulegało systematycznemu zmniejszeniu. W związku z poszerzeniem OECD o nowe, biedniejsze, a zarazem w większym stopniu rolnicze kraje realny poziom wsparcia malał także w wymiarze na 1 ha. Jednakże w obu porównywanych okresach około 3/4 tych kwot przeznaczono na bezpośrednie wsparcie dla rolników, stanowiąc około 1/3 uzyskiwanych przez nich dochodów.

W ostatnich latach zaznaczyła się silna tendencja do zmian w WPR, polegająca na zmianie jej priorytetów oraz dążeniu do ograniczenia budżetu na jej realizację. Jednym z pierwszych wyrazów takiej tendencji była reforma z Luksemburga z 2003 roku, wprowadzająca między innymi system oddzielonej od produkcji jednolitej płatności obszarowych (tzw. SPS) oraz ściśle z nim związaną zasadę współzależności (cross compliance). Wyraźnie widoczne stało się też zwiększenie nacisku na sprawy środowiskowe i na tzw. zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Dotychczasowe badania wykazują, że niezbędnym warunkiem dla zapewnienia rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich jest wielofunkcyjność rolnictwa, czyli dostarczanie przez rolnictwo różnorodnych, nie tylko żywnościowych dóbr i usług. Jak wykazują badania, wiele z tych nowych funkcji realizowanych przez rolnictwo w coraz większym stopniu staje się podstawą legitymizacji i głównym celem kontynuacji jego wspierania ze środków publicznych. Jednak są one jeszcze dość słabo rozpoznane, skwantyfikowane i opisane. W tym kontekście, jako niezwykle ważne, jawi się uznanie zjawiska nierozłączności (jointness), a więc powiązania pozytywnych efektów dla otoczenia (np. czyste powietrze, krajobraz) gospodarowania w rolnictwie i produkcji dóbr rynkowych, jako warunku uzasadniającego opłacanie nowych funkcji rolnictwa. Stanowiąc to może mocny i społecznie akceptowalny argument za stosowaniem protekcjonizmu w polityce rolnej. Nową kategorią związaną z legitymizacją WPR jest tzw. europejska wartość dodana tej polityki, oznaczająca

i umożliwiającą rozwiązywanie na poziomie Wspólnoty wielu ponadnarodowych problemów niemożliwych do rozwiązania na poziomie krajów członkowskich (np. kwestie ochrony środowiska czy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych). W tym świetle WPR może być w części traktowana jako element kontraktu między społeczeństwem UE a rolnikami europejskimi w sprawie ich wynagradzania z tytułu dostarczania różnorodnych, nieopłacanych rynkowo dóbr publicznych. Postęp w badaniu wielofunkcyjności, a zwłaszcza kwantyfikacji tego zjawiska i powiązaniu instrumentów polityki rolnej i polityki rozwoju wsi z wielofunkcyjnością rolnictwa będzie miał fundamentalne znaczenie dla wzmocnienia argumentacji uzasadniającej utrzymanie europejskiego modelu rolnictwa oraz przy kontynuacji negocjacji handlowych WTO.

Dyskusja nad ograniczeniem Wspólnotowego budżetu na wsparcie wsi i rolnictwa wymaga już obecnie racjonalnego i jak najefektywniejszego wykorzystywania dostępnych środków. Fundusze aplikowane w nieefektywnej formie nie są w stanie doprowadzić do szybkich efektów, tj. poprawy konkurencyjności, polepszenia stanu środowiska i jakości życia ludności wiejskiej. Koncentracja środków na najważniejszych zadaniach natomiast może w znacznie większej skali rozwiązywać problemy, a zarazem obniżyć koszty transakcyjne ponoszone przez ARiMR i polepszać poziom obsługi beneficjentów.

Badania makroekonomicznych skutków wdrażania unijnych programów wspierających rozwój obszarów wiejskich (ROW), zaplanowanych na lata 2004–2006, wykazały, że najszybszą poprawę warunków ekonomicznych mieszkańców wsi można uzyskać, koncentrując się na instrumentach typu inwestycyjnego, gdyż te charakteryzują się największą efektywnością. Z kolei transfery bezpośrednie (takie jak np. renty strukturalne) czy subsydia obszarowe (jak np. ONW) okazały się mało efektywną formą wsparcia. Przeznaczając te same fundusze na subsydia o charakterze inwestycyjnym, można byłoby osiągnąć wyższy wzrost gospodarczy, zwiększyć zatrudnienie pozarolnicze, zmniejszyć presję inflacyjną oraz uzyskać poprawę w bilansie handlowym. W ujęciu regionalnym skuteczność polityki ROW była największa w województwach, w których relacja wielkości pozyskanych funduszy do ich produktu regionalnego brutto (PRB) na mieszkańca była największa. Relacja ta była najlepsza w województwie podlaskim. Pozytywne efekty mnożnikowe polityki ROW ujawniły się w różnych pozarolniczych sektorach gospodarki. Największe natężenie miały one w budownictwie, transporcie i w sektorach związanych z turystyką.

