

Grzegorz Spychalski

Rozwój zrównoważony obszarów wiejskich w kontekście ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej UE

Rural areas sustainable development in the context of EU Common Agricultural Policy evolution

W procesie ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej UE nastąpiło odejście od sektorowego wsparcia rolnictwa na rzecz polityki wiejskiej. Zmieniały się instrumenty oddziaływania na obszary wiejskie, których zadaniem jest obecnie wspieranie wielofunkcyjności i rozwoju zrównoważonego. Prezentowany artykuł opisuje systemowe przekształcenia WPR w okresie jej funkcjonowania w kontekście mechanizmów chroniących środowisko naturalne i promujących integrację społeczną. Autor odnosi się przy tym do koncepcji rozwoju zrównoważonego i uwarunkowań jej zastosowania w gospodarce żywnościowej. Następnie prezentuje wyniki badań nad kapitałem społecznym polskich obszarów wiejskich. W konkluzji opisuje szereg zależności rozwojowych systemów społeczno-ekonomicznych obszarów wiejskich wobec polityki rolnej Unii Europejskiej.

Wstęp

Przedłużający się kryzys gospodarczy w Europie, w połączeniu z fundamentalną nierównowagą finansów publicznych zdecydowanej większości państw członkowskich Unii Europejskiej stawia nowe wyzwania dla polityki ekonomicznej. Tradycyjne, historyczne podejście do wspierania sektorów ulega przewartościowaniu ze względu na ograniczenie środków publicznych i zmianę filozofii gospodarczej Unii. Obecnie zasadniczym problemem jest skonstruowanie filarów interwencjonizmu państwowego w ramach wspólnoty w odniesieniu do polityki pieniężno-kredytowej i fiskalno-budżetowej.

Okazało się bowiem, że zintegrowana polityka pieniężna w ramach europejskiego systemu banków centralnych nie idzie w parze z harmonizacją polityki fiskalnej i jedynym instrumentem wspólnotowym pozostaje budżet europejski dysponujący zaledwie 1 procentem dochodu społecznego państw narodowych. Wydaje się, że w nowym okresie programowania na lata 2014-2020 pozostanie on w miarę stabilnym elementem integracji unijnej i pozwoli swoim beneficjentom pozyskiwać środki na rozwój i utrzymanie konkurencyjności.

Istotnymi beneficjentami budżetu europejskiego są od kilkadziesiąt lat producenci rolni i mieszkańcy wsi korzystający z wielu mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Ta polityka jako jedna z najbardziej uwspólnotowionych opiera się na założeniu szczególnej roli rolnictwa i obszarów wiejskich w gospodarce europejskiej i od dawna dąży do podtrzymania godnego poziomu dochodów rolników w warunkach stabilizacji rynków rolnych.

Aktualnie trwa kolejny etap reformowania WPR, opartego na tezie, iż celem powinno być osiągnięcie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich czyli łączenie postępu ekonomicznego i społecznego z ochroną naturalnego środowiska przyrodniczego. W tym kontekście interesującym z naukowego punktu widzenia jest określenie uwarunkowań tych procesów zarówno z punktu widzenia ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, jak i z perspektywy zmian zachodzących w samych obszarach wiejskich.

Zatem celem tego opracowania jest identyfikacja czynników determinujących rozwój zrównoważony obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa polskiego objętego od ośmiu lat instrumentami WPR. Badania empiryczne przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego wśród właścicieli gospodarstw rolnych województwa wielkopolskiego. Grupa badawcza liczyła 260 rolników a zakres pytań dotyczył kapitału społecznego – istotnego elementu rozwoju zrównoważonego.

Obszary wiejskie jako przedmiot WPR

Dyskusja naukowa nad teorematem obszarów wiejskich i rolnictwa trwa od dawna, a jej efektem jest wiele koncepcji rozwoju gospodarczego w równowadze społecznej i środowiskowej¹. Większość autorów jest zdania, iż rolnictwo to szczególny rodzaj aktywności ekonomicznej powiązanej ze środowiskiem przyrodniczym, dostarczającej produkcji strategicznej i szeregu usług trudno mierzalnych takich jak system podtrzymywania życia (woda, powietrze, gleba).

Równocześnie obszary wiejskie kultywują wartości kulturowe i stanowią ważny składnik kapitału społecznego. Doświadczenia badawcze autora pozwalają na wskazanie kilku istotnych wyróżników definiujących obszary wiejskie jako kategorię społeczno-ekonomiczną. Oto one:

Lokalizacja poza obszarami miejskimi oraz strefami przemysłowymi².

