

Rozdział 1

Rozwój obszarów wiejskich

Anna Krakowiak-Bal, Urszula Ziemiańczyk

1.1. Definiowanie rozwoju obszarów wiejskich

Problematyką wiejską zajmują się różne dyscypliny, m.in.: ekonomia, socjologia, nauki rolnicze, geografia, demografia, etnografia i antropologia, których przedstawiciele wypracowali dziesiątki definicji, a każda przedstawia obszary wiejskie w innej perspektywie. Definicje te z założenia powinny wskazywać cechy wyodrębniające je wśród innych kategorii obszarów, ale warto na wstępie zaznaczyć, że współczesne badania obszarów wiejskich coraz częściej odwołują się do potrzeby holistycznego ujęcia tej problematyki, stanowią bowiem kompozycję różnych idei nauk społecznych [Woods, 2005, s. 81; Stanny, 2013, s. 17].

Zasadniczym problemem w badaniach, które dotyczą obszarów wiejskich, jest określenie pojęcia „obszar wiejski”. W potocznym ujęciu każdy je rozumie, natomiast z naukowego punktu widzenia nie istnieje jedna przyjęta definicja. Wieś jest traktowana na ogół jako jednostka osadnicza, a obszar wiejski jako przestrzeń utworzona przez wsie i ich otoczenie. Obszary wiejskie, jak podkreśla J. Bański [2011, s. 37], to kategoria historycznie zmienna, w definiowaniu której konieczna jest pewna elastyczność. Na przykład w okresie intensywnej modernizacji wsi przez obszary wiejskie rozumiano obszary o dominacji rolnictwa i stosunkowo małym zakresie innych form działalności ludzkiej. Obecnie w definiowaniu obszarów wiejskich, ze względu na obserwowane przeobrażenia społeczno-gospodarcze, zmierza się w kierunku ujmowania ich jako przestrzeni wielofunkcyjnej, uwzględniającej potrzeby wszystkich mieszkańców. W potocznej świadomości wieś i rolnictwo to niemal to samo. Tak jednak nie jest. Wieś to środowisko społeczne i gospodarcze, w którym rolnictwo odgrywa jedną z ważniejszych ról, ale jego znaczenie pod pewnymi względami zachowuje swoją wagę lub nawet zyskuje, a pod innymi – traci. Zachowuje wówczas, gdy myślimy o bieżącej równowadze rynku pracy, kwestiach bezpieczeństwa żywnościowego, kształtowaniu krajobrazu i konserwacji środowiska naturalnego, a traci – z powodu zmniejszającego się udziału w gospodarce narodowej (wytwarzaniu PKB), udziału

w dostarczaniu źródeł utrzymania, zapewnianiu zatrudnienia itp. [Rosner, Stanny, 2016, s. 6].

Co może być zatem cechą, która decyduje o kwalifikacji jakiegoś obszaru jako wiejskiego? Najczęściej tym definiującym parametrem jest dekoncentracja (rozproszenie) mieszkającej tam ludności. Kryterium wydzielenia obszaru wiejskiego na podstawie liczebności mieszkańców danej jednostki administracyjnej nazywamy kryterium demograficznym. Tam, gdzie ono obowiązuje, do miast zalicza się te miejscowości, które spełniają warunek ustalonej, minimalnej liczebności populacji. Powszechne są również klasyfikacje oparte na wskaźniku gęstości zaludnienia w danej jednostce administracyjnej – takie kryterium nazywamy geodemograficznym. Na przykład obszary wiejskie zgodnie z definicją OECD są liczone według wskaźnika do 150 osób/km², zaś EUROSTAT przyjmuje próg wskaźnika na poziomie 100 osób/km².

W Polsce przy definiowaniu obszarów wiejskich obowiązuje kryterium administracyjne. Do jednostek miejskich zalicza się te, które mają prawa miejskie, do wiejskich zaś wszystkie pozostałe. Decyzje o zmianie statusu jednostki organizacyjnej (wyłączenie bądź włączenie miasta czy obszaru wiejskiego z danego zbioru) podejmują najwyższe organy państwowe (Rada Ministrów). Uwzględniane są przy tym głównie zmiany liczby mieszkańców oraz poziom rozwoju funkcji nierolniczych, choć brane są pod uwagę również inne, mniej ostre kryteria, takie jak: wielkość i rola w stosunku do otaczających terenów wiejskich bądź lokalne tradycje [Stanny, 2014, s. 7].

Problem definiowania obszarów wiejskich – oddzielenia tego, co wiejskie, od tego, co miejskie – wykrojenia owej części wiejskiej z pewnej całości społeczno-ekonomicznej (a więc sprawa kryteriów) jest ostatecznie nierozstrzygalny. Jednoznaczne przyjęcie konkretnego kryterium rodzi mnóstwo konsekwencji i waży na uzyskanym obrazie wsi. Bez względu więc na konotacje tego terminu w różnych językach nauk społecznych, ich wspólnym elementem jest aspekt przestrzenny. W tych badaniach przy definiowaniu obszarów wiejskich przyjęto kryterium administracyjne.

Definicję rozwoju społeczno-gospodarczego przyjęto w myśl zespołu badawczego Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk: „*rozwój społeczno-gospodarczy to proces przekształcania wsi w środowisko przyjazne mieszkańcom, a więc takie, które pozwala im na zaspokajanie potrzeb i aspiracji, zwłaszcza w zakresie warunków pracy i uzyskiwania godziwych dochodów, dostępu do usług publicznych i szeroko rozumianych dóbr kultury, poczucia uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, sprawstwa w zakresie dokonujących się przemian itd.*” [Rosner, Stanny, 2016, s. 9].

