
ARTYKUŁY

KATARZYNA DUCZKOWSKA-MAŁYSZ
Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
Warszawa

ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

Priorytety i zadania polityki rozwoju obszarów wiejskich na 1995 r. wynikają z przyjętych do realizacji dokumentów rządowych:

- 1) Strategia dla Polski.
- 2) Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000.

Nowe podejście do kwestii wyodrębnienia priorytetów i zadań szczególnych dla polityki rolnej wynika z faktu, iż równolegle z procesami wspierania przemian strukturalnych w rolnictwie (modernizacja), motywowaniem - przez instrumenty ekonomiczne - do wzrostu efektywności i relatywnej obniżki kosztów wytwarzania żywności - innymi, ważnymi zadaniami, realizowanymi przez politykę rolną są te, które sprzyjają rozwojowi obszarów wiejskich, integralnie związanych z rolnictwem.

Przeważającą część obszarów wiejskich dotknięta jest typowymi dolegliwościami obszarów peryferyjnych, oddalonych od centrów gospodarczych:

- bezrobociem utajonym, będącym skutkiem archaicznej struktury agrarnej, niskiego poziomu uprzemysłowienia i urbanizacji,
- bezrobociem jawnym, na skutek zamykania zakładów pracy, często takich, które dla środowiska lokalnego miały podstawowe znaczenie, a dla wielu rodzin były „jedynymi żywicielami” (także w skutek zlikwidowania PGR czy RSP),

- brakiem kapitału, który może być zainwestowany w jakąkolwiek działalność gospodarczą na liczącą się skalę i na ogół brakiem widoków na szybkie zorganizowanie takiego kapitału,
- brakiem wyraźnych grup zawodowo-czynnych, posiadających faktyczne kwalifikacje, umożliwiające podjęcie na szeroką skalę przedsiębiorczości w określonym kierunku, a nie takich, którzy wchodzi w interesy (przeważnie drobne) tylko dzięki intuicji,
- anachroniczną strukturą społeczno-zawodową, której trzon stanowią rolnicy oraz ludność zajmująca się prostymi zawodami nierolniczymi, najczęściej z rolnictwem związanymi; zawody nowej generacji (elektronik, mechanik precyzyjny, prawnik) niemal w ogóle nie występują; dominuje model „uniwersalnego chłopca”, który za pomocą cudownych rąk potrafi wszystko zrobić sam,
- wyraźnym niedorozwojem infrastruktury, która w znacznej mierze jest zachętą do inwestowania, obniża koszty przedsięwzięcia, decyduje o jego efektywności, rentowności i możliwościach sprostania wymogom nowoczesnego biznesu;
- brakiem systemu nowoczesnych instytucji wiejskich: banków, spełniających rolę należną bankom w gospodarce rynkowej, rejonowych biur pracy, biur notarialnych, poradnictwa prawno-ekonomicznego, wyspecjalizowanych zakładów obsługi producentów i ludności, agencji rozwoju regionalnego, biur planowania itp,
- znaczną przewagą postaw tradycyjnych, inercyjnych, polegających na braku inicjatywy, postaw nacechowanych brakiem wiary we własne siły, ale jednocześnie odznaczających się zawiścią i zazdrością w stosunku do tych, którym „się udało”, którzy „są bogaci”, którzy „mają”.

Z tych to powodów pogłębia się dysparytet socjalno-bytowy, rozumiany jako odwieczne upośledzenie obszarów wiejskich wobec miasta, dające ludności wiejskiej poczucie mniejszej wartości i większych niedogodności w warunkach pracy i życia.

Konieczność wiązania procesów modernizacji rolnictwa, rozumianej jako całokształt przemian strukturalnych (struktury agrarnej, społeczno-zawodowej, struktury produkcji, majątku produkcyjnego, instytucji wiejskich itp) z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich wynika z faktu, że istnieje sprzężenie zwrotne między tymi procesami: modernizujące się rolnictwo zwalnia siłę roboczą, która powinna być z powodzeniem gdzie indziej wykorzystana, w innych niż rolnictwo działalnościach gospodarczych i odwrotnie: intensywne kreowanie szans w zawodach pozarolniczych dla ludności na obszarach wiejskich powoduje przyspieszenie modernizacji rolnictwa. Sprawia bowiem, że rolnicy, mając inne szanse, chętniej rozstają się (częściowo lub na stałe) z gospodarstwem rolnym.

