

KATARZYNA ZAWALIŃSKA¹

WNIOSKI I REKOMENDACJE WYNIKAJĄCE Z BADAŃ PRACOWNIKÓW IRWIR PAN W 2010 ROKU

WPROWADZENIE

Badania IRWiR PAN w 2010 roku zakrojone były na szeroka skalę – dotyczyły zjawisk i procesów związanych z rozwojem obszarów wiejskich zarówno na poziomie mikro, mezo, jak i makro. Ze względu na zakres tematyczny można je pogrupować w 7 dużych bloków, obejmujących: 1) politykę rolną i rozwój obszarów wiejskich, 2) instytucjonalne aspekty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, 3) kierunki i determinanty rozwoju obszarów wiejskich, 4) przemiany demograficzne i aktywność ekonomiczną ludności wiejskiej, 5) ochronę środowiska naturalnego, 6) społeczne aspekty rozwoju wsi, 7) młodzież i edukację wiejską. Wyniki badań pokazują, jak bardzo złożonym i skomplikowanym organizmem gospodarczym, społecznym, kulturowym i przyrodniczym są obszary wiejskie. Ujawniło się wiele nowych ciekawych tendencji, a stare zazwyczaj się pogłębiły. Poniżej przedstawiono konkluzje z poszczególnych bloków badań, a na zakończenie kilka bezpośrednio wynikających z nich rekomendacji dla polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich.

POLITYKA ROLNA I ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Rozwój obszarów wiejskich wymaga strategii opartej na integracji polityki rolnej, regionalnej i społecznej. Aby taka synergia miała miejsce, po pierwsze, potrzebne jest opracowanie zintegrowanej strategii, po drugie, potrzebne są zmiany instytucjonalne, w tym zwłaszcza zasad

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

funkcjonowania państwa. Ważnym czynnikiem sprzyjającym przełamaniu sektorowego podejścia do tworzenia i wdrażania programów wspierających rozwój kraju było w poprzednim okresie budżetowym powierzenie Ministerstwu Rozwoju Regionalnego kluczowej roli w koordynowaniu pomocy unijnej i sposobów jej wykorzystania. Obecnie właściwie brakuje takiego koordynatora instytucjonalnego wszystkich funduszy unijnych. Po ustaleniu tzw. linii demarkacyjnych polityka rolna i polityka regionalna przestały być zintegrowane i działają zupełnie osobno. Jeśli zaś chodzi o samą strategię, to powinna ona postulować: podejście terytorialne w miejsce sektorowego, wzmocnienie wielofunkcyjności wsi i rolnictwa, przestrzeganie zasad subsydiarności, wzmocnienie znaczenia oddolnego kształtowania procesu rozwoju lokalnego i regionalnego, zapewnienie instrumentarium aktywizującego społeczności lokalne i pobudzające do wspólnych działań, szerokie wykorzystywanie partnerstwa prywatno-publicznego, włączanie interesariuszy w proces budowy i realizacji strategii zintegrowanego rozwoju, prowadzenie szerokiego i regularnego dialogu społecznego w sprawach rozwoju obszarów wiejskich.

Jasne sformułowanie celów i priorytetów strategii dla obszarów wiejskich powinno mieć odzwierciedlenie w strukturze finansowej filara II WPR. Badania kilku hipotetycznych wariantów różnych proporcji w finansowaniu poszczególnych osi filara II pokazują bowiem, że w zależności od tego, na którą oś przeznaczy się największe środki finansowe, to maksymalizuje się inne zmienne ekonomiczne. I tak jeśli celem nadrzędnym będzie jak największy odpływ ludności wiejskiej z rolnictwa do innych sektorów gospodarki, to w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2013–2020 należy maksymalizować wsparcie w ramach osi 1. i osi 3.² Z kolei jeśli nadrzędnym celem jest maksymalizowanie wzrostu dochodów gospodarstw wiejskich, to intensyfikować należy wydatki na oś 1., gdyż ona najbardziej przekłada się na poprawę produktywności. Skutkiem maksymalizacji wydatków na oś 2. jest największy wzrost cen ziemi w porównaniu z innymi wariantami, co wynika z faktu, że wsparcie w ramach tej osi jest udzielane bezpośrednio do hektara. Z kolei najmniejszy wpływ na ceny ziemi ma wsparcie w ramach osi 1., co wynika z faktu, że wsparcie w ramach tej osi ma przeważnie charakter subsydiów inwestycyjnych bądź transferów dochodowych. Ogólnie, zakładając obecną kompozycję osi, jeśli chodzi o skład i proporcjonalny udział działań w jej ramach, największy pozytywny wpływ na realny PKB będzie przy wariacie maksymalizacji wydatków na oś 3., z kolei największy wzrost dochodów gospodarstw wiejskich można uzyskać przy maksymalizacji wydatków na oś 1., a największy wzrost cen ziemi rolniczej – przy maksymalizacji wydatków na oś 2.

² Obliczenia pochodzą z symulacji za pomocą modelu równowagi ogólnej RegPOL-TERM. Założono w nich, że skład działań w ramach każdej z osi zostanie ten sam co w obecnym PROW, tylko w zależności od wariantu zmienia się wsparcie finansowe na poszczególne działania.

INSTYTUCJONALNE ASPEKTY WSPARCIA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Rośnie złożoność struktur zarządzania związanych z realizacją wspólnej polityki rolnej i zwiększają się koszty transakcyjne wdrażania programów wspierających rozwój wsi i rolnictwa. Wbrew niektórym oczekiwaniom ewolucja polityki rolnej nie prowadzi do ograniczenia liczby celów i uproszczenia tej polityki. Wprost przeciwnie, staje się ona bardziej skomplikowana i wyrafinowana, a zakres celów, którym nowa polityka jest podporządkowana, jest znacznie szerszy niż dotychczas, gdyż wychodzi poza sektor rolniczy. Świadczą o tym tzw. nowe wyzwania, sformułowane w takich dokumentach, jak *Health Check* czy *Recovery Plan*, gdzie mówi się o stawianiu czoła nowym wyzwaniom związanym z ociepleniem klimatu, zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowej żywności oraz wielu innych problemach. Ponadto wymaga się, żeby polityka rolna była spójna z każdą inną polityką unijną, a szczególnie z nową strategią gospodarczą dla Europy sformułowaną w dokumencie *Europa 2020*. Zatem należy rozumieć, że ma ona też wspierać konkurencyjność i innowacyjność gospodarek UE.

Dokładne oszacowanie kosztów polskich instytucji związanych z pozyskiwaniem wsparcia unijnego jest bardzo trudne z wielu względów. Po pierwsze, występują tu trudności metodologiczne, polegające na tym, że z jednej strony trudno jest wyodrębnić wszystkie koszty wdrażania programów, a z drugiej – wszystkie korzyści. Zarówno koszty, jak i korzyści mogą być nie tylko bezpośrednie, ale i pośrednie, zatem „rachunek ciągniony” jednych i drugich wymaga wielu założeń i uproszczeń. Po drugie, w instytucjach zaangażowanych w pozyskiwanie funduszy unijnych nie prowadzi się ewidencji kosztów w podziale na te związane z pozyskiwaniem środków unijnych oraz z innymi działaniami. Po trzecie, dostępne dane charakteryzują się niskim stopniem szczegółowości i są dostępne praktycznie w jedynym powszechnie dostępnym dokumencie firmowanym przez ARiMR, jakim są coroczne sprawozdania z jej działalności, przedkładane Sejmowi RP i innym urzędowi centralnym. Po czwarte, brak jest ciągłości i zachowania jednolitej formuły planu finansowego ARiMR, uniemożliwiającego dokonywanie analiz i porównań w dłuższym okresie. Po piąte, nie istnieją ogólnie dostępne dane, charakteryzujące to zjawisko po stronie potencjalnych beneficjentów.