1.2. Zróżnicowanie terytorialne wsi polskiej

Zmiany ustrojowe w Polsce rozpoczęte u schyłku ubiegłego stulecia stały się impulsem do poszukiwania nowych rozwiązań w wielu dziedzinach życia

gospodarczego i społecznego. Transformacja gospodarcza szczególnie wyraźnie odsłoniła słabości przemysłu surowcowego i rolnictwa, tworzących tzw. I sektor gospodarki, a odznaczających się – również w krajach rozwiniętych – mniejszą efektywnością aniżeli sektor II (przemysł przetwórczy i budownictwo), a zwłaszcza sektor III (usługi). Rolnictwo to ten z działów gospodarki, który przysparza szczególnie dużo problemów ekipom rządzącym większości krajów. W środowisku wiejskim zmiany w sferze działań gospodarczych przez dziesięciolecia zachodziły wolniej, niż wynikałoby to z obiektywnych warunków. Mieszkańcy nie wykorzystywali w pełni swoich możliwości podejmowania i realizowania potrzebnych inicjatyw, brakowało instytucji wdrażających i wspierających zmiany. Przyczyn było wiele: brak odpowiednich wzorów, które byłyby wskazówką przy planowaniu i rozpoczynaniu nowych, korzystnych przedsięwzięć. Problemem był dysparytet oświatowy: niedostatki szkolnictwa wiejskiego i dużo niższy niż w mieście przeciętny poziom wykształcenia. Inną przyczyną była dająca się zauważyć dezintegracja społeczności wiejskiej, utrudniająca samoorganizowanie się i podejmowanie zbiorowych działań.

Rozwój terenów wiejskich stał się problemem o zasadniczym znaczeniu, dotyczy on bowiem 93% obszaru Polski i prawie 15 000 000 osób, a więc ponad 38% ogółu ludności kraju.

Trudna sytuacja polskiej wsi i rolnictwa to wynik nie tylko współczesnych opóźnień rozwojowych gospodarki, lecz zjawisko o podłożu historycznym. Ukształtowane w przeszłości zróżnicowanie terenów wiejskich, struktury agrarnej, poziomu rolnictwa, poziomu życia ludności wiejskiej jest w Polsce duże. Widać tu wpływ dawnych zaborów, które podzieliły ziemie polskie między trzy państwa, jak też masowych migracji powojennych związanych ze zmianą granic państwowych [Moskał, 1993, s. 44]. Wyraźnie widoczna jest różnica między gorzej wykształconą wschodnią częścią kraju (dawny zabór rosyjski) oraz terenami uprzednio niemieckimi, gdzie po wojnie zamieszkali przesiedleńcy ze wschodu, a Wielkopolską oraz dawną Galicją, gdzie zamieszkuje ludność lepiej wykształcona. Ważne pozytywne zmiany struktury wykształcenia nastąpiły po drugiej wojnie światowej. Poprawa poziomu wykształcenia miała miejsce we wszystkich rejonach, nie niwelując jednak dotychczasowego zróżnicowania przestrzennego. Nie zanika ono nadal, mimo rozwoju szkolnictwa, migracji i innych czynników [Rosner, 1999, s. 18].

Na terenie Polski, pod względem specyfiki rejonów wiejskich, można wyróżnić trzy główne obszary [Moskał, 2000, s. 67].

1. Obszar Polski Zachodniej i Północnej, do 1918 r. należący do Niemiec. Region ten charakteryzuje się silnie spolaryzowaną, dość dobrą strukturą agrarną gospodarstw chłopskich (względnie wysoki udział gospodarstw o powierzchni powyżej 15 ha) oraz ich dobrym wyposażeniem technicznym. Dostrzegamy tutaj zróżnicowanie na dwa podobszary, zależnie od tego, czy na wsi pozostała ludność miejscowa (autochtoniczna), zapewniając ciągłość gospodarowania, czy też po 1945 r. nastąpiła wymiana ludności.

▪ Pierwszy podobszar, który określić możemy jako środkowo-zachodni (Pomorze Wschodnie, Wielkopolska, Opolszczyzna) odznacza się wysokim udziałem gospodarstw towarowych, wysoką kulturą rolną oraz dobrym standardem cywilizacyjnym wsi. Należy dodać, że kondycja demograficzna ludności jest tam dobra i nie zachodzi zjawisko starzenia się wsi, a status rolnika mającego duże nowoczesne gospodarstwo nadal jest ceniony.

▪ Drugi podobszar, na którym po 1945 r. nastąpiła wymiana ludności, a więc zachodnie i północne obrzeża kraju, cechuje bardzo wysoki odsetek ziemi do nie-dawna państwowej. Na tym terenie utworzono najwięcej PGR-ów – zajmowały one ponad 50% powierzchni użytków rolnych, podczas gdy w innych rejonach kraju odsetek ten nie przekraczał 20%. Ukształtowała się tam specyficzna sieć osadnicza – skupiska bloków zasiedlone przez pracowników najemnych PGR-ów. Co zaś do gospodarstw indywidualnych – ich polaryzacja jest jeszcze silniejsza, natomiast poziom kultury rolnej oraz kondycja demograficzna ludności pozostają słabsze niż w regionie środkowo-zachodnim.

Autor powyższej charakterystyki wsi i rolnictwa w zachodniej części kraju zakłada, że na obszarze tym umacniać się będą gospodarstwa wysokotowarowe (tak wielkoobszarowe, jak i rodzinne), zintegrowane silnie z całą gospodarką narodową i dążące do poprawy ekonomicznej efektywności.

