

KATARZYNA ZAWALIŃSKA¹

WNIOSKI I REKOMENDACJE WYNIKAJĄCE Z BADAŃ PRACOWNIKÓW IRWIR PAN W 2009 ROKU

WPROWADZENIE

W 2009 roku zakończył się pierwszy okres wydatkowania funduszy unijnych na politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w ramach budżetu 2004–2006. W badaniach Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa przewijało się wiele wątków, oceniających różne aspekty wdrożonych programów, w tym ich wpływ na rozwój gospodarczy, wiejski rynek pracy, ochronę środowiska, postawy rolników i mieszkańców wsi, a także zjawiska przestrzenne, towarzyszące przepływowi tych funduszy do obszarów wiejskich i na rozwój instytucjonalny, który dokonał się, aby programy te można było uruchomić i obsłużyć. Jednocześnie część badań skupiała się na umiejscowieniu tych zmian w szerszym kontekście międzynarodowym i porównywała politykę Unii Europejskiej z polityką Stanów Zjednoczonych. Najważniejsze wnioski podsumowano w kolejnych rozdziałach, a na końcu zebrano wynikające z nich rekomendacje dla polityki i praktyki rozwoju obszarów wiejskich.

WPŁYW PROGRAMÓW UNIJNYCH NA ROZWÓJ EKONOMICZNY OBSZARÓW WIEJSKICH

W Polsce odnotowano większą, niż się spodziewano, absorpcję środków unijnych dla wsi i rolnictwa. Przed wstąpieniem Polski do UE poważnie obawiano się, czy środki z programów unijnych nie natrafią na barierę popytu, ze względu na wysokie wymagania stawiane beneficjentom. Dlatego w trakcie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2004–2006 oraz

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: kzawalinska@irwirpan.waw.pl).

Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) 2004–2006 starano się realokować środki między poszczególnymi działaniami w trakcie trwania programów, odzwierciedlając realne zapotrzebowanie beneficjentów. Stąd na przykład na działania PROW 2004–2006 zaplanowano kwotę 3592,4 mln euro, z czego wydatkowano 3590,6 mln euro, zatem realizacja sięgnęła aż 99,95%. Towarzyszyło temu aż dziesięć zmian budżetu na łączną kwotę 603 083 197,43 euro. Największe przekroczenie zaplanowanych wydatków, w stosunku do wyjściowej wersji budżetu, nastąpiło w przypadku działania „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” (259,2% wykonania budżetu), a najmniejsze wykorzystanie budżetu miało miejsce w przypadku działania „Wsparcie dla producentów rolnych” (25,2% wykonania budżetu).

Regionalny rozkład wsparcia w ramach funduszy PROW 2004–2006 i SPO 2004–2006 wskazuje na to, że więcej środków trafiło do stosunkowo uboższych i bardziej rolniczych rejonów Polski. Dotyczy to województw tzw. ściany wschodniej i północno-wschodniej części województwa mazowieckiego, ale także części powiatów w województwach charakteryzujących się wysoką kulturą rolną (w Wielkopolsce i województwie kujawsko-pomorskim). Trzeba przy tym podkreślić, że mimo tego, że w wartościach absolutnych największe wsparcie uzyskało województwo mazowieckie, to w ujęciu relatywnym (do zamożności) najwięcej uzyskały województwa: podlaskie (6,3% swojego produktu regionalnego brutto – PRB), kujawsko-pomorskie (3,7% PRB) i świętokrzyskie (3,6% PRB), podczas gdy województwo mazowieckie uzyskało zaledwie 1,3% PRB.

Wpływ funduszy PROW 2004–2006 i SPO 2004–2006 na gospodarkę krajową był w głównej mierze pozytywny, choć nieduży. Analiza skutków ekonomicznych tych funduszy za pomocą regionalnego modelu równowagi ogólnej (RegPOL) pokazała, że przyniosły one pozytywne zmiany w gospodarce, w tym: wzrost gospodarczy o 5,8%², wzrost konsumpcji prywatnej o 3,5%, zwiększenie zatrudnienia o 2% i poprawę pozycji w handlu zagranicznym. Natomiast do negatywnych efektów tych funduszy zaliczyć można presję na aprecjację złotówki, która powodowała zmniejszenie konkurencyjności sektorów zorientowanych na eksport, będących główną siłą napędową polskiej gospodarki w ostatnich latach. Zatem na polityce rozwoju obszarów wiejskich niejako traciły sektory eksportowe (przetwórstwo przemysłowe) oraz najbardziej zurbanizowane województwa, szczególnie śląskie.

Instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich różniły się skutecznością i efektywnością w zależności od bodźców ekonomicznych, jakie uruchamiały. Korzyści z poszczególnych działań zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem. Największe korzyści dla rozwoju przyniosły te działania, które realizowane były w formie subsydiów inwestycyjnych w infrastrukturę/budownictwo (SI_b), następnie te, które miały formę transferów bezpośrednich (TB), a na końcu działania w formie subsydiów obszarowych (SO). Skuteczność działań w formie subsydiów inwe-

² Zmiany podawane w wielkościach skumulowanych w okresie około 8 lat.

stycyjnych w edukację (SI_e) była mniejsza tylko dlatego, że przeznaczono na nie bardzo niewielką część funduszy. Sądząc jednak po skutkach ekonomicznych, fundusze te były bardzo efektywne (małe środki przyniosły relatywnie duże korzyści).

Programy unijne dla obszarów wiejskich przyczyniały się, choć w niewielkim stopniu, do zwiększenia pozarolniczego zatrudnienia ludności wiejskiej. Z analizy modelowej efektów mnożnikowych programów PROW i SPO 2004–2006 wynika, że największy wzrost zatrudnienia odnotowały takie sektory, jak: budowlany, energetyczny, pośrednictwa finansowego, kopalnictwa i usług mieszkaniowych. Najwięcej pozarolniczych miejsc pracy powstało w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim. Trzeba jednak zauważyć, że struktura zatrudnienia ludności wiejskiej w pozarolniczych sektorach gospodarki wskazuje, iż tradycyjnie największy odsetek ludności wiejskiej (wyłączając rolnictwo) jest zatrudniony w przetwórstwie przemysłowym (31,9%), handlu i naprawach (17,1%), budownictwie (9,9%) oraz transporcie (7,8%). Zatem można wnioskować, że z nowych miejsc pracy ludność wiejska korzysta w dosyć ograniczonym stopniu.

ZMIANY ROZKŁADU PRZESTRZENNEGO LUDNOŚCI WIEJSKIEJ A RYNEK PRACY

Obecne procesy zmiany rozkładu przestrzennego ludności wiejskiej charakteryzują się tym, że ogólna jej liczba zmienia się w sposób nieznaczny, natomiast powstają wyraźne obszary koncentracji zaludnienia oraz obszary wykazujące trwałe cechy jego zmniejszania się. Wyznaczone w latach sześćdziesiątych obszary depopulacyjne tylko w niewielkim stopniu zmieniły w okresie czterdziestu lat swój charakter i przestrzenny rozkład. Pewnym zmianom ulega natomiast charakterystyka strukturalna zamieszkującej je ludności. O ile wcześniej cechą charakterystyczną tych obszarów była przewaga liczebna mężczyzn nad kobietami w rocznikach młodzieżowych, to obecnie jej skala uległa znacznemu zmniejszeniu. Cechą charakterystyczną struktury społeczno-gospodarczej wiejskich obszarów depopulacyjnych jest relatywnie duży udział niezarobkowych źródeł utrzymania w strukturze ludności analizowanej pod tym względem, bardzo duży udział zatrudnienia w sferze usług publicznych w zatrudnieniu pozarolniczym oraz występowanie małej liczby pozarolniczych podmiotów gospodarczych (z reguły bardzo małych pod względem zatrudnienia i prowadzących działalność niemal wyłącznie nastawioną na lokalny rynek). Na przeciwnym biegunie znajdują się obszary wiejskie stale powiększające zaludnienie. Źródłem napływu ludności, poza ruchem naturalnym, są migracje zarówno ze wsi, jak i z miast. Obszary te, młode demograficznie, charakteryzujące się wysokimi wskaźnikami pod względem edukacyjnym (dobra struktura wykształcenia, wysokie wskaźniki skolaryzacji), wyróżniają się również pod względem wskaźników aktywności zawodowej oraz wskaźnika zatrudnienia. W ogromnej większości obszary koncentracji ludności położone są wokół dużych i średnich miast.

Przestrzenne zróżnicowanie demograficzne ludności wiejskiej determinuje stopień zrównoważenia lokalnego rynku pracy – wysoki stopień zrównoważenia jest tam, gdzie podaż zasobów pracy jest mała. Posługując się taksonomiczną metodą sum standaryzowanych, wykazano, iż najwyższym stopniem zrównoważenia rynku pracy odznaczają się wiejskie gminy podmiejskie położone w rejonach największych aglomeracji w Polsce. Taką charakterystyką odznacza się całe województwo podlaskie oraz znaczna część gmin województwa lubelskiego, czyli tzw. ściana wschodnia. Natomiast najniższym poziomem zrównoważenia rynku pracy charakteryzuje się obszar województw popegeerowskich, głównie zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego oraz podregionu słupskiego. Warto zauważyć, że wysoki stopień zrównoważenia rynku pracy miał czasem zupełnie odmienne przyczyny – raz wiązał się z dobrze rozwiniętym rynkiem pracy (korzystną strukturą gospodarki danego obszaru), innym razem z relatywnie małą podażą pracy, będącą odzwierciedleniem niekorzystnej struktury demograficznej danego obszaru.