Z badań Instytutu wynika, że koszty transakcyjne pozyskiwania wsparcia unijnego przez ARiMR mieszczą się w przedziale uznanym za efektywny w relacjach międzynarodowych. Koszty wdrażanych programów unijnych mierzone wskaźnikiem relacji funduszu płać do wielkości wypłaconych kwot oscylują w ostatnich trzech latach wokół 3%. Wynik ten należy uznać za dobry w stosunku do skali realizowanych zadań,

przy zachowaniu ostrożności, wynikającej z powyżej wymienionych trudności w dokładnym oszacowaniu kosztów. Za szczególnie ważne czynniki, wpływające na wzrost lub obniżkę wielkości ponoszonych kosztów transakcyjnych, można uznać: złożoność zarówno instytucji wdrażających, jak i ich struktur organizacyjnych, odbiurokratyzowanie procedur i relacji beneficjent – instytucje, asymetrię w dostępie do informacji, przejrzystość w relacjach beneficjent – Agencja lub też instytucje delegowane, współdziałanie beneficjenta i instytucji na zasadzie zaufania, usprawnienie procesów komunikacji beneficjent – instytucje, fluktuację kursu wymiany euro na PLN, skłonność do innowacyjności i korzystania z technologii ICT.

Istnieje już wiele dowodów wysokiego stopnia sprawności otoczenia instytucjonalnego wdrażanych programów unijnych dla wsi i rolnictwa w Polsce. Dobrym przykładem mogą być doświadczenia z wdrażania programu SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. System instytucjonalny wdrażania tego programu był podobny do systemu programu SAPARD i obejmował MRiRW, Ministerstwo Finansów oraz ARiMR. Część działań SPO „Restrukturyzacja...” (1.1, 1.5, 2.4) była kontynuacją wsparcia realizowanego wcześniej w ramach podobnych działań programu SAPARD. W konsekwencji system wdrażania programu, zasady ubiegania się o dofinansowanie i procedury były podobne do tych z SAPARD. Syntetyczną miarą sprawności systemu instytucjonalnego może być stopień wykorzystania budżetu programu – należy go ocenić jako sprawny, gdyż budżet SPO został zrealizowany praktycznie w całości. Osiągnięcie wysokiego poziomu wykorzystania budżetu było możliwe dzięki m.in. stosowaniu zasady nadkontraktacji w przypadku działań cieszących się dużym zainteresowaniem i dokonywaniu niezbędnych realokacji między poszczególnymi działaniami i województwami. Kontraktacja objęła w zasadzie wszystkie pozytywnie ocenione wnioski (wyjątek stanowi działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom” oraz dodatkowy jednodniowy nabór w 2007 roku w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”). Oczywiście ulepszanie sprawności systemu często osiąga się dzięki zdobytym doświadczeniom i uczeniu się na błędach. Dzięki powtarzalności działań w kolejnych programach zachodzi proces „uczenia się” instytucji, co zwiększa ich efektywność.

Sposób, w jaki samorządy terytorialne organizują ubieganie się o pomoc z funduszy unijnych, ma duży wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny podległych im obszarów. Badania Instytutu, obejmujące wybrane gminy wiejskie i miejsko-wiejskie regionu dolnośląskiego, pokazały wiele ciekawych prawidłowości, wynikających z podejścia do organizacji pozyskiwania funduszy unijnych w urzędach gmin. Po pierwsze, osoby odpowiedzialne za pozyskiwanie środków unijnych to pracownicy raczej młodzi, z wykształceniem wyższym oraz z przygotowaniem do tej pracy, wynikającym z udziału w szkoleniach z zakresu pozyskiwania funduszy. Po

drugie, tylko w dwóch z pięciu analizowanych gmin utworzono specjalne komórki organizacyjne, których pracownicy zajmują się procedurami pozyskiwania środków unijnych. Po trzecie, nie wszystkie z badanych gmin miały opracowane strategie. W tych gminach, gdzie one były, w większości z nich nadrzędnym celem był rozwój ekonomiczny oparty na lokalnej gospodarce, w tym na turystyce. Na dalszym miejscu plasowały się zwykle priorytety środowiskowe. Po czwarte, urzędnicy badanych gmin raczej słabo znali treść strategii, często też nie zdawali sobie sprawy ze specyficznego charakteru swej gminy, co należy zmienić, gdyż w pewnym stopniu poprzez poszukiwanie funduszy na rozwój gminy wpływają oni na jej przyszłość.

Badania wykazały duże różnice przestrzenne w aktywności i skuteczności w pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych na rozwój gmin. Czynniki, które sprzyjają większej aktywności, to m.in. doświadczenie w zdobywaniu funduszy w ramach wcześniejszych programów (np. SAPARD, EFR, ZPORR, PROW) przygraniczne położenie, które umożliwia skorzystanie z programu INTERREG. Inwestycje przeprowadzane w gminach w różnym stopniu realizowały cele zawarte w ich strategiach. Miały one głównie charakter infrastrukturalny, na przykład związane były z remontami i budową dróg oraz budową kanalizacji sanitarnych, tak więc były zgodne z realizacją celu środowiskowego zrównoważonego rozwoju gminy. Skuteczne pozyskiwanie przez władze gminne środków unijnych ma wpływ na strukturę zarówno dochodów, jak i wydatków gmin, oraz na stopień ich zadłużenia. Na przykład sukcesy władz gminy Krośnice w tym zakresie (gmina ta jest liderem w tej mierze na skalę całego województwa dolnośląskiego) spowodowały, że udział środków finansowych z UE w 2007 roku wynosił 40% i dwukrotnie przekroczył dochody własne gminy, a wielkość dochodów w przeliczeniu na mieszkańca była dwukrotnie wyższa w porównaniu z pozostałymi badanymi gminami w tym regionie. Struktura wydatków też się wyróżniała w tej gminie – na inwestycje lokuje się tam około 50% wydatków, podczas gdy w pozostałych gminach od 5 do 20%. Z badań opinii mieszkańców wynika, że największą akceptacją cieszą się te władze gminne, które są bardziej aktywne w pozyskiwaniu funduszy unijnych.