W badaniach realizowanej polityki ROW szczególną uwagę zwrócono na działanie wspierające rolników gospodarujących na tzw. obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Działanie to było poddawane dość powszechnej krytyce ekspertów, jako mało efektywne, natomiast zdobyło powszechne uznanie rolników, jako źródło dość łatwych do pozyskania środków. Poza wspieraniem celu środowiskowego instrument ten jest wyraźnie zorientowany na wspieranie dochodów rolników. Ponadto miał sprzyjać zapobieganiu bądź zatrzymaniu procesów depopulacyjnych na obszarach wiejskich, a zarazem podtrzymać ich żywotność. Jest on zaliczany do tzw. zielone-

go koszyka, czyli do grupy instrumentów, które nie zniekształcają konkurencyjności na rynkach światowych. Jest to niezwykle ważne z punktu widzenia negocjacji WTO. Jednocześnie należy podkreślić, że instrument ten był pierwszym, który umożliwił realizację wsparcia finansowego rolników zgodnie z zasadą oddzielenia płatności od produkcji (decoupled).

Badania ankietowe prowadzone na Dolnym Śląsku wykazały, że największe znaczenie dla rolników tego regionu miało wsparcie w formie płatności bezpośrednich. Badania wykazały, że wpłynęły one na poprawę dochodu rolniczego w granicach 10–20%. Jednocześnie zaobserwowano interesującą prawidłowość przejawiającą się we wzroście udziału wydatków na cele produkcyjne i rozwojowe, realizowanych ze środków pochodzących z płatności bezpośrednich, wraz ze wzrostem obszaru gospodarstw. W gospodarstwach małych obszarowo wydatki te stanowiły 20–40%, natomiast w gospodarstwach powyżej 100 ha – 90–95%. W latach 2004–2006 znacząco wzrosła aktywność mieszkańców wsi Dolnego Śląska, zainteresowanych odnową wsi i poprawą warunków życia ich mieszkańców. Ponad 90% powiatów uczestniczyło w programie odnowy wsi. Wokół tych zadań powstały grupy partnerskie i lokalne grupy działania (LGD), wzmacniając kapitał społeczny obszarów wiejskich.

Wstąpienie do UE znacząco wpłynęło na wiejski rynek pracy. Jego podstawowe parametry, takie jak wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia i wskaźnik bierności zawodowej, ulegały pogorszeniu w pierwszej połowie lat 2000–2007, natomiast polepszyły się po 2004 roku. W latach 2000–2003 wskaźnik zatrudnienia ludności wiejskiej spadł z 49% w 2000 roku do 45,9% w 2003 roku, ale z kolei wzrósł do 49,2% w 2007 roku. W tym okresie wzrost wskaźnika zatrudnienia dotyczył zarówno ludności rolniczej (z 57,7 do 60,6%), jak i bezrolnej (z 33,4 do 39,4%). Pomimo wzrostu wskaźnika zatrudnienia w ostatnich latach jest on nadal znacznie niższy niż w krajach starej UE. W 2007 roku ludność wiejska najczęściej znajdowała zatrudnienie w następujących branżach: przetwórstwo przemysłowe – 31,9%, handel i naprawy – 17,1%, budownictwo – 9,9%. Jeśli chodzi o bezrobocie, to w 2007 roku na 590 tys. oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych na wsi 406 tys. stanowili bezrolni mieszkańcy wsi (69%). Z kolei wśród ludności rolniczej panuje głównie bezrobocie ukryte, szacowane na około 1 mln osób. Wskaźnik bierności zawodowej wykazywał przez cały czas tendencję niekorzystną i w latach 2000–2007 wzrósł na wsi z 42,6 do 45,8 (wśród ludności rolniczej z 35,6 do 36,1, a wśród ludności bezrolnej z 53,1 do 54,2). Przyczyną tego wzrostu było znaczne zwiększenie w populacji udziału biernych zawodowo emerytów, zarówno w ujęciu absolutnym, jak i relatywnym. Ważnym czynnikiem determinującym rynek pracy jest zarobkowa migracja zagraniczna, która bardzo się nasiliła po wstąpieniu do UE. Szacuje się, że w przypadku ludności wiejskiej może ona sięgać około 650 tys. osób.

Włączenie polskiego rolnictwa do jednolitego rynku wspólnotowego spowodowało nasilenie się presji z zewnątrz i potrzebę stałego podnoszenia jego konkurencyjności. W warunkach polskich może to być realizowane głównie przez wzrost skali i specjalizacji produkcji rolnej. Jednak udział gospo-

