

Katarzyna Kokoszka

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollątaja w Krakowie

## CZYNNIKI DETERMINUJĄCE ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ TERENÓW WIEJSKICH W POLSCE

### FACTORS DETERMINING DEVELOPMENT OF RURAL AREAS IN POLAND

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, rozwój terenów wiejskich, problemy polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich

*Key words:* sustainable development, development of rural areas, Polish agriculture and rural areas problems

**Synopsis.** Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich określa kierunki polityki wobec wsi, nie mającej charakteru „branżowego”, lecz będącej spójną z działaniami w pozostałych dziedzinach życia, równoważącą zarówno w płaszczyźnie horyzontalnej, jak i wertykalnej funkcje ekonomiczne, ekologiczne, społeczne i przestrzenne. Przedstawiona w artykule enumeracja czynników, które mogą wpływać na kondycję terenów wiejskich w świetle zrównoważonego rozwoju nie jest zbiorem zamkniętym. Jest próbą zestawienia determinant, które mogą kształtować sytuację rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce a wynikają z szerokiego spojrzenia na bliższe i dalsze otoczenie.

### Wstęp

Analizując sytuację polskiego rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich często abstrahujemy od sytuacji ogólnoswiatowej na rynkach rolniczych i ogólnoswiatowych tendencji rozwojowych. Z drugiej strony przystępując do Unii Europejskiej Polska została objęta instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej nie tracąc przecież siły sprawczej dotyczącej prowadzenia własnej polityki wobec terenów wiejskich i rolnictwa. Możemy zatem mówić o swoistym wzajemnym przenikaniu się krajowych czynników wewnętrznych wpływających na kierunki rozwoju rolnictwa i wsi oraz czynników zewnętrznych, które mogą wydatnie wpływać na ogólne warunki makroekonomiczne w otoczeniu bliższym i dalszym.

Przekształcenia w obrębie polskiej wsi i polskiego rolnictwa są próbą odwrócenia dotychczasowego podejścia, w którym polityka rozwoju obszarów wiejskich była pomyślana jako zestaw instrumentów (finansowych, prawnych oraz instytucjonalnych) przeznaczonych głównie dla rolników. Jednocześnie należy jednak podkreślić, że przeprowadzona krytyka dotychczasowej polityki rolnej i analizowane w niej zmiany nie prowadzą do eliminacji tej polityki i zmniejszenia wsparcia dla rolników<sup>1</sup>.

Uwzględniając najważniejsze determinanty, które wpływają lub mogą kształtować sytuację na polskich rynkach rolno-spożywczych oraz dotyczyć terenów wiejskich należałoby uwzględnić:

- wewnętrzną sytuację polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, niejako *in statu nascendi*, oddzielając ją od wpływu Wspólnej Polityki Rolnej; tak rozumianym polem badawczym byłyby wtedy wewnętrzne rozwiązania krajowe dotyczące instytucji rynkowych takich, jak: partie polityczne, związki zawodowe, grupy producenckie i izby rolnicze, system finansowego wsparcia dla rolników i ewentualnie mieszkańców terenów wiejskich, system ubezpieczenia społecznego, jakość kapitału społecznego,
- sytuację polskiej wsi *sensu largo*, która wynika z przynależności Polski do Unii Europejskiej – rozmiar wsparcia, jego kierunki, realizację polskich interesów w ramach europejskiej debaty o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej, kierunki reform Wspólnej Polityki Rolnej i ich konsekwencje dla Polski,
- szeroko rozumiane otoczenie międzynarodowe polskiego rolnictwa i mieszkańców terenów wiejskich – sytuację na rynkach światowych (giełdy towarowe), ustalenia dotyczące kolejnych rokowań w ramach handlu światowego, ogólnoeuropejskie trendy społeczne (np. problem migracji zarobkowej).

Wydaje się, że dopiero taka trójdziedlna optyka daje szansę na pełne odzwierciedlenie trendów światowych i europejskich, które wpływając również na krajową politykę kształtują polskie rolnictwo i tereny wiejskie.