Tendencje zmian w zatrudnieniu i źródłach dochodów gospodarstw rolnych w ostatnich latach zmierzały w pożądanym kierunku z punktu widzenia potrzeb sektora gospodarstw indywidualnych. Zmniejszyła się ogólna liczba pracujących w gospodarstwie (z 3714 tys. w 2000 roku do 3313 tys. w 2007 roku), zwiększył się odsetek pracujących poza gospodarstwem (z 34,3% w 2005 roku do 35,4% w 2007 roku) i odsetek gospodarstw uzyskujących dochody z tej pracy. Ponadto wzrósł poziom wykształcenia użytkowników gospodarstw. Udział rolników posiadających wyższe wykształcenie zwiększył się z 5,5 do 6,7%, średnie – z 28,1 do 29,4%, a z wykształceniem zasadniczym zawodowym nie zmienił się (około 37,5%), natomiast zmniejszył się udział rolników z wykształceniem podstawowym i niższym (z 29,0 do 26,4%). Podstawą powyższych tendencji zmian było zmniejszenie się liczby gospodarstw i poprawa ich struktury obszarowej, zwiększenie popytu na pracę poza rolnictwem oraz rozwój szkolnictwa na poziomie średnim i wyższym. Mimo tych korzystnych zmian sytuacja zatrudnieniowa w gospodarstwach rolnych pozostaje poważnym problemem, o czym świadczy wciąż duża skala niepełnego zatrudnienia i niski poziom wykształcenia większości rolników.

Zjawisko wielozawodowości ludności rolniczej jest trwałe i powszechne nie tylko w Polsce, ale i w dużych krajach rozwiniętych. Według badań UE *Farm Structure Survey 2007*, w jednej trzeciej gospodarstw rolnych w UE-27 występuje zjawisko wielozawodowości (pluriactivity). W 2005 roku w UE-27 aż 36% kierowników gospodarstw rolnych prowadziło działalność pozarolniczą, w Polsce nawet nieco więcej, bo 39%. W Stanach Zjednoczonych, w zależności od okresu, udział dochodów z działalności rolniczej w całości dochodów rodzin rolniczych waha się w granicach od 10 do 20%, przy średnim obszarze gospodarstwa powyżej 200 hektarów, zatem większa część dochodów gospodarstw nawet tak dużych pochodzi ze źródeł pozarolniczych. Na podstawie badań ankietowych w depopulacyjnej gminie Gródek, położonej w słabo rozwiniętej części Polski Wschodniej, ustalono, że dla niemal 40% tamtejszych rodzin udział dochodów z pracy pozarolniczej w dochodach gospodarstwa do-

mowego ogółem wyniósł powyżej 75%. Głównym powodem podjęcia pracy pozarolniczej była niewystarczająca sytuacja dochodowa (łącznie 55% wskazań w przypadku pracy najemnej i 68% w przypadku działalności własnej). Głowy rodzin częściej (60%) niż współmałżonkowie (38%) podejmowały działalność pozarolniczą, ale obie grupy deklarowały, że charakter tej pracy jest stały (97%). Zapytani o motywy kontynuacji działalności rolniczej (mimo iż ich zdaniem nie przynosi ona wystarczających dochodów) niemal w 30% odpowiedzieli, iż ziemia ma dla nich wartość sentymentalną i nawet jeśli jest ona niedochodowa, to nie chcą porzucić pracy na roli. Ponadto uprawiają ziemię dla uzyskania dopłat bezpośrednich lub dla samozaopatrzenia, lub traktują to jako hobby. W obliczu tego, iż z jednej strony praca pozarolnicza jest traktowana jako aktywność trwała, z drugiej zaś wiele jest powodów, dla których rolnicy wielozawodowi nie chcą zaniechać pracy w gospodarstwie rolnym, stwierdzono, iż żadna z tych form działalności nie ma tendencji zanikającej.

Problem, w jaki sposób i jakie tworzyć miejsca pracy na polskiej wsi, jest w zasadzie nadal nierozstrzygnięty. Z wywiadów z ekspertami do spraw wsi i rolnictwa wynika, że nie ma gotowych rozwiązań tego problemu ani konsensusu co do kierunku jego rozwiązania. Co do jednego wszyscy byli jednak zgodni, że turystyka i żywność ekologiczna, choć często wskazywana jako szansa na dodatkowe dochody, nie może być traktowana jako jedyny sposób na poprawę sytuacji gospodarczej wsi. Wielu ekspertów wyrażało opinię, że nieunikniona jest dalsza migracja ze wsi, którą zahamować może rozwój infrastruktury drogowej i internetowej, wspomagający prowadzenie niewielkich przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych.