darstw dużych ekonomicznie w strukturze ogółu gospodarstw rolnych w naszym kraju jest bardzo mały i rośnie bardzo wolno (2002 r. – 0,6%; 2005 r. – 0,7%; 2007 r. – 0,8%). Przy tym szybciej rośnie liczba gospodarstw dużych ekonomicznie (40–100 ESU) aniżeli bardzo dużych ekonomicznie (>100 ESU). Analizy przemian strukturalnych w gospodarstwach rolnych w porównywaniu do innych krajów UE wskazują, że nie tylko nie nadrabiamy dystansu do krajów, z którymi konkurujemy (jak np. Dania, Niemcy, Francja czy Irlandia), ale nawet dystans ten powiększa się. Jest to niepokojące zwłaszcza w obliczu faktu, że nasze przewagi oparte na niskich kosztach pracy własnej rolników, niskiej amortyzacji i niskich kosztach czynników zewnętrznych (opłata pracy najemnej, czynsze, odsetki) szybko wygasają. Aktualnie widoczny jest szybki wzrost opłaty pracy najemnej, cen ziemi i czynszów dzierżawnych oraz odsetek. Zatem potrzebne są działania prowadzące do szybkiego wzrostu wielkości gospodarstw, co będzie trudne w warunkach bardzo słabego rynku ziemi rolniczej i zamrożenia ponad 50% UR w niekonkurencyjnych gospodarstwach rolnych (gospodarstwa do 8 ESU) poprzez wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych.

Rozdrobnienie gospodarstw jest szczególnie znaczące na obszarze Karpat. Mały obszar gospodarstw jest głównym czynnikiem sprawiającym brak zasadności ekonomicznej i racjonalności technologicznej prowadzenia produkcji rolnej. Praktycznie nie istnieją w tych rejonach możliwości koncentracji ziemi poprzez transakcje kupna-sprzedaży. Jediną realną drogą poprawy struktury obszarowej gospodarstw jest upowszechnianie dzierżawy ziemi rolniczej. Jest to jednak forma marginalnie wykorzystywana w praktyce. Hamująco na rynek ziemi wpływa także dość łatwe otrzymywanie dopłat obszarowych (np. płatności bezpośrednie czy ONW), a nawet odłogowanie, gdyż nie wiążą się z tym niemal żadne koszty, a posiadanie ziemi rolniczej stanowi cenne zabezpieczenie socjalne, gdyż warunkuje tanie ubezpieczenie emerytalno-rentowe (KRUS) i bezpłatne ubezpieczenie zdrowotne. Sytuację pogarsza jeszcze dokonywanie podziałów gospodarstw z tytułu dziedziczenia, co prowadzi do powstawania nowych podmiotów, będących de facto fikcyjnymi gospodarstwami.

Pomimo istnienia różnorodnych barier na wsi polskiej zachodzą procesy rozwojowe i to nawet w gminach peryferyjnych. Badania wykazują, że kluczową determinantą tego rozwoju jest posiadanie prężnego lidera w osobie wójta lub burmistrza, który jest autentycznym przywódcą potrafiącym pokierować zarówno społecznością gminną, jak i urzędem gminy i podległymi mu instytucjami. Gminy posiadające takiego wójta, niezależnie od położenia, rozwijają się szybciej, gdyż między innymi potrafią umiejętnie wykorzystać pomoc zewnętrzną. Na sukces polskiej transformacji w poszczególnych jednostkach terytorialnych składają się dwa czynniki: aktywny samorząd oraz dynamicznie rozwijająca się prywatna przedsiębiorczość. Gminy o słabo rozwiniętej przedsiębiorczości charakteryzują się także ujemnym saldem migracji, ponieważ młodzi ludzie nie widzą w nich dla siebie miejsca. Trzeci ważny czynnik to stan infrastruktury, głównie rozwój sieci drogowej, zapewniającej łatwy dostęp i komunikację z innymi ośrodkami. Jej brak lub niedorozwój jest często postrzegany jako główna bariera rozwoju gminy.

Istotną rolę w rozwoju wsi i jej pozarolniczych funkcji może odgrywać wspieranie rozwoju turystyki z jednoczesnym przestrzeganiem zasad zrównoważonego rozwoju. Wskazuje na to m.in. dokument Komisji Europejskiej pt. *Odnowiona polityka turystyczna UE: ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej*, który postuluje wzmocnienie polityki turystycznej ze szczególnym uwzględnieniem współpracy terytorialnej. Jak wykazują badania, rozwój turystyki – oparty na rozwoju zrównoważonym – sprzyja powstawaniu mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, które oferują pozarolnicze zatrudnienie na wsi. Polska korzystając ze środków PROW 2007–2013 może rozwijać turystykę, zwłaszcza na obszarach wiejskich, które ze względu na stan środowiska przyrodniczego są w większości do tego predysponowane. Taką szansę próbują wykorzystać władze regionalne i lokalne, czego wyrazem są przygotowywane strategie rozwojowe turystyki na obszarach wiejskich. Jednakże działania w tym w zakresie nie są dostateczne, gdyż na ogół nie ma pełnej współpracy między województwami, powiatami i gminami w staraniu o środki finansowe. Brak też ciągle dobrych technik informacyjnych i promocyjnych w polskiej turystyce.