W świetle zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich w szczególności chodziłoby, zarówno w teorii (polityka) jak i w praktyce (jej realizacja) o odrzucenie zasady dominacji ekonomicznej nad sferą społeczno-

<sup>1</sup> W obecnej sytuacji, w której lobby rolnicze jest tak silne, a także ze względu na liczne zależności pomiędzy sektorem *stricto* rolniczym a innymi (np. sektorem usługowym, turystyką czy przemysłem spożywczym), nie jest możliwe natychmiastowe i znaczące obcięcie środków finansowych.

-kulturową i przyrodniczą, wprowadzenie zasady podmiotowości wsi i jej mieszkańców, zmianę społecznego usytuowania rolnictwa (uznanie rolnika za zarządcę dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego) lub też ochronę różnorodności kulturowej.

Celem pracy było zestawienie kluczowych czynników mających wpływ (zarówno *in plus*, jak i *in minus*) na zrównoważony rozwój terenów wiejskich uwzględniając ich trójpodział – na czynniki *stricte* wewnętrzne, mikroekonomiczne, czynniki wynikające z przynależności do Unii Europejskiej oraz determinanty zewnętrzne, mające swoje źródło w procesie globalizacji.

### Sytuacja polskiego rolnictwa i terenów wiejskich – wybrane determinanty wewnętrzne

W opisach i charakterystykach rolnictwa lub też szerzej – wsi, dominują na ogół elementy wchodzące w skład sfery realnej: struktura produkcji, zasobów produkcyjnych (ziemi siły roboczej, wyposażenia kapitałowego), wydajności pracy, dochodów. Znacznie mniej miejsca poświęca się na charakterystykę struktur instytucjonalnych: stosunków własnościowych, zakresu i form powiązania z rynkiem, sposobów kooperacji i działań zbiorowych, uczestnictwa w organizacjach, strategii rozwojowych i metod organizowania działalności gospodarczej oraz metod oddziaływania na otoczenie, w którym się żyje. Aktywne, podmiotowe uczestnictwo społeczności wiejskich w gospodarce rynkowej i społeczeństwie obywatelskim wyraża się w dużej mierze w umiejętności zabudowania społecznej przestrzeni wsi instytucjami. Posiadanie organizacji zdolnych do reprezentowania wspólnych interesów i rozwiązywania problemów własnego środowiska pozwala realizować ideę samorządności [Fedyszak-Radziejowska 2000]. Znaczną rolę w systemie instytucji działających na niwie aktywizacji środowiska wiejskiego, pomocy bezrobotnym i szeroko pojętej edukacji, a także wspierania rozwoju samorządów, odgrywają organizacje pozarządowe. Wykazują się one dużym potencjałem w zakresie działań na rzecz poprawy jakości życia i wzrostu zatrudnienia. Instytucje pozarządowe pośredniczą w kontaktach pomiędzy decydentami i politykami na szczeblu krajowym i lokalnym, instytucjami naukowymi i środowiskiem biznesu, włączając w swoje działania ludzi ze społeczności lokalnej i podejmując problemy niepopularne i „politycznie niepoprawne”<sup>2</sup>.

Podmioty instytucjonalne, które z jednej strony są wytworami rynku, a z drugiej – korygują jego żywiołowość, regulują go i jednocześnie poprawiają efektywność gospodarowania w rolnictwie oraz konkurencyjność produktów rolnych, pozwalając na osiągnięcie renty ekonomicznej, a także wzmacniają pozycje rolnika poprzez korzyści z tytułu renty politycznej (subsytia, dopłaty, protekcyjizm rynku wewnętrznego). Organizacje rolnicze powinny pełnić szczególną rolę, którą można wskazać na następujących płaszczyznach [Baker i in. 1994]:

- winny być reprezentacją zarówno polityczną, jak i komercyjną,
- powinny dostarczać dóbr publicznych,
- powinny działać socjalnie i marketingowo<sup>3</sup>.