Migracje wahadłowe ludności wiejskiej są wyraźnym przejawem postępującej urbanizacji wsi podmiejskich. Badania nad skalą i charakterem migracji wahadłowych ludności wiejskiej do pobliskich 3 metropolii (Warszawy, Wrocławia i Lublina), przeprowadzone w sześciu wybranych gminach podmiejskich, doprowadziły do następujących wniosków. Po pierwsze, poziom mobilności przestrzennej kobiet, mierzony migracjami wahadłowymi bez względu na motywy dojazdu, był o 1/3 wyższy niż mężczyzn. Szczególnie silne dysproporcje miały miejsce w przypadku dojazdów w celu dokonania zakupów, korzystania z usług zdrowotnych i urzędowych oraz odwiedzin krewnych. Wyższy poziom mobilności mężczyzn występował jedynie w wypadku dojazdów do pracy. Po drugie, poziom mobilności przestrzennej był znacznie wyższy u osób do 40 roku życia, głównie za sprawą dojazdów do pracy lub szkoły. Po trzecie, do metropolii najczęściej dojeżdżała ludność ze średnim wykształceniem, a najrzadziej – z podstawowym. Po czwarte, wśród dojeżdżających ze strefy suburban przeważała ludność napływowa nad miejscową, natomiast w gminach oddalonych od metropolii proporcje między obu grupami były podobne. Po piąte, z punktu widzenia pełnionego stanowiska pracy dojeżdżali głównie menedżerowie i specjaliści. Wśród dojeżdżających z gmin peryferyjnych przeważali rolnicy (szczególnie w gminach Lubelszczyzny) i robotnicy wykwalifikowani (głównie w gminach podwrocławskich).

ZMIANY W STRUKTURZE I ZAMOŻNOŚCI WSI

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej przyspieszyło procesy dezagraryzacji. Przed akcesją do UE w ciągu trzech lat (1999–2002) liczba mieszkańców wsi użytkujących ziemię o powierzchni powyżej 1 ha zmniejszyła się tylko o 1 punkt procentowy, po akcesji zaś w ciągu kolejnych pięciu lat – o 14 punktów procentowych (z 52 do 38%). Tak więc system płatności i unijna polityka rolna miały wpływ na przyspieszenie procesu dezagraryzacji wsi. Proces ten jest jednak bardzo zróżnicowany regionalnie.

Analizując zmiany w zjawisku biedy i zamożności na polskiej wsi, da się zauważyć trzy tendencje. Pierwsza to widoczna ogólna poprawa zamożności wszystkich jej mieszkańców, lecz przede wszystkim elity złożonej z kadry kierowniczej i pracowników administracji. Druga to poprawa sytuacji w gospodarstwach rolnych, przede wszystkim większych, o powierzchni 11 ha i więcej, oraz w najmniejszych, jeśli ich właściciele czerpią godziwe dochody z pracy poza rolnictwem. Trzecia natomiast to widoczne zmniejszenie obszaru wiejskiej biedy, jakkolwiek „polska bieda” wydaje się mieć nadal wiejskie, rolnicze oblicze. Jednak duże znaczenie mają tu różnice regionalne.

Stale wzrasta w Polsce skala i zróżnicowanie poziomu konsumpcji, a co za tym idzie – kultura konsumpcyjna na wsi. Poziom życia na polskiej wsi odbiega zarówno od poziomu życia mieszkańców miast, jak i od poziomu krajów europejskich. To powoduje, że możliwości konsumpcyjne jednostek coraz mocniej wypierają tradycyjne wyznaczniki statusu, takie jak pozycja społeczna czy zawodowa.

Za pomocą typologii orientacji życiowych mieszkańców wsi sprawdzano, jak aspiracje życiowe, oczekiwania czy realne możliwości kształtują postawy badanych wobec zjawisk związanych z konsumpcją. Jedną z zaobserwowanych tendencji jest to, że rozbudzone aspiracje życiowe, wysoki poziom akceptacji wartości konsumpcyjnych w połączeniu ze złą sytuacją materialną jednostek powodują zniechęcenie, pesymizm i apatię, niechęć do angażowania się w jakiegokolwiek działania (jak w przypadku tzw. życiowych marzycieli). Z kolei ci mieszkańcy wsi, którzy w swych deklaracjach nie zdradzają bardziej ambitnych życiowych celów, są zadowoleni z materialnej sytuacji swych rodzin, mają aktywny stosunek do własnej przyszłości i chętniej angażują się w działania na rzecz ogółu.

ZMIANY W PODEJŚCIU DO OCHRONY ŚRODOWISKA

W ostatnich latach następuje ożywienie społeczności świata ideą ekologiczną – od budzenia niepokoju aż po zbiorową modę, a nawet histerię. Przegląd literatury, dotyczącej aspektów filozoficznych (głównie aksjologii), społecznych, kulturowych, przyrody, potwierdza to zainteresowanie. Poglądy autorów, zwłaszcza poszukujących praktycznego ich przełożenia, są zwykle zwieńczone ideą zrównoważonego rozwoju, którą w warunkach globalizacji z jednej strony uznają za konieczną (w przeciwieństwie do antyglobalistów),

a z drugiej – za możliwą i wartościową w zwalczaniu negatywnych przejawów tejże globalizacji i w budowaniu nowego ładu ze świadomością mieszkańców Ziemi wraz z duchowością i etyką środowiskowej odpowiedzialności, kształtującą się w nowym paradygmacie rozwoju.

