

recenzje i omówienia

KRYSTYNA SZAFRANIEC¹

RECENZJA KSIĄŻKI WOJCIECHA KNECIA „WSPÓLNA POLITYKA ROLNA A ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH POLSKI. ANALIZA SOCJOLOGICZNA”²

Socjologowie wsi skarżą się czasami, że uprawiana przez nich problematyka nie znajduje zainteresowania w kręgu szerszej socjologii, socjologii mainstreamowej czy socjologii „w ogóle”. Co bardziej rozżaleni uderzają w emocjonalne, sarkastyczne tony (Cóż się dziwić, wieś nie pasuje do „salonów”). Nawet jeśli by tak było, to książka Wojciecha Kniecia *Wspólna Polityka Rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski. Analiza socjologiczna* powinna zaspokajać najbardziej wyrafinowane gusty. Autor opisuje w niej proces implementacji WPR w Polsce – od wdrażania pierwszych programów Banku Światowego na rzecz wsi i rolnictwa (PAOW), poprzez projekty przedakcesyjne finansowane ze środków UE (SAPARD, PROW), a skończywszy na celowych programach wchodzących już w ścisły zakres WPR. Obserwacje te czynił z kilku pozycji: badacza, eksperta pracującego dla organizacji międzynarodowych, agend rządowych, pozarządowych, wreszcie urzędnika administracji lokalnej i animatora społeczności lokalnych. Pozyskał w ten sposób wyjątkowe kompetencje i kwalifikacje czyniące zeń nie tylko znawcę wsi, lecz przede wszystkim znawcę założeń, zasad i faktycznych następstw polityki rolnej realizowanej w różnych krajach Unii Europejskiej i w Polsce wraz z ich możliwościami i ograniczeniami wynikającymi z regulacji prawnych, decyzji politycznych czy świadomości i mentalności poszczególnych aktorów i adresatów WPR.

To różne umiejscowienie w różnych rolach pozwoliło nie tylko na gromadzenie różnego rodzaju danych i korzystanie z szerokiego spektrum źródeł (urzędowych, obserwacyjnych, pochodzących z socjologicznych badań), lecz przede wszystkim na

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: krystyna.szafraniec@umk.pl).

² Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2012, 348 s.

wielostronną „empiryczną weryfikację mechanizmów wdrażania i funkcjonowania WPR w Polsce” – począwszy od wnikliwego studiowania dokumentów unijnych w Brukseli i analizy ich polskich wersji i dyrektyw wdrożeniowych, poprzez budowanie otoczenia instytucjonalnego WPR w Polsce, a skończywszy na funkcjonowaniu poszczególnych programów w odnośnych sektorach, instytucjach i na poziomie lokalnym (lokalnych społeczności, urzędów, organizacji pozarządowych, wreszcie pojedynczych gospodarstw rolnych – ich użytkowników i właścicieli).

Bogactwo źródeł, różnorodność warsztatu i wieloletnie doświadczenie Autora, związane z pozyskiwaniem wyjątkowych kompetencji (społecznych, zawodowych), sprawiły, że książka zasługuje na miano wyjątkowej. Autor przedstawia w niej nie tylko założenia i ewolucję wspólnej polityki rolnej w UE i w Polsce, lecz również jej liczne dysfunkcje mające swoje źródło już to w biurokratycznych mechanizmach instytucji zarządzających wdrażaniem funduszy unijnych, już to w swoistej adaptacji chłopskiej racjonalności do warunków funkcjonowania gospodarstw w dobie publicznego wsparcia dla rolnictwa. W morzu lektur poświęconych polskiej wsi i rolnictwu spod znaku integracji z UE książka Wojciecha Kniecica w sposób niezwykle przejrzysty i rzetelny przedstawia nie tylko przekształcenia ważnego sektora polskiej gospodarki i polskiej przestrzeni społecznej, lecz także związane z nimi dylematy polityczne i rozwojowe. Jako taka jest doskonałą ilustracją złożoności procesów integracyjnych w obrębie UE, zarówno w ich warstwie koncepcyjnej, jak i implementacyjnej, w funkcji rzeczywistej i założonej.

Konstrukcja książki jest przemyślana, przejrzysta i spójna. Składa się na nią krótki wstęp, nota metodologiczna i przegląd dotychczasowych badań, cztery obszernie rozdziały merytoryczne zamknięte oddzielnym, bardzo dobrym (bo bilansującym i stawiającym pytania o przyszłość) podsumowaniem, bibliografia, wykazy map, schematów i tabel oraz streszczenie w języku angielskim. Edytorska strona książki nie jest, niestety, najlepsza. Nieczytelna miejscami grafika, liczne literówki, które przechodzą w błędy gramatyczne i syntaktyczne, przydługie zdania psują komfort czytania i źle świadczą o pracy redaktora, ale i nienajlepiej o samym Autorze, który najwyraźniej nie wziął sobie zbyt do serca obowiązku dokonania korekty autorskiej.