2. Obszar środkowo-wschodni – najbardziej problemowy rejon kraju, charakteryzujący się strukturą agrarną słabo spolaryzowaną, z przewagą gospodarstw średnich (nie przekraczających 10 ha), niskim standardem cywilizacyjnym wsi, zapóźnieniem technicznym rolnictwa, słabą infrastrukturą i rzadką siecią ośrodków miejskich. Na wschodnim skraju tego obszaru następuje wręcz wyludnianie się wsi (tzw. „ściana wschodnia”). Dążenia ludności ukierunkowane są nie na tworzenie dużych, towarowych gospodarstw, lecz raczej na poszukiwanie dodatkowej pracy poza rolnictwem, a więc na dwuzawodowości.

3. Polska Południowo-Wschodnia – w okresie rozbiorów znajdująca się w większości w granicach Austro-Węgier, czyli obszar dawnej Galicji (utożsamiany często z Małopolską), a także region Górnego Śląska. Jest to obszar bardzo gęsto zaludniony, ze wszystkimi tego konsekwencjami. O jego specyfice przesądza:

- dominacja sektora chłopskiego w rolnictwie;
- bardzo duże rozdrobnienie gospodarstw (przeciętna powierzchnia gospodarstwa stanowi połowę średniej krajowej);
- bardzo słabe powiązanie tych gospodarstw z rynkiem;
- przeludnienie agrarne, czyli ogromne nadwyżki zasobów pracy w rolnictwie, będące w istocie ukrytym bezrobociem;
- niezwykle niska produktywność pracy w rolnictwie i odpowiednio do tego niski poziom dochodów rolniczych;
- wielość i różnorodność źródeł dochodu w jednym gospodarstwie domowym;
- dość gęsta sieć lokalnych ośrodków miejskich.

Należy też dodać, a dotyczy to zwłaszcza Małopolski, że kondycja demograficzna ludności wiejskiej (struktura wieku, przyrost naturalny itp.) jest w porównaniu z resztą kraju bardzo dobra, a ponadto na wsi istnieją znaczne zasoby mieszkaniowe, zaś postęp w rozbudowie infrastruktury komunalnej jest bardzo szybki. Nie ulega zatem wątpliwości, że na południu Polski przyszła pomyślność wsi wymaga zrealizowania koncepcji tzw. rozwoju wielofunkcyjnego. Powstanie na terenach wiejskich nowych, licznych miejsc pracy poza rolnictwem – co zakłada koncepcja – oznaczałoby przesunięcie zasobów siły roboczej do bardziej efektywnych działów gospodarki, a więc lepsze ich wykorzystanie. Pozarolniczych miejsc pracy dostarczyć mogą: drobny przemysł (tworzony w tzw. parkach przemysłowych na obrzeżu małych miast) oraz rzemiosło i usługi, w tym turystyczne i rekreacyjne, tworzone tam, gdzie walory środowiska i krajobrazu na to pozwalają [Moskał, 2000; Ziemiańczyk, 2010, s. 39].

Obszary wiejskie w Polsce są bardzo zróżnicowane i mają odmienne problemy rozwojowe, dlatego trudno wobec nich zastosować jednolitą politykę: każdy region wymaga odrębnych, szczegółowych zasad rozwoju obszarów wiejskich. Najnowsze badania z serii „Raport o stanie wsi” wskazują, że dystanse rozwojowe dzielące wieś i miasto zaczęły się zmniejszać [Wilkin, 2016, s. 11]. Upodabniają się najważniejsze wskaźniki charakteryzujące poziom rozwoju społecznego i gospodarczego, dotyczące poglądów politycznych, aspiracji edukacyjnych, wzorców konsumpcji, sytuacji demograficznej i wielu innych, między miastem a wsią w naszym kraju. Najważniejszym źródłem zmian i przyspieszenia procesu zmniejszania dystansu rozwojowego między miastem a wsią w Polsce okazała się integracja naszego kraju z Unią Europejską i korzyści z tego płynące. Okres członkostwa Polski w UE to niewątpliwie najlepszy czas dla polskiej wsi – zapewne w całej jej historii.

Dla wyraźnej poprawy sytuacji dochodowej, infrastrukturalnej czy edukacyjnej mieszkańców wsi wielkie znaczenie miały skumulowane efekty przede wszystkim dwóch rodzajów polityki unijnej: wspólnej polityki rolnej (WPR) i polityki spójności [Nurzyńska, 2016, s. 110]. Pierwsza skierowana była przede wszystkim do rolników i oni z niej najbardziej skorzystali, ale część korzyści z WPR odczuli też pozostali mieszkańcy wsi. Polityka spójności, zorientowana na wspieranie regionów słabiej rozwiniętych (głównie części wschodniej), a do nich należą w Polsce województwa o wysokim udziale ludności wiejskiej, znacznie pomogła w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich. W południowej części kraju wsparcia wymagają w szczególności rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych, pozarolniczych miejsc pracy. Te działania wpisują się idealnie w dwuzawodowy charakter wsi małopolskiej i wspierają zmiany strukturalne w rolnictwie [Moskał, 2000; Ziemiańczyk, 2012, s. 85]. W zależności od regionu, uwarunkowań, struktury agrarnej, poziomu rolnictwa, poziomu życia ludności i innych czynników przyjmuje się różne kierunki rozwoju obszarów wiejskich. Niezależnie jednak od kierunków, perspektywę rozwoju obszarów wiejskich w najbliższych latach będą wyznaczać innowacje.