KIERUNKI I DETERMINANTY ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Rozwój społeczny obszarów wiejskich charakteryzuje się zróżnicowaną dynamiką przestrzenną. Uwarunkowane jest to różnym potencjałem endogennym regionów i oddziaływaniem wielu czynników, wśród których część wynika z bezpośrednich konsekwencji procesu transformacji: bezrobocia i problemów strukturalnych rynku pracy, ograniczonej restrukturyzacji rolnictwa i przemysłu, napływu inwestycji zagranicznych czy niedorozwoju sektora usług. Najwyższy poziom rozwoju mają gminy położone wokół największych miast, mogące korzystać z sąsiedztwa rynków miej-

skich. Pomaga to w jeszcze większej koncentracji kapitału ludzkiego oraz doprowadza do korzyści skali i aglomeracji w przypadku nowych działalności gospodarczych. Strefy podmiejskie powstają wokół największych miast, a także wokół miast średnich, o rozwiniętej strukturze funkcji miejskich. Nie powstają wokół miast monofunkcyjnych. Obszary o niskim potencjale społecznym występują na obszarach położonych peryferyjnie w stosunku do sieci głównych miast. Częściej występują w Polsce Wschodniej niż Zachodniej. Badania wskazują na to, iż narastaniu polaryzacji rozwoju społecznego obszarów wiejskich sprzyjają przede wszystkim dwa czynniki, z których jeden związany jest z historycznymi losami poszczególnych części kraju, a drugi opisać można w kategoriach *continuum* centrum – peryferia. Przy czym czynnik historyczny wykazuje słabnącą siłę oddziaływania (choć widoczny jest w rozkładzie przestrzennym), zdecydowanie zaś silniejszą rolę odgrywa „bliskość” ośrodka centralnego – rdzenia rozwoju (czyli regionalnego, a często nawet lokalnego miasta).

Rozwój obszarów wiejskich na podstawie endogenicznego potencjału rozwojowego w dużym stopniu zależy od posiadanej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej. Stanowi ona uniwersalne narzędzie rozwoju nie tylko obszarów metropolitalnych, ale też właśnie obszarów wiejskich. Przykładem może być region śląski, który w przyszłości ma stać się zintegrowanym obszarem miejsko-wiejskim, ale także zintegrowanych obszarów wiejskich o istotnym znaczeniu prorozwojowych czynników endogenicznych. Powinny one także mieć istotne znaczenie dla peryferyjnych obszarów wiejskich, wpływając na zahamowanie barier ich rozwoju. Przeprowadzone badania w latach 2005–2009 pozwalają stwierdzić, że w tym okresie mamy do czynienia z niezmiennością czynników lokalizacji i ich stabilną gradacją. Należałoby podjąć dalsze badania nad określeniem czynników, których rolą byłyby wzrost podaży ogółu urzędzeń i instytucji warunkujących sprawne funkcjonowanie gospodarstw rolniczych i otoczenia biznesowego względem rosnącej roli potrzeb na tę infrastrukturę na obszarach wiejskich. Z kolei brak infrastruktury może być jedną z głównych barier zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w najbliższej przyszłości. Ta wielostronna komplementarność wpływu infrastruktury na rozwój obszarów wiejskich prowadzić powinna do próby zidentyfikowania hierarchii czynników i pomiaru ich wpływu na rozwój tych obszarów.

Ważne znaczenie dla społeczno-ekonomicznego rozwoju obszarów wiejskich mają też małe miasta. Najsilniejsze powiązania z małymi ośrodkami miejskimi (do 20 tys. mieszkańców) mają przedsiębiorstwa z obszarów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego, o czym pośrednio zdecydowała stosunkowo gęsta sieć małych miast i ich równomierne rozmieszczenie w przestrzeni, a bezpośrednio – większa dostępność przestrzenna do nich oraz niewielka liczba większych ośrodków miejskich i dysproporcje w ich rozmieszczeniu. Najślabsze powiązania z małymi ośrodkami

mi miejskimi wystąpiły wśród firm północnej części województwa mazowieckiego, w tym głównie Warszawy. W badaniach zidentyfikowano uogólniony wzorzec relacji kupna-sprzedaży między wsią a małym miastem, polegający na zakupie towarów, surowców, półproduktów i innych koniecznych zasobów w przedsiębiorstwach zlokalizowanych w większych miastach i ich strefach podmiejskich, a sprzedaży usług lub produktów finalnych w znacznym stopniu w pobliskich małych miastach. Status administracyjny gminy stanowił czynnik wyraźnie determinujący siłę (częstość) przepływów, bowiem ponad połowa właścicieli firm z gmin miejsko-wiejskich deklarowała powiązania z małym miastem (często znajdującym się w granicach gminy), przy czym analogiczna sytuacja występowała jedynie w co 5 firmie z gmin wiejskich.

Siła powiązań z miastami przedsiębiorstw zlokalizowanych na obszarach wiejskich zależy od kilku czynników, takich jak: lokalizacja, wielkość i charakterystyka osoby właściciela. Przedsiębiorstwa zlokalizowane we wsiach (siedzibach gmin) były silniej powiązane z małymi miastami w zakresie sprzedaży oraz z większymi miastami w zakresie zakupów i kooperacji, natomiast w firmach pochodzących z innych (mniejszych) wsi zachodziła odwrotna sytuacja. Świadczyć to może o lepszej przestrzennej i przede wszystkim komunikacyjnej dostępności do większych ośrodków oraz lepszym dostępie do informacji tych pierwszych. Silne powiązania ekonomiczne z małymi miastami w zakresie sprzedaży produktów i usług charakteryzowały przedsiębiorstwa małe (od 10 do 49 zatrudnionych), natomiast w zakresie zakupów – firmy mikro (do 10 osób). Jednocześnie w większych firmach (50 i więcej zatrudnionych) takie zależności nie występowały, bowiem przeważająca ich część łączyła przedsiębiorstwa wiejskie z podmiotami z dużych i średnich miast. Spośród czynników lokalizacyjnych działalności gospodarczej szczególne znaczenie dla firm silniej powiązanych z małymi miastami miało zamieszkanie jej właściciela w tej samej miejscowości, natomiast dla przedsiębiorstw wykazujących powiązania ekonomiczne z większymi miastami (poza wyżej wymienionymi) – dogodne położenie komunikacyjne, dostęp do surowców naturalnych i bliskość dużego miasta.

Zachodzące procesy przekształceń struktury społeczno-gospodarczej i kulturowej wsi skutkują rosnącym zróżnicowaniem funkcjonalnym obszarów wiejskich, ale niekoniecznie ich efektem jest wzrost wielofunkcyjności wsi. Do procesów tych należą m.in.: suburbanizacja, semiurbanizacja, kontrurbanizacja, gentryfikacja, a także depopulacja niektórych obszarów wiejskich. Kierunek i intensywność przekształceń funkcjonalnych wsi jest bardzo silnie uzależniona od tzw. renty położenia. W takim sensie zasadnicze znaczenie ma położenie w przestrzeni krajowej (metropolitalne, aglomeracyjne, nadgraniczne, w powiązaniu z siecią kluczowych węzłów i szlaków komunikacyjnych) i w środowisku geograficznym (nadmorskie, nadjeziorne, śródlądowe, górskie i podgórskie, uzdrowi-

skowe (wody mineralne, termalne i inne). Walory przestrzenno-ekologiczne wyznaczają warunki i kierunek zmian funkcjonalnych w strukturach wiejskich, natomiast zakres, tempo i ich intensywność wiąże się przede wszystkim z tzw. kapitałem ludzkim i społecznym wsi. Identyfikacja skutków tych zjawisk dla zagospodarowania przestrzeni wiejskiej uprawnia do sformułowania tezy, że są to w większości zmiany żywiołowe, a w zdecydowanie mniejszym stopniu przekształcenia planowane i pożądane. Jakkolwiek coraz liczniejsze wiejskie i wiejsko-miejskie struktury lokalne charakteryzują się wielofunkcyjnością, zarówno w sferze aktywności mieszkańców, jak i w formach gospodarowania, to jednak trudno mówić o zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich.