Wstąpienie Polski do UE spowodowało zwiększenie znaczenia przestrzegania zasad ochrony środowiska naturalnego przez rolników. Przejawia się to na wiele sposobów. Pierwszy z nich to przeznaczanie coraz większych środków na rozwój obszarów wiejskich – w PROW i SPO 2004–2006 było to 31,3% środków razem, a w PROW 2007–2013 planuje się przeznaczyć już 36,6% środków (oś 2). Drugi sposób to stworzenie kilku nowych działań dotyczących bezpośrednio ochrony środowiska, które będzie można realizować w ramach PROW 2007–2013. Kolejny sposób to wzrost wymagań wobec rolników co do ochrony środowiska i w związku z tym dokonanie przez nich wielu inwestycji (np. w ramach standardów UE). Poza tym spełnienie przez rolników wymogów zasad ochrony środowiska staje się warunkiem koniecznym uzyskania dalszej pomocy, takiej jak płatności bezpośrednie (cross-compliance).

Zmienia się świadomość ekologiczna mieszkańców polskiej wsi. Przeprowadzone badania ankietowe pokazują kilka ciekawych zjawisk zachodzących w świadomości Polaków w odniesieniu do znaczenia i roli ochrony środowiska w ostatnich latach. Większość uważa wartości ekologiczne za ważne, na co składają się zarówno realne działania i gotowość do nich, jak i deklaracje, będące wynikiem ekologicznej poprawności. Efektem tego jest duża rozbieżność między deklaracjami a rzeczywistymi zachowaniami. Pojęcie „zrównoważony rozwój” poprawnie identyfikuje około 1/3 respondentów, a jego ideę podziela ponad 70% polskiego społeczeństwa i to zarówno w wymiarze ogólnogospodarczym, jak i lokalnym. Podobny odsetek respondentów docenia wartość dialogu społecznego przy podejmowaniu istotnych dla kraju decyzji w zakresie zrównoważonego rozwoju. Według respondentów, największymi zagrożeniami wobec środowiska są zmiany klimatyczne i „dziura ozonowa”, co wskazuje raczej na kierowanie się przez nich rzeczywistością medialną niż uznaniem wagi społecznej tych problemów. Społeczeństwo pokłada większą nadzieję w ochronie zasobów naturalnych i w zmianach technologicznych niż w zmianie nawyków konsumpcyjnych czy w edukacji. Zmniejszenie deklarowanej skłonności do oszczędności zasobów (np. energii) świadczy o umacnianiu się konsumpcyjnego stylu życia polskiego społeczeństwa. Najskuteczniejsze w modyfikacji ludzkich zachowań w odniesieniu do środowiska są bodźce ekonomiczne zastosowane w bezpośrednim odniesieniu do danego problemu. Przykładem tego może być zmiana podejścia do toreb jednorazowych – wprowadzenie odpłatności rzędu 5–10 gr za sztukę zaowocowało podwojeniem się odsetka osób systematycznie korzystających przy zakupach z toreb wielokrotnego użytku (z 34 do 60%). Kryzys gospodarczy (z początku 2009 roku) wyraźnie wpłynął na zmiany w zachowaniach konsumentów – zwiększyło się znaczenie ceny jako głównego kryterium wyboru towarów spożywczych i przemysłowych kosztem kryteriów „środowiskowych”.

Do zmiany świadomości mieszkańców wsi w odniesieniu do kwestii ochrony środowiska znacząco przyczynia się unijny program Natura 2000. Z doświadczeń wielu państw europejskich wynika, że wyznaczanie terenów Natura 2000 łączy się z niechęcią mieszkańców, protestami czy lękami o przyszłą sytuację gospodarczą tych terenów. Upředzenia te wynikają jednak głównie z niedoinformowania i utożsamiania sieci Natura 2000 ze ścisłą ochroną i niemożliwością prowadzenia działań gospodarczych. W wielu państwach członkowskich, których przykładem jest Hiszpania, świadomość i nastawienie ludności wiejskiej zmieniło się po wprowadzeniu rozległych kampanii informacyjnych. Składały się one ze spotkań z mieszkańcami, wyjazdów studyjnych do innych państw, gdzie mieszkańcy czerpali wymierne korzyści z terenów chronionych, czy imprez integracyjnych mieszkańców tych terenów.

Program Natura 2000 często przyczynia się do promocji regionu oraz jego unikalnych produktów i usług. Przykład krajów zachodnich pokazuje, że niejednokrotnie promując region, tworzą jego wizerunek, składający się z przyrodniczego bogactwa i kultury, łącząc je z komercyjnymi produktami/usługami. Ważnym znakiem rozpoznawczym i uwiarygodniającym taki wizerunek stało się przynależenie danego regionu do programu Natura 2000.