Znaczącą formą rozwijania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, ze względu na skalę i rodzaj produkcji, mogłaby być w Polsce odnowiona spółdzielczość. Współczesna spółdzielczość w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej odgrywa znaczącą rolę w wielu sferach życia gospodarczego na terenach wiejskich. Dla obszarów wiejskich w Polsce spółdzielczość może być jednym z kreatorów indywidualnej i zespołowej aktywizacji społeczności wiejskiej. Doświadczenia światowe i europejskie wskazują, iż spółdzielczość, która w UE obsługuje 60% rynku rolno-spożywczego i zaopatrzenia rolnictwa, jest formą gospodarowania ułatwiającą producentom rolnym prowadzenie działalności gospodarczej, funkcjonowanie na rynku i poprawę warunków ekonomicznych. Rozwój spółdzielczości wiejskiej powinien, zgodnie z tendencjami zachodzącymi w rozwiniętych krajach, stanowić istotny i trwały element polityki rolnej. Spółdzielczość powinna szeroko włączyć się do korzystania z instrumentów finansowych zarządzanych przez Europejski Fundusz Inwestycyjny, stanowiący część wieloletniego programu dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności dla MSP. Szczególną rolę w budowie nowej spółdzielczości w Polsce powinny odgrywać samorządy wiejskie.

Mimo bardzo dużych środków trafiających na obszary wiejskie, najsilniejszą determinantą ich rozwoju są obiektywne czynniki lokalizacyjne, tj. obecność silnego wielofunkcyjnego ośrodka gospodarczego. W przypadku funkcji rolniczej krytyczną determinantą są warunki naturalne środowiska. Prócz typowych czynników endogenicznych rozwoju, duży wpływ na układ hierarchiczny gmin w Polsce miały czynniki egzogeniczne. Wśród nich w pierwszej kolejności należy wymienić ciągle istniejący wpływ podziału Polski w wyniku trzech rozbiorów Polski. To właśnie one kontrastują Polskę na część wschodnią i zachodnią, co potwierdzone zostało w typologii niehierarchicznej. Także polityka gospodarcza ustroju socjalistycznego, oparta na rozwoju monofunkcyjnym jednostek administracyjnych, stała się moderatorem znacznych

i zwartych rejonów w kraju. Przykładem są gminy popegeerowskie, które jako obszary byłego rolnictwa uspołecznionego, niedoinwestowane infrastrukturalnie, mimo marginalnego zainteresowania społecznego i politycznego, dziś wykazują wyższy poziom rozwoju gospodarczego niż obszary monostruktur gospodarczych, jak na przykład Centralny Ośrodek Przemysłowy.

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują obszary peryferyjne, które nie stanowią atrakcyjnych miejsc do zamieszkania ani nie zapewniają dostatecznej ilości miejsc pracy. Są one silnie narażone na nasilenie procesów migracyjnych, które w konsekwencji wywierają negatywny wpływ na lokalne struktury demograficzne. Jedną z prawidłowości migracji jest jej selektywność. Oznacza to, że największą skłonnością do migrowania charakteryzują się przede wszystkim osoby młode, relatywnie lepiej wykształcone, wkraczające w wiek samodzielności ekonomicznej i zakładania rodzin, a ponadto częściej są to kobiety. Powoduje to przyspieszenie procesów starzenia się populacji, a w rezultacie pogłębianie się procesów depopulacyjnych, a także stagnacji gospodarczej. Jak wykazują aktualne badania, ponad 15% gmin można zaliczyć do skrajnie peryferyjnych a ponad 14% – do peryferyjnych oraz wykazujące cechy peryferyjności<sup>3</sup>. W rezultacie blisko 30% gmin w Polsce można zaliczyć do grupy zagrożonej dalszym pogłębianiem się negatywnych procesów ekonomicznych i społecznych. Analiza rozkładu przestrzennego omawianych zbiorowości ujawniła, że ogromna większość gmin skrajnie peryferyjnych oraz peryferyjnych zlokalizowana jest we wschodniej części kraju, przy czym tworzą one wyraźne skupienia wzdłuż wschodniej granicy państwa, granicy północnej w części lądowej (z obwodem kalininogradzkim), a także układają się wzdłuż granic wojewódzkich. Jako przykład obszaru peryferyjnego posłużyć może zwarty obszar pogranicza województw mazowieckiego i lubelskiego oraz cały obszar wzdłuż granic województwa świętokrzyskiego.

Kolejnym niekorzystnym zjawiskiem przestrzennym jest intensywny proces niekontrolowanej zabudowy w otoczeniu wiejskim dużych i średnich ośrodków miejskich. Zjawiska te pogarszają dostępność komunikacyjną do obszarów wiejskich i równocześnie dochodzi do segmentacji społeczności zamieszkujących obszary wiejskie (tworzenie się nieintegrujących się społecznie struktur osadniczych). Procesy urbanizacyjne obejmują nie tylko strefy podmiejskie, ale również obszary o przeważająco rolniczym charakterze, często peryferyjne. Wstępna diagnoza sytuacji w tym zakresie wskazuje na nieskuteczność polityki zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich, żywiołowość procesów urbanizacyjnych oraz brak strategii rozwoju struktur przestrzennych na wsi. Badania potwierdzają pogłębianie się lokalnej i regionalnej peryferyzacji obszarów wiejskich, ze względu na słabe tempo zmian w budowie sieci komunikacyjnej, umożliwiającym mieszkańcom wsi łatwiejszy dostęp do ośrodków miejskich.