Brak ścisłego ukierunkowania przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, popartego strategiami rozwoju, skutkuje układami funkcjonalnymi wsi o niskim poziomie dominacji pojedynczych funkcji. Zatem maleje znaczenie funkcji rolniczej, a rośnie funkcji mieszkaniowej, turystycznej i usługowej. Stosunkowo rzadkie są przekształcenia, które można bezpośrednio powiązać z osiągnięciem struktury wielofunkcyjnej wsi. Natomiast liczne są kontrowersyjne zmiany w strukturach przestrzennych wsi w otoczeniu metropolii (Warszawa, Kraków, Wrocław, Łódź, Poznań, Gdańsk) i mniejszych aglomeracji miejskich (m.in. Bydgoszcz, Białystok, Rzeszów, Częstochowa, Bielsko-Biała, Opole, Jelenia Góra i Kielce), które są symptomem żywiołowych procesów urbanizacyjnych, skutkujących zamianą dominacji funkcji rolniczej na dominację funkcji mieszkaniowej.

Ważną rolę do odegrania w rozwoju obszarów wiejskich mają małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Wkład sektora MŚP w tworzenie produktu krajowego brutto (PKB) wyniósł w 2008 roku 46,9%, jednocześnie wzrosło zatrudnienie w tym sektorze (w 2008 roku w stosunku do poprzedniego o 6,4%) oraz wynagrodzenia (w 2008 roku w stosunku do poprzedniego o 9,8%). Jest to zatem dynamicznie rozwijający się sektor gospodarki, ale z silnym zróżnicowaniem przestrzennym rozwoju. Liczba przedsiębiorstw aktywnych na 1000 mieszkańców co roku wskazuje, że liderami są województwa: zachodniopomorskie, pomorskie i mazowieckie, a 5 województw Polski Wschodniej lokuje się na ostatnich pozycjach. Również w rankingu województw, według syntetycznego wskaźnika, który sumuje wyniki 26 zmiennych obrazujących kształtowanie się stopnia rozwoju przedsiębiorczości, Mazowsze utrzymuje się na pozycji lidera, a za nim kolejno województwa: pomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie i zachodniopomorskie. Najniższe miejsca w rankingu zajmują województwa: lubelskie, warmińsko-mazurskie i pozostałe województwa wschodnie z wyjątkiem Podlasia, które uplasowało się w grupie województw osiągających wyniki zbliżone do średniej krajowej. Jeśli zestawimy liczbę firm zlikwidowanych i nowo powstałych, to również najmniej korzystnie wyglądają województwa

wschodnie. To samo można powiedzieć o wysokości nakładów inwestycyjnych, korzystaniu ze szkoleń, przywiązywaniu wagi do roli kapitału społecznego w firmie itd.

PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE I AKTYWNOŚĆ EKONOMICZNA LUDNOŚCI WIEJSKIEJ

Lata 2006–2009 były kontynuacją trwającej od początku bieżącego stulecia tendencji do wzrostu absolutnej liczby ludności wiejskiej i jej udziału w ogólnej liczbie ludności. Tendencja ta dominowała w większości województw, w pozostałych (lubelskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie) liczba ludności wiejskiej zmalała. W podziale według gmin największe przyrosty wystąpiły głównie w gminach okalających większe miasta, odzwierciedlając nasilające się procesy suburbanizacji, a największe spadki – przede wszystkim w gminach położonych w słabiej zurbanizowanych rejonach Polski Wschodniej i Centralnej. Przestrzenne zróżnicowanie tendencji zmian liczby ludności wiejskiej było także bardzo zbliżone do obserwowanego w ubiegłych latach. W skali kraju na rzecz wzrostu liczby ludności wiejskiej działał przede wszystkim dodatni przyrost naturalny i dodatnie dla wsi saldo migracji wieś-miasto na pobyt stały, przy czym przyrost migracyjny ponad 2,5-krotnie przewyższał przyrost naturalny. Z kolei głównymi czynnikami, działającymi w kierunku zmniejszenia liczby ludności wiejskiej, były migracje zagraniczne na pobyt stały i „przepływy” ludności ze wsi do miast w wyniku zmian podziału administracyjnego.

Strumień migracji ze wsi do miast charakteryzuje się tym, że migranci opuszczają obszary wiejskie odległe od ośrodków miejskich, natomiast strumień z miast na wieś ma charakter migracji na małych odległościach. Z reguły migracja do wsi podmiejskich powoduje, że zmieniają się one w zamożne osiedla zamieszkałe przez ludność dojeżdżającą do pracy w mieście. Na obszarach koncentrujących ludność wiejską (obszarach podmiejskich) nakładają się dodatni przyrost naturalny i dodatnie saldo migracji. Jednocześnie w wielu regionach, na obszarach odległych od miast i charakteryzujących się niekorzystną strukturą demograficzną, kumuluje się efekt ujemnego przyrostu naturalnego i migracyjnego. Obszary te wykazują tendencje depopulacyjne, są najsilniejsze na pograniczu wschodnim, zwłaszcza w północnej jego części. Mniej nasilone tendencje depopulacyjne zaobserwować można jednak również w innych regionach, na przykład w południowej części województwa świętokrzyskiego, w Sudetach oraz w regionie między Łodzią i Częstochową. Migracje ze wsi na wieś w bardzo niewielkim stopniu wpływają na zmiany rozkładu przestrzennego ludności, większość z nich dokonuje się na małych odległościach i są związane z powstawaniem (formalnych i nieformalnych) związków małżeńskich. W skali kraju są one niemal ekwiwalentną wymianą ludności między gminami.

Przez większość lat 2006–2009 sytuacja na rynku pracy zarówno krajowym, jak i wiejskim wykazywała szybką i znaczącą poprawę, załamując się pod koniec tego okresu. W odniesieniu do ludności wiejskiej ogólny wskaźnik zatrudnienia zwiększył się średnio z 47,8% w 2006 roku do 50,7% w 2008 roku, stabilizując się na tym poziomie w 2009 roku, a stopa bezrobocia w pierwszym okresie zmniejszyła się z 13,0 do 7,0%, po czym wzrosła do 8,0% (dane BAEL). Analogiczne przejście od korzystnych do niekorzystnych zmian na rynku pracy obserwowano w miastach i w skali całego kraju. Załamanie się korzystnych tendencji na rynku pracy związane było z zapoczątkowanym w końcu 2008 roku kryzysem gospodarczym, który objął wszystkie kraje UE. Porównanie zmian wskaźników zatrudnienia i stopy bezrobocia w tych krajach i w Polsce wykazało, że polski (w tym wiejski) rynek pracy należał jak dotąd do tych, w które kryzys uderzył stosunkowo najłagodniej. Analiza zmian struktur zatrudnienia wykazała m.in., że proces dezagraryzacji tej struktury trwał nieprzerwanie przez wszystkie lata badanego okresu – według danych BAEL, odsetek pracujących w rolnictwie zmniejszył się średnio z 15,7% w 2006 roku do 13,3% w 2009 roku, w tym na wsi z 37,7 do 31,8%. Mimo spadku odsetek pracujących w polskim rolnictwie pozostaje największy spośród wszystkich krajów UE, z wyjątkiem Rumunii (średnio 29,1% w 2009 roku). Absolutna liczba pracujących w polskim rolnictwie stanowiła w 2009 roku około 1/5 wszystkich pracujących w unijnym rolnictwie, tj. prawie tyle samo co Francja, Hiszpania i Niemcy razem wzięte.

