

rozprawy i studia

JERZY WILKIN¹

WIELOFUNKCYJNOŚĆ WSI I ROLNICTWA A ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY²

Abstrakt. Artykuł dotyczy współzależności między wielofunkcyjnością rolnictwa i wsi a rozwojem zrównoważonym. Koncepcja rozwoju zrównoważonego stała się paradygmatem współczesnych teorii rozwoju. Nie można zrealizować tej pożądaney z wielu względów koncepcji, jeśli nie wdroży się zasad rolnictwa wielofunkcyjnego, ukierunkowanego na realizację zarówno celów komercyjnych (konkurencyjności rolnictwa), jak i celów związanych z funkcjami rolnictwa jako dostarczyciela dóbr publicznych i dóbr merytorycznych. Przemiany strukturalne zachodzące w polskim rolnictwie nie sprzyjają w należyтым zakresie poprawie produktywności rolnictwa i realizacji założeń rolnictwa wielofunkcyjnego. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest wadliwa polityka rolna, utrwalająca niekorzystne struktury i zachowania gospodarstw rolnych. W związku z jubileuszem 40-lecia Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN przedstawiono najważniejsze dziedziny badań Instytutu i jego wkład w rozwiązywanie najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych polskiej wsi i rolnictwa.

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, wielofunkcyjność rolnictwa, rozwój obszarów wiejskich, polityka rolna

KONTEKST I ZNACZENIE TEMATU

Osoby, które w ostatnich dziesięciu latach śledzą literaturę naukową dotyczącą wsi i rolnictwa, z łatwością zauważą, że pojęcia: rozwój zrównoważony, wielofunkcyjność rolnictwa czy wielofunkcyjny rozwój wsi, stały się pojęciami modnymi i tematami chętnie podejmowanymi przez badaczy i publicystów. Podążanie za modą jest dla naukowca dość niebezpieczne, bowiem moda kieruje

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: wilkin@wne.edu.pl).

² Opracowanie to powstało w związku z jubileuszem 40-lecia Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Główne tezy artykułu były prezentowane na uroczystej konferencji tego Instytutu w dniu 15 listopada 2011 roku.

się zupełnie innymi motywami i uwarunkowaniami niż rozwój nauki. Może prowadzić też na naukowe manowce. W tym jednak przypadku wybór zakresu tematycznego nie wynika z dążenia za modą czy popularnością problematyki, lecz z głębokiego przekonania, że są to zagadnienia ważne i płodne poznawczo. Mają też liczne implikacje praktyczne, niekiedy o dużym znaczeniu.

Na początku więc kilka uwag dotyczących koncepcji rozwoju zrównoważonego. Koncepcja ta zrobiła w minionych dwudziestu latach dużą karierę zarówno w literaturze naukowej, jak i w dokumentach politycznych oraz programowych. Wydaje się, że jest to kariera zasłużona. Była ona reakcją na wąski ekonomizm w rozważaniach dotyczących wzrostu i rozwoju gospodarczego, który zdominował nie tylko teorię ekonomii, ale też politykę państw w odniesieniu do tych zjawisk na kilka dziesięcioleci³. Potrzeba nowego spojrzenia na mechanizmy i skutki rozwoju gospodarczego była inspirowana z wielu stron: środowiska badaczy procesów społecznych, ekologów, organizacji pozarządowych, niektórych partii politycznych i wielu innych. Koncepcja rozwoju zrównoważonego jest dość przejrzysta, prosta i nie budzi istotniejszych wątpliwości, mogła więc dość szybko stać się hasłem nie tylko naukowców i polityków, ale też ruchów społecznych⁴. Z jednej strony koncepcja ta stwarza dobre ramy analityczne do badań nad funkcjami rolnictwa i obszarów wiejskich, z drugiej zaś wielofunkcyjność rolnictwa i odpowiednie zróżnicowanie funkcji realizowanych na obszarach wiejskich jest bardzo ważnym warunkiem wdrożenia koncepcji rozwoju zrównoważonego. Między tymi zjawiskami zachodzi więc silna współzależność.

Zainteresowanie badaczy i polityków wielofunkcyjnością rolnictwa, obserwowane w ostatnich kilkunastu latach, ma wiele przyczyn. Najważniejsze z nich można zawrzeć w odpowiedziach na następujące pytania:

1. Jakie są efekty działania rolnictwa w sferze ekonomiczno-produkcyjnej, przyrodniczej, społecznej i kulturowej w szybko zmieniającym się świecie? Jest to pytanie o charakterze poznawczym, a odpowiedź na nie ma też wiele skutków praktycznych, w tym politycznych.

2. Czy i dlaczego rolnictwo należy wspierać ze środków publicznych i utrzymywać związane z nim instrumenty protekcjonizmu handlowego? Jest to fundament społeczno-politycznej legitymizacji wydatków publicznych na rolnictwo i polityki handlowej.

³ Ekonomisci na ogół chętniej zajmowali się zjawiskami wzrostu gospodarczego niż rozwoju gospodarczego. W podręcznikach standardowej ekonomii dominuje teoria wzrostu, a nie teoria rozwoju. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest to, że proces wzrostu gospodarczego i czynniki tego wzrostu mogą być kwantyfikowane i podlegać modelowaniu matematycznemu. W ekonomii od dawna narastała krytyka zafascynowania ekonomistów wzrostem gospodarczym i coraz powszechniej podkreślano ułomności teorii wzrostu, zwłaszcza w odniesieniu do szeroko ujmowanej teorii rozwoju społeczno-ekonomicznego. Klasyczną rozprawą na ten temat jest książka Edwarda Mishana: *Spór o wzrost gospodarczy* [Mishan 1986].