1.3. Fundament polityki rozwoju obszarów wiejskich

Komisja Europejska w ramach strategii „Europa 2020” podkreśla istotną rolę badań i innowacyjności w przygotowaniach Unii Europejskiej do wyzwań w przyszłości. Długookresowy program wzrostu społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej zakłada trzy priorytety:

- zrównoważony rozwój;
- inteligentny wzrost;
- włączenie społeczne.

Te trzy priorytety stanowią fundament działań podejmowanych w przyszłości, a rolnictwo i obszary wiejskie mają odegrać istotną rolę w realizacji tych priorytetów. W ramach kierunków rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej uwagę zwraca duży nacisk położony na budowanie konkurencyjności i innowacyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unia Europejska dąży do osiągnięcia trzech celów. Są to [*Wnioski legislacyjne...*, 2013, s. 1]:

- osiągnięcie trwałej i zrównoważonej produkcji żywności poprzez dopłaty na rzecz dochodów gospodarstw rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w całym łańcuchu dostaw żywności;
- zarządzanie zasobami naturalnymi w sposób zrównoważony poprzez wspieranie działań gwarantujących dostawy dóbr publicznych w obszarze środowiska oraz działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu;
- zrównoważony rozwój terytorialny dzięki wspieraniu zatrudnienia i rozwijaniu działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, poprawie innowacji i transferu wiedzy, polepszeniu warunków dla małych przedsiębiorstw oraz dalszemu promowaniu lokalnych rynków.

Realizacja tych celów wymaga tworzenia, rozpowszechniania i stosowania w praktyce nowej wiedzy, nowych technologii, nowych produktów i nowych sposobów organizacji, uczenia się i współpracy. Istotne jest zapewnienie, aby działania badawcze odpowiadały ogólnym potrzebom, a stworzone rozwiązania były stosowane przez rolników. Na szczepku Unii Europejskiej podjęto działania mające zbliżyć do siebie naukę i praktykę. Celem jest stworzenie polityki badań naukowych bardziej ukierunkowanej na potrzeby oraz polityki rolnej opartej na faktycznych danych. Aby wspierać ten cel, stworzono Europejskie Partnerstwo Innowacyjne na Rzecz Wydajnego i Zrównoważonego Rolnictwa (EIP-AGRI).

W ramach partnerstwa podejmowane są zadania na rzecz szerszego zastosowania w praktyce wyników badań i innowacyjnych rozwiązań. Opracowywany jest program badań naukowych, który w większym stopniu uwzględni potrzeby rolników i leśników. Celem Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego jest promowanie konkurencyjnego i zrównoważonego rolnictwa, które osiąga więcej przy mniejszych nakładach i funkcjonuje w harmonii ze środowiskiem naturalnym. Partnerstwo powinno przyczynić się do budowania konkurencyjnego sektora produkcji podstawowej, zapewniającego dostępność żywności w skali globalnej, zróżnicowane wyroby, długoterminowe dostawy różnych surowców do wytwarzania

żywności i innych produktów oraz lepszy rozkład wartości dodanej w ramach łańcucha dostaw żywności. Aby stawić czoła przyszłym wyzwaniom w rolnictwie, rolnicy, leśnicy oraz przemysł spożywczy muszą zdobywać nową wiedzę, którą można stosować w praktyce [Sieć na rzecz innowacji..., 2015, s. 6].

Przedstawiciele instytucji wspierających rozwój obszarów wiejskich – zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym – zadają sobie trzy zasadnicze pytania w kontekście kreowania polityki.

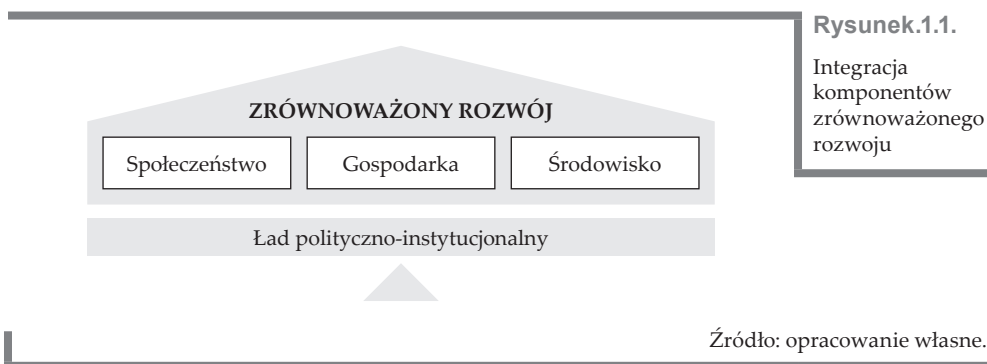
1. W jaki sposób zwiększyć konkurencyjność w coraz trudniejszych warunkach gospodarczych i jednocześnie zapewnić wykorzystanie zasobów i świadczenie usług ekosystemowych w sposób zrównoważony?
2. Jak przyczynić się do bezpieczeństwa żywnościowego?
3. W jaki sposób wspierać społeczności wiejskie w dywersyfikacji ich działalności gospodarczej?

W znalezieniu odpowiedzi na te pytania polityka Unii Europejskiej angażuje środowisko naukowe, a „innowacje” i „budowanie konkurencyjności” to słowa kluczowe w tym procesie.

Sposobem na zapewnienie zrównoważonego i inteligentnego wzrostu w gospodarce Unii Europejskiej, w tym także w rolnictwie, ma być innowacyjność. Komisarz UE ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich stwierdził: „Kluczowym wyzwaniem dla rolnictwa w przyszłości jest nie tylko produkowanie więcej, ale także lepiej. Uwzględnienie napędzanych popytem badań i innowacji, jak również lepsze rozpowszechnianie najlepszych praktyk, będzie mieć zasadnicze znaczenie w realizacji tego celu” [Sieć na rzecz innowacji..., 2015, s. 6–7].