Do najważniejszych instytucji działających na obszarach wiejskich, a będących niejako odzwierciedleniem aktywności samych rolników można obecnie zaliczyć partie polityczne, związki zawodowe, izby rolnicze oraz wciąż jeszcze nieliczne w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, istniejące grupy producenckie o zróżnicowanych formach prawnych: od spółdzielni, przez stowarzyszenia, po spółki. Osobną grupę stanowią instytucje administracji publicznej (administracja rządowa, samorząd terytorialny) powołane do zadań publicznych, a odpowiedzialne za rozwiązywanie wielu złożonych problemów na obszarach wiejskich. Zasadne wydaje się oddzielenie tych dwóch rodzajów instytucji ze względu na odmienny ich charakter – w pierwszym wypadku instytucje stanowią wyraz inicjatyw oddolnych środowisk rolniczych, w drugim są reprezentacją struktur administracyjnych, przyjętej polityki rozwoju lub też ogólnego porządku prawnego.

Mając na uwadze kondycję polskiego rolnictwa – jego silne i słabe strony – należy uznać, iż aktywna polityka na rzecz wsparcia przemian strukturalnych oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich wymaga zarówno wsparcia ze strony środków publicznych, jak i (szczególnie patrząc przez pryzmat wielofunkcyjności wsi) zapewnienie alternatywnych źródeł zarobkowania. Wybór i zastosowanie określonej formy finansowania zależy w praktyce od trzech najważniejszych czynników – rodzaju przedsięwzięcia (działalność inwestycyjna, edukacyjna, itp.), statusu wnioskodawcy (przedsiębiorca, osoba fizyczna), rodzaju instytucji finansującej (budżet, bank, fundacja). W aspekcie makroekonomicznych chodzi szczególnie o realizowaną politykę finansową (podatkową i budżetową), której celem jest regulowanie rozmiarów środków pieniężnych zaangażowanych na wsi i w rolnictwie.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się węższe i szersze ujęcie polityki finansowej wobec rolnictwa [Kozuch 1997]. W ujęciu węższym oznacza finansowanie rolnictwa przez państwo, czyli jednostronne zasilanie tego

<sup>2</sup> W Unii Europejskiej dialog trójstronny ma już wieloletnią tradycję. To właśnie ta tradycja i kultura prawna w sposób naturalny uznaje trzeci sektor jako niezbędny komponent demokracji, a jego jakość jako miernik realizacji demokracji w praktyce. Szeroko na ten temat traktuje publikacja z 2003 r. pt. „Trzeci sektor w Unii Europejskiej”.

<sup>3</sup> Reprezentacje producentów są w stanie zapewnić silne forum mogące wywierać nacisk na rząd. Reprezentacje polityczne mogą odgrywać istotną rolę w kształtowaniu prawodawstwa. Reprezentacje komercyjne służą lepszej integracji, zarówno poziomej, jak i pionowej.

działu gospodarki narodowej bezpośrednio z budżetu, m.in. poprzez nakłady inwestycyjne, kredyty, dotacje. W ujęciu szerszym to tworzenie ekonomicznych warunków realizacji celów polityki rolnej oraz stosowanie instrumentów finansowych kształtujących sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych, czyli: cen, kredytów, podatków i innych świadczeń, systemu ubezpieczeń.

Ze względu na niewystarczające akumulowanie kapitału własnego ze źródeł wewnątrzrolniczych, co może być procesem powolnym i niewystarczającym dla zdynamizowania przemian w rolnictwie, konieczne jest oferowanie rolnikom kredytów inwestycyjnych, kredytów na zakup gruntów rolnych, kredytów branżowych i regionalnych lub dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zasadach komercyjnych [Kulawik 1995]. Należy jednak zdawać sobie sprawę z ograniczonej skali oddziaływania tego instrumentu. Na podjęcie szerszych inwestycji i wynikającego z tego zaciągnięcia większego kredytu, decydują się znacznie częściej gospodarstwa o większej sile ekonomicznej.