⁴ Pojęcie rozwoju zrównoważonego znajduje się obecnie na czołowych miejscach programów rozwoju proponowanych zarówno przez instytucje międzynarodowe (ONZ, Bank Światowy), ugrupowania międzynarodowe (Unia Europejska), jak i poszczególne kraje. W Polsce koncepcja ta jest wpisana do obecnie obowiązującej Konstytucji RP przyjętej w 1997 roku.

3. W jaki sposób powiązać instrumenty i fundusze krajowej oraz unijnej polityki wobec rolnictwa z realizacją jego pożądaných funkcji? Rolnictwo i obszary wiejskie są obiektem oddziaływania wielu polityk, nie zawsze dobrze ze sobą zsynchronizowanych.

Z kolei zainteresowanie wielofunkcyjnością obszarów wiejskich czy wielofunkcyjnym rozwojem wsi ma następujące przyczyny. Po pierwsze zmniejsza się ekonomiczne znaczenie rolnictwa jako miejsca zatrudnienia i uzyskiwania dochodów na obszarach wiejskich. Aby wieś pozostała żywotnym ekonomicznie i społecznie organizmem, muszą na niej rozwijać się też inne dziedziny aktywności ekonomicznej, dające miejsca pracy i dochodów. Rośnie więc znaczenie pozarolniczych funkcji wsi. Po drugie na obszarach wiejskich, zajmujących ponad 90% terytorium kraju, znajduje się większość jego zasobów przyrody, duża część zasobów ludzkich, zasobów produkcyjno-materialnych, obiektów kultury i wiele innych cennych zasobów danego kraju. Ich wykorzystanie nie jest tylko problemem wsi i ludzi tam mieszkających – jest to problem całego społeczeństwa jako największej grupy interesariuszy rozwoju wsi. Po trzecie zaś zmieniające się funkcje wsi i obszarów wiejskich wymagają nowego sposobu wspierania ich rozwoju (dotychczas zdeterminowanego przez politykę rolną, traktowaną jako politykę sektorową), który bazuje na zintegrowaniu różnych polityk, rozszerzeniu ich celów i ukierunkowaniu terytorialnemu.

Jest jeszcze dodatkowy powód przyjrzenia się współzależnościom między koncepcją wzrostu zrównoważonego, wielofunkcyjnością rolnictwa i wielofunkcyjnością wsi⁵. Obchodzony w 2011 roku jubileusz 40-lecia Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (IRWiR) jest właściwą okazją, aby przypomnieć zasługi tego Instytutu w dziedzinie badań naukowych w zakresie wielofunkcyjności wsi i rolnictwa. Jest to obecnie jedyna w Polsce placówka naukowa, której przedmiotem badań jest wieś analizowana w różnych sferach funkcjonowania i z punktu widzenia różnych perspektyw badawczych. Większość instytutów w strukturze PAN, i nie tylko, ma charakter „dyscyplinowy” (fizyka, chemia, medycyna, ekonomia, prawo, historia itp.), a do wyjątków należą placówki o charakterze interdyscyplinarnym. Misją IRWiR PAN, od początku jego istnienia, jest dążenie do zbadania, zrozumienia i opisanie wsi jako złożonego organizmu społeczno-kulturowego i ekonomicznego, funkcjonującego w ścisłym związku z otoczeniem przyrodniczym. Aby zrozumieć wieś, potrzebne jest „szkiełko i oko” zarówno ekonomisty, socjologa, demografa, etnologa czy politologa, jak i wielu innych specjalistów. IRWiR miał szczęście mieć w swoim składzie badaczy z większości tych dziedzin. Trzon kadry Instytutu stanowili jednak zazwyczaj ekonomiści i socjologowie.

Interdyscyplinarność nie zawsze była w modzie. Były takie lata, kiedy proponowano przesunięcie IRWiR-u z Wydziału I PAN Nauk Społecznych i Humanistycznych do Wydziału V Nauk Rolniczych, co niewątpliwie miałyby skutki dla

⁵ W opracowaniu tym użyto zamiennie terminów „wieś” i „obszary wiejskie”, chociaż można zauważyć znaczne różnice znaczeniowe obu tych terminów.

zakresu badań prowadzonych w Instytucie. Na szczęście „wiejska” orientacja Instytutu została zachowana, dzięki czemu IRWiR PAN pozostał unikatową i bardzo potrzebną interdyscyplinarną placówką naukową.

WSPÓŁCZESNE FORMY WIELOFUNKCYJNOŚCI WSI I ROLNICTWA ORAZ ICH ZNACZENIE

Tradycyjna wieś i rolnictwo były wielofunkcyjne. Przez stulecia wieś pozostawała w wysokim stopniu samowystarczalna, zarówno jeśli chodzi o artykuły żywnościowe i inne dobra konsumpcyjne (odzież, artykuły gospodarstwa domowego), jak i dobra i usługi stanowiące działalność produkcyjną. Ten rodzaj wielofunkcyjności można nazwać tradycyjną i wymuszoną. Wynikała ona z bardzo ograniczonych więzi z rynkiem, niskiej produktywności rolnictwa i bardzo ograniczonej siły nabywczej rolników (chłopów).