Kapitał materialny i ludzki zaangażowany w działalność produkcyjną i konsumpcyjną – trudny do rozdzielenia.

Silny związek czynników produkcji ze środowiskiem przyrodniczym.

Znaczna część produkcji włączona w obrót wewnętrzny produkcyjny lub konsumpcyjny (samozaopatrzenie).

Szczególna rola rolniczego gospodarstwa domowego stanowiącego rdzeń wielofunkcyjnego agrobiznesu.

¹ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, (w:) *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwie w perspektywie lat 2014-2020*, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

² R. Domański, *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*, PWE, Warszawa 1992.

Tak zdefiniowane części systemów ekonomicznych podlegają oddziaływaniu wielu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, która dedykuje je przede wszystkim właścicielom i użytkownikom użytków rolnych, ale w ramach drugiego filaru wpływa bezpośrednio na aktywność samorządów terytorialnych i przedsiębiorców działających na terenach wiejskich. Rozwój zrównoważony tych terenów powinien dotyczyć:

uzyskiwania i podtrzymywania żywotności ekonomicznej, która oznacza osiąganie przychodów, tworzenie miejsc pracy i rozwój elementów kapitałowych,

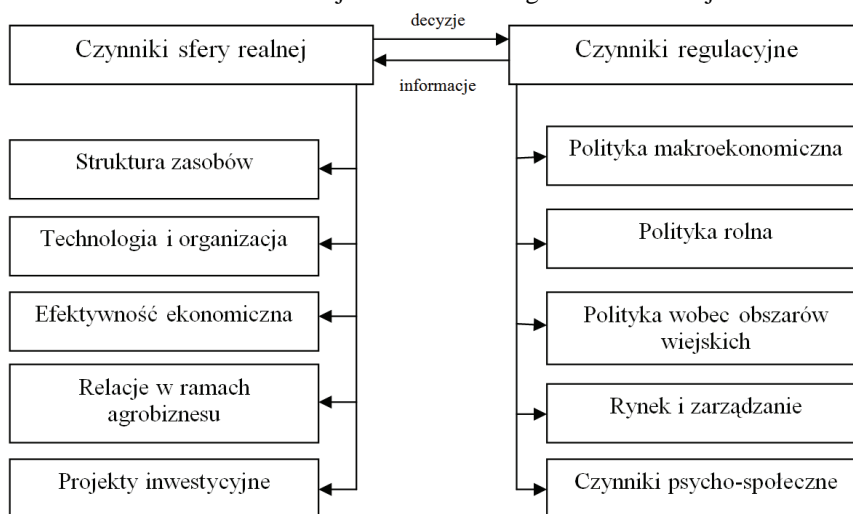
konserwację zasobów przyrodniczych, pozytywne kształtowanie krajobrazu rolniczego oraz odtwarzanie (rekultywację) zniszczonych ekosystemów,

utrzymywanie spokoju społecznego, ochronę własności, bezpieczeństwo socjalne, zabezpieczenie społeczne oraz równowagę między interesami różnych grup społecznych.

W ramach polityki rolnej Unii Europejskiej wszystkie te cele są wspierane bądź to drogą dotacji powierzchniowych, bądź to poprzez programy rolno-środowiskowe lub mechanizmy stabilizacji rynków rolnych.

Schemat zależności między czynnikami wpływającymi na rozwój zrównoważony a instrumentami polityki rolnej można ująć tak jak na rysunku 1.

Rysunek 1. Uwarunkowania rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich



Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika ze schematu aktywność gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw agrobiznesu poprzez informacje i efekty rynkowe determinuje procesy decyzyjne w schematach polityki rolnej. Kształt tych narzędzi może z kolei stymulować funkcjonowanie podmiotów zgodnie z celami polityki rozwoju zrównoważonego.

Przykładem tych korelacji jest ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej. W obecnym okresie programowania użytkownicy gruntów, aby uzyskać płatności bezpośrednie muszą spełniać szereg wymogów środowiskowych (cross-compliance)³ ograniczających negatywny wpływ produkcji rolnej, a na kolejny okres Komisja Europejska zaproponowała wyłączenie spod użytkowania komercyjnego 7% gruntów na cele prośrodowiskowe.