Kolejnym instrumentem o charakterze finansowym jest podatek rolny, który jest narzędziem wtórnego podziału dochodu narodowego (wartości dodanej – produkcji czystej rolnictwa) między rolnikami i społeczeństwem (państwem). Relacje pomiędzy wielkością podatków płaconych przez rolników a strumieniem środków kierowanych dla rolnictwa stanowią jedną z ważniejszych makroproporcji rozwoju gospodarki, gdyż m.in. określają rozmiary transferu dochodów między rolnictwem a innymi działaniami gospodarki narodowej. Przybierać on może postać podatku dochodowego lub majątkowego. Podatek dochodowy – opierający się na wartościach rzeczywistych uzyskanych wyników produkcyjnych, dochodowych lub przychodowych gospodarstw bez uwzględniania źródeł ich powstawania, spełnia wymogi tzw. sprawiedliwości podatkowej, gdyż podstawa jego naliczania (dochód rolniczy) we właściwym stopniu odzwierciedla zdolność płatniczą podatnika<sup>4</sup>. Co do drugiej formy opodatkowania, to generalnie wskazuje się, że opodatkowanie ziemi może przyczynić się do jej efektywniejszego wykorzystania. Może zachęcać do poszukiwania metod pozwalających na osiąganie wyższych dochodów, zaś w przypadku małych gospodarstw funkcjonujących na granicy opłacalności, do sprzedaży ziemi oraz ograniczenia spekulacji ziemią nieużytkową. W konsekwencji może prowadzić to do poprawy struktury agrarnej rolnictwa. Jednak w dużym stopniu zależy to od wysokości stawek podatkowych. W przypadku niskich stawek, obciążenia mogą być zbyt małe, aby skutecznie oddziaływać na przemiany strukturalne w rolnictwie.

Największą pozycją w krajowych wydatkach budżetowych na sektor rolny są dotacje do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przeznaczane na pokrycie różnicy między składką emerytalną, powszechnie obowiązującą a składką rolników indywidualnych i osób zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolniczej w charakterze pracowników lub członków spółdzielni. Z punktu widzenia polityki prowadzonej na obszarach wiejskich, istotne jest w jakim stopniu system pełni funkcję redystrybucji dochodu narodowego na rzecz sektora rolnego i czy wpływa na decyzję o aktywności zawodowej w rolnictwie. W Polsce dominują rozwiązania o charakterze zaopatrzeniowym – udział budżetu państwa w finansowaniu funduszy jest bardzo wysoki. Dopłacając do emerytur i rent, państwo wspiera bezpośrednio emerytów wpływając na poziom ich dochodu – realizuje więc w ten sposób politykę dochodową wobec osób starszych, a nie politykę wspierania czynnych zawodowo rolników (np. przez dopłaty do składek), w celu redukcji ich nadmiernego obciążenia. Wszelkie propozycje związane z reformą KRUS dotyczące głównie zaostrzenia, sprecyzowania i uszczelnienia systemu świadczeń emerytalnych dla rolników tak, by korzystać z niego mogli tylko rolnicy i ich rodziny, których jedynym źródłem dochodu jest praca w rolnictwie, powinny prowadzić nade wszystko do zmniejszenia wydatków budżetowych na ten cel.

Mając na uwadze powyższą analizę nie sposób uciec od konstatacji, że krajowy system zasilania rolnictwa skierowany jest głównie na tradycyjne wsparcie rolnictwa i dochodów rolniczych a nie zrównoważonego rozwoju wsi i terenów rolniczych. System ten może budzić również poważne zastrzeżenia, jeśli chodzi o koszty jego utrzymywania i społeczną legitymizację wysokich kwot subwencji i dotacji dla sektora rolnego. Wydaje się, że dużo lepszym rozwiązaniem byłoby położenie większego nacisku na aspekt regionalny rozwoju polskiej wsi i wyraźne oddzielenie wsparcia dla rolników od wsparcia dla obszarów wiejskich<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Taką formę opodatkowania zakładała reforma systemu podatkowego. Podatnicy prowadzący działalność rolniczą, w sytuacji wprowadzenia podatku dochodowego, zobligowani byłiby do prowadzenia ksiąg rachunkowych, umożliwiających rzetelne ustalenie dochodów. Stawka podatku powinna być taka sama jak dla pozarolniczej działalności gospodarczej, tj. 19%. Rozważano wprowadzenie dla małych gospodarstw rolnych zryczałtowanego podatku dochodowego [www.mofnet.gov.pl].