Wielofunkcyjność współczesnego rolnictwa ma zupełnie inny charakter niż wielofunkcyjność tradycyjna. Ta współczesna nakierowana jest na zewnątrz gospodarstwa i służy zaspokajaniu wielu ważnych potrzeb społecznych: środowiskowych, kulturowych, gospodarczych i społecznych. Społeczeństwo oczekuje spełniania tych funkcji przez rolnictwo i jest skłonne za nie płacić. Wielkość tej zapłaty ilustruje w przybliżeniu wskaźnik PSE (Producer Support Estimate) skonstruowany przed wielu laty i obliczany corocznie przez OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). Wskaźnik ten pokazuje, jaka jest wielkość transferów od konsumentów i podatników, będących wynikiem polityki ochrony i wspierania rolnictwa. Ten nowy rodzaj wielofunkcyjności można nazwać wielofunkcyjnością zakontraktowaną, bowiem jest ona wspierana wieloma instrumentami polityki rolnej, a otrzymywanie wsparcia publicznego jest uwarunkowane spełnieniem wielu warunków ze strony rolnika, będącego stroną kontraktu.

Siły dominujące w gospodarce rynkowej (zwłaszcza presja rynku i konkurencyjności) skłaniają producentów rolnych do specjalizacji i intensyfikacji produkcji w celu obniżenia kosztów jednostkowych i osiągnięcia pożądanego poziomu dochodów. Rynek i konkurencja nie sprzyjają wielofunkcyjności i realizacji zasad rozwoju zrównoważonego. Wielofunkcyjne rolnictwo i rozwój zrównoważony mogą być osiągnięte jedynie przez odpowiednie połączenie polityki publicznej (krajowej i unijnej) z regulowanymi mechanizmami rynkowymi. Chyba we wszystkich krajach, zwłaszcza wysoko rozwiniętych, uznaje się, że konkurencyjność nie może być najważniejszym kryterium oceny rolnictwa. Rolnictwo niewątpliwie musi poprawiać swoją konkurencyjność, bowiem funkcjonuje w otoczeniu rynkowym, ale przy jego ocenie brane są też pod uwagę inne kryteria. Efekty i kondycja rolnictwa oceniane są jednak nie tylko przez rynek, ale też przez opinię publiczną, ekspertów i polityków. W rezultacie dochody rolników są łącznym efektem wynagrodzenia przez rynek i wynagrodzenia przez społeczeństwo. To ostatnie jest efektem wyboru publicznego (politycznego) i polityki rolnej.

W centrum dyskusji o wielofunkcyjności rolnictwa, prowadzonych w ostatnich kilkunastu latach, znalazła się kwestia dóbr publicznych dostarczanych

przez rolnictwo. Niektóre z tych dóbr nie mają charakteru czystych dóbr publicznych, lecz dóbr mieszanych, określanych czasami terminem dóbr merytorycznych⁶. Funkcje produkcyjno-rynkowe współczesnego rolnictwa są oczywiste i znane; mniej znane są te inne – pozakomercyjne funkcje, mające duże znaczenie dla społeczeństwa. Można powiedzieć, że zarówno naukowcy, jak i społeczeństwo odkrywają mniej dotychczas znane i doceniane wartości związane z działalnością rolniczą. Mimo dużego postępu w ekonomii w wycenianiu dóbr i usług środowiskowych związanych z rolnictwem nadal jesteśmy dalecy od otrzymania pełnego obrazu efektów rolnictwa i ich wartości dla społeczeństwa. W ostatnim okresie na zlecenie Komisji Europejskiej powstało wiele ekspertyz i innych opracowań dotyczących wielofunkcyjności. Największe zainteresowanie i dyskusję wywołały zwłaszcza dwa raporty: *Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union* [Cooper et al. 2009] i *RISE Task Force on Public Goods from Private Land* [Buckwell, ed. 2009].

Sposoby wiązania instrumentów i finansowych transferów w ramach polityki rolnej z wkładem rolnictwa w dostarczanie dóbr publicznych i dóbr mieszanych nie są, jak dotychczas, odpowiednio przejrzyste i skuteczne. W niektórych przypadkach rezultat tych działań jest wątpliwy. Niemniej jednak kierunek ewolucji polityki UE wynikający z dążenia do realizacji potrzeb wielofunkcyjnego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w powiązaniu z wdrażaniem zasad rozwoju zrównoważonego jest słuszny oraz wspierany zarówno przez większość ekspertów, jak i społeczeństwo.

WIELOFUNKCYJNE ROLNICTWO W REALIZACJI KONCEPCJI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO

Można powiedzieć, że zasady rozwoju zrównoważonego stały się już paradygmatem teorii rozwoju, a więc jednym z paradygmatów nauki, a w tym przypadku nauk społecznych (nie tylko ekonomii). Jest to paradygmat mający silne podłoże normatywne, bowiem odwołuje się do wielu wartości społecznych, ale wspierany jest też osiągnięciami badań empirycznych, a więc ma też wiele cech podejścia pozytywnego. Pojęcie rozwoju zrównoważonego ma wiele definicji i literatura na ten temat jest bardzo bogata. W kontekście naszych rozważań ważne jest pamiętanie o stosowanym w ekonomii rozróżnieniu między wzrostem i rozwojem gospodarczym. Ekonomisci, jak wiadomo, chętniej zajmują się wzrostem gospodarczym, pojęciem znacznie węższym niż rozwój gospodarczy i łatwiej kwantyfikowalnym. Zjawisko zrównoważenia, które jest sednem koncepcji rozwoju zrównoważonego, nie jest na ogół odnoszone do pojęcia wzrostu gospodarczego, ale właśnie do pojęcia szeroko rozumianego rozwoju. Wiadomo, że może być wzrost bez rozwoju, mało tego – może być wzrost gospodarczy, który pogarsza niektóre ważne wskaźniki rozwoju (zwłaszcza demograficzne i ekologiczne). Z takimi przypadkami mieliśmy do czynienia w gospodarce socjalistycznej, ale zdarzają się one także w gospodarce kapitalistycznej.