Polityka rolna Unii Europejskiej podlegała ciekawej ewolucji w kontekście rozwoju zrównoważonego. Początkowo jej zasadniczym celem było zwiększenie produktywności rolnictwa europejskiego poprzez modernizację czynników produkcji i stworzenie odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego. Oryginalne założenia Wspólnej Polityki Rolnej zapisane w Traktacie Rzymskim obejmowały:

- Zwiększenie efektywności produkcyjnej i ekonomicznej działalności rolniczej.

- Zapewnienie godziwych dochodów producentom rolnym.

- Ustabilizowanie rynków rolnych w aspekcie ilościowym i cenowym.

- Zagwarantowanie dostępności produktów żywnościowych po umiarkowanych cenach.

Podstawowym elementem realizacji celów WPR było podtrzymywanie cen surowców pochodzenia rolniczego, czyli mechanizm cen minimalnych. Istniał przy tym złożony system cen większości płodów rolnych gwarantujący opłacalność rolnikom, ale w konsekwencji przenoszący wysokie koszty surowców na wzrost cen żywności. To właśnie proinflacyjne oddziaływanie polityki rolnej i bardzo wysokie koszty jej funkcjonowania (70% budżetu UE) doprowadziły do reform, których systematyczny obraz pokazano na rysunku 2.

Dopłaty cenowe (organizacje wspólnego rynku) zastąpiono płatnościami bezpośrednimi związanymi z powierzchnią użytków rolnych i rodzajem upraw na nich prowadzonymi. Dopłaty kompensacyjne stanowią dzisiaj podstawę wszystkich form wsparcia producentów rolnych a ich otrzymywanie jest uwarunkowane zestawem wymogów środowiskowych.

Na tym tle można sformułować zreformowane cele Wspólnej Polityki Rolnej UE (AGENDA 2000 + Reforma Luxemburska).

- Zapewnienie bezpieczeństwa żywności produkowanej w Unii na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego.

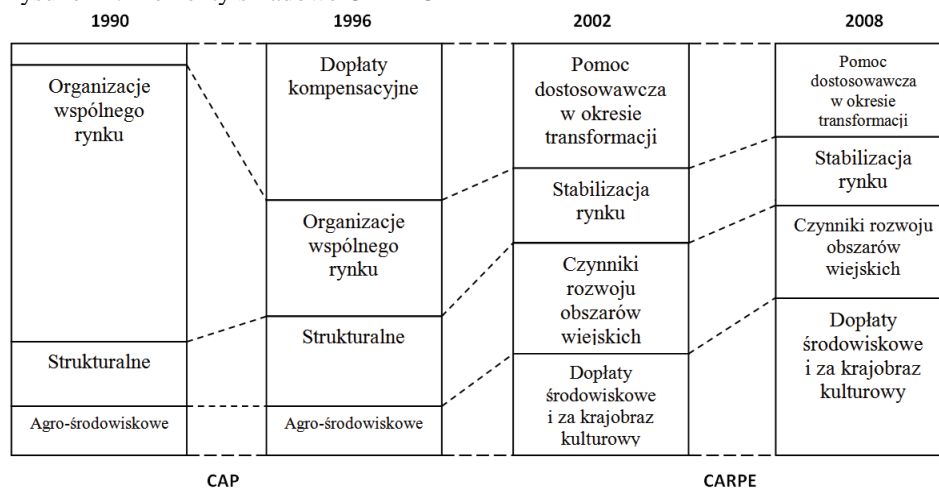
- Wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich.

- Ekologizacja produkcji rolnej polegającej na bardziej przyjaznych dla środowiska metodach wytwarzania żywności i mniejszym negatywnym oddziaływaniu gospodarstw na zasoby przyrodnicze.

³ W. Piskorz, *Wspólna Polityka Rolna z polskiej perspektywy*, Roczniki Naukowe SERiA, Wieś Jutra, T. VII, zeszyt 4, Warszawa-Wrocław-Poznań 2008.

Już z tego zestawienia wynika jednoznacznie, że Unia Europejska ukierunkowuje działalność rolniczą i rozwój obszarów wiejskich na cele prośrodowiskowe.