1.4. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

Zrównoważony rozwój to proces przemian, który zapewnia zaspokajanie potrzeb obecnego pokolenia bez umniejszania szans rozwojowych przyszłych generacji, m.in. dzięki zintegrowanym działaniom w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz środowiska.



Źródło: opracowanie własne.

Problem zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest dość często podejmowany w literaturze ekonomicznej [m.in.: Wilkin (red.) 2003; Bołtomiuk, 2011; Zegar, 2012; Stanny, Czarnecki, 2011; Gradziuk, 2016, s. 179, Ziemiańczyk i in., 2013 s. 366]. Zrównoważony rozwój gospodarki to łączenie celów z zakresu ochrony środowiska i ekonomii. Początki tej koncepcji na świecie sięgają przełomu lat 60. i 70. ubiegłego wieku, kiedy w 1969 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło inicjatywę opracowania *Raportu o stanie świata*.

W Polsce za początek koncepcji zrównoważonego rozwoju można przyjąć rok 1991, kiedy Sejm RP przyjął Politykę Ekologiczną Państwa (PEP), która określała cele i kierunki działania na rzecz poprawy stanu środowiska. Był to pierwszy tego typu strategiczny i kompleksowy program działania w kraju i jeden z pierwszych w Europie. Dokument ten wprowadzał Polskę do grona państw, które za podstawę postępu i dalszego rozwoju społecznego oraz gospodarczego uznały ideę trwałego i zrównoważonego rozwoju. Konieczność stosowania się do wymagań PEP potwierdziła w art. 5 nowa *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe w 1997 roku. Następnym ważnym krokiem było prawne zdefiniowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju. Zawarto je w ustawie z 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska [art. 3, ust. 50], która określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Ustawa ta definiuje zrównoważony rozwój następująco: „*to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń*” [Słownik innowacji, b.d.].

Często używana jest także definicja pochodząca z prac agend ONZ, głosząca, że: „*zrównoważony rozwój to taki typ rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym następuje proces integrowania w czasie i przestrzeni działań politycznych, gospodarczych i społecznych, gwarantujący zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych*” [Nowogródzka, Niewęglowski, 2011, s. 105]. Od 1987 roku na międzynarodową polityczną arenę weszła koncepcja zrównoważonego rozwoju definiowana jako „*rozwój, który zabezpiecza potrzeby współczesnych bez ograniczania realizacji potrzeb przyszłych pokoleń*” [Brundtland Commission, 1987].

Unia Europejska kładzie silny nacisk w swoich aktach prawnych na implementowanie zagadnień ochrony środowiska do polityk i strategii zarówno gospodarczych, jak i społecznych. W rolnictwie działania zmierzające do ochrony środowiska naturalnego, jak również służące zintegrowanej i zrównoważonej restrykturyzacji obszarów wiejskich, można sprowadzić do rozstrzygnięcia problemów związanych z zapewnieniem trwałego i możliwie bezkolizyjnego wypełniania przez obszary rolnicze wielorakich funkcji, a zwłaszcza:

- a) produkcji żywności o określonej jakości i ilości;

- b) zapewnienia odpowiedniego standardu życia mieszkańcom wsi;
- c) ochrony środowiska przyrodniczego;
- d) utrzymania i rozwijania walorów estetycznych i rekreacyjnych terenów wiejskich;
- e) zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego rolników oraz konsumentów, jak również tzw. dobrostanu zwierząt gospodarskich.

Wspomniane funkcje muszą być przestrzegane jako wzajemnie się uzupełniające, a nie wykluczające, powinny więc być realizowane w atmosferze wzajemnej integracji. Edukacja ludności na terenach rolniczych z zakresu powyższych zagadnień należy do zadań instytucji wspierających rozwój obszarów wiejskich [Nowogródzka, Niewęglowski, 2011, s. 105–106]

Zrównoważony rozwój od dawna jest naczelną ideą polityki unijnej, a traktaty UE uwzględniają jego wymiar gospodarczy, społeczny i środowiskowy, które należy traktować łącznie.

Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 (inaczej *Agenda Post-2015*), przyjęta w 2015 r., jest globalnym planem rozwoju, zakładającym w perspektywie do 2030 r. eliminację ubóstwa, godne życie dla wszystkich ludzi oraz zapewnienie pokoju. W Agendzie 2030 określono 17 celów zrównoważonego rozwoju i 169 powiązanych z nimi zadań, precyzujących szerokie pojęcie zrównoważonego rozwoju.

- Cel 1: wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie.
- Cel 2: wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo.
- Cel 3: zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt.
- Cel 4: zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować uczenie się przez całe życie.
- Cel 5: osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt.
- Cel 6: zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi.
- Cel 7: zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie.
- Cel 8: promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi.
- Cel 9: budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność.
- Cel 10: zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami.
- Cel 11: uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu.
- Cel 12: zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji.
- Cel 13: podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom.

- Cel 14: chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony.

- Cel 15: chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej.

- Cel 16: promować pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować na wszystkich szczeblach skuteczne i odpowiedzialne instytucje, sprzyjające włączeniu społecznemu.

- Cel 17: wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Proces osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju jest monitorowany odpowiednimi wskaźnikami. Ich lista ma charakter otwarty i jest ciągle rozwijana i modyfikowana. Wyróżniono dziesięć grup tematycznych wskaźników [*The Indicators...*, b.d., s. 1]:

- 1) rozwój społeczno-ekonomiczny;
- 2) zrównoważona konsumpcja i produkcja;
- 3) włączenie społeczne;
- 4) zmiany demograficzne;
- 5) zdrowie publiczne;
- 6) zmiany klimatu i energia;
- 7) zrównoważony transport;
- 8) zasoby naturalne;
- 9) partnerstwo globalne;
- 10) dobre rządzenie.