<sup>5</sup> Ma to szczególne uzasadnienie chociażby w świetle definicji obszarów wiejskich, które są powszechnie traktowane jako tereny pozamiejskie i współcześnie nierzadko nie mają już żadnych związków z tradycyjnie rozumianym gospodarowaniem ziemią.

### **Rozwój terenów wiejskich w Polsce w świetle determinant zewnętrznych**

Koncepcja zrównoważonego rozwoju, podkreślająca konieczność harmonizacji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych aspektów rozwoju oraz pogodzenia interesów obecnych i przyszłych pokoleń stała się podstawą konstrukcji teoretycznej dla przemian w ramach ostatnich reform polityki unijnej wobec rolnictwa. Powszechna krytyka Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, jako cenowo-dochodowej, która odnosi się zarówno do efektów rynkowych, jak i efektów społecznych oraz ekologicznych, dała impuls do zupełnie innego spojrzenia na politykę państwa wobec rolnictwa i obszarów wiejskich.

Za szczególnie ważną należy uznać problematykę kosztów interwencji, zwłaszcza jeśli nadać jej optykę makroekonomiczną. Z punktu widzenia ekonomii neoklasycznej najbardziej, zgodne z założeniem równości stóp zysku we wszystkich typach działalności byłoby wypłacanie rolnikom ryczałtowych bezpośrednich subwencji w sytuacjach, gdy specyficzne dla rolnictwa hamulce uniemożliwiają przepływ czynników produkcji mimo niskich dochodów, czyli w myśl tej doktryny, mechanizm rynkowy funkcjonuje niesprawnie lub wręcz zawodzi. W praktyce każde subwencjonowanie musi pociągać za sobą koszty transakcyjne (ze względu na brak doskonałej informacji o wielkościach ekonomicznych) i koszty zniekształcenia alokacji czynników produkcji. Jeśli tylko transfer dochodów da się dokładnie ukierunkować oraz koszty transferu są niższe niż przy zastosowaniu innych instrumentów można mówić o zasadności pomocy rolnictwu w drodze podtrzymywania cen, co w rzeczywistości oznacza spełnienie poniższych warunków [EC Agricultural Policy 1994]:

- transfer zwiększa dochody właścicieli czynników produkcji o niskich dochodach,
- obniżenia podlegają dochody konsumentów i podatników o względnie dużej zdolności ich kreowania,
- redystrybucyjne preferencje rządu są wysokie,
- „koszty zniekształcenia” są względnie niskie, ma to miejsce jeśli elastyczność popytu i podaży są niskie a podtrzymywanie cen trwa krótko,
- koszty administracyjne są niskie, np. kraj jest importem netto i ma sprawną administrację celną,
- zastosowanie innych metod wiązałoby się z wysokimi kosztami, lub wręcz byłoby niewykonalne (wskutek niesprawności administracji państwowej i lokalnej),
- udział podtrzymwanego działu w gospodarce nie jest wysoki.

Podtrzymywanie dochodów poprzez interwencje cenowe było stosowane bez spełnienia powyższych warunków w dużej mierze dlatego, że względy polityczne przeważały nad racjonalnym myśleniem. Skutki takiego postępowania, zwłaszcza w długim okresie, mając na uwadze ekonomiczny koszt dla gospodarki, były szczególnie dotkliwe dla dochodu społecznego w skali całego ugrupowania.