⁶ Klasyfikacja dóbr dostarczanych przez rolnictwo znajduje się m.in. w pracy Wilkina [2011].

Niezależnie jednak od tak wielkiej różnorodności definicji pojęcia rozwoju zrównoważonego i podejść teoretycznych do tego zjawiska, wyodrębnić można pewien zespół zasad, które stanowią trzon owej koncepcji rozwoju. Pierwszą zasadą dotyczy konieczności uwzględniania różnych sfer rozwoju i przezwyciężenia wąskoekonomicznej, tradycyjnej perspektywy postępu, utożsamianego z dostępnością coraz większej ilości dóbr i usług. W teorii rozwoju zrównoważonego przyjmuje się koncepcję człowieka wielowymiarowego, oczekującego od rozwoju poprawy wskaźników ekonomicznych (dotyczących zaspokojenia potrzeb materialnych), społecznych (związanych z jego sytuacją społeczną, w tym zróżnicowania społecznego) oraz utrzymania w dobrej kondycji środowiska przyrodniczego, postrzeganego nie tylko jako źródło zasobów produkcyjnych, ale także jako zasób szczególnej wartości niekomercyjnej. Drugą zasadą rozwoju zrównoważonego dotyczy przyszłości i solidarności międzypokoleniowej. Tradycyjne podejście do wzrostu gospodarczego, dominujące w ekonomii przez dziesięciolecia, polegało na maksymalizowaniu tempa wzrostu tu i teraz. W tym podejściu przyszłość była uwzględniana w niewielkim zakresie; może z jednym wyjątkiem – przekonania o konieczności dokonywania bieżącej akumulacji środków produkcji, aby w przyszłości mieć wyższy poziom PKB. Nie zaprzętało sobie zbyt wiele głowy tym, jakie skutki społeczne pociąga za sobą wzrost gospodarczy, jakie wartości i potrzeby podlegają w tym procesie redukcji i jak ten wzrost oddziałuje na stan środowiska naturalnego, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

Kwestie środowiskowe, jako ważny składnik koncepcji rozwoju zrównoważonego, stały się niejako symbolem tej koncepcji. Pamiętać jednak należy, iż jest to koncepcja bardzo złożona i wielowarstwowa, uwzględniająca wiele wymiarów życia społecznego, gospodarczego i przyrodniczego. Złożoność tę ilustruje stale poszerzany zestaw wskaźników (są to co najmniej dziesiątki wskaźników) rozwoju zrównoważonego. Dobrą ilustracją tego zjawiska jest nowa publikacja GUS: *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski* [GUS 2011a], zawierająca 76 wskaźników. Wszechstronny przegląd koncepcji rozwoju zrównoważonego w kontekście problematyki wiejskiej prezentują m.in. M. Stanny i A. Czarnecki [Stanny i Czarnecki 2011].

WIELOFUNKCYJNA WIEŚ

Wieś jest specyficznym miejscem zamieszkania, działalności gospodarczej i życia społecznego. Jest to też miejsce, gdzie znajdują się bardzo ważne zasoby przyrodnicze, ludzkie, kulturowe i infrastrukturalne. Jeśli wieś potraktować jako obszary wiejskie, co jest dość powszechną praktyką, to kategoria ta odnosi się do większości terytorium kraju (około 90%) i zlokalizowanych tam różnorodnych, ważnych dla społeczeństwa zasobów. Przez całe wieki wieś była utożsamiana z rolnictwem. W przeszłości większość mieszkańców wsi stanowili rolnicy, a rolnictwo było zdecydowanie dominującą dziedziną wiejskiej ekonomii. To się jednak gruntownie zmieniło. Ponad 60% mieszkańców polskiej wsi nie ma obecnie żadnego związku z ziemią rolniczą i rolniczym gospodarowaniem.

Mniej niż 10% mieszkańców wsi utrzymuje się wyłącznie z rolnictwa. Są wsie, gdzie rolnictwo przestało istnieć, a w większości innych zmniejsza się liczba zatrudnionych w rolnictwie i powierzchnia użytków rolnych. Jest to proces odrolniania wsi (nazywany też deagraryzacją).