Siłą sprawczą w tym procesie jest intensywny rozwój działalności pozarolniczych i tworzenie (powstawanie) nowych miejsc pracy w drobnych przedsiębiorstwach na miejscu, w gminie, we wsi, aby dać szansę dodatkowego lub stałego zarabkowania ludności rolniczej. Wzrost roli dochodów spoza gospodarstwa rolnego w budżecie rodziny zmniejsza presję na rolnictwo, daje bowiem rodzinie inne możliwości egzystencji.

Trudności rozwoju obszarów wiejskich związane są bezpośrednio ze strukturalnymi trudnościami rozwoju rolnictwa, z których w tej chwili najbardziej dotkliwy jest brak trwałych więzi integracyjnych między rolnikami a kapitałem, funkcjonującym w sferze produkcji i obrotu surowcami żywnościowymi.

Realizacja „Założeń polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000” wymaga zapoczątkowania całkowicie nowej filozofii rozwoju. Filozofia ta polega na zrozumieniu, iż dla wsi równie ważne, jak dotychczas rolnictwo, jest kreowanie innej działalności, tworzenie nowych miejsc pracy w zawodach pozarolniczych, ale związanych z rolnictwem bądź jego otoczeniem. Tak więc problemy wsi i rolnictwa muszą zostać traktowane kompleksowo - bowiem istnieją ścisłe zależności pomiędzy modernizacją rolnictwa i jednoczesnym, zharmonizowanym z nią wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich.

Łączenie ze sobą obu tych procesów wynika z faktu, że modernizujące się rolnictwo uwalnia siłę roboczą, która może być z powodzeniem wykorzystana w innych zawodach, nierolniczych - drobnej produkcji, przetwórstwie rolno-spożywczym, obsłudze rolnictwa, usługach bytowych dla ludności. Stwarzanie zaś szans ludności rolniczej innego zarabkowania poza gospodarstwem rolnym przyspiesza przemiany strukturalne, stwarza bowiem przymus stałego lub częściowego odchodzenia z rolnictwa. Taką szansę trzeba stworzyć wszystkim tym, którzy nie będą chcieli być rolnikami, lub którzy nie wytrzymają ostrych warunków rynku i przyszłość swą dalszą zwiążą ze wsią, ale innym zawodem i inną pracą.

Oba te kierunki polityki względem obszarów wiejskich realizowane być muszą równolegle, z wyraźnym położeniem akcentów na łagodzenie narastającego na wsi problemu bezrobocia, w tym także ukrytego. Bezrobotni na wsi mają znacznie mniejsze szanse zatrudnienia niż w mieście nie tylko ze względu na szczupłość rynku pracy, ale także na brak informacji i poradnictwa, niskie wykształcenie, niewielkie możliwości przekwalifikowania się, szczupłość środków finansowych itp. Nie bez znaczenia jest fakt, że część osób nie mogących znaleźć zatrudnienia nie ma statusu bezrobotnego i nie może korzystać z pomocy i praw przysługujących bezrobotnym. Dlatego tak istotnego znaczenia nabiera tworzenie lokalnych warunków sprzyjających ograniczaniu bezrobocia przez rozwój różnych form przedsiębiorczości. Dlatego też wśród priorytetów strategicznych

wskazuje się zarówno na rozwój sektorów pozarolniczych i sterowanie rozwojem zasobów siły roboczej na obszarach wiejskich jak przemiany i modernizację sektora rolnego oraz ochronę i pielęgnację środowiska przyrodniczego.

Z priorytetami strategicznymi związane są zadania szczegółowe, których realizacja w 1995 r. powinna widocznie złagodzić objawy niepokoju i obaw rolników o swą przyszłość i wprowadzić wieś i rolnictwo na nową drogę przyspieszonej modernizacji i rozwoju.

Priorytety te są następujące:

1. W zakresie rozwoju sektorów pozarolniczych:

- **wielofunkcyjny rozwój wsi**, polegający na tworzeniu na wsi, w gminie, na miejscu - ale poza rolnictwem - nowych miejsc pracy, związanych z otoczeniem rolnictwa lub walorami wsi.