W ramach każdej grupy tematycznej wyróżniono podgrupy odpowiadające celom operacyjnym zrównoważonego rozwoju.

Zestaw wskaźników monitorujących zrównoważony rozwój w Polsce obejmuje poziom krajowy, regionalny i lokalny. Wskaźniki zostały pogrupowane według Celów Zrównoważonego Rozwoju (Agenda 2030) oraz według dziedzin, zawartych w ramach czterech łańdów: społecznego, gospodarczego, środowiskowego oraz instytucjonalno-politycznego. Problematyka zrównoważonego rozwoju dotyczy również obszarów wiejskich i w warunkach polskich, została podjęta w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020* (SZRWRiR) [2012]. Głównym celem opracowania SZRWRiR jest wytyczenie głównych kierunków rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa w perspektywie do 2020 r., a tym samym właściwe adresowanie zakresu interwencji publicznych finansowanych ze środków krajowych i wspólnotowych. Długookresowy cel główny, służący rozwojowi obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa, zdefiniowano w strategii następująco: „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa

i rybnictwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju” [Strategia zrównoważonego rozwoju wsi..., 2012, s. 17]. Osiągnięcie tego celu ma być realizowane przez pięć celów szczegółowych.

- Cel 1: wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

- Cel 2: poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej.

- Cel 3: bezpieczeństwo żywnościowe.

- Cel 4: wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.

- Cel 5: ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

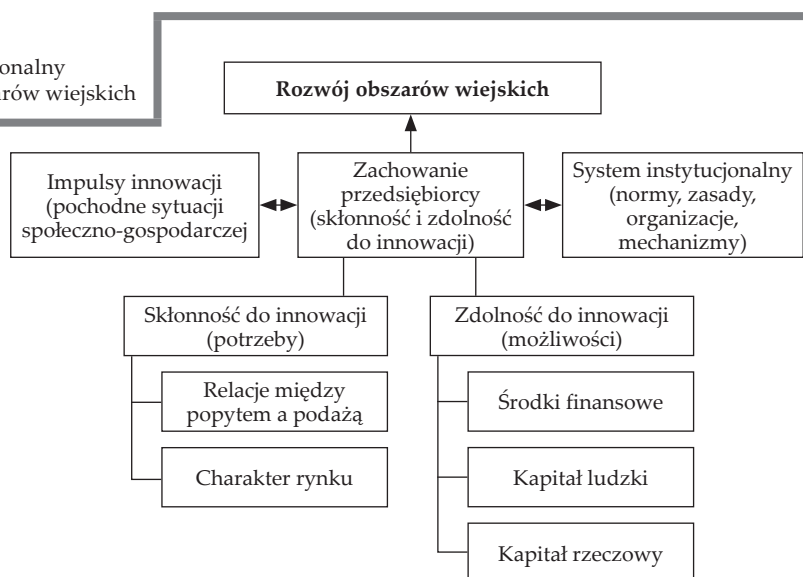
Działania te zostały zaprojektowane z uwzględnieniem pięciu najważniejszych zagadnień związanych z rozwojem obszarów wiejskich, tj. kapitału ludzkiego, jakości życia, bezpieczeństwa, konkurencyjności i środowiska.

1.5. System instytucjonalny rozwoju obszarów wiejskich

Pojęcie „instytucja” jest różnie interpretowane. W języku potocznym termin ten rozumiany jest trochę inaczej niż według nowej ekonomii instytucjonalnej, która określa instytucje jako trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania dla powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji [Dołęgowski, 2002, s. 12]. Natomiast w *Słowniku języka polskiego* [1978, s. 78] termin „instytucja” odnosi się do „zakładu o charakterze publicznym zajmującym się określonym zakresem spraw, działającym w jakiejś dziedzinie albo do zespołu norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia”. Na potrzeby tej monografii przyjmujemy definicję pojęcia „instytucja” w myśl zespołu reprezentowanego przez Państwowy Instytut Badawczy – Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zajmującego się od kilkunastu lat tematyką specyfiki i znaczenia instytucji w rozwoju obszarów wiejskich. Instytucja to zespół funkcjonalnie powiązanych norm prawnych i zasad (otoczenie instytucjonalne), jak również wyodrębniona struktura organizacyjna (organizacje) i mechanizmy jej funkcjonowania. Całość instytucji w danym kraju stanowi zaś jego system instytucjonalny, który pozwala na przedstawienie oczekiwań i dążeń wszystkich grup biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich (zob. rys. 1.2).