OPINIE ORAZ POSTAWY ROLNIKÓW I MIESZKAŃCÓW WSI

Badania wskazują na wzrost optymizmu zarówno wśród mieszkańców wsi, jak i rolników w ostatnich latach. Najwyraźniej obie te grupy uwierzyły w swoją dobrą przyszłość i chociaż ich sytuacja materialna uległa czasem tylko niewielkiej poprawie, stali się podobni w swoich poglądach i opiniach do reszty polskiego społeczeństwa. Jednak najnowszy sondaż CBOS (z kwietnia 2009 roku) pokazał, że te pozytywne zmiany nie mają trwałego charakteru. Ponownie spadł procent rolników utożsamiających integrację z UE ze źródłami korzyści odczuwanych osobiście (tak uważało 29%). Co więcej, w 2009 roku ponownie przewagę zdobyli sceptycy (32%) nad optymistami (29%).

Ekonomiczne uwarunkowania opinii i nastrojów mają w społeczności rolników decydujące znaczenie. Psychologiczny, prounijny entuzjazm rolników zależy od ekonomicznej sytuacji ich gospodarstw rolnych. Integracja z UE jest dla nich początkiem transformacji, ale o ich postawach zadecyduje, jak można sądzić po omawianych wahaniach nastrojów, ekonomiczna sfera akcesji, czyli kształt polityki rolnej w latach 2007–2013.

Badania zakwestionowały obiegowe przekonanie, że środowiska wiejskie poddają się indywidualizacji i atomizacji społecznej, prowadząc do „zaniku lokalnego życia”. Najważniejsze zjawiska oddziałujące obecnie na funkcjonowanie wspólnot lokalnych to nowe technologie i rozwój gospodarczy, przemiany związane z inwestycjami unijnymi na wsi, w tym ogromne zróżnicowanie dochodowe rolników, a dodatkowo urbanizacja gmin wiejskich wokół dużych miast i wyludnianie się terenów wiejskich oddalonych od wielkich metropolii. Wspomniane bodźce przyniosły wiele nowych inicjatyw, pojawiających się w społecznościach wiejskich. Jednak wywiady z ekspertami do spraw

ws i rolnictwa wskazują na problem braku zaufania mieszkańców wsi do siebie nawzajem, co ogranicza tempo zmian na wsi i słabość działania, i było m.in. powodem powstania bardzo małej liczby grup producenckich.

Wprowadzenie w 2009 roku ustawy o funduszu sołeckim zostało lepiej ocenione niż wielkie środki unijne przeznaczane na centralne i odgórne działania na rzecz odnowy wsi. Mieszkańcy, którzy podejmą systematyczny wysiłek corocznego planowania wydatków na drobne inwestycje i inne przedsięwzięcia, w rzeczywistości poczują się gospodarzami swojego terenu. Z badań w 2009 roku wynika jednak, że wielu samorządowców twierdzi, że jest to w praktyce marnowanie i rozpraszenie środków w sytuacji, kiedy gminy i tak są na granicy swoich zdolności współfinansowania projektów. Argument ten, mimo iż ważny, pomija kwestię zaangażowania mieszkańców, bez którego każda inwestycja w wiejską infrastrukturę będzie skutkować ogromnymi kosztami na jej utrzymanie.

MŁODZIEŻ WIEJSKA

Młodzież wiejska dwukrotnie częściej od miejskiej preferuje szkoły średnie o zawodowym profilu i ponad dwukrotnie rzadziej wyraża zainteresowanie nauką w liceach ogólnokształcących. Mimo tych różnic aspiracje edukacyjne i życiowe młodzieży wiejskiej, jak wykazują badania, są relatywnie wysokie. Naukę chce kontynuować 85% wiejskich i 91% miejskich dziewiętnastolatków. Spośród nich na uczelniach wyższych chce studiować 65% wiejskiej młodzieży, w tym 17% myśli o wykształceniu „wyższym plus” (drugi fakultet, studia podyplomowe, doktoranckie). Dla porównania, młodzież z dużych miast formułuje analogiczne plany na poziomie odpowiednio 77,5 oraz 23%.

Aspiracje dotyczące kariery zawodowej ukazują wiejskich nastolatków jako mniej ambitnych. Rzadziej nastawiają się oni na zawody i stanowiska, wymagające bardzo wysokich kwalifikacji, dużej odpowiedzialności czy wysokiego ryzyka (30% w porównaniu z 43% w odniesieniu do młodzieży miejskiej), częściej zadowolają się średnim szczeblem kariery, a zwłaszcza takim jej przebiegiem, który nie stawia zbyt wygórowanych wymagań profesjonalnych czy osobowościowych. Mają również niższe oczekiwania płacowe.

Aksjologicznie wiejską młodzież niewiele różni od młodzieży miejskiej. Poza tradycyjnym dużym przywiązaniem do wartości życia rodzinnego i przyjaźni (około 80%) młodzież ta podkreśla wagę interesującej pracy (ponad 70%), prestiżu, szacunku i społecznej przydatności (60%). Dobrze płatna praca jest ważna dla ponad połowy spośród nich, ale bogactwo jako takie jest już mniej atrakcyjne (ponad 40%). Młodzież wiejska jest w nieco mniejszym stopniu konsumpcyjnie nastawiona do życia niż młodzież miejska, bardziej też ceni sobie spokojne życie (bez wygod, ale i bez trosk). Można odnieść wrażenie, że jest skłonna zadowolić się skromniejszymi niż młodzież miejska wymaganiami.