Gdzie powstaną takie nowe miejsca pracy? Z przeprowadzonych w 1993 r. badań⁽¹⁾ wynika, iż utrzymywać się będą cztery główne kierunki rozwoju przedsiębiorczości:

- chałupnictwo, polegające na łączeniu własnej pracy ręcznej z lokalnymi surowcami. Ten kierunek rozwoju związany jest głównie z pomysłowością i organizacją zamówień na wyroby rękodzieła,
- praca w drobnych zakładach przemysłu terenowego, zakładach materiałów budowlanych, tartakach, zakładach stolarskich itp. Rodzaj zakładu zależy oczywiście od profilu produkcyjnego gminy, lokalnych zasobów surowcowych, zasobów siły roboczej, rynku zbytu, infrastruktury, tradycji produkcyjnych. Perspektywa wielu już istniejących zakładów, w warunkach gospodarki rynkowej nie jest jasna. Opierają się one na przestarzałej technologii, zanieczyszczają środowisko i jeśli nawet nie zostały zamknięte - grozi im to w najbliższym czasie. Część z nich została jednak sprywatyzowana, bądź weszła w spółki z kapitałem zagranicznym, zmodernizowała technologię i ma niezłe perspektywy,
- kooperacja z przedsiębiorstwami prywatnymi, państwowymi lub spółdzielczymi, zajmującymi się przetwórstwem rolno - spożywczym. Oznacza ona w istocie rozwój gospodarstw rolnych w oparciu o ustalony kierunek produkcyjny (np. produkcja truskawek, groszku zielonego itp), często w oparciu o umowę z przetwórcą;

(1) Zob. K. Duczkowska-Małysz, J. Małysz: Mikroekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości (w:) „Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej”. IRWiR PAN. Warszawa 1993, s. 26 i następne.

- różnego typu usługi. Badania empiryczne dowiodły, iż najpowszechniejszym przedsięwzięciem nowo uruchamianym po 1990 r. jest handel obwoźny i detaliczny oraz usługi bytowe - rzadziej handel hurtowy. Pod względem ekonomicznym jest to uzasadnione: handel oznacza szybki obrót kapitału, umożliwiając finansowanie dalszego rozwoju.
- **rozwój lokalnej przedsiębiorczości**, który zależy od zdolności wyzwolenia sił ekonomicznych, dynamizujących rozwój i wyeliminowaniu trudności, pojawiających się na tym szczeblu jest drugim priorytetem. Choć przedsiębiorczość na wsi i w rolnictwie może przejawiać się spontanicznie, samorzutnie, to jednak jej dynamiczny, zintegrowany rozwój nie jest możliwy bez umiejętnego kreowania i wspierania ze strony samorządów terytorialnych oraz organizacji i instytucji, odpowiedzialnych za rozwój regionów. Należy tu także podkreślić aktywność władzy lokalnej, liderów życia społeczno - gospodarczego, wreszcie społeczności lokalnych, gdyż bez ich zaangażowania nie może być mowy o żadnych przemianach. Wszystkie programy realizowane być muszą z ludźmi i dla ludzi.

Na pytanie w jakiej dziedzinie w gminie będzie się rozwijać przedsiębiorczość, niemal co druga wskazuje na przemysł rolno - spożywczy, co trzecia - handel i inne usługi, co szósta - agroturystykę. Tylko rzadziej niż co trzecia gmina w Polsce sądzi, iż jej przyszłość powinna być związana wyłącznie z rolnictwem i co czwarta - że należy łączyć rolnictwo z turystyką. Niemal co druga gmina jest pewna, że musi łączyć rolnictwo z innymi zajęciami pozarolniczymi.

- trzecim priorytetem jest **rozwój infrastruktury**. Poziom i stan infrastruktury należy postrzegać jako jedną z najważniejszych barier rozwoju wszelkich form przedsiębiorczości. Właściwa infrastruktura obniża bowiem koszty przedsięwzięcia, decyduje o jego efektywności, rentowności i możliwościach sprostania wymogom nowoczesnego biznesu. Perspektywy obszarów wiejskich dołączenia pod tym względem do Europy, są ponure. Z deklaracji gmin wynika, iż w dwóch gminach na 10 rozwojowi przedsiębiorczości nie sprzyja sieć połączeń komunikacyjnych, w 3 na 10 - jakość dróg, w co trzeciej gminie - łączność telefoniczna, także w co trzeciej - brak wody, w 2 na 10 - system energetyczny. Są to więc elementarne warunki, niezbędne do rozwoju przedsiębiorczości, związane z każdym rodzajem przedsięwzięcia, niezależnie od branży czy formy własności. W wielu gminach występuje przy tym niedostatek kilku elementów naraz.