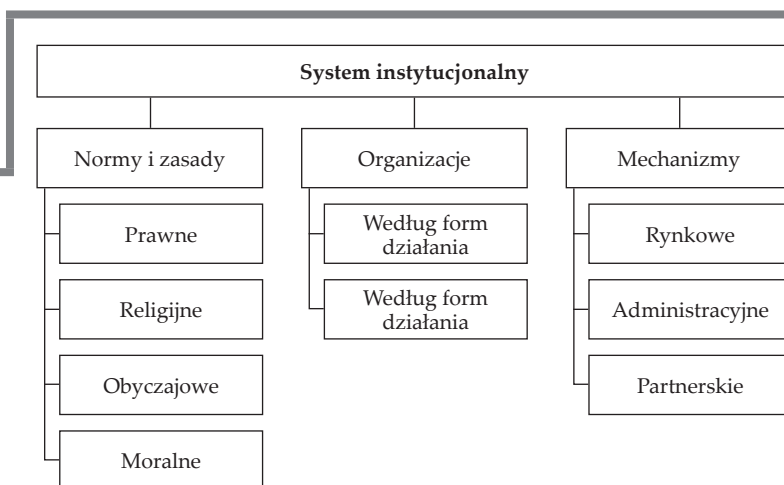
Sprawność tak przyjętego systemu instytucjonalnego w procesie gospodarowania jest zależna od mechanizmów określających proces podejmowania decyzji i kształtowanie zachowań poszczególnych jego uczestników. W tym sensie mechanizmy o podłożu ekonomicznym, społecznym i politycznym należy traktować jako ważny element systemu instytucjonalnego (zob. rys. 1.3).

Rysunek 1.2.

System instytucjonalny
w rozwoju obszarów wiejskich

Źródło: na podstawie pracy: Kołodziejczyk, Wasilewski, 2005, s. 10.

Rysunek 1.3.

Komplementarność i spójność
struktur instytucjonalnych

Źródło: na podstawie pracy: Kołodziejczyk, Wasilewski, 2005, s. 10.

Normy i zasady są ważnym wyznacznikiem postępowania, umocowują bowiem dyspozycję do działania. Mają dość istotne znaczenie w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego, ponieważ przyjmują charakter ograniczeń ludzkiego zachowania, przez co stają się bardziej przewidywalne i w ten sposób wpływają na sprawność ekonomiczną i organizacyjną zachodzących procesów. Normy

te – ze względu na ich charakter – można dzielić na formalne i nieformalne. Do formalnych zalicza się normy prawne i uprawnienia własnościowe, a do nieformalnych należą normy kulturowe, normy zachowania, przyjęte sposoby działania, obyczaje oraz standardy zachowań ludzi w różnych sytuacjach. Normy prawne funkcjonują w strukturze hierarchicznej, obejmującej jako akt nadrzędny *Konstytucję*, różne zbiory aktów prawnych, reguły administracyjne, techniczne i ekonomiczne.

Konstytucja jest podstawowym i zarazem nadrzędnym w stosunku do innych elementem systemu instytucjonalnego. Zawarte w niej normy i zasady określają ramy, w których może następować rozwój kraju we wszystkich wymiarach. Zważywszy, że ustawa zasadnicza dotyczy zarówno całego terytorium kraju, jak i wszystkich obywateli, nie ma specyficznych uregulowań dotyczących wyłącznie obszarów wiejskich w zakresie ich rozwoju. Pewnym odstępstwem od tej reguły jest odniesienie się ustawodawcy w art. 23 do ustroju rolnego Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy ono jednak przede wszystkim uznania gospodarstwa rodzinnego za jego podstawę. Mimo braku w *Konstytucji* bezpośrednich odniesień do rozwoju obszarów wiejskich, wiele norm i zasad wywiera bezpośredni wpływ na ten proces. Największe znaczenie w tym względzie mają:

- zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5);
- decentralizacja (art. 15, 94 i 163).

Z zasady zrównoważonego rozwoju wynika konieczność podejmowania działań nie tylko na rzecz rozwoju gospodarczego, lecz także w sferze rozwoju społecznego i ekologicznego, których efekty będą miały charakter pozytywny zarówno dla pokolenia współczesnego, jak i dla przyszłych pokoleń.

Decentralizacja sprowadza się natomiast do obowiązku delegowania uprawnień decyzyjnych i zadań do administracji publicznej niższych szczebli, przy zachowaniu zasady optymalnego wykorzystania i realizacji. W tej sytuacji terenowe organy administracji rządowej oraz samorządy terytorialne stają się aktywnymi uczestnikami procesu rozwoju regionalnego i lokalnego. Ich znajomość lokalnej i regionalnej specyfiki obszarów wiejskich powinna przyczynić się do lepszego rozpoznania problemów i w konsekwencji do efektywniejszej alokacji środków niezbędnych do ich rozwiązania. Zakładając sukcesywne delegowanie kompetencji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich do administracji publicznej niższych szczebli, nie należy jednak zapominać o roli instytucji centralnych, w których gestii nadal powinna pozostawać kontrola i koordynacja działań. Do podstawowych instrumentów – gwarantowanych przez *Konstytucję* – administracji publicznej na poziomie województwa, powiatu i gminy, które mają istotne znaczenie dla procesu rozwoju obszarów wiejskich, należą:

- możliwość stanowienia prawa miejscowego w granicach dopuszczanych przez ustawy (art. 94);
- możliwość wykonywania zadań publicznych, które nie są zastrzeżone przez *Konstytucję* lub ustawy dla innych władz publicznych (art. 163).

Z *Konstytucji* wynika również, że kompetencje terenowej administracji publicznej, a zwłaszcza samorządów terytorialnych, mogą być zwiększane. Poszerzenie zakresu wykorzystania administracji terenowej w procesie rozwoju obszarów wiejskich może w konsekwencji przyczynić się do obniżania kosztów transakcyjnych, co w zasadzie powinno być głównym celem zmian instytucjonalnych. Za takim kierunkiem przemian przemawia również to, że samorządy terytorialne mają coraz większe doświadczenie w zarządzaniu obszarami wiejskimi, a tworzenie nowych instytucji z reguły generuje bardzo wysokie koszty [Kołodziejczyk, Wasilewski, 2005, s. 12].