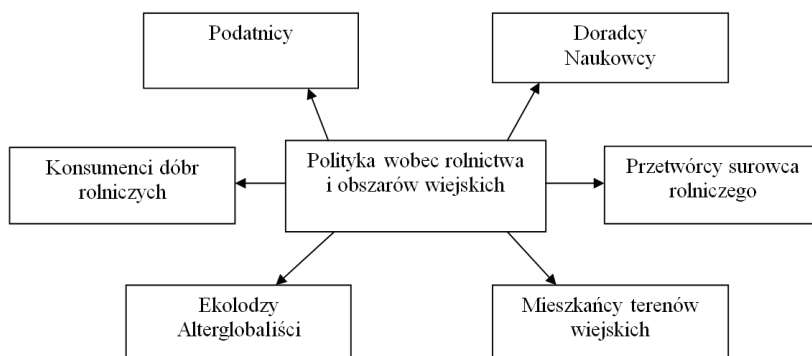
Rysunek 2. Elementy składowe CAP i CARPE



Źródło: A. Buckwell, Rozwój obszarów wiejskich a wspólna polityka rolna – Scenariusze dla Polski i Unii Europejskiej, Publishing Office, Wye College London 2000.

Zrównoważenie polityki rolnej będzie także osiągnięte poprzez inkorporację rolnictwa do systemu społeczno-ekonomicznego z udziałem szerokiej grupy interesariuszy (rys. 3).

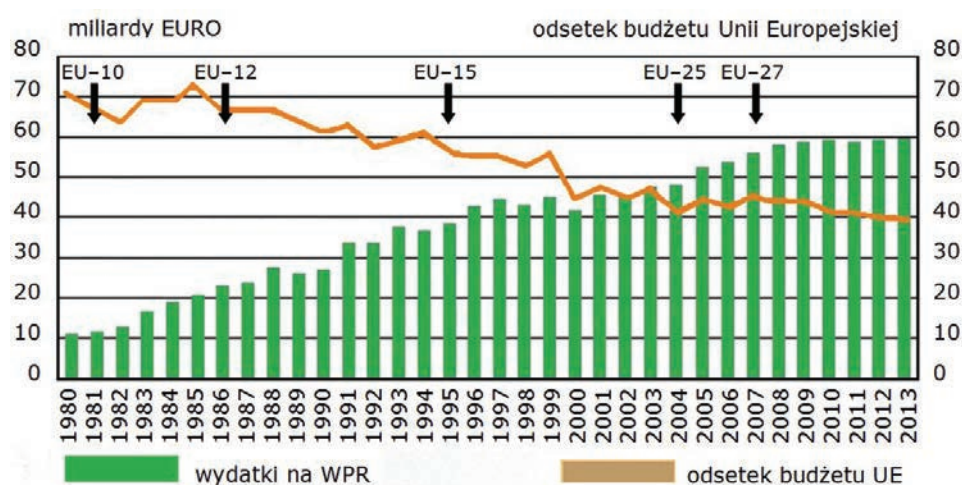
Rysunek 3. Interesariusze zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej



Źródło: Opracowanie własne.

Grupy społeczne widoczne na schemacie reprezentują praktycznie wszystkie środowiska z uwagi na strategiczne znaczenie obszarów wiejskich dla zasobów przyrodniczych, dostępności żywności i jakości życia społecznego. Podatnicy ponosząc koszty subwencji dochodowych mają prawo oceniać kierunki wsparcia i dokonywać pośrednio wyborów publicznych co do rozwoju polityki wiejskiej. Globalne koszty polityki rolnej Unii Europejskiej od początku lat 80-tych ubiegłego stulecia spadają w proporcji do całego budżetu, choć ich poziom nominalny jest względnie wysoki (rys. 4).

Rysunek 4. Wydatki na rolnictwo w budżecie UE w latach 1980-2013



Źródło: Eurostat, 2012.

W nowym okresie programowania Komisja Europejska planuje utrzymanie wysokości środków na dotychczasowym poziomie, ale zakłada, że jeden beneficjent nie otrzyma więcej niż 300 tysięcy euro rocznie, co jest formą uspołecznienia WPR. Specjalnie premiovani będą rolnicy spełniający 3 zielone warunki środowiskowe. Jest to dywersyfikacja kultur uprawnych, zabezpieczenie ziem pod trwale użytki zielone oraz przekazanie 7% upraw na infrastrukturę ekologiczną. Producenci nie spełniający tych warunków otrzymają jedynie 70% należnych im dopłat.