Podstawy źródłowe pracy – niezwykle bogate i różnorodne – obejmują analizę dokumentacji urzędowej i innych materiałów zastanych (pozyskiwanych podczas kwerend bibliotecznych Parlamentu Europejskiego, agend unijnych, uniwersytetów lub pozyskiwanych od urzędów i organizacji społecznych na zamówienie Autora), wyniki niejawniej obserwacji uczestniczącej prowadzonej w różnych instytucjach, w których pracował lub współpracował, wreszcie wyniki wielu badań terenowych, które prowadził. Były one gromadzone przez wiele lat i jeszcze dłuższego okresu dotyczą. Ta różnorodność warsztatu pozwoliła objąć analizą nie sytuację, lecz długotrwały proces formowania się, krzepnięcia i funkcjonowania unijnego systemu wspierania zmian rolnictwa i polskiej wsi w kierunku zrównoważonego rozwoju. Stanowi to niewątpliwy atut pracy, czyniący z niej metodologiczny majstersztyk. Przegląd badań – jakkolwiek daleki od wyczerpującego – dowodzi dobrego rozeznania Autora w obranej problematyce, znajomości różnych szkół myślenia, instytucji i środowisk (w kraju i za granicą), jakkolwiek nie ze wszystkimi jego

ocenami wypadaloby się zgodzić (zwłaszcza, że są często arbitralne i nie do wszystkich dołączona jest argumentacja). Jest kwestią dyskusyjną, jak powinno wyglądać omówienie dotychczasowych badań – czy tak jak w naukach społecznych zwykło się to czynić, czyli poprzez nakreślenie mapy kwestii rozpoznanych i krytyczną ocenę ich wartości poznawczej ze względu na rezultat merytoryczny i metodologiczne podstawy, czy raczej tak jak robią to przedstawiciele nauk ścisłych, zakładający, że każdy, kto sięga do kolejnej pracy w danej dziedzinie, ma rozpoznanie w jej dotychczasowym dorobku i nie ma powodu, by omówieniu stanu dotychczasowej wiedzy poświęcać oddzielną uwagę. Wojciech Knieć wybrał tę drugą opcję, po części przenosząc żądane kwestie do merytorycznych partii książki.

Wywód zasadniczy otwiera rozdział poświęcony teoretycznym konceptualizacjom rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*) – kategorii, która stanowi główny motyw pracy, a jednocześnie obowiązujący obecnie paradygmat rozwojowy. Znajdujemy tu wnikliwą rekonstrukcję długotrwałego (bo liczącego ponad 50 lat) procesu kształtowania się tego paradygmatu – jako idei, koncepcji i pojęcia naukowego, obejmującego swym zasięgiem trzy różne sfery: społeczeństwo, gospodarkę i środowisko przyrodnicze. Jego wyjątkowość jawi się nie tylko w zderzeniu z koncepcjami modernizacyjnymi i „wzrostowymi”, które doprowadziły do wielu negatywnych zjawisk, lecz również w kontekście społecznej i politycznej odpowiedzialności za jakość życia na Ziemi obecnych i przyszłych pokoleń. Jak pokazuje Wojciech Knieć, tak rozumiany rozwój – łączący w sobie harmonijny rozwój różnych wymiarów życia – mógł się narodzić w społeczeństwie postprzemysłowym (gdy nastąpiła kumulacja negatywnych skutków ekonomicznego wzrostu) i dzięki przemianom świadomości ludności miejskiej (wykazującej coraz większe zainteresowanie czynnikiem humanistycznym i „przestrzenią życia” oraz wartościami pozamaterialnymi, takimi jak: jakość krajobrazu, pielęgnowanie tradycji, silne więzi lokalne, bezpieczeństwo żywności). To bardzo ważna konstatacja, ujawniająca kardynalne znaczenie obszarów wiejskich i rolnictwa w realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego w wymiarze systemowym i globalnym. Jednocześnie – jak pokazuje Wojciech Knieć – przemysłowy model rolnictwa, jakkolwiek nie należy obecnie do oficjalnie faworyzowanych w polityce wewnętrznej krajów europejskich, ma się całkiem nieźle. Obrósł instrumentami „starej” polityki wiejskiej i rolnej, grupowymi interesami i – mimo wszystko – niechętniej rolnikom opinii publicznej, której nie podobają się subsydia państwowe. Rola państwa jawi się tutaj jako zdecydowanie ambiwalentna – z jednej strony bez silnego państwa idea zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich pozostanie jedynie zestawem pobożnych życzeń i manifestów, na które trudno oczekiwać przychylniej i masowej odpowiedzi, z drugiej zaś państwo działające pospiesznie i byle jak generuje prawo, które staje się źródłem patologii.