Należy wyraźnie wskazać na podwójny charakter czynników wpływających na krytykę kształtu WPR, jak i na kierunek jej zmian. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z wewnętrzną presją spowodowaną gospodarczo-społecznymi skutkami prowadzenia polityki rolnej, takimi jak: bezpośrednie subwencjonowanie dochodów noszące znamiona „pomocy socjalnej” ze środków wszystkich konsumentów i podatników, zbyt słabe (pomimo znacznej polutogenności) powiązanie polityki rolnej z ochroną środowiska, zaburzenie warunków konkurencji o charakterze międzynarodowym (niekorzystna pozycja dla niedotowanego rolnictwa krajów rozwijających się), czy wreszcie kosztowo-efektywnościowym efektem kwot i progów wielkości produkcji, których przestrzeganie uprawniało (i nadal uprawnia) rolników do uzyskania pomocy ze strony państwa. To narzędzie interwencji pozbawia w istocie rolników możliwości aktywnego dostosowania się do wymogów rynku, uniemożliwia racjonalizację struktury i lokalizacji produkcji oraz podnosi koszty produkcji. Dotychczasowe wspieranie rolnictwa i rozwoju wsi koncentrowało się na sprawach rolnictwa, producentów rolnych i funkcjonowania rynku rolnego, a zatem obejmowało jedynie część problematyki, której dotyczyć powinna polityka zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Zmiany zaproponowane w ramach kolejnych reform WPR znacząco nie wpływają na kształt tej polityki, a stanowisko Polski w tej sprawie dotyczy przede wszystkim problemów instrumentów wsparcia finansowego dla rolnictwa a nie terenów wiejskich i kładzie nacisk na to, by:

- pozostawić politykę wspólnotową zarówno w zakresie instrumentów, jak też i budżetu (kraje nie mogą konkurować między sobą o wysokość subsydiów dla sektora rolnego i wsi),
- uwolnić WPR od anachronizmów, tj. m.in. nie wyrównywać stawki wsparcia w skali UE, nie faworyzować produkcji intensywnej,
- utrzymać lub w niektórych aspektach przywrócić prostotę i stabilność – eliminować wielość rozwiązań w zakresie np. ONW, dopłat (niemal każde państwo stosuje inną WPR),
- wzmacniać spójność i solidarność w ramach UE – zachować wspólny rynek, solidarne wzmocnienie krajów słabych spójność ekonomiczną regionów.

Z drugiej zaś strony można mówić o pewnej zewnętrznej „presji”, która uzasadniała niezbędne zmiany przede wszystkim nowymi uwarunkowaniami dla Wspólnoty, wynikającymi z kolejnych etapów rozszerzania się Unii Europejskiej oraz negocjacjami w ramach Rundy Urugwajskiej GATT-WTO (tzw. Umowa Rolnicza),

które dotyczyły najważniejszych kwestii międzynarodowej wymiany handlowej w ramach rolnictwa [Niemczyk 2004]:

- wsparcia produkcji rolnej i rynku rolno-żywnościowego (wyrażonego tzw. wskaźnikiem AMS – *Aggregate Measurement of Support*),
- ceł importowych, od poziomu staryfikowanego stanowiącego sumę ceł oraz instrumentów para- i pozacelnych,
- wsparcia eksportu rolno-żywnościowego.

Unia Europejska jest stroną Agendy Rozwoju z Ad-Dauhy (DDA), czyli procesu negocjacyjnego, którego celem jest dalsza liberalizacja handlu oraz jednoczesne wspieranie jego rozwoju. Porozumienie podpisane w 2004 r. było początkiem późniejszych negocjacji dotyczących rolnictwa, które powinny doprowadzić do znacznie większej liberalizacji handlu artykułami rolnymi niż poprzednie negocjacje. Powinno ono położyć ostateczny kres wspieraniu rolnictwa w sposób zakłócający funkcjonowanie rynku, eliminować niewłaściwe konkurencyjne praktyki eksportowe oraz przyczynić się do znacznego otwarcia rynków rolnych, jednocześnie umożliwiając specjalne traktowanie niektórych produktów.