---

<sup>3</sup> Obliczeń dokonano na podstawie ośmiu wskaźników charakteryzujących różne aspekty peryferyjności.

Postępujące procesy urbanizacyjne są zróżnicowane regionalnie. W latach 1996–2002 notowano dalsze zwiększanie się dysproporcji w poziomie zurbanizowania między gminami. Badania wykazały, że najszybszy wzrost poziomu zurbanizowania był typowy dla gmin bezpośrednio sąsiadujących z metropoliami (przede wszystkim z Gdańskiem i Poznaniem). Nieznaczne zmiany zaobserwowano we wrocławskim i szczecińskim obszarze metropolitalnym (OM). Spadek liczby gmin silnie zurbanizowanych nastąpił natomiast w lubelskim (ograniczając się do suburbiów) i w krakowskim OM (do kilku gmin sąsiadujących z miastem głównym). Urbanizacja nie zachodziła równomiernie we wszystkich sferach życia i działalności człowieka. Największą rolę odgrywały tu zjawiska i procesy demograficzne (ruch migracyjny, struktura wieku, gęstość zaludnienia, przeciętna wielkość wsi), a następnie ekonomiczne (wielkość i struktura zatrudnienia) i przestrzenne (struktura wielkościowa gospodarstw rolnych, gęstość sieci infrastrukturalnych, zasoby mieszkaniowe). Jednocześnie procesy urbanizacyjne znacznie słabiej przejawiały się w sferze społecznej (stopnia wyposażenia i dostępności do placówek infrastruktury społecznej). Badania wykazały, że odległość od miasta stanowi jeden z najistotniejszych czynników różnicujących poziom zurbanizowania wsi.

Rozwój obszarów wiejskich w Polsce jest w głównej mierze finansowany ze środków unijnych. Wydatkowanie tych środków musi odbywać się za pośrednictwem specjalnie do tego stworzonych instytucji, nazywanych agencjami płatniczymi. Instytucje te, aby uzyskać prawo do dystrybuowania unijnych środków finansowych, muszą uprzednio zdobyć tzw. akredytację. W Polsce jądrem rolniczego systemu instytucjonalnego jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), pełniąca funkcje agencji płatniczej dla większości instrumentów finansowego wsparcia dla polskiej wsi i rolnictwa. Jest ona ogniwem systemu, który można określić jako Instytucjonalny System Absorpcji Wsparcia Unijnego (ISAWU). Do podmiotów wchodzących w jego skład można zaliczyć zarówno współpracujące instytucje związane z rolnictwem, organizacje, podmioty samorządowe i pozarządowe, jak i indywidualnych oraz grupowych beneficjentów wsparcia. System ten pełni kilka istotnych funkcji: polityczną (kreowanie polityki wobec wsi i rolnictwa), zarządczo-kontrolną (zarządzanie i nadzór nad procesami związanymi z wydatkowaniem środków unijnych), ekonomiczną (wpływ na osiągnięte wyniki produkcyjne i ekonomiczne), społeczną (wpływ na poprawę dochodowości i warunków bytu ludności rolniczej i wiejskiej), medialną (prowadzenie kampanii promocyjnych, informacyjnych, ale i krytyczny monitoring działań) i obywatelską (społeczny monitoring przez NGO's realizowanych działań). Efektywność i maksymalizacja wykorzystania dostępnych środków wsparcia jest uwarunkowana skutecznością i sprawnością działania wszystkich podmiotów zaliczanych do ISAWU.

Coraz istotniejszą rolę w wyżej wspomnianym systemie zaczynają odgrywać nowo powstające organizacje wiejskie. Z badań wynika, że nowe organizacje pozarządowe najczęściej nie są tworzone w opozycji do już istniejących, chociaż tworzą je inni ludzie. Powstające stowarzyszenia i im podobne podmioty są raczej nową formą organizacyjną, powstałą głównie dla pozyskiwa-



nia środków zewnętrznych. Tak rozumieją sens ich istnienia liderzy i działacze, takie oczekiwania wobec organizacji mają mieszkańcy. Stowarzyszenia i fundacje za swoje największe sukcesy uznają pozyskanie funduszy. W integracji środowisk wiejskich i pomocy im w dostosowywaniu się do nowej struktury społecznej wielką rolę mogą odegrać tworzone od kilku lat partnerstwa lokalne, które na wsi przybierają kształt lokalnych grup działania w ramach programu LEADER. Te swoiste koalicje gmin i innych instytucji publicznych, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, jeżeli zostały powołane w sposób autentyczny, z zachowaniem równowagi wszystkich sektorów, są szansą na wspieranie społeczności lokalnych. W 2008 roku około 300 lokalnych grup działania opracowało swoje sześcioletnie programy nazywane lokalnymi strategiami rozwoju. Programy te mają szansę niemal w całości zostać zrealizowane dzięki zarezerwowanym na nie funduszom, zatem tylko od jakości współpracy i dojrzałości lokalnych środowisk zależy, jak dobrze wykorzystają szansę stworzoną przez program LEADER