Od początku przemian ustrojowych w Polsce są prowadzone działania mające na celu stworzenie instytucjonalnego systemu wspierania rozwoju obszarów wiejskich. System ten obejmowałby całokształt wzajemnie powiązanych norm, zasad i organizacji oraz mechanizmów, które charakteryzują wzajemne kontakty uczestników biorących udział w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Musi on być spójny i dostosowany do wszystkich aspektów rozwoju obszarów wiejskich (tzn. ekonomicznego, społecznego, przestrzennego i ekologicznego).

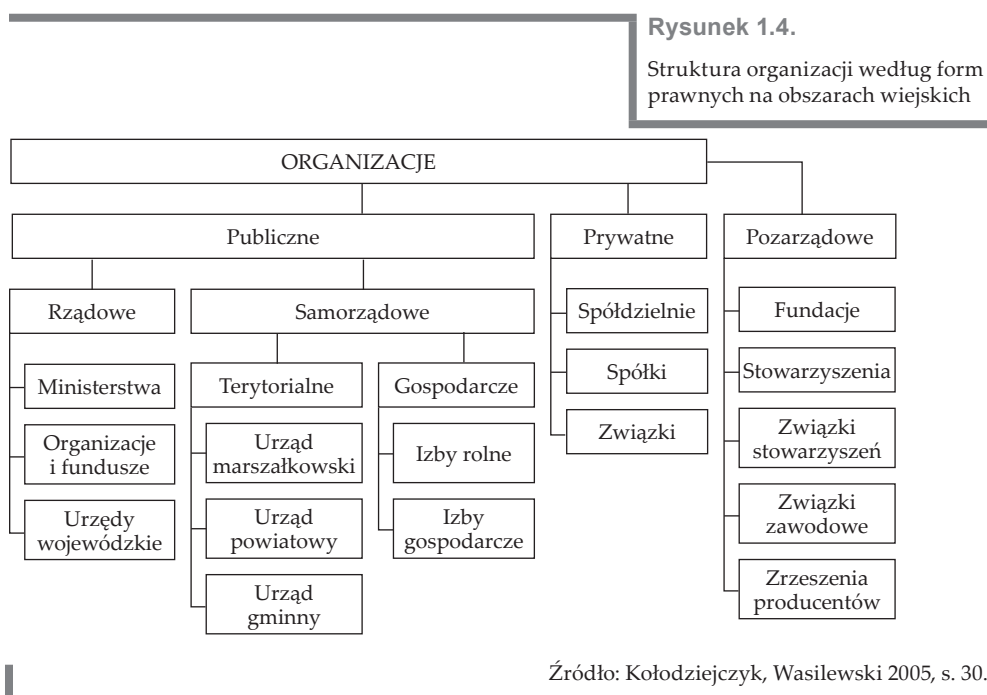
Duży wpływ na rozwój instytucjonalny miało też dążenie Polski do wejścia do Unii Europejskiej, wymagające dostosowania naszych norm prawno-organizacyjnych do systemów unijnych. W związku z tym, aby system instytucjonalny mógł być skuteczny w rozwoju obszarów wiejskich, powinien sprzyjać z jednej strony tworzeniu gospodarki rynkowej i demokratycznej, z drugiej zaś – sprostać specyficznym rozwiązaniom instytucji Unii Europejskiej. Zachodzące na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wyraźne zmiany w systemie instytucjonalnym rozwoju obszarów wiejskich wynikają z zakładanej w polityce państwa decentralizacji władzy. Wyraża się to m.in. w kreowaniu otoczenia instytucjonalnego (normy i zasady), które będzie w stanie zapewnić coraz lepsze warunki do rozwoju efektywnych struktur organizacyjnych, kształtujących sferę gospodarczą, społeczną i ekologiczną życia na obszarach wiejskich.

Zdarza się jednak, że:

- istniejące, nieefektywne struktury organizacyjne starają się zahamować zmiany w otoczeniu instytucjonalnym;
- tempo zmian w otoczeniu instytucjonalnym jest zbyt wolne w stosunku do nowych problemów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, wskutek czego wiele organizacji nie jest w stanie w pełni wykorzystać swoich możliwości podejmowania działań w tym kierunku;
- nieefektywność otoczenia instytucjonalnego prowadzi do powstawania konfliktów w ramach struktur organizacyjnych;
- nieodpowiednie otoczenie instytucjonalne powoduje, że wpływ niektórych struktur organizacyjnych na rozwój terenów wiejskich ma (w pewnym zakresie) charakter pozorny; w konsekwencji ponoszone koszty nie przynoszą praktycznie żadnych korzyści.

Organizacje według form prawnych

W procesie rozwoju obszarów wiejskich największą rolę odgrywają organizacje publiczne (administracja rządowa i samorządowa). Mają one możliwość gromadzenia informacji i dysponują obszerną wiedzą na temat problemów występujących na obszarach wiejskich, a także potrafią skutecznie wpływać na zachowania ludzi. Są to organizacje zabezpieczone przez struktury państwa, zwłaszcza przez wymiar sprawiedliwości i administracji (zob. rys. 1.4).



Organizacje rządowe

Rola organizacji rządowych polega na podejmowaniu decyzji odnośnie do różnych aspektów działalności na obszarach wiejskich, zgodnie z regułami demokracji i zasadami gospodarki rynkowej, zawartymi w określonych aktach normatywnych. Przegląd najważniejszych instytucji rządowych wspierających rozwój obszarów wiejskich zawiera tabela 1.1¹.

¹ Od września 2017 r. w systemie instytucjonalnym rozwoju obszarów wiejskich funkcjonuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), który w znacznej mierze przejął zadania zlikwidowanych Agencji: Rynku Rolnego i Nieruchomości Rolnych.