Zrównoważenie społeczne

W kształtowaniu rozwoju zrównoważonego obok aspektu środowiskowego istotny jest również aspekt społeczny. Chodzi przede wszystkim o budowanie elementów kapitału społecznego obszarów wiejskich i takie kreowanie postaw i motywacji, aby jakość życia na terenach wiejskich nie odbiegała od miast

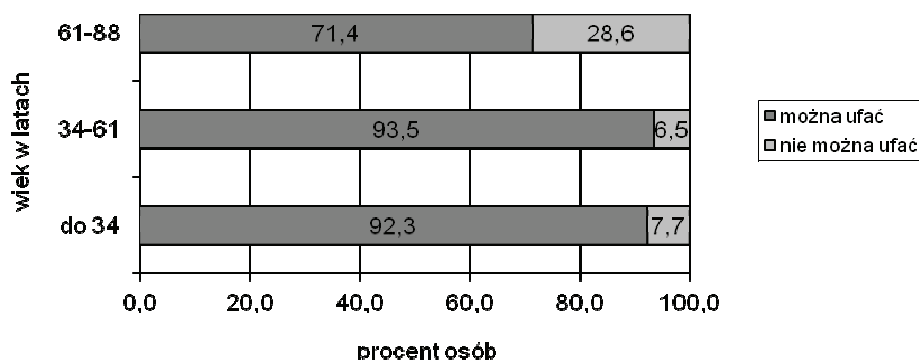
i regionów uprzemysłowionych. W pakiecie legislacyjnym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 znalazło się szereg działań wspierających ten obszar a szczególnie:

- transfer wiedzy oraz działania informacyjne;
- usługi doradcze z zakresu zarządzania gospodarstwem;
- podstawowe usługi i odnowa wsi;
- zarządzanie ryzykiem i rozwój lokalny w systemie Leader.

Te działania powinny być realizowane w ramach II filaru polityki Unii Europejskiej i wraz z instrumentami Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będą służyć poprawie jakości kapitału społecznego. Dla potwierdzenia tezy o konieczności wsparcia tej strefy obszarów wiejskich przedstawione zostaną wyniki badań empirycznych przeprowadzonych wśród rolników województwa wielkopolskiego. Obrazują one wybrane charakterystyki potencjału społecznego właścicieli gospodarstw rolnych.

Najczęściej używanym miernikiem kapitału społecznego jest poziom zaufania wobec członków grup społecznych i swoich sąsiadów wyrażający gotowość do współpracy i podejmowania przedsięwzięć grupowych (rys. 5).

Rysunek 5. Poziom zaufania wśród rolników

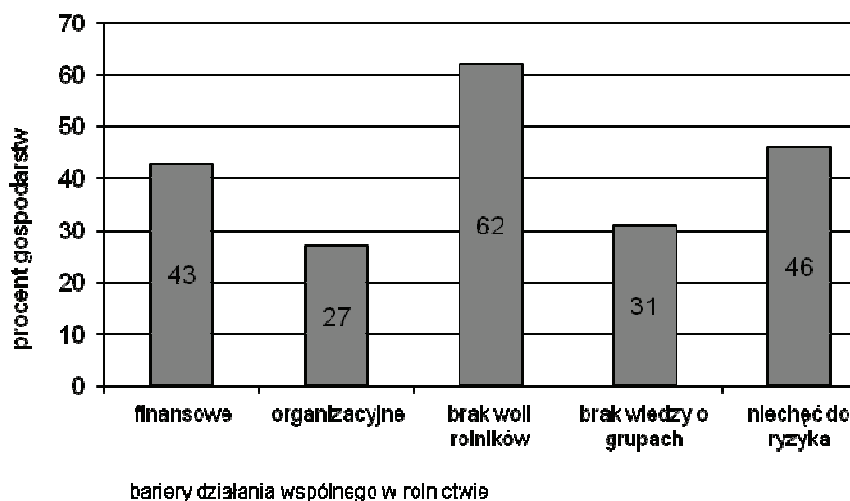


Źródło: Badania własne.

Jak wynika z tej analizy ogólny wskaźnik zaufania i otwartości wśród respondentów jest wysoki, co świadczy o pozytywnym potencjale społecznym rolników. Gdy uwzględnimy oddziaływanie wieku okaże się, że tylko w niewielkim stopniu osoby starsze obniżają poziom otwartości.

Interesujące rezultaty uzyskano identyfikując bariery wspólnego działania wśród rolników, którzy generalnie niechętnie uczestniczą w grupach producenckich czy spółkach kapitałowych. Zdaniem ankietowanych producentów podstawowym problemem integracji są przeszkody mentalne określane jako brak woli i niechęć do ryzyka (rys. 6).