Badania nad problemem roli wiejskiego kapitału społecznego w absorpcji środków unijnych z pilotażowego programu (PP) LEADER+ przeprowadzone na terenie województwa łódzkiego wykazały że kapitał społeczny wsi tego regionu jest słaby, jego przestrzenne rozmieszczenie ma charakter „wyspowy”, a jego wartość maleje w miarę zwiększania się wielkości zbiorowości. Badania przeprowadzone wśród 10 istniejących w tym regionie lokalnych grup działania nie wykazały żadnych istotnych zależności między poziomem kapitału społecznego w danej gminie a jego uczestnictwem w realizacji programu LEADER. Brak takiej zależności nasuwa hipotezę, że LGD uczestniczące w Programie Pilotażowym mogły powstać nie jako emanacja aktywności społeczności gmin, lecz z innych pobudek wymagających dalszego poznania.

Wyniki badania kapitału społecznego i jego wpływu na rozwój lokalny podważają kategoryczność podziału na symboliczne modele rozwoju: otwartego w odróżnieniu od zamkniętego, indywidualistycznego w odróżnieniu od wspólnotowego, tożsamościowego w odróżnieniu od uczestniczącego. Postępuje rozłam w systemie aksjonormatywnym pomiędzy, z jednej strony, wartościami i normami, a z drugiej, indywidualnymi działaniami osób, które wycofują się ze współpracy z innymi. Deficyt poczucia wspólnoty ma związek z brakiem symbolicznej płaszczyzny porozumienia Polaków. Wnioski przemawiają za uwzględnieniem w badaniach kontekstu strukturalnego, który wyraża się w podzielanym przez mieszkańców wsi systemie społecznych reprezentacji. Wyniki badań stawiają pod znakiem zapytania tezę, iż relacje rodzinne, przyjacielsko-krewniacze powodują osłabienie kapitału społecznego wsi oraz wpływają na redukcję sfery publicznej społeczności lokalnych.

Dogłębna analiza mechanizmu przebiegu i skutków współczesnych migracji zagranicznych ludności wiejskiej dowodzi, że dokonują się one w ten sam sposób, co przed stu laty. W dalszym ciągu ich cechami charakterystycznymi są: przemieszczanie się z peryferii (społecznych i topograficznych) na peryferie, czasowość (wahadłowość), a nie definitywność wyjazdu, zbiorowy (najczęściej rodzinny) proces podejmowania decyzji o nominowaniu do wyjazdu,

korzystanie z kapitału społecznego (sieci migranckie), a nie ludzkiego, intensywność kontaktów z krajem („wspólnoty diasporyczne”).

Zarobkowa migracja zagraniczna staje się jedną z form dywersyfikacji dochodów rodzin wiejskich. Wyniki badań ankietowych wśród społeczności wiejskich świadczą, że jest ona akceptowaną strategią rodzin i 1/3 doświadczonych migrantów. Migracja zagraniczna, jako forma aktywności zawodowej, funkcjonuje jako sprawdzony model działalności i trwałej strategii bytowej. Dla migrantów satysfakcjonujące są nie tylko zarobki, ale także warunki, organizacja i atmosfera pracy, a przede wszystkim istnienie alternatywy wobec sytuacji życiowej zagrażającej marginalizacją w kraju ojczystym. Rodziny zyskują środki finansowe na bieżące wydatki lub inwestycje domowe, a migranci wrażenia, przeżycia i doświadczenia o charakterze edukacyjnym i poznawania świata. Większość osób w roli pracowników czuje się doceniana i nagradzana. Zagraniczne migracje zarobkowe hartują charaktery i stają się radykalną terapią kompleksów mniejszej wartości mieszkańców wsi. Wracają oni z poczuciem osobistego rozwoju, z większym zaufaniem do samych siebie i nastawieni bardziej optymistycznie, bo wiążą osobiste powodzenie na zagranicznych rynkach pracy z własnymi działaniami, czyli z poczuciem sprawstwa.

Po akcesji do UE nasiliły się w Polsce procesy migracji zagranicznych, ale nigdy w historii Polski nie opuszczało kraju tylu młodych ludzi. Wśród emigrujących są przede wszystkim osoby w wieku 18–30 lat, a odmładzanie się populacji migrantów jest tendencją postępującą. W badaniu deklaracji migracji zagranicznych 79,6% dziewiętnastolatków deklarowało wyjazd na rok i dłużej, przy czym młodzież wiejska w swych deklaracjach wyjazdu wyprzedza miejską, co w 2007 roku stanowiło pewne novum w porównaniu do lat poprzednich. Zdecydowana większość dziewiętnastolatków uzależniła realizację swoich planów wyjazdowych od sytuacji na rynku pracy oraz atmosfery politycznej w kraju. Wiejska specyfika zarysowuje się tutaj w odniesieniu do kilku zagadnień. Po pierwsze bardziej specyficzne dla wiejskiej młodzieży są plany wyjazdu na czas określony, traktowane jako wsparcie realizacji własnych życiowych potrzeb i dążeń. Wyjazd taki nastawiony jest na szybki zarobek, zdobycie nowych doświadczeń i powrót, by założyć własną firmę, kupić mieszkanie, podnieść swoje aktywa na krajowym rynku pracy. Po drugie, młodzież wiejska planująca wyjazd na stałe jest jedyną grupą, która wyraźnie deklaruje swoje zauroczenie zagranicą. Po trzecie, wśród osób deklarujących pozostanie w kraju więcej dziewiętnastolatków stanowią grupę najbardziej dynamicznych i aktywnych reprezentantów własnego pokolenia. Przy tym ich niewygórowane oczekiwania zarobkowe mogą się okazać najbardziej adekwatne do ofert i możliwości polskiego rynku pracy, więc to oni mogą zająć najlepsze z możliwych pozycje społeczne, kiedy ich wymagający miejsca rówieśnicy będą szukać adekwatnych dla siebie nisz za granicą.