Młodzież wiejska, mimo takich samych umiejętności szkolnych, jakie posiadają jej miejscy rówieśnicy, i takich samych charakterystyk społecznych rodzi-

ny pochodzenia, formułuje mniej ambitne plany edukacyjne na przyszłość. To z kolei znajduje odzwierciedlenie w jej biografiach szkolnych w dorosłym życiu. Droga edukacyjna, jaką przebyli młodzi dorośli wywodzący się ze wsi, jest wyraźnie naznaczona „piętnem” pochodzenia (krótszy cykl kształcenia, kończący się na zasadniczej szkole zawodowej, szkole maturalnej, relatywnie rzadko podejmowane studia w szkołach wyższych, a jeśli już, to „drugiej” kategorii). Niewielka część młodzieży wiejskiej, w szczególności ta, wywodząca się z rodzin o średnim statusie społecznym, podejmuje próbę kontynuowania po ukończeniu zasadniczej szkoły zawodowej kształcenie w szkołach maturalnych czy wyższych. Dalsze losy edukacyjne młodzieży wiejskiej są ich konsekwencją i tylko dla nielicznej jej części, dysponującej pewnym kapitałem kulturowym i podejmującej naukę w dobrych szkołach ponadgimnazjalnych, miejsce pochodzenia staje się mało znaczącym czynnikiem z perspektywy dalekosiężnej strategii edukacyjnej.

Edukacja jest w dużej mierze wyznacznikiem szans młodzieży wiejskiej na rynku pracy. Po pierwsze, im dłuższa ścieżka edukacyjna, tym większe profity na rynku pracy (wyższa pozycja zawodowa i wyższe dochody), ale dotyczy to osiągnięcia tylko stopnia magistra. Dalsza nauka nie przynosi proporcjonalnych profitów w stosunku do poniesionych nakładów (m.in. czasu włożonego w kształcenie). Po drugie, staż pracy, zwłaszcza w przypadku osób gorzej wykształconych bądź kształcących się w trybie zaocznym, sprzyja awansowi zawodowemu i proporcja osób najlepiej i najgorzej wyedukowanych zajmujących stanowiska kierownicze zmniejszyła się z 10 : 1 do 7 : 1. Po trzecie, ruchliwość zawodowa jest wprost proporcjonalna do pozycji osiągniętej w pierwszej pracy – im niższa pozycja zawodowa w pierwszej pracy, tym mniejsze szanse na jej zmianę.

WYBRANE REKOMENDACJE DLA POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Badania IRWiR-u zaowocowały wieloma postulatami dla polityki rozwoju obszarów wiejskich. A oto wybrane z nich.

1. Właściwe lokowanie środków na rozwój wsi i rolnictwa wymaga przygotowania w postaci systemowego podejścia do identyfikacji, hierarchizacji i ciągłej aktualizacji problemów rozwojowych, a następnie przekładanie ich na konkretne rozwiązania aplikacyjne w ramach polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich.

2. Oznacza to konieczność ciągłego prowadzenia prac analityczno-diagnostycznych, identyfikujących zmieniające się potrzeby wsi i rolnictwa, a w ślad za tym konstruowania elastycznych, łatwo modyfikowalnych narzędzi i instrumentarium interwencji publicznej, składających się na prowadzoną politykę wobec wsi i rolnictwa.

3. Z jednej strony kompleksowość, złożoność i przestrzenny charakter problemów rozwoju obszarów wiejskich, z drugiej zaś słaba koordynacja każdej dotychczas realizowanej polityki sektorowej skłaniają do sformuło-

wania wniosku o konieczności włączenia polityki rozwoju obszarów wiejskich w zakres interwencji polityki regionalnej/spójności. Pozwoli to w sposób bardziej harmonijny i zrównoważony stopniowo niwelować dysproporcje cywilizacyjne między różnymi częściami kraju, a także rozwijać pozarolnicze funkcje wsi i rolnictwa na obszarach o wiejskim i przeważająco wiejskim charakterze.

4. Należy zmienić zasady, które powodują, że najbardziej efektywne działania są jednocześnie najtrudniejsze w pozyskaniu i realizacji, a te najmniej efektywne są najłatwiej dostępne dla beneficjentów. Ta niekorzystna zależność stwarza z jednej strony preferencje dla prostych, ale mało wnoszących w rozwój płatności bezpośrednich, z drugiej zaś zagrożenie, że środki inwestycyjne mogą nie zostać w pełni wykorzystane. Dostępność do wysokoefektywnych działań powinna być ułatwiona poprzez uproszczenie formalności i wymagań stawianych beneficjentom, różnicowanie stopnia trudności ich uzyskania, w zależności od stopnia ich efektywności, oraz wysokości udzielanego wsparcia.