Niezależnie jednak od tych tendencji, Polska pozostaje krajem o największej (oprócz Rumunii) liczbie gospodarstw i największym zatrudnieniu w rolnictwie w UE. Ostatni Spis Rolny, przeprowadzony w 2010 roku, wykazał, że w naszym kraju istnieje 2278 tysięcy gospodarstw rolnych, w tym 715 tysięcy to gospodarstwa o obszarze 0,1–1,0 ha. Prawie 400 tysięcy gospodarstw nie prowadzi produkcji rolnej. W województwie śląskim i lubuskim jest to prawie co trzecie statystyczne gospodarstwo. W rolnictwie, jako wyłącznym lub głównym miejscem pracy, zatrudnionych jest 2216 tysięcy osób. Gdyby uwzględnić wszystkich zaangażowanych w pracę w rolnictwie w ciągu roku (dorywczo, sezonowo itp.), to liczba pracujących osiąga prawie 4,5 miliona osób [GUS 2011b]. Zarówno struktura gospodarstw, jak i struktura zatrudnienia w polskim rolnictwie są niekorzystne i nieefektywne. Takie rolnictwo wiąże zbyt wiele osób o niskiej produktywności i absorbuje też dużo ziemi nieefektywnie wykorzystywanej. Taka struktura bardzo utrudnia przepływ ziemi do gospodarstw najbardziej produktywnych, dobrze wykorzystujących użytki rolne. Już do przeszłości należy sytuacja, kiedy ziemia rolnicza należąca do bardzo małych gospodarstw była skrupulatnie wykorzystywana i dawała większą wydajność z hektara niż w dużych gospodarstwach. W niektórych regionach kraju odsetek ugorowanej ziemi sięga 40%, zwłaszcza w małych gospodarstwach.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest bardzo ograniczona dostępność pozarolniczych miejsc pracy na wsi. Gospodarka wiejska jest mało zróżnicowana, a tempo przyrostu miejsc pracy w przetwórstwie i usługach nie rekompensuje ubytku miejsc pracy w rolnictwie. Koncepcja wsi wielofunkcyjnej zakłada, że jest to wieś żywotna ekonomicznie, a więc oferująca miejsca pracy w różnych sektorach gospodarki, a nie tylko w rolnictwie, bowiem w tym ostatnim zapotrzebowanie na pracę wyraźnie się kurczy. Wielofunkcyjna wieś to organizm oparty na zróżnicowanej (zdywersyfikowanej) gospodarce. Ekonomiczna dywersyfikacja wsi jest też ważnym czynnikiem utrzymania się i rozwoju rolnictwa. Jest dość powszechnie znaną sprawą, że większość rolników, nawet w krajach, gdzie dominują stosunkowo duże i wysoce produktywnie gospodarstwa, nie jest w stanie osiągnąć odpowiednio wysokich (parytetowych) dochodów, czerpiąc je tylko z działalności rolniczej. Wielofunkcyjny rozwój wsi jest więc w interesie nie tylko pozarolniczej części ludności wiejskiej, ale także rolników. Wieś żywotna ekonomicznie, a więc wielofunkcyjna, jest w stanie dostarczyć swoim mieszkańcom odpowiedniej infrastruktury i usług publicznych. Bez nich wieś wyludnia się i zamiera. Jedną z ważnych metod rozwiązania problemu miejsc pracy na obszarach wiejskich jest migracja wahałowa i mobilność zawodowa. Średnio 8% mieszkańców gmin wiejskich dojeżdża do pracy zlokalizowanej w innej gminie [Stanny 2011, s. 118]. W dużej części gmin Wielkopolski, Dolnego Śląska czy województwa mazowieckiego (mniej więcej w promieniu 50 km od centrum Warszawy) odsetek ten jest znacznie większy. Dojeżdżanie do pracy jest ważnym czynnikiem sprzyjają-

cym utrzymaniu ludności na obszarach wiejskich⁷. Wyludnianie tzw. ściany wschodniej wynika głównie z tego, że miejsc pracy brakuje zarówno w większości wsi tam zlokalizowanych, jak i w sąsiednich gminach. Ma to też negatywne skutki dla rolnictwa na tamtych terenach.

O ile polityka rolna ma dość mocne podstawy teoretyczne, bogaty zestaw instrumentów, silne lobbystyczne zaplecze i dużo doświadczeń, o tyle polityka rozwoju wsi (rural development policy) ma znacznie słabsze podstawy w każdym z tych punktów, zwłaszcza w naszym kraju. Problemy rozwoju wsi wynikają także z tego, że jeszcze do niedawna panowało dość powszechne przekonanie, że polityka rolna może rozwiązać problemy i rolnictwa, i wsi. W ramach wspólnej polityki rolnej wyodrębniono II filar, którego zadaniem miało być wspieranie rozwoju wsi, a w strukturze polskiego rządu Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przekształcono w Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W rezultacie wcześniej przedstawionych tendencji w zakresie struktury zatrudnienia i przemian zachodzących na wsi Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie jest w stanie dysponować ani odpowiednimi środkami, ani kompetencjami, aby skutecznie wspierać rozwój obszarów wiejskich, zajmujących ponad 90% terytorium kraju. Większe możliwości w tym zakresie ma Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W ubiegłych kilku latach podjęto w naszym kraju wysiłki na rzecz skoordynowania różnych programów rozwoju o charakterze sektorowym w celu skuteczniejszego rozwiązywania problemów, mających wymiar terytorialny czy regionalny [Grosse i Hardt 2010].

Przedstawione przez Komisję Europejską w końcu 2011 roku koncepcje polityki UE wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, które mają być realizowane po 2013 roku, nie przynoszą żadnych zasadniczych zmian w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich. Ponad 75% środków przeznaczonych na WPR ma być ulokowanych w filarze pierwszym, a 25% w filarze drugim (Rural Development). Osiągnięcie wyraźnej poprawy w zakresie ekonomicznej kondycji wsi i umożliwienia wdrażania na obszarach wiejskich zasad rozwoju zrównoważonego jest więc zadaniem władz krajowych, wspomaganych jedynie środkami unijnymi. Skłaniać to powinno do większej intensywności działań zarówno w środowisku naukowym, jak i w instytucjach publicznych na różnych szczeblach organizacji społeczeństwa, aby rozwój obszarów wiejskich stał się jednym z najważniejszych składników rozwoju zrównoważonego kraju. Punktem wyjścia do działań jest identyfikacja wyzwań w tym zakresie i przedstawienie diagnozy stanu wyjściowego.