Rysunek 6. Bariery wspólnej aktywności rolników



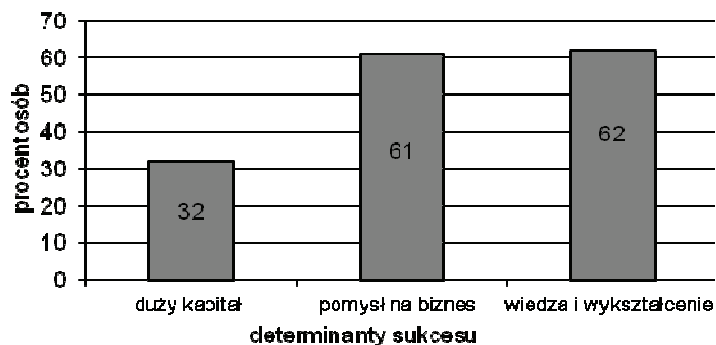
Źródło: Badania własne.

Tym razem potwierdzono tezę o postawie konserwatywnej przedsiębiorców rolnych, którzy ograniczają swoją działalność zespołową upatrując w takich formach dodatkowego ryzyka.

Drugim ważnym wskaźnikiem kapitału społecznego jest aktywność mieszkańców wsi mierzona przynależnością do organizacji pozarządowych. W badaniu oceniono, iż 75% rolników nie uczestniczy w działalności instytucji społecznych, nawet tak bliskich środowiskom wiejskim jak Koło Gospodyń Wiejskich czy Ochotnicza Straż Pożarna. Mieszkańcy obszarów wiejskich nie różnią się od generalnej populacji, która wykazuje niski stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i tym samym hamuje szereg potencjalnych procesów rozwojowych.

Trzecim czynnikiem kapitału społecznego obszarów wiejskich jest suma relacji i postaw tworząca sieć psychospołecznych związków, kształtującą zarówno postawy przedsiębiorcze jak i obywatelskie. Jest to system trudno mierzalny zależny od uwarunkowań kulturowych, cywilizacyjnych i regionalnych. Ilustracją tych zmienności jest występujące w Polsce silne zróżnicowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego przebiegające według granic porozbiorowych. W badaniach rolników identyfikowano te relacje poprzez opinie o determinantach sukcesu we współczesnej gospodarce (rys. 7).

Rysunek 7. Determinanty sukcesu we współczesnej gospodarce

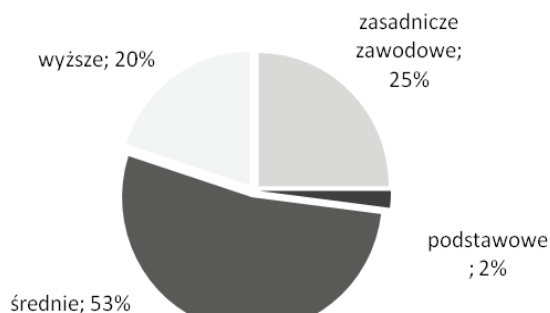


Źródło: Badania własne.

Odpowiedzi właścicieli gospodarstw rolnych wskazują na pozytywny potencjał sieci psychospołecznej gdyż uznają oni, że wiedza i wykształcenie w połączeniu z indywidualną przedsiębiorczością stanowią źródło powodzenia w biznesie. Mniej istotny zdaniem ankietowanych jest zasób kapitału.

Taka struktura opinii jest skorelowana z ważnym, czynnikiem kapitału społecznego i intelektualnego, czyli z wykształceniem. Wśród respondentów aż 20% legitymuje się bowiem wykształceniem wyższym, a 53% posiada średnie wykształcenie, co odbiega zdecydowanie od przeciętnego poziomu mieszkańców obszarów wiejskich (rys. 8).

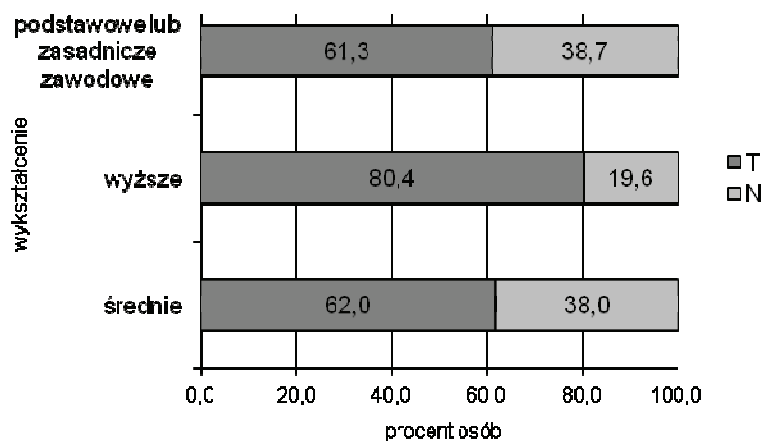
Rysunek 8. Poziom wykształcenia badanych rolników



Źródło: Badania własne.