Wpływ sytuacji rolnictwa światowego na kierunki rozwoju sektora rolniczego w Polsce, tudzież rozwój terenów wiejskich może wydawać się mniej oczywisty od bezpośredniego uwarunkowań związanych z sytuacją w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Należy przy tym pamiętać, że rolnictwo światowe, zwłaszcza krajów rozwijających się potrzebuje dodatkowych inwestycji, aby móc zwiększyć swą produkcję i zapobiec negatywnym efektom produkcji. Nadając rozwojowi sektora rolniczego i obszarów wiejskich optykę globalną zmienia się nieco perspektywa, w której rozpatruje się następujące priorytety:

- walka z ociepleniem klimatycznym,
- wyżywienie ludności świata, której liczba stale wzrasta (prognozowane 9 mld ludzi do 2050 r.),
- ochrona zasobów naturalnych,
- zwiększenie bioróżnorodności,
- przyczynianie się do niezależności energetycznej poprzez dostarczanie biomasy.

Strategia zrównoważenia światowego rolnictwa dotyczyć więc będzie przede wszystkim udoskonalenia technologii nawadniania, nawożenia i sprzętu rolniczego, wykorzystując systemy informacji geograficznej i globalne mapy analityczne, rozwój wysoko wydajnych i precyzyjnych technologii; inwestycji w kompetencje rolników w celu wyciągnięcia maksymalnych korzyści z nowoczesnych technologii – edukacja i jednostki upowszechnieniowe, w tym inwestycje kapitału prywatnego w lepsze szkolenie rolników a także zwiększenie powierzchni gruntów pod produkcją rolniczą bez zajmowania obszarów leśnych dzięki uprawie poplonów, rekultywacji zdegradowanych gruntów ornyc i pastwisk, przeznaczenie produktywnych pastwisk pod produkcję biopaliw.

Pomimo różnych interesów i warunków rozwoju rolnictwa unijnego i światowego powinno się pamiętać, że jeśli traktujemy rozwój zrównoważony jako wyznacznik odpowiedniego kierunku rozwoju (sprawiedliwość międzygeneracyjna, poszanowanie praw przyrody, samopodtrzymujący się rozwój społeczny i ekonomiczny), to należałoby również uwzględnić wertykalny jego charakter – wzajemne przenikanie się perspektyw globalnej, krajowej, regionalnej i lokalnej.

### Podsumowanie

1. Wypełnianie przez rolnictwo funkcji zrównoważonego rozwoju jest rozwiązaniem nader korzystnym, gwarantującym jednocześnie odpowiednie warunki życia ludności i jej rozwoju oraz dbające o stan zasobów naturalnych. Niestety, liczne bodźce (zarówno endo- jak i egzogeniczne) powodują, że w rzeczywistości mamy do czynienia z licznymi modelami – rozwiązaniami funkcjonowania rolnictwa nie zawsze będącymi rozwiązaniami optymalnymi z punktu widzenia powyżej wskazanych funkcji. Póki co rozwój rolnictwa opiera się na ekstensywnym sposobie wykorzystania odnawialnych zasobów rolniczych, a jego wsparcie finansowe nie zawsze przynosi spodziewane efekty.
2. Postrzegając rolnictwo jako ważny element tożsamości narodowej (czy regionalnej), który w warunkach integrującej się Europy zasługuje na szczególną ochronę, konsekwentnie przydaje się gospodarstwu rolnemu podwójną rolę – produkcyjną i ochrony szeroko rozumianego środowiska – czyniąc obydwie równorzędnym przedmiotem zainteresowania polityki rolnej.
3. W sposobie prezentacji planowanych zmian w ramach Wspólnej Polityki Rolnej widoczna jest tendencja, zgodnie z którą obserwować można zbliżenie polityki rolnej do polityki regionalnej, polityki obszarów wiejskich. Stały się one atrakcyjne nie tylko dla rolników, ale i innych grup społecznych chcących pracować i prowadzić działalność gospodarczą na wsi. Nie do przecenienia jest fakt, iż w całej Europie, w tym w Polsce dojrzewa szersze ujęcie obszarów wiejskich o zróżnicowanych, nie tylko rolniczych formach aktywności społecznej i gospodarczej. Za niewątpliwie cenne i pożądane należy uznać uzasadnienie wsparcia dla rolnictwa dostarczaniem przez rolników usług oczekiwanych przez społeczeństwo (ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego i kulturowego).