Sytuacja ekonomiczna, pozycja społeczna i perspektywy rozwoju ludności wiejskiej, w tym także ludności rolniczej, zależą przede wszystkim od dywersyfikacji miejsc pracy i dochodów mieszkańców wsi. Dotyczy to z jednej strony odpowiedniego przyrostu liczby miejsc pracy, zwłaszcza w działach nierolniczych, dostępnych ludności zamieszkującej wsie i małe miasteczka. Z drugiej strony dotyczy to podejmowania dodatkowej pracy z dala od gospodarstwa rolnego. Z badań BAEL na temat dojazdów do pracy wynika, że w 2009 roku do pracy dojeżdżało około 57% ogółu pracujących mieszkańców wsi, z czego zdecydowana większość (około 87%) dojeżdżała do pracy codziennie, co czwarta osoba dojeżdżała na odległość powyżej 20 km oraz że najczęściej używanym środkiem transportu był samochód osobowy (około 67%), a najrzadziej pociąg (około 2%).

Z badań Instytutu wynika, że wielozawodowość jest względnie trwałą strategią pracy i życia. Zatem nie jest stanem przejściowym na drodze do decyzji albo pozostania w gospodarstwie, albo trwałego odejścia z rolnictwa. Ogólnie mówiąc, mimo iż większość badanych chciałoby zmiany na pracę wyłącznie poza rolnictwem, to jednak zachowanie gospodarstw jest swego rodzaju przymusem życiowym. Jest też duża część „wielozawodowców”, którzy deklarowali, że nawet gdyby otrzymali pracę poza gospo-

darstwem rolnym przynoszącą dochody na poziomie zaspokajającym potrzeby rodziny w stopniu znacznie wyższym niż obecnie, to nie zrezygnowałyby z pracy w rolnictwie. Zatem nadal potwierdza się duży sentyment do posiadanej ziemi oraz jej rola jako zabezpieczenia na przyszłość, jeśli nie dla siebie, to dla dzieci.

Podjęcie pozarolniczego zatrudnienia w mieście powoduje zmiany w pierwotnie ukształtowanym rozmieszczeniu produkcji rolnej w stosunku do centrów gospodarczych i miast. Badania nad wsiami podkrakowskimi pokazują, że historyczne rozmieszczenie produkcji rolnej zaczęło się zmieniać pod wpływem zmieniającej się sytuacji na rynku pracy. Tradycyjnie wokół miast produkowano surowce o większej wartości w przeliczeniu na hektar oraz te wymagające szybkiego transportu. W dalszej odległości od rynków zbytu wytwarzano produkty tańsze i łatwiejsze w transporcie. Z uwagi na występujące tendencje wzrastającego poziomu realnych płac wokół dużych miast, a jednocześnie centrów zbytu produkcji rolnej zaczęły się kształtować duże dysproporcje w zarobkach między rolnikami i pozostałymi użytkownikami tych terenów. Alternatywa pozarolniczego zatrudnienia sprawiała, że zwiększa się liczba osób porzucających gorzej opłacane zatrudnienie w rolnictwie na rzecz zwykle mniej ryzykownego i bardziej opłacalnego zatrudnienia pozarolniczego. Tak więc następuje odwrócenie klasycznych kręgów Thünera wokół miast, gdyż porzucanie ziemi rolniczej (zwłaszcza rozdrobnionej), stąd niełatwej do komercyjnego zagospodarowania, staje się zjawiskiem masowym na obszarach trudnych przyrodniczo, ale także podmiejskich. Dlatego w subregionach gleb słabych, niskoprodukcyjnych, położonych wokół miasta narasta udział ziemi użytkowanej ekstensywnie lub odłogowanej. Natomiast w miarę oddalania się od centrów gospodarczych, w których trudniej jest o zatrudnienie i o dochody pozarolnicze, wobec braku alternatywy uzyskiwania dochodów użytkowanie ziemi pozostaje nadal uzasadnione ekonomicznie lub (i) socjalnie. Stąd otoczenie wielkich miast, a przynajmniej ich część przekształca się w obszary zaniechania produkcji oraz degradacji rolnictwa i wsi rolniczej.

OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO

Zachowania proekologiczne ludzi różnią się nie tylko w podziale miasto – wieś, ale również, w porównaniu z pozostałymi, w ramach samych obszarów wiejskich, na przykład na obszarach chronionych. Zachowania proekologiczne są konsekwencją poziomu świadomości ludzi, jak również warunków, w jakich bytują. Te ostatnie mogą być bezpośrednio, tzn. wynikają z sytuacji życiowej i z terenu zamieszkania, ale także pośrednio – z prawnych, ekonomicznych czy organizacyjnych uwarunkowań zarówno lokalnych, jak i regionalnych, krajowych, a nawet europejskich czy wręcz globalnych. Na przykład nieużytkowanie samochodu na rzecz komunikacji miejskiej na wsi jest prawie niemożliwe, toteż występuje

ono rzadziej niż wśród mieszkańców miast. Z kolei jeśli chodzi o segregację śmieci, to częściej deklarują ją mieszkańcy wsi, a zwłaszcza właściciele ziemi (nawet małych jej powierzchni), bo kompostowanie biologicznych odpadów jest tam normą, a spalanie papieru możliwe i praktykowane, gdy domy mają własne paleniska. W mieście zaś segregacja ta uzależniona jest od rozwiązań systemowych, na które mieszkańcy nie mają bezpośredniego wpływu. Zatem można powiedzieć, że jeśli chodzi o segregację śmieci, to na wsi w większym stopniu zależy ona od świadomości mieszkańców i ich warunków bytowych oraz bliskości lasu, a w mieście – od czynników obiektywnych i systemowych.

Na obszarach chronionych objętych badaniami większość osób jest zdania, że środowisko przyrodnicze trzeba chronić i że codzienne zachowania ludzi mają istotny wpływ na jego stan. Istnienie tej świadomości pozwala oczekiwać, że przełoży się ona na działania bardziej sprzyjające ochronie środowiska naturalnego. Wśród przyczyn, które powstrzymywały respondentów od działań prośrodowiskowych, najczęściej wymieniali oni: brak zainteresowania tym problemem (około 50%), postrzeganie go jako kłopotu i dodatkowy koszt, a także brak wiary w skuteczność takich zachowań. Często też powodem była obawa narażenia się na brak zrozumienia oraz drwiny ze strony sąsiadów i znajomych – w przypadku gmin na terenach chronionych uważało tak 15,6% mieszkańców, a w pozostałych – 8,6% mieszkańców. Oznacza to, że opinia publiczna ma istotny wpływ na kształtowanie się zarówno opinii, jak i zachowań proekologicznych. Jest tu zatem miejsce na bardziej intensywną politykę informacyjną oraz kampanie propagujące zachowania prośrodowiskowe.