Zharmonizowany rozwój obszarów wiejskich wymagać będzie zmodernizowania i zbudowania nowej infrastruktury. Początek uprzemysławiania i urbanizacji obszarów wiejskich jest jednocześnie początkiem nowej jakości życia na wsi, gdzie obok warunków materialnych dostrzeżone być muszą aspiracje, dążenia i wygoda mieszkańców.

2. W zakresie sterowania rozwojem zasobów siły roboczej kluczowe będzie:

- pobudzanie odpływu ludności z rolnictwa, ale nie ze wsi,
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych rolników,
- wspieranie wszystkich form zmiany kwalifikacji ludności wiejskiej na zawody pozarolnicze,
- upowszechnianie wszelkich form doradztwa, także socjalno-bytowego, które ma odegrać kluczową rolę w procesach restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, a także stwarzaniu nowych, innych niż rolnictwo perspektyw na obszarach wiejskich.

Realizacja tych zamierzeń zapoczątkuje przyspieszony proces przemiany struktury społeczno-zawodowej wsi.

Na wsi polskiej dominuje zdecydowanie rolnictwo i proste zawody nierolnicze, najczęściej z rolnictwem łączone. Zawody nowej generacji (mechanik precyzyjny, informatyk, elektronik) w ogóle nie występują. Jest to konsekwencja niskiego stopnia uprzemysłowienia i nisko zurbanizowanej, rozproszonej struktury osiedleńczej. Brak kwalifikowanej i wysoko kwalifikowanej siły roboczej, przyuczonej do zawodu poza rolnictwem, sprzyja utrwalaniu trudności rozwoju w wielu regionach Polski. Dominujący do niedawna model chłopa-samouka, który za pomocą cudownych rąk potrafi wszystko zrobić sam jest nie do pogodzenia z wymaganiami postępu. Nakłada to nowe zadania w zakresie kształcenia.

3. Przemiany i modernizacja sektora rolnego, formułowane jako jeden z dwóch priorytetów równoległych, obejmują następujące zamierzenia:

- intensywne wspieranie przemian strukturalnych w rolnictwie (modernizacja),
- motywację do podnoszenia efektywności produkcji,
- motywację do relatywnej obniżki kosztów wytwarzania surowców żywnościowych,
- motywację do ograniczania strat żywności (w całym łańcuch: uprawa, przetwórstwo, przechowywanie),
- postęp biologiczny i doradztwo rolnicze,
- pomoc dla młodych rolników.

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż spośród wielu bolączek, które dotknęły rolnictwo, najgorsza jest ta, która polega na powszechnych trudnościach ze zbytem produktów; jeszcze przed zbiorami rolnicy nie wiedzą: kto

sprzeda, komu sprzeda, co sprzeda, za ile i czy w ogóle coś zdoła sprzedać. Takich sytuacji nie toleruje gospodarka rynkowa. Trzeba zrobić wszystko, aby przyspieszyć powszechny w świecie proces integracji pionowej, polegający na związkach rolników z przetwórcami surowców żywnościowych.

Związki te mogą być różnego rodzaju - najpowszechniejszym jednak jest umowa, w której określone są warunki: kto, ile, czego, kiedy i po jakiej cenie ma wyprodukować i sprzedać organizatorowi takiego przedsięwzięcia. Zamawiający dostarcza często rolnikowi niektóre środki produkcji, usługi produkcyjne oraz doradztwo w zakresie objętym umową. Integracja jest procesem, który dokonał się we wszystkich wysoko rozwiniętych krajach. Historia nie zna innych sposobów modernizacji wsi i rolnictwa, niż różne formy zespolenia rolnictwa z kapitałem nierolniczym.