Przyszłość terenów wiejskich w Polsce w dużym stopniu zależeć będzie od wyborów i decyzji, jakie podejmują w odniesieniu do własnego życia młodzi mieszkańcy wsi. Z badań ankietowych wynika, że rodzina wyraźnie dominuje w systemie wartości mieszkańców wsi, niezależnie od wieku – na tę odpo-

wiedź wskazało w sumie 74% badanych. Z kolei wygodne życie, jako wartość, o jaką warto zabiegać w życiu, uznało niemal 18% najmłodszych mieszkańców wsi, ale spokojne życie, było wartością preferowaną przez tylko około 7% najmłodszych badanych. Niemal jedna trzecia najmłodszych mieszkańców wsi deklaruje, że pragnie wieść życie ciekawe i pełne przygód, co rzadziej wskazują starsi badani. Tym, co obecnie najmocniej absorbuje uwagę i energię młodych mieszkańców wsi, jest praca – jej znalezienie i utrzymanie. Ta odpowiedź najczęściej pojawia się w odpowiedziach badanych w wieku 17–24 lata, a niemal równie często w odpowiedziach badanych w wieku 25–34 lata, jednak w tej grupie zdecydowanie najczęściej wskazywanymi celami są już te, związane z konsumpcją. Podstawowy cel życiowy deklarowany przez wszystkich mieszkańców wsi, jako najistotniejszy w ich życiu, to zapewnienie sobie minimum bezpieczeństwa i stabilizacji. Badani w wieku 25–34 lata, podobnie jak większość badanych, najczęściej prezentowali orientację zadowolonych średniaków.

Niezwykle ważnym elementem determinującym rozwój obszarów wiejskich i dostęp ludności wiejskiej do rynku pracy jest wykształcenie młodzieży wiejskiej. Badania empiryczne dotyczące aspiracji społecznych i edukacyjnych młodzieży wskazują na kilka ważnych tendencji. Wśród czynników determinujących wykształcenie młodzieży wiejskiej, oprócz dostępu do oświaty, możliwości i uwarunkowań kulturowych, bardzo ważną rolę odgrywają motywacje. Ponad trzy czwarte młodzieży trafia do tych szkół, do których aspirowało. Wyraźnie widać coraz wyższy poziom aspiracji edukacyjnych młodzieży wiejskiej, przy czym nadal nieco wyższym poziomem aspiracji charakteryzuje się młodzież miejska. Różnice na poziomie aspiracji ogólnych są relatywnie niewielkie, jednak wyraźniej występują na poziomie realnych decyzji edukacyjnych. Młodzież wiejska częściej planuje studia na uczelniach słabszych, niepublicznych i w trybie zaocznym oraz wieczorowym, czyli jakościowo niższym w porównaniu ze swoimi miejskimi rówieśnikami. Widoczne są też pewne dysfunkcje „nowej matury”, która wprowadziła niezamierzenie dodatkowy mechanizm społeczno-środowiskowej selekcji, generujący nierówności na linii miasto – wieś. Istotnym czynnikiem kształtowania się planów edukacyjnych młodzieży jest regionalna dostępność do instytucji edukacyjnych.

Młodzież wiejską w porównaniu z młodzieżą miejską tradycyjnie już charakteryzował gorszy typ kariery szkolnej. Przyczyny tych różnic zmieniały się w czasie, chociaż część miała i ma trwały charakter. Wyniki najnowszych badań realizowanych w kilkunastu celowo dobranych szkołach ponadgimnazjalnych wskazują, że młodzież wiejska zdecydowanie rzadziej uczęszcza do liceów ogólnokształcących (20% ogółu młodzieży wiejskiej i 56% ogółu młodzieży miejskiej). Młodzi mieszkańcy wsi częściej niż ich rówieśnicy z dużych miast podejmują naukę w technikum i liceum profilowanym. Jeśli już młodzież wiejska po ukończeniu gimnazjum kieruje swoje kroki do liceów ogólnokształcących, to w większości przypadków są to szkoły „drugiej kategorii”. Niewielka część młodych mieszkańców wsi podejmuje naukę w najbardziej elitarnych liceach ogólnokształcących, a zdecydowana więk-