W przeprowadzonych analizach zbadano także zależność wykształcenia i potencjału społecznego i okazało się, że ankietowani z wyższym wykształceniem częściej niż pozostali uznawali za ważne relacje społeczne i aktywność obywatelską (rys. 9).

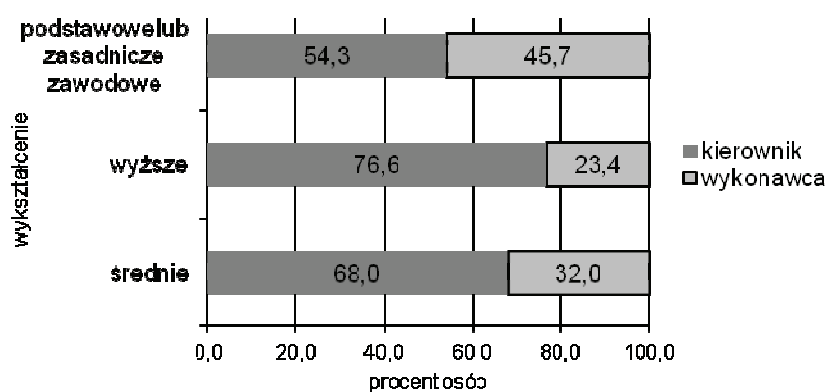
Rysunek 9. Zależność opinii nt. relacji społecznych od poziomu wykształcenia



Źródło: Badania własne.

Podobnie wrażliwym elementem kapitału społecznego jest skłonność do samodzielności gospodarczej i pełnienia funkcji kierowniczych w zespołach pracowniczych. Osoby z wyższym wykształceniem chętniej podejmują ryzyko i odpowiedzialność za działalność swoją i podwładnych niż gorzej wykształceni (rys. 10).

Rysunek 10. Wpływ poziomu wykształcenia na skłonność do funkcji kierowniczej

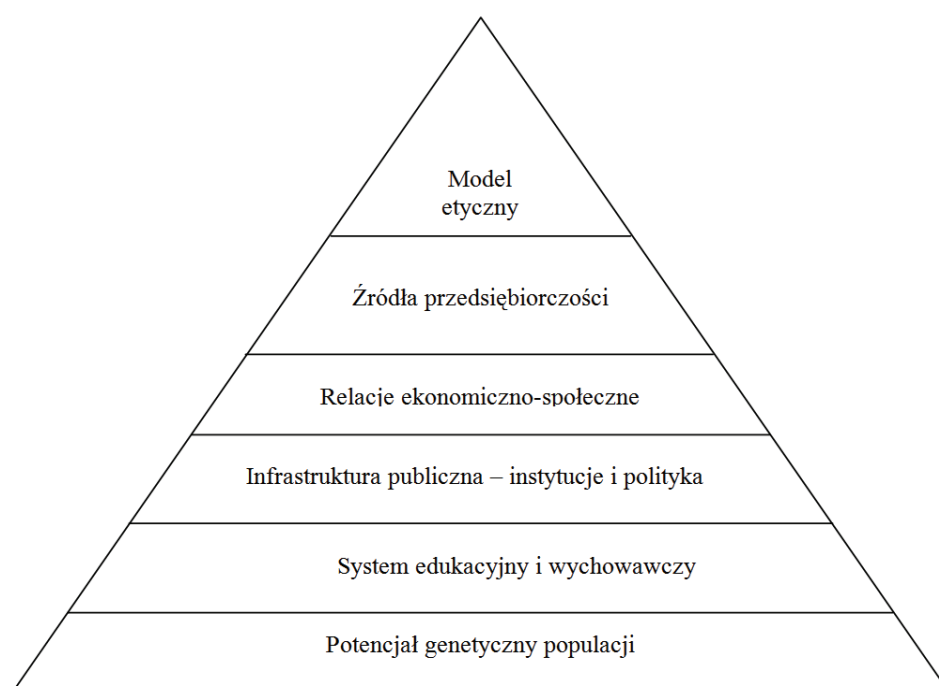


Źródło: Badania własne.

Zasoby kapitału społecznego zależą zatem od jakości kapitału ludzkiego, ale także od systemu edukacyjnego i form doskonalenia umiejętności zawodowych.