W rozwiązywaniu konfliktów na terenach chronionych Natura 2000 najlepsze efekty przynosi jednoczesna współpraca pozioma i pionowa interesariuszy tych obszarów. Wyznaczanie sieci Natura 2000 w większości państw europejskich rodziło wiele konfliktów między lokalnymi samorządami, mieszkańcami, parkami i inwestorami. Aby obszar był dobrze zarządzany, potrzebna jest współpraca różnych organów, podmiotów i interesariuszy, na przykład: dobra współpraca przedsiębiorców z rolnikami, przedsiębiorców z parkiem, zarządców sieci Natura 2000, czyli parków z innymi interesariuszami. W niektórych przypadkach może to wydłużyć proces decyzyjny, lecz w efekcie pozwala uniknąć wielu konfliktów, które niejednokrotnie powodują blokadę decyzji, jeszcze bardziej wydłużając ostateczne ustalenia. W ramach współpracy ważne jest także informowanie, uświadamianie i przedstawianie pozytywnych stron funkcjonowania na obszarach objętych siecią Natura 2000.

W rozwiązywaniu powyższych konfliktów ważne jest również uwzględnianie interesu innych „aktorów” przez interesariuszy podejmujących jakieś działania oraz ogólna dbałość o dany teren. Działania takie powinny obejmować m.in.: innowacyjne technologie na rzecz środowiska, wspólne tworzenie dobrego wizerunku regionu, doradz-

two, synergię między działaniami (np. wzdłuż łańcuchów żywnościowych), łączenie różnych celów (społecznych, środowiskowych i ekonomicznych), na przykład w ramach przedsiębiorstw społecznych.

Ważnym kierunkiem rozwoju obszarów wiejskich o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, w tym obszarów Natura 2000, jest turystyka. Na podstawie badań regionu Zielonych Płuc Polski można jednak stwierdzić, że ten kierunek rozwoju jest jeszcze dalece niewykorzystany, choć stanowi potencjalnie duże źródło dochodu. Trudności z rozwojem turystyki na tych terenach wiążą się m.in. z: niedostatkami inwestycji w szeroko pojętą infrastrukturę turystyczną zarówno na poziomie podmiotów gospodarczych, jak i samorządów lokalnych, nieumiejętnością współpracy między instytucjami i podmiotami zaangażowanymi w rozwój turystyki w regionie oraz podejmowania wspólnych inwestycji (częstsze są stosunki konkurencji niż kooperacji), a także brakiem świadomości jej znaczenia rynkowego i potrzeby posiadania turystycznych produktów markowych.

Silnym bodźcem rozwoju turystyki na terenach Natura 2000 mogłaby być zmiana w organizacji gospodarki turystycznej na poziomie regionu w kierunku tworzenia silnej sieci powiązań. Przydatnym podejściem teoretycznym jest tu koncepcja klastrów (clusters). Sieć powiązań, łącząca poszczególne podmioty ze sfery przedsiębiorczości, nauki i otoczenia instytucjonalnego, w tym władz samorządowych i lokalnych liderów, okazuje się niezwykle przydatna do wzmocnienia siły wewnętrznej regionu. Elementem takiej sieci mogłoby stać się również rolnictwo ekologiczne i przetwórstwo jego produktów. W rozwoju turystyki, szczególnie w początkowym stadium, ważną rolę odgrywa instytucjonalne wsparcie tego procesu. Zainicjowanie tworzenia klastra (jednego lub kilku) gospodarki turystycznej gmin objętych siecią Natura 2000 pozwoliłoby rozwiązać takie problemy regionu, jak: brak instytucji lokalnie koordynujących rozwój turystyki, niedostatecznie rozwinięty system informacji i promocji oraz utrudniony przepływ informacji.

SPOŁECZNE ASPEKTY ROZWOJU WSI

Spośród różnych sposobów definiowania wsi na uwagę zasługuje podejście społeczno-polityczne. W sytuacji zmiany społecznej wieś przedstawiana jest przez środowiska pozawiejskie jako miejsce charakteryzujące się silnymi więzami społecznymi, bezpieczne i tradycyjne. Nieco inaczej postrzegają ją środowiska wiejskie, które widzą wieś nie tylko przez pryzmat rolnictwa. Występuje też postrzeganie wsi jako efektu procesu delokalizacji, a więc jest ona odpowiedzią na globalne procesy delokalizacyjne. Ogólnie w literaturze tematu wymienia się cztery podejścia do definiowania wsi: deskryptywne, społeczno-kulturowe, wieś jako miejsce (locality) oraz wieś jako społeczna reprezentacja.

Istotne, a niedostatecznie uwzględniane zagadnienia i problemy ważne dla rozwoju wsi mają odniesienie w społecznym wytwarzaniu przestrzeni. Zjawiska redukcji semantycznej kategorii przestrzeni wsi, jako miejsca pracy i życia rodzin rolniczych, i zastępowania jej nową terminologią (rural areas), mają swoje nie do końca rozpoznane konsekwencje. Wyniki wskazują na tendencje eksterytorializacji działań gospodarczych, co ma doniosłe znaczenie dla relacji między przestrzenią produkcji a przestrzenią konsumpcji. Tendencje globalizacyjne prowadzą do dekonstrukcji relacji izomorfizmu między miejscem w przestrzeni (ludźmi w niej zakorzenionymi) a kulturą.

Wskaźniki działalności w organizacjach obywatelskich oraz wyraźny wzrost poziomu zaufania społecznego sygnalizują, że wiejski kapitał wspólnotowy stopniowo przekształca się w kapitał pomostowy. Można powiedzieć, że kapitał ten co najmniej współwystępuje z kapitałem pomostowym (rozumianym jak w typologii R. Putnama) i łączy środowiska wiejskie z miejskimi. Programy UE (w tym LEADER) sprzyjają procesowi budowania więzi sieciowych i sieciowych struktur organizacyjnych. To zaprzeczałoby stereotypowi biernej i niezorganizowanej wsi.

Wiele nadziei związanych z rozwojem kapitału społecznego na polskiej wsi pokładanych jest w programie LEADER, jednak wciąż jeszcze trudno ocenić, w jakim stopniu spełnia on tę rolę. Badania Instytutu nad programem LEADER pokazują, że mimo jego oddolnego podejścia, nastawionego właśnie na wzrost kapitału społecznego, nie zawsze w praktyce do niego dochodzi. Na przykład ewaluacja doświadczeń lokalnych grup działania (LGD) prowadzi do wniosku, iż nie tyle tworzą one nowe sieci współpracy, ile raczej wykorzystują już te zastane, a ich aktywność polega przede wszystkim na skutecznym zagospodarowaniu dostępnych środków. LGD okazują się zatem dogodną formą wykorzystywania doraźnych możliwości, ale nie mają potencjału tworzenia kapitału społecznego, raczej wykorzystują efektywnie te rodzaje kapitału, jaki jest już dostępny w środowiskach wiejskich. Z kolei analiza partnerskości w ramach LGD wskazuje na zbyt rozbudowaną rolę samorządu, nie zawsze bezkonfliktowo działające partnerstwa oraz niebezpieczeństwo tworzenia LGD wyłącznie jako potencjalnych beneficjentów unijnych środków.