4. Należy jednocześnie zauważyć, że zaproponowane zmiany mające charakter ewolucyjny i długoterminowy, choć uwzględniają w sferze deklaratywnej koncepcję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, nie zawsze gwarantują jej realizację, gdy budowane jest instrumentarium finansowe.
5. W specyficzny scenariusz zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich wpisana powinna być również regionalność rozwoju i podejmowanie różnorodnych inicjatyw lokalnych, co jest ważnym sposobem przeciwdziałania marginalizacji terenów wiejskich, a jednocześnie sprzyja budzeniu się inicjatyw oddolnych. To wydaje się być najważniejszym postulatem do wypełnienia, zważywszy że rozwój jest tym, co czynią jednostki i grupy społeczne, a nie tym co jest robione dla nich.
6. W koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich dominuje podejście terytorialne i kompleksowe, uwzględniające produkcyjne, społeczne, kulturalne i przyrodnicze aspekty rozwoju. Jednocześnie łączy w sobie działania na różnych szczeblach: globalnym, międzynarodowym (np. w Unii Europejskiej), krajowym, regionalnym i lokalnym, co gwarantuje z jednej strony umocowanie prawne i finansowe, a z drugiej strony przekłada się na działania praktyczne.

### Literatura

- Baker D., Chmielewska W., Opalka M.** 1994: Organizacja łańcucha żywnościowego i efektywność w łańcuchach marketingowych. [W:] Marketing i instytucje rynkowe w polskim przemyśle rolno-spożywczym. OECD i MRiGŻ, Poznań, 17.
- EC Agricultural Policy for the 21<sup>st</sup> Century. 1994: Report prepared by the expert group. European Economy, Reports and Studies, 4. Chapter B: The economic costs of agricultural policy, za: M. Ciepielewska 1997: Polskie rolnictwo a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. [W:] Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską – niezbędne procesy dostosowawcze polskiej gospodarki żywnościowej. FAPA, Warszawa, 64-66.
- Fedyszak-Radziejowska B.** 2000: Formy zorganizowanego działania ludności wiejskiej na rzecz własnego środowiska. [W:] Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 148.
- Koźuch B.** (red.) 1997: Polityka rolna. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, 83.
- Kulawik J.** 1995: Kapitał w rolnictwie. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, 199.
- Niemczyk J., Dydoń A.** 2004: Rolne aspekty piątej ministerialnej konferencji WTO w Cancun (Meksyk). *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 3, 79.
- Strategia podatkowa. Ministerstwo Finansów. [www.mofnet.gov.pl], 2011.
- Trzeci sektor w Unii Europejskiej. 2003: Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.

### Summary

*The idea of rural areas sustainable development defines the rural areas policy that cannot be seen as the narrow part of national economy but being consistent with other spheres, counterbalancing in both horizontal and vertical sphere economics, ecological, social and spatial functions.*

*Some factors presented in the article which could have impact on the rural areas conditions cannot be seen as the only one. The article is the attempt to drawing up determinants that could be essential for rural areas and agriculture development in Poland appearing with the broad look at close and distant circle.*

#### Adres do korespondencji:

dr Katarzyna Kokoszka  
 Uniwersytet Rolniczy im. H. Kołłątaja w Krakowie  
 Instytut Społeczno-Ekonomiczny  
 Zakład Ekonomii i Polityki Gospodarczej  
 al. A. Mickiewicza 21  
 31-120 Kraków  
 tel. (12) 662 43 52  
 e-mail: k.kokoszka@ur.krakow.pl