Jak wynika z przedstawionych wyników badań empirycznych kształtowanie kapitału społecznego jest procesem złożonym i wymaga integracji wielu składowych przyczyniających się bezpośrednio i pośrednio do rozwoju zrównoważonego. Można by stworzyć piramidę determinantów kapitału społecznego ilustrującą wybrane elementy tego systemu (rys. 11).

Rysunek 11. Piramida determinantów kapitału społecznego



Źródło: Opracowanie własne.

Wszystkie zidentyfikowane obszary oddziaływań składają się na zestaw czynników kształtujących rozwój zrównoważony obszarów wiejskich.

Podsumowanie

Polityka rolna Unii Europejskiej jest jedyną tak zintegrowaną formą oddziaływania instytucji ponadnarodowych na grupę producentów, konsumentów i mieszkańców wsi. Ulegała ona licznym przeobrażeniom w toku funkcjonowania i początkowo finansowała modernizację rolnictwa

Europejskiego i podtrzymywanie poziomu dochodów rolników. Stopniowo z polityki sektorowej stawała się polityką rozwojową i obejmowała swym zasięgiem nie tylko podmioty gospodarki żywnościowej, ale także mieszkańców terenów wiejskich. Polityka wobec obszarów wiejskich ma za zadanie wspieranie wielofunkcyjności producentów i całych przestrzeni społeczno-ekonomicznych. Obok priorytetów czysto ekonomicznych pojawiły się także priorytety środowiskowe związane z zazielenieniem Wspólnej Polityki Rolnej. W czasie wdrażania kolejnych reform wspólnotowych rozwiązań pojawił się także element prospołeczny ogólnie ukierunkowany na poprawę jakości życia. Obecnie wobec nowych wyzwań rozwojowych służy on poprawie jakości kapitału intelektualnego (w tym społecznego) stanowiącego ważny czynnik konkurencyjności obszarów wiejskich. W warunkach globalizacji procesów gospodarczych i inkorporacji rolnictwa do systemów ekonomicznych niezbędne jest wspieranie idei zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Badania i doświadczenia producentów wskazują wyraźnie, iż nie sposób zapewnić bezpieczeństwa żywności w całym łańcuchu produkcyjnym bez zrównoważenia wydajności pracy, ochrony zasobów przyrodniczych i satysfakcji społecznej zarówno w skali mikro jak i makroekonomicznej.

Producenci surowca rolniczego i produktów żywnościowych muszą uwzględniać normy środowiskowe tak w zakresie wykorzystania zasobów jak i odpowiedniej gospodarki odpadami. Z drugiej strony istnieje społeczna odpowiedzialność biznesu tworząca wymagania w ramach relacji firm z interesariuszami otoczenia bliższego i dalszego. Z trzeciej strony efektywność ekonomiczna pozostaje podstawowym kryterium oceny rynkowej i warunkiem egzystencji przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego.

Takie przesłanki zmian roli rolnictwa determinują zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej i wyznaczają nowe ramy koncepcji przekształceń w nowym okresie programowania Unii Europejskiej w latach 2014-2020.

Rozwój zrównoważony staje się priorytetem tych koncepcji i określa modelowe podstawy wszelkich instrumentów WPR.

Literatura

- Buckwell A., Rozwój obszarów wiejskich a wspólna polityka rolna – Scenariusze dla Polski i Unii Europejskiej, Publishing Office, Wye College London 2000.
- Domański R., Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych, PWE, Warszawa 1992.
- Piskorz W., Wspólna Polityka Rolna z polskiej perspektywy, Roczniki Naukowe SERiA, Wieś Jutra, T. VII, zeszyt 4, Warszawa-Wrocław-Poznań 2008.
- Wilkin J., Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich, (w:) Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwie w perspektywie lat 2014-2020, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008.

Summary

In the evolution process of EU Common Agricultural Policy (CAP) one can observe transformation from the sectoral support of agriculture to the rural policy. Measures of CAP have been changing and currently they are focused on the multifunctionality and sustainable development. Presented paper describes system changes of CAP in the period of its activity in the context of natural environment protection and social integrity. Author discusses concept of sustainable development and its conditions of usage in food economy. Then there is a presentation of research results on social capital of Polish rural areas. In the conclusion there is a list of relations between socioeconomic systems development and rural areas European Community policy.

Informacje o autorze:

Prof dr hab. Grzegorz Spychalski

Politechnika Koszalińska

Wydział Nauk Ekonomicznych

ul. Kwiatkowskiego 6E, 75-343 Koszalin

grzegorz.spychalski@tu.koszalin