Z badań wynika, że działalność LGD jest uzależniona od ogólnej dynamiki danego terytorium: demograficznej, ekonomicznej i społecznej. Lokalne grupy działania, zwłaszcza po ostatnich zmianach spowodowanych zmianą statusu programu LEADER, są strukturami trójczłonowymi, składającymi się z zarządu, rady i biura programu. Jeśli zarząd stracił na znaczeniu, to zyskała rada i biuro, którego wpływ na realizację projektów wydaje się duży. Zarządy są strukturami dość silnie zintegrowanymi, rady – silnie zmunicipalizowane (uczestniczą w nich wójtowie) i inni

pracownicy gmin, choć pod różnymi szyldami. Inni to dość przypadkowe osoby, dobrane w taki sposób, aby spełnić trójsektorowe i inne wymagania dotyczące partnerstw. Ich struktura jest zatem bardziej wirtualna niż rzeczywista. O przypadkowości składu świadczy analiza kapitału społecznego badanych, co w całej rozciągłości potwierdza wyniki wcześniejszych badań.

MŁODZIEŻ ORAZ EDUKACJA WIEJSKA

Badania Instytutu pozwalają dostrzec rosnący pozytywny i ambiwalentny stosunek do zmian systemowych wśród młodych dorosłych oraz rosnący ambiwalentny i negatywny stosunek wśród nastoletniej młodzieży. Można to wytłumaczyć odmiennością faz życia i innym odbiorem społecznego świata (innym, gdy sądy weryfikuje życie, i innym, gdy punktem odniesienia ocen są młodzieńcze wyobrażenia) oraz odmiennymi problemami (i innymi lękami) dorastającej oraz dorosłej młodzieży. Równie dobrze jednak różnice te można wytłumaczyć odmiennymi socjalizacyjnymi – nastolatki mają większe życiowe wymagania i są bardziej niecierpliwie, z ich perspektywy zmiany nie są gwarantem realizacji własnych aspiracji życiowych. Trudniej im również emocjonalnie odnaleźć się w tych zmianach – ich częściej niż trzydziestolatków dopada poczucie nieadekwatności.

Zjawisko tworzenia małych niepublicznych szkół wiejskich pojawiło się w Polsce wraz z reformą administracyjną i edukacyjną z 1998 roku. Przekazanie samorządom lokalnym odpowiedzialności za prowadzenie i utrzymanie większości wszystkich szkół podstawowych, gimnazjów i zdecydowanej większości szkół ponadgimnazjalnych dało niejako możliwość prowadzenia lokalnej polityki edukacyjnej. Jednak pozytywne z gruntu założenie upodmiotowienia społeczności lokalnych i zwiększenia ich wpływu na życie społeczne i gospodarcze bardzo szybko ujawniło swoje negatywne oblicze. Kluczowe decyzje samorządów różnych szczebli, jako organów prowadzących szkoły, sprowadza się głównie do podejmowania decyzji o poziomie możliwego dofinansowania z lokalnych budżetów poszczególnych pozycji kosztów szkół. Przez ostatnie kilkanaście lat mamy więc do czynienia z negatywnym wizerunkiem szkół jako instytucji, które ze względu na konieczność wspierania inwestycji, dojazdów dzieci, zakupów wyposażenia przejmują niejako środki, które powinny trafić na bardziej potrzebne inwestycje związane z remontami dróg czy budową kanalizacji. Zamykanie mniejszych szkół, szczególnie na wsiach, oraz zmiana profilu lub likwidacja bardziej kosztownych placówek oświatowych, takich jak niektóre szkoły techniczne albo rolnicze, to tylko niektóre konsekwencje reformy oświatowej. Kierujące się lokalnym budżetem, jako podstawowym elementem, z którego są rozliczane, władze kolejnych gmin i powiatów zamykały poszczególne szkoły wiejskie, łączyły inne, likwidowały kierunki.

Szkoły rolnicze w Polsce (zarówno technika, jak i zasadnicze szkoły zawodowe) od zawsze zajmowały szczególną pozycję wśród szkół zawodowych drugiego szczebla systemu kształcenia. Będąc miejscem nauki młodzieży, w której przypadku można mówić o kumulacji niekorzystnych czynników społeczno-edukacyjnych (wyznaczonych przez miejsce zamieszkania, kapitał kulturowy rodzin pochodzenia i umiejętności szkolne), stały się instrumentem reprodukcji społecznej marginalizowanej kategorii społecznej (w sferze kulturowej, materialnej i edukacyjnej), jaką byli rolnicy. Mimo zmian, jakie zaszły w Polsce po 1989 roku, przez długi czas zadania i funkcje pełnione przez szkoły rolnicze nie uległy znaczącym przeobrażeniom. Dopiero integracja Polski z Unią Europejską znacząco przyczyniła się do zmiany kontekstu funkcjonowania szkół rolniczych w Polsce.

Wyniki badań wskazują, że uczniowie w technikach rolniczych nie różnią się pod względem charakterystyk społecznych rodzin czy pochodzenia od uczniów kształcących się w innych technikach zawodowych. Mimo wyraźnie „wiejskiego” charakteru (biorąc pod uwagę miejsce pochodzenia) do szkół tych uczęszczają uczniowie, wywodzący się z rodzin o podobnym, jak w przypadku ich rówieśników uczących się w technikach kształcących w zawodach nierolniczych, statusie społecznym rodziny pochodzenia. Również osiągnięcia na egzaminach gimnazjalnych uczniów techników rolniczych są podobne do wyników osiąganych na egzaminach przez uczniów techników nierolniczych. Zatem mając na uwadze charakterystyki społeczne i edukacyjne porównywanych techników (rolnicze vs nierolnicze), trudno wskazać na jakąkolwiek specyfikę szkół rolniczych. Ta bowiem ujawnia się dopiero w sferze aspiracji edukacyjnych, a przede wszystkim planów zawodowych młodzieży.

Mimo bardzo zbliżonych do szkół nierolniczych charakterystyk społecznych i edukacyjnych technika rolnicze zachowały swoją odrębność w dwóch sferach – aspiracji edukacyjnych uczniów (nieznacznie niższych niż w szkołach nierolniczych) oraz, w szczególności, w ich planach zawodowych. Zawód rolnika okazuje się nie cieszyć dużą popularnością nie tylko wśród uczniów szkół nierolniczych, ale również rolniczych. Być może szkoły rolnicze, w znacznie większym stopniu niż kształcące w zawodach nierolniczych, traktowane są przez młodzież wyłącznie jako środek do zdobycia wykształcenia średniego. Biorąc pod uwagę daleko idące podobieństwo charakterystyk społecznych i edukacyjnych uczniów szkół rolniczych i nierolniczych oraz w pewnym stopniu ich aspiracji edukacyjnych, trudno wskazać na specyfikę funkcji pełnionych przez ten segment kształcenia zawodowego. Wydaje się, że zmiany, jakie zaszły w samych szkołach rolniczych, a przede wszystkim w ich otoczeniu sprawiły, że placówki te „wtopiły się” w średnie szkolnictwo zawodowe, a pełnione przez nie funkcje są zbliżone do funkcji pełnionych przez inne szkoły tego samego typu.

Młodzież, zwłaszcza wiejska, nie chce studiować na kierunkach, które dałyby jej kompetencje związane ze środowiskiem pochodzenia. Wydaje się, że pierwotna w planowaniu własnej biografii jest w ich przypadku niechęć do powrotu na wieś (w tym do zawodu rolnika). Proces ten najpewniej związany jest głównie z brakiem atrakcyjnych ofert dla dobrze wykształconych i ambitnych młodych osób gotowych podjąć pracę na wsi. Badania wskazują, że wyraźnie zmalały w tym okresie aspiracje do najwyższych pozycji zawodowych (menedżera i specjalisty) – łącznie o 10,2 punktów procentowych. W proces ten wpisuje się również zawód, profesja rolnika, która nie dość, że stanowi najmniej pożądaną przez młodzież profesję zawodową, to, jak wskazują wyniki, cieszy się wciąż malejącą popularnością.