szość wybiera gorsze licea i technika. Przyczyny różnic w karierach szkolnych młodych mieszkańców miast i wsi nie tkwią jednak w niższych umiejętnościach szkolnych tych ostatnich. Okazuje się, że pod względem wyników na egzaminach gimnazjalnych młodzież wiejska w niczym nie ustępuje swoim miejskim rówieśnikom. Źródeł odmienności karier szkolnych należy raczej poszukiwać w czynnikach o charakterze mentalnym. Co czwarty młody mieszkaniec wsi jest przekonany, że w porównaniu ze swoimi rówieśnikami osiągnie więcej, gdy w dużych miastach takie opinie deklaruje co trzeci przedstawiciel młodego pokolenia. Młodzież wiejska, mimo mniej ambitnych planów edukacyjnych i zawodowych na przyszłość, rzadziej daje im duże szansę realizacji. Okazuje się, zatem, że mimo zniknięcia barier o charakterze strukturalnym w dostępie do wykształcenia oraz wyraźnej poprawy jakości kształcenia na wsi, środowiskowe wzorce karier szkolnych wykazują dużą trwałość.

Wejście Polski w 2004 roku do UE przyniosło wyraźną zmianę we wzajemnych relacjach świata „wiejsko-rolniczego” i pozawiejskiego. Przejawem tych zmian jest widoczna w świetle wyników licznych sondaży znaczna poprawa nastrojów na polskiej wsi i widoczna bliskość (zbieżność) opinii dominujących w wiejskich i pozawiejskich społecznościach. W 2007 roku aż 50% mieszkańców wsi wyrażało przekonanie, że sytuacja w ich miejscu zamieszkania (w ich gminie) zmierza w dobrym kierunku. Odwrotne przekonanie, o złym kierunku przemian, wyrażało zaledwie 16% mieszkańców wsi. I ten wynik jest identyczny z rozkładem opinii deklarowanych przez całe polskie społeczeństwo. Podobnie w dobrą przyszłość swojej rodziny wierzy 62% mieszkańców wsi i dokładnie tyle samo – 62% całego polskiego społeczeństwa. W trzy lata po akcesji do UE, tj. w 2007 roku, zarówno mieszkańcy wsi, jak i rolnicy najwyraźniej uwierzyli, że mają przed sobą przyszłość, że zmiany idą w dobrym kierunku i chociaż ich sytuacja materialna tylko w pewnym stopniu uległa poprawie, stali się podobni w poglądach do całego polskiego społeczeństwa. Rolnicy, w społecznym odbiorze, awansowali do grupy unijnych beneficjentów polityki rolnej. Sondaże pokazują, że mają świadomość tej zmiany i w dużej części oceniają ją pozytywnie. Rolnicy pozytywnie oceniają programy wsparcia dla rolnictwa i wsi oraz mechanizm płatności bezpośrednich. Można przyjąć, że efektywnie wykorzystany w trakcie negocjacji kapitał kulturowy rolników (zwany też symbolicznym) przynosi im wyraźne korzyści – prestiż, poczucie sukcesu i powrót z peryferii życia społecznego, politycznego i debaty publicznej do centrum.

Na kanwie wyżej przedstawionych wyników badań wielce istotnymi dla przyszłości obszarów wiejskich w Polsce jawią się rozważania nad różnymi modelami rozwoju wiejskiego. W związku z dynamicznie zmieniającą się sytuacją na wsi pojawia się kluczowe pytanie, jak definiować wieś i czy do opisu obecnej rzeczywistości bardziej adekwatne jest pojęcie „wieś” czy „obszar wiejski”? Zasadnicze pytanie odnosi się do problemu: Czym ma być wieś w nowym modelu i jakie miejsce ma odgrywać rolnictwo? Czy będzie się rozwijało w kierunku wyznaczonym przez nowo zaistniałe trendy, a więc rolnic-

two wielofunkcyjne, zrównoważone, czy też wzorem będą Stany Zjednoczone, a więc rolnictwo towarowe, wielkoobszarowe?

W czasie ostatniej dekady jesteśmy świadkami swoistego renesansu wsi, wzrasta liczba osób, które przenoszą się z miasta na wieś. Badacze zwracają uwagę, że nowi mieszkańcy obszarów wiejskich wywołują społeczne i ekonomiczne zmiany, które korespondują ze spadkiem znaczenia rolnictwa dla wiejskiej gospodarki. Wiąże się to też z budzącym wiele kontrowersji pytaniem o miejsce i rolę chłopów, rolników, farmerów w procesach przekształceń wsi. Wraz ze zmniejszającą się rolą rolnictwa w wiejskiej gospodarce pojawia się nisza, która musi zostać wypełniona przez nowe działalności gospodarcze. Pytanie, na które wciąż trudno uzyskać odpowiedź, brzmi: jakie mogą to być działalności? Faworyzowanym trendem jest opieranie nowej wiejskiej gospodarki na innowacyjności i rozwoju zróżnicowanych, acz uzupełniających się sektorów gospodarki. Innowacyjność tę mają zapewnić rozwijające się niewielkie przedsiębiorstwa, które, powstając oddolnie, powinny charakteryzować się większą trwałością, także w sytuacji kryzysu.