WYZWANIA STOJĄCE PRZED POLSKĄ WSIĄ I ROLNICTWEM

Wyzwania (challenges) to coś więcej niż problemy. Za tym słowem kryją się zarówno zagrożenia, jak i szanse. Wyzwanie to jest szczególnie bodziec, skłaniający czy wręcz zmuszający do reakcji. Jak zareagujemy i czy odpowiemy na wyzwanie – od tego będzie zależał sukces.

⁷ Bardzo wartościową pracę na ten temat przedstawiła niedawno M. Błąd [2011].

Skąd płyną wyzwania?

Od nas samych, zaangażowanych w dany proces, w tym od naszych ambicji, aspiracji czy oburzenia.

Od naszych partnerów, z którymi współpracujemy i od środowiska lokalnego (bliskie otoczenie).

Od otoczenia krajowego czy makroekonomicznego.

Od otoczenia unijnego, które stało się tak ważne dla naszego rozwoju.

Od otoczenia globalnego, a więc najszerszego otoczenia, w którym działamy.

Czy potrafimy odczytywać wyzwania jako szanse i zagrożenia? Czy zwykły rolnik albo mieszkaniec wsi potrafi odczytywać wyzwania, te specyficzne znaki czasu? Jeśli nawet potrafi, to dotyczą one tylko tych płynących z najbliższego otoczenia! Bardzo duże zadania spoczywają więc na środowisku naukowym, ekspertach i strategach, od których oczekuje się nie tylko identyfikacji wyzwań generowanych przez bliższe i dalsze otoczenie, ale też wypracowania skutecznych sposobów reakcji⁸.

Pozostaje do rozważenia wymiar czasowy wyzwań. Aktualne wyzwania, czyli te tu i teraz, należy wkomponować w szerszy kontekst, a więc także uwzględnić wyzwania, które już się rysują na horyzoncie. W Europie i nie tylko tutaj dyskutuje się o tym, jak ma wyglądać Europa i świat w 2020 czy 2050 roku. Odpowiednie dokumenty strategiczne na ten temat są już dyskutowane od wielu miesięcy. To przede wszystkim dyskusja o tym, jak chcemy, żeby wyglądała Europa i świat w 2020 czy 2050 roku. Być może na aktualne wyzwania, a przynajmniej na niektóre z nich jesteśmy w stanie odpowiedzieć dopiero za 10 czy 40 lat. Pojęcie „aktualny” staje się bardzo rozciągliwe. Niektóre problemy są „aktualne” przez dziesiątki, a nawet setki lat.

Przestrzenny, czasowy, a przede wszystkim intelektualny wymiar aktualnych problemów wsi i rolnictwa jest wyzwaniem dla środowiska naukowego zajmującego się funkcjonowaniem i rozwojem rolnictwa oraz obszarów wiejskich. Są to też tematy absorbujące znaczną część pracowników IRWiR PAN. Będzie o nich mowa pod koniec tego artykułu.

Co należy zatem zaliczyć do szczególnie ważnych wyzwań stojących przed polską wsią i rolnictwem? Oto najważniejsze i zarazem najtrudniejsze z nich:

1. Odpowiednie wkomponowanie spraw wsi i rolnictwa w rozwój zrównoważony naszego kraju i UE. Koncepcja rozwoju zrównoważonego stała się, jak już wspomniano, paradygmatem współczesnej teorii i polityki rozwoju. Następnym krokiem musi być przełożenie tej koncepcji na język celów operacyjnych, instrumentów i działań.

2. Pogodzenie zasad konkurencyjnego i wysoce produktywnego rolnictwa z wymaganiami dotyczącymi wielofunkcyjności, w tym zapewnienia odpowiedniego zakresu dostarczania społeczeństwu dóbr publicznych związanych z działalnością rolniczą. Będzie to wymagało przedstawienia mocnych argumentów chroniących ten rodzaj rolnictwa w kolejnych rokowaniach na forum WTO (Światowej Organizacji Handlu).

⁸ Do zagadnienia wyzwań rozwojowych stojących przed rolnictwem i obszarami wiejskimi bezpośrednio nawiązuje praca zbiorowa pod redakcją M. Kłodzińskiego [Kłodziński, red. 2008].

3. Określenie miejsca polskiego rolnictwa w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju, UE i świata oraz uchronienia i wzmocnienia zasobów produkcyjnych (zwłaszcza ziemi) na rzecz obecnych i przyszłych potrzeb żywnościowych świata. Wynika to m.in. z odpowiedzialności naszego kraju i UE wobec świata.

4. Złagodzenie asymetrii między wolnym wzrostem produkcji rolnej a bardzo szybkim rozwojem przetwórstwa i dystrybucji produktów żywnościowych. Już niedługo może się okazać, że wolne tempo wzrostu produkcji rolnej w naszym kraju stanie się barierą rozwoju przemysłu rolno-spożywczego i dalszego wzrostu eksportu.

5. Rozwiązanie problemu małych, niskotowarowych, głównie socjalnych gospodarstw rolnych. Jest to pilna konieczność rozwiązania swoistej pułapki rozwojowej związanej z tymi gospodarstwami. W sprawach tych widać znaczną bezradność specjalistów (naukowców) i niechęć polityków do zajęcia się tym problemem.