5. Powinno się zwiększyć przejrzystość procesu alokacji środków między poszczególne działania, województwa oraz beneficjentów. Istnieje już wiele metod, które można stosować do symulacji różnych scenariuszy „przypisywania” środków finansowych do poszczególnych działań, województw czy nawet grup beneficjentów, w zależności o przyjętych priorytetów. Jedną z technik, która się sprawdziła we wspieraniu procesów decyzyjnych, są modele optymalizacyjne.

6. Zwiększanie liczby pozarolniczych miejsc pracy dla ludności wiejskiej można by realizować m.in. poprzez wzmocnienie efektów mnożnikowych PROW, uzyskanych poprzez zwiększoną różnorodność działań. Polityka ta, mimo iż z założenia faworyzuje sektor rolniczy poprzez liczbę działań adresowanych do rolników, jednak dzięki swojej różnorodności i szerokiemu spektrum przepływów rzeczowo-finansowych (dopuszczalnych kosztów kwalifikowanych zatwierdzonych przez KE) skierowana jest również do pozarolniczych sektorów gospodarki. Beneficjenci wydają uzyskane fundusze na dobra i usługi spoza sektora rolnego, zwykle budowlanego, edukacyjnego, a te z kolei, korzystając z usług kolejnych sektorów, tworzą efekt mnożnikowy w gospodarce. Jest to pozytywny efekt zwiększania popytu lokalnego, będący ważnym aspektem PROW w dziedzinie tworzenia miejsc pracy w pozarolniczych sektorach gospodarki.

7. Aby wykorzystać potencjał społecznej gotowości do działań indywidualnych na rzecz środowiska, potrzebne są działania skoordynowane ze strony instytucji publicznych, systemu edukacji oraz organizacji pozarządowych. Należy tworzyć warunki sprzyjające realizacji prośrodowiskowych postaw i zachowań oraz zdecydowanie mocniej do nich zachęcać, m.in. poprzez instrumenty ekonomiczne i administracyjne.

8. Aby skutecznie stymulować wzrost skłonności społeczeństwa do oszczędzania zasobów naturalnych, można wykorzystywać, na przykład w odniesieniu do energii elektrycznej, takie rozwiązania, jak: liczniki przedpłatowe energii, przejrzyste rachunki za prąd z wyraźnym wyodrębnieniem opłat stałych

i bieżących czy miesięczne rozliczenia rzeczywistych kosztów zużycia energii, a nie zaliczki korygowane co pół roku.

9. Znaczna część terenów Natura 2000 leży na terenach rolniczych, zatem ważne jest, aby rolnicy mieli dostęp do kompleksowego doradztwa, dotyczącego możliwości otrzymania dopłat za gospodarowanie, zgodnie z wymogami położenia na terenach Natura 2000.

10. Ważne jest podejmowanie działań wspierających przedsiębiorczość na terenach Natura 2000. Wiele działalności gospodarczych musiano bowiem zaprzestać w wyniku wyznaczenia danego terenu jako Natura 2000. Rodziło to konflikty między samorządami, przedsiębiorcami i zarządzającymi tymi terenami. Jednym z pomocnych rozwiązań jest tworzenie list działalności, jakie mogą być wykonywane na danym terenie, a także tworzenie centrów wspierania biznesu.

11. Przedsiębiorczość wiejska, szczególnie ta zlokalizowana na terenach peryferyjnych, oddalonych znacznie od większych ośrodków miejskich, powinna być przedmiotem szczególnej troski i objęta dodatkowymi, nieco odmiennymi od standardowych, programami unijnymi, ułatwiającymi dostęp choćby do doradztwa i szkoleń. Nie chodzi tu o szczególne przywileje dla przedsiębiorców wiejskich, ale o wyrównanie szans rozwojowych, a wszystko w celu ułatwienia procesu dywersyfikacji i aktywizacji gospodarki wiejskiej.

12. Potrzebne jest postrzeganie rozwoju poszczególnych miejscowości w dłuższej perspektywie czasu. Najważniejszym wyzwaniem dla wszelkich działań pomocowych kierowanych obecnie na wieś jest zadbanie o to, aby społeczność lokalna przejęła rzeczywistą odpowiedzialność za przyszłość miejsca, w którym żyje.

13. Aby ograniczyć nierówności środowiskowe w dostępie do wykształcenia, należałoby nie tylko zadbać o jakość edukacji wiejskiej, ale również o budowanie w młodym pokoleniu na wsi przekonania i wiary we własne możliwości edukacyjne. Przeszkodą w dalszym kształceniu się młodzieży wiejskiej nie jest bowiem mniejsza wiedza, ale mniejsze ambicje. Należałoby zatem podjąć działania skierowane na budowanie w świadomości młodzieży wiejskiej przekonania o możliwościach realizacji ambitnych celów życiowych, edukacyjnych i zawodowych.