W latach 2000–2005 zmniejszył się wśród młodych rolników odsetek osób ze szkolnym wykształceniem rolniczym. Odnotowano natomiast wzrost poziomu ich wykształcenia ogólnego, co mogło być związane z chęcią lepszego dostosowania się do sytuacji panującej na rynku pracy. Fakt ten nie miał jednak przełożenia na zmianę orientacji zawodowych młodych rolników. Były one na ogół jednoznaczne. Większość z młodych rolników pracowała stale w gospodarstwie w pełnym wymiarze (48%) oraz w niepełnym wymiarze czasu (37%). Tylko 25% z nich podejmowało stałą pracę poza gospodarstwem. Działo się tak głównie w regionach bardziej zurbanizowanych, gdzie występowały gospodarstwa mniejsze obszarowo.

WYBRANE REKOMENDACJE DLA POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Badania IRWiR PAN zaowocowały wieloma postulatami dla polityki rozwoju obszarów wiejskich, z czego niektóre przytoczono poniżej:

1. W celu kompleksowego rozwiązywania problemów obszarów wiejskich politykę rolną należy ściślej zintegrować z polityką regionalną. Zasada dobrego zarządzania (good governance) wymaga ustanowienia silnego ośrodka w strukturze władzy państwowej w Polsce, posiadającego odpowiednie środki i kompetencje, który zająłby się przygotowaniem dokumentów strategicznych, koordynowaniem wdrażania, monitorowaniem postępów oraz korygowaniem długookresowych, zintegrowanych strategii, służących rozwojowi kraju.

2. Jeśli priorytetem rozwoju obszarów wiejskich ma być tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na wsi, to relatywnie więcej środków należy przeznaczać na działania z osi 3. i wybrane działania z osi 1. (zwłaszcza te o charakterze inwestycyjnym). Powstawaniu pozarolniczego zatrudnienia na wsi wybrane działania służą bezpośrednio (np. różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw), a inne pośrednio (np. zwiększanie wartości dodanej, modernizacja gospodarstw rolnych).

3. Dla pełniejszego szacunku kosztów transakcyjnych pozyskiwania środków wspólnotowych na wsparcie rozwoju polskiej wsi i rolnictwa należałoby prowadzić ewidencję kosztów w rozdziale na te związane z pozyskiwaniem środków unijnych oraz te związane z innymi działaniami oraz rozszerzyć monitoring kosztów o wszystkie instytucje związane z zarządzaniem i wdrażaniem pomocy dla wsi – nie tylko MRiRW oraz ARiMR i nie tylko na szczeblu centralnym, ale również regionalnym i lokalnym. Do pełnej oceny kosztów powinno się włączyć również szacunek wydatków samych beneficjentów, którzy ponoszą je w związku z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem pomocy unijnej. Oczywiście analogiczne podejście, tj. rachunku ciągłego, potrzebne jest do obliczania korzyści z pozyskiwanej pomocy unijnej. Dopiero tak oszacowane koszty i korzyści zestawione razem dałyby pełny obraz efektywności pomocy unijnej dla polskiej wsi i rolnictwa.

4. Skutecznym sposobem wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest pomoc małym miastom. Szczególnie skuteczne jest to w przypadku peryferyjnych obszarów wiejskich, które są znacząco oddalone od dużych ośrodków miejskich i nie mogą liczyć na szybką dyfuzję ze strony rozwijających się metropolii.

5. Jednym ze skutecznych sposobów na podwyższanie dochodów ludności wiejskiej jest ułatwianie dywersyfikowania źródeł ich dochodów oraz wspieranie wielozawodowości w rodzinach wiejskich. Zatem polityka państwa powinna z jednej strony oddziaływać na czynniki „wypychające”, tj. ułatwianie dojazdów do pracy (infrastruktura drogowa), umożliwianie przekwalifikowań zawodowych, stwarzanie możliwości pracy na odległość (przez Internet, telefon itp.), a z drugiej strony powinna oddziaływać „przyciągająco”, tj. stwarzać dogodne warunki dla rozwoju przedsiębiorczości na wsi, a w tym szerokiej palety usług.

6. Zasoby środowiska naturalnego należy wykorzystywać w sposób zrównoważony, czyli łączący interes rozwoju społecznego, ekonomicznego i środowiskowego. Wszelkie konflikty, które stoją na przeszkodzie takiemu rozwojowi, mają największe szanse na rozwiązanie, kiedy zaangażowani są w nie wszyscy interesariusze danego obszaru czy programu, a państwo sprawuje rolę pośrednika/negocjatora między stronami.

7. Państwo ma dużą rolę do odegrania w zakresie wspierania postaw proekologicznych, promując je w mediach, wpisując w programy nauczania, uwzględniając w prawodawstwie. Duże znaczenie mają tu też rozwiązania logistyczne proponowane przez państwo, które powinny zachęcać i sprzyjać postawom proekologicznym mieszkańców wsi i miast.

8. Wstąpienie Polski do UE istotnie poprawiło nastroje na wsi. Największy wzrost poparcia dla obecności w Unii jest widoczny wśród rolników, gdyż w tej grupie społeczno-zawodowej sceptycyzm i pesymizm były przed akcesją największe. Warto jednak podkreślić, że spadek koniunktury w rolnictwie związany z kryzysem 2009 roku wywołał niewielkie, choć widoczne pogorszenie nastrojów w tej grupie. Oznacza to, że rolnicy nadal są grupą społeczno-zawodową szczególnie wrażliwą na ekonomiczne konsekwencje

naszej obecności w Unii mimo wzrostu akceptacji dla przynależenia do niej.

9. Wiele nadziei na rozwój kapitału społecznego wsi związanych jest z programami unijnymi, zwłaszcza oddolnymi typu LEADER. Państwo odgrywa tu dużą rolę w ustanawianiu prawodawstwa i procedur wdrażania tych programów. Jeśli krajowe wytyczne są za sztywne i programy są przeregulowane, a tak często mówi się o LEADER-ze w PROW 2007–2013, to działania te znacząco mogą ograniczać oddolne inicjatywy oraz zniechęcać mieszkańców wsi do wspólnego działania w ramach tych programów.

10. Integracja z Unią Europejską znacząco przyczyniła się do zmiany kontekstu funkcjonowania szkół rolniczych w Polsce. Wydaje się, że zmiany, jakie zaszły zarówno w samych szkołach rolniczych, jak i w ich otoczeniu, sprawiły, że placówki te „wtopiły się” w średnie szkolnictwo zawodowe, a pełnione przez nie funkcje są zbliżone do funkcji pełnionych przez inne szkoły tego samego typu. Zatem działania polityki powinny iść w tym kierunku, aby szkoły rolnicze jednak zdecydowanie zmieniły swój charakter i zaczęły kształcić przyszłych menedżerów rolnych i farmerów, czyli młode pokolenie, które będzie decydowało o kierunkach gospodarowania na wsi.