6. Rozwój pozarolniczych podstaw ożywienia ekonomicznego wsi z uwzględnieniem wcześniej analizowanych uwarunkowań. Można to sprawdzić do pytania: jak osiągnąć względny dobrobyt poza aglomeracją? Kilka lat temu próbowano odpowiedzieć na podobne pytanie: Czy wieś musi być „gorszym światem”? [Wilkin, red. 2005]. Wciąż nie znaleziono zadowalającej odpowiedzi na to pytanie.

7. Jak wprowadzić rolnictwo i wiejski biznes w ramy gospodarki opartej na wiedzy? Jak zwiększyć nakłady na badania służące modernizacji wsi i rolnictwa i jak skutecznie dokonać transferu wiedzy do podmiotów działających na wsi i w rolnictwie? Jak wzmocnić naukowe zaplecze polityki rolnej i polityki rozwoju wsi? Są to od dawna słabe strony funkcjonowania wsi, rolnictwa i polityki w tym zakresie.

8. Jak uczynić dialog o sprawach rozwoju wsi i rolnictwa dialogiem powszechnym, ogólnopolskim, merytorycznym i konstruktywnym? Wiele lat temu sformułowano analogiczne i nieco metaforyczne pytanie: Jak przyłączyć wieś do Polski? Jak powiązać efekty dialogu społecznego z celami, instrumentami i funduszami polityki wobec wsi i rolnictwa?

9. Jak wzmocnić wpływ naszego kraju na koncepcyjne i decyzyjne organy UE, aby osiągnąć cele ważne nie tylko dla społeczeństwa naszego kraju, ale także dla Wspólnoty Europejskiej? Najpierw jednak należy rozwinąć krajowy potencjał badawczy i ekspercki w tej dziedzinie (por. punkt 7 i 10).

10. W jaki sposób wzmocnić i ukierunkować badania naukowe i wdrożenia, w tym dotyczące nauk społecznych, aby skuteczniej rozwiązywać złożone problemy rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich? Czy potrzebna jest rewolucja w naukach zajmujących się rolnictwem i obszarami wiejskimi w obliczu globalizacji, rosnącej złożoności i współzależności zjawisk oraz napięć społecznych, jakie są z tym związane?

Wyzwania te i sformułowane w związku z nimi pytania należy skonfrontować z elementami diagnozy. Oto najważniejsze z tych elementów, przedstawione w krótkiej, tezewej formie:

1. Rolnictwo polskie znajduje się w złej strukturalnej i ekonomicznej kondycji. Na tę ocenę sytuacji składają się: wolne tempo zmian strukturalnych, wolne tempo wzrostu produkcji, niska produktywność ziemi i zasobów pracy, nadmierne zaangażowanie pracy w rolnictwie, duża liczba gospodarstw wyłączonych z produkcji rolnej oraz duży zakres „fikcyjnego rolnictwa”.

2. Polityka rolna wysyła złe sygnały i nie sprzyja poprawie struktury agrarnej i lepszemu wykorzystaniu zasobów w rolnictwie. Polityka w dużym zakresie „zamraża” nieefektywne struktury w polskim rolnictwie.

3. Małe gospodarstwa przestały być „piękne” i nie stały się pożytecznym, prorozwojowym składnikiem naszego rolnictwa. Trzeba na nie spojrzeć w nowy odmitologizowany sposób.

4. Prowadzimy fatalną, wręcz nieracjonalną gospodarkę ziemią rolniczą. Pozwalamy na szybkie i nieuzasadnione wypadanie dużych obszarów z użytkowania rolniczego, w czym znaczny udział mają małe gospodarstwa, a także część bardzo dużych – tych popegeerowskich. Nie ma skutecznych mechanizmów przepływu ziemi do najbardziej produktywnych gospodarstw, co można uznać za patologię rynku ziemi.

5. Polskie rolnictwo składa się głównie z mało wykształconych indywidualistów, niechętnych do permanentnej edukacji, skłonności do innowacji i wykorzystywania wyników badań.

6. Skłonność do współdziałania, kooperacji, spółdzielczości i innych form budowania kapitału społecznego wśród rolników należy do najmniejszych w Europie. Z takim kapitałem społecznym nie możemy zmodernizować wsi i rolnictwa. Różne formy współdziałania są szczególnie konieczne w rozdrobnionym rolnictwie, takim jakie dominuje u nas.

7. Słabość rolniczych i wiejskich elit, które są podzielone, niezdolne do przełamania sektorowych „opłotków”, słabo wyposażone w wiedzę, mało skuteczne w medialnym przekazie.

Wyciągnięcie wniosków z zarysowanej powyżej diagnozy i odpowiednie ustosunkowanie się do przedstawionych w tym opracowaniu wyzwań jest niezbędnym warunkiem wdrożenia koncepcji rozwoju zrównoważonego wsi i rolnictwa, której zasadność trudno podważyć.

CZY ISTNIEJĄ PODSTAWY DO OPTYMIZMU W ZAKRESIE ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW WSI I ROLNICTWA W KONTEKŚCIE ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO?

Szczególony charakter tego artykułu, nawiązujący do 40-lecia Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, skłania do skupienia się na jednym elemencie odpowiedzi na powyższe pytanie. Źródłem optymizmu w tym zakresie można się dopatrywać przede wszystkim w aktywności badawczej, sferach zainteresowań i efektach działalności naukowej pracowników tego Instytutu. W ostatnich kilkunastu latach Instytut prowadził badania i publikował prace, które dotyczą wszystkich najważniejszych zagadnień omawianych w tym artykule. Oto

przykłady tematów i osób zajmujących się nimi. We wszystkich tych obszarach tematycznych IRWiR PAN ma duże osiągnięcia.