Innym zadaniem, które staje przed polityką rozwoju obszarów wiejskich są regionalne programy rozwoju. Programy te powstawać muszą w terenie, przy ogromnym zaangażowaniu lokalnych społeczności, miejscowych liderów i władzy lokalnej. Rola resortu polegać będzie na merytorycznych konsultacjach oraz wskazywaniu, gdzie można znaleźć środki finansowe na takie przedsięwzięcia. Szczególne znaczenie mieć tu będzie budowa instytucji finansowych w społecznościach lokalnych. Doświadczenia takie już są i zostaną upowszechnione na szeroką skalę.

4. Ochrona i pielęgnacja środowiska przyrodniczego jest czwartym celem strategicznym. W zakresie tym priorytetowe jest:

- wspieranie produkcji żywności o gwarantowanej jakości i gwarantowanym miejscu pochodzenia,
- sprzyjanie technologiom oszczędzającym środowisko,
- wspieranie technologii oszczędzających energię,
- wspieranie inwestycji służących ochronie i pielęgnacji środowiska, w tym - zalesianie.

Powstaje pytanie, przy pomocy jakich środków uda się realizować przedłożone priorytety.

Będą to środki własne ludności oraz liczne linie kredytowe, związane z restrukturyzacją i modernizacją rolnictwa, rozwojem drobnej przedsiębiorczości, budową infrastruktury, regionalnymi programami rozwoju.

Stwierdzić trzeba, iż rozwiązanie problemów wsi i rolnictwa zależy w znacznej mierze od decyzji, które nie zapadają w naszym resorcie, lecz w innych,

ale w sposób zasadniczy przyczynić się mogą do powodzenia naszego programu. W szczególności są to następujące kwestie:

- tryb i zasady przekształceń własnościowych w przedsiębiorstwach przemysłu rolno-spożywczego,
- tryb i zasady przekształceń własnościowych w przedsiębiorstwach, których założycielem jest wojewoda,
- określenie gałęzi gospodarki i rodzajów przedsiębiorstw, w których państwo pełnić będzie funkcje regulacyjne (np. przemysł spirytusowy),
- współpraca z zagranicą dotycząca inwestycji zagranicznych, rozwoju przedsiębiorczości proeksportowej, ulg podatkowych i ułatwień dla ekspertów,
- zasady możliwości ochrony rynku przed nieuczciwą konkurencją,
- wykorzystanie specjalnych stref ekonomicznych i wolnych obszarów celnych,
- polityka proinwestycyjna, sprzyjająca tworzeniu nowych miejsc pracy, w tym - w sektorze usług, budowa i modernizacja infrastruktury technicznej (krajowe programy, w których powstają nowe miejsca pracy),
- metody pobudzania rozwoju gospodarczego w regionach charakteryzujących się załamaniem pozarolniczych sektorów gospodarczych lub dominacją sektora uspołecznionego,
- zasady wykorzystywania środków z Funduszu Pracy oraz świadczenia dla bezrobotnych,
- system motywacji bezrobotnych do podejmowania pracy,
- harmonogram realizacji zadań wynikających z rządowego programu przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków,
- intensyfikacja zmian w strukturze kształcenia młodzieży wiejskiej (łączenie wiedzy ogólnej, fachowej, rolniczej),
- przygotowanie nauczycieli do prowadzenia zajęć ułatwiających młodzieży wiejskiej postępowanie na rynku pracy.

Dlatego w zespołach, związanych z realizacją odpowiednich programów węzłowych „Strategii dla Polski” kierownictwo resortu uczestniczy aktywnie i reprezentuje interesy rolnictwa, wsi i społeczności wiejskiej.

Proces zharmonizowanego rozwoju obszarów wiejskich rozpatrywany być musi w wielu płaszczyznach, z których rolnictwo jest jedną, ale nie jedyną. Przygotowujemy się do etapu, w którym ranga gałęzi o charakterze surowcowym będzie relatywnie malała na rzecz wzrostu branż przetwórczych i usług. Dotyczyć to będzie także innej roli rolnictwa w całym procesie produkcji żywności -

wzrostu wymagań pod adresem producentów surowców żywnościowych odnośnie jakości surowca.

Uruchomione środki na adresowane kredyty, fundusze z licznych programów pomocy zagranicznych i fundacji, a także własne środki ludności powinny w 1995 r. przyczynić się do wydatnego postępu w dziedzinie aktywizacji obszarów wiejskich i modernizacji rolnictwa.