Teoria i polityka zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich:

- zagadnienia ogólne i kontekst regionalny: Marek Kłodziński, Barbara Kutkowska, Jerzy Wilkin, Wiesław Musiał, Katarzyna Zawalińska, Monika Stanny, Adam Czarnecki,
- kwestie środowiskowe i polityka w tym zakresie: Artur Bołtromiuk, Marek Kłodziński, Adam Czarnecki, Barbara Perepeczko.

Determinanty, tendencje i skutki przestrzennego zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich, w tym procesów demograficznych: Andrzej Rosner, Izasław Frenkel, Krystian Heffner, Monika Stanny, Adam Czarnecki.

Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich oraz powiązania tego zagadnienia z polityką krajową i unijną: Jerzy Wilkin, Marek Kłodziński, Katarzyna Zawalińska, Dorota Klepacka-Kołodziejska, Marta Bład, Mirosław Drygas, Artur Bołtromiuk.

Formowanie się kapitału ludzkiego i kapitału społecznego na obszarach wiejskich oraz koncepcyjne i instytucjonalne warunki tego procesu: Krystyna Szafraniec, Maria Halamska, Barbara Fedyszak-Radziejowska, Izabella Bukraba-Rylska, Jan Górecki, Ryszard Kamiński, Barbara Perepeczko, Ruta Śpiewak, Sylwia Michalska, Jarosław Domalewski, Krzysztof Wasielewski.

Przemiany kulturowe na obszarach wiejskich, zmiany struktury społecznej, kształtowanie się kapitału kulturowego i aspiracji ludności wiejskiej: Maria Wieruszewska, Izabella Bukraba-Rylska, Maria Halamska, Krystyna Szafraniec, Barbara Fedyszak-Radziejowska.

Przedsiębiorczość, uwarunkowania instytucjonalne i infrastrukturalne rozwoju obszarów wiejskich: Marek Kłodziński, Andrzej Rosner, Leszek Klank, Ryszard Kamiński, Wiesław Szymanowski.

Podstawy teoretyczne i ocena efektów polityk krajowych i unijnych wobec wsi i rolnictwa: Jerzy Wilkin, Mirosław Drygas, Iwona Nurzyńska, Katarzyna Zawalińska.

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN jest stosunkowo małym instytutem badawczym (liczy niespełna 30 pracowników naukowych), chociaż jego ranga i aktywność badawcza sytuują go wśród najlepszych placówek badawczych z zakresu nauk społecznych w Polsce. Działalność tego Instytutu koncentruje się wokół najważniejszych zagadnień rozwoju zrównoważonego (a więc wszechstronnego) obszarów wiejskich. IRWiR PAN udowodnił przez 40 lat swego istnienia, że jego formuła, jako interdyscyplinarnego ośrodka badań nad węzłowy-

mi zagadnieniami społeczno-ekonomicznymi, jest trafna i godna kontynuacji. Instytut ten jest przykładem tego, jak tak mało osób, za tak mało środków może zrobić tak wiele.

BIBLIOGRAFIA

- Błąd M., 2011: *Wielozawodowość w rodzinach rolniczych. Przyczyny, uwarunkowania i tendencje rozwoju*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Buckwell A. (ed.), 2009: *RISE Task Force on Public Goods from Private Land*. RISE, December.
- Cooper T., Hart K., Baldock D., 2009: *Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*. Institute for European Environmental Policy, London and Brussels.
- Grosse T.G., Hardt Ł., 2010: *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*. „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa.
- GUS, 2011a: *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju kraju*. GUS, Katowice.
- GUS, 2011b: *Raport z wyników. Powszechny Spis Rolny 2010*. GUS, Warszawa.
- Kłodziński M. (red.), 2008: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Mishan E.J., 1986: *Spór o wzrost gospodarczy*. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Stanny M., Czarnecki A., 2011: *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Zielonych Płuc Polski. Próba analizy empirycznej*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Stanny M., 2011: *Perspektywy przemian demograficznych i społeczno-zawodowych ludności wiejskiej i ich implikacje*. W: *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki*. Red. I. Nurzyńska, M. Drygas. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wilkin J. (red.), 2005: *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*. Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Wilkin J. (red.), 2010: *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Zawalińska K., 2011: *Wnioski i rekomendacje wynikające z badań pracowników IRWiR PAN*. „Wieś i Rolnictwo” 1: 9–27.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE MULTIFUNCTIONALITY OF AGRICULTURE AND RURAL AREAS

Abstract. The article deals with the interdependence between the multifunctionality of agriculture and rural areas and sustainable development. The concept of sustainable development has become the paradigm of modern theories of development. It is impossible to implement this concept, desirable for many reasons, without putting into effect the principles of multifunctional agriculture geared towards the attainment of both commercial objectives (the competitiveness of agriculture) and objectives connected with agriculture's functions as a provider of public goods and expert knowledge. Structural changes taking place in Polish agriculture are not conducive in a sufficient extent to an improvement in agriculture's productivity and the implementation of the assumptions of multifunctional agriculture. One of the reasons of this undesirable state of affairs is the faulty agricultural policy which contributes to the preservation of unfavorable structures and behaviors of agricultural farms. To mark the 40th anniversary of the Institute of Rural and Agricultural Development of the Polish Academy of Science (IRWiR PAN) the author of the article presents the most important domains of the Institute's research effort and its contribution to the solution of major social and economic problems of the Polish rural community and agriculture.

Key words: sustainable development, multifunctionality of agriculture, development of rural areas, agricultural policy