Ukazują to analizy zawarte w drugiej części pracy, poświęcone genezie i ewolucji WPR – od modelu rolnictwa swobodnie konkurującego z innymi gałęziami gospodarki (lata 40. i 50. XX wieku) na rzecz rozwoju rolnictwa zależnego od subsydiów publicznych – najpierw poprzez plan Mansholta (promujący efektywne ekonomicznie rolnictwo i „umiastowienie” wsi), a następnie – po krytyce zbyt dużych społecznych i środowiskowych kosztów takich działań – reformę McSharry’ego (której ideą naczelną był rozwój wielofunkcyjny, obejmujący również kwestie społeczne związane

z problemami ochrony środowiska, dziedzictwa krajobrazowo-historycznego wsi i jej zapaścią kulturową). I jedna i druga wersja WPR – jakkolwiek stawiająca na inne cele – zasadzała się na podtrzymywaniu silnego systemu subsydiowania rolnictwa. Kolejne odsłony WPR, coraz bardziej respektujące nacisk opinii publicznej, by chronić przestrzeń wiejską przed dehumanizacją i zniszczeniem, przesunęły akcenty z agrocentryzmu w kierunku obszarów wiejskich jako przestrzeni, której wartością i funkcją nie jest tylko produkcja żywności, a nawet poziom życia mieszkających tam ludzi, co zasadniczo musi znaleźć swój wyraz w innej redystrybucji środków publicznych i w innych wymaganiach stawianych rolnikom (deklaracja z Cork). Ich rozszczenia, znajdujące wyraz w efekcie „nadkompensacji” (udziale dopłat w dochodach przekraczających poziom 50%, a w niektórych krajach nawet 70%), wygenerowały silne rolnicze lobby, ogromne zaś kwoty środków publicznych pompowanych do rolnictwa sprawiły, że WPR – w sposób nieintencjonalny – stała się jednym z filarów europejskiego kryzysu gospodarczego [s. 91], co w dalszej perspektywie – niezależnie od globalnych trendów – może oznaczać daleko idącą rewizję jej zasad i praktyk, jak dotąd sprowadzających się do ukrytego subsydiowania produkcji rolnej i rolniczych dochodów.

WPR staje się problemem we wszystkich krajach członkowskich UE. Polska korzysta z jej wsparcia pełnymi garściami, bez głębszej refleksji o przyszłość i rozwiązań mających na uwadze podejmowanie realnych problemów. Wdrażanie jej mechanizmów i instrumentów realizacyjnych ukazuje nastawienie na „stary”, silnie protekcjonistyczny i agrocentryczny paradygmat rozwojowy. Poświęcona jest temu trzecia część książki – trzecia doskonała analiza Wojciecha Kniecia na temat WPR i rozwoju zrównoważonego, którego idea z trudem przebija się z prawa unijnego do polskich dokumentów aplikacyjnych – ze względu na pośpiech, błędy w tłumaczeniu, rozliczne niespójności pomiędzy poszczególnymi aktami czy schematyzm i niefrasobliwość urzędników. W analizach tych z niespotykaną w innych opracowaniach jasnością zawiera się nie tylko logika wdrażania kolejnych programów rozwoju obszarów wiejskich (PAOW, SAPARD, SPO, PROW) i opis ekspansji ich instytucjonalnego zaplecza (ARiMR, system doradztwa rolniczego, nowy system kredytów bankowych, nowe kadry), lecz również lista błędów, które popełniono w okresie wdrożeniowym, a które zadecydowały o konserwującym, zachowawczym charakterze pierwszych programów wsparcia (brak działań uświadamiających i podnoszących zaufanie społeczne, brak prawa lub prawo „dziurawe”, przyzwalające na swobodną interpretację zapisów programowych i podejmowanie irracjonalnych decyzji, sprzecznych z ideą rozwoju zrównoważonego – tak na poziomie alokacji funduszy unijnych (faworyzowanie dopłat do produkcji rolnej i wsparcia socjalnego dla gospodarstw niskotowarowych), jak i sposobu ich konsumowania (akceptacja inwestycji, które służyły podniesieniu prestiżu rolnika, a nie jakości produktu czy efektywności gospodarowania). Mimo tych skrzywień fundusze unijne zagospodarowywane w Polsce spowodowały, że w polityce wobec wsi i rolnictwa znalazły się – obok strumienia związanego z produkcją rolą (40%) i socjalnym wsparciem (16%) – znaczące środki na rozwój wsi (43%). Ten stosunkowo „zrównoważony” budżet, wyróżniający Polskę wśród innych krajów (pokazują to szczegółowe zestawienia i wyliczenia Autora), może jednak nie wytrzymać próby czasu. Perspektywa cięć

finansowych dla nowych krajów Unii wzmocni – jego zdaniem – zakusy polskich polityków do zwiększania udziału dopłat bezpośrednich mimo ewidentnych błędów i patologii, jakie generuje ten system, a po części właśnie dlatego.

Pokazują to analizy czwartej części książki Wojciecha Kniecia – absolutnie fantastyczne, wykorzystujące zarówno dane zastane, zamawiane, wiedzę i własne obserwacje związane z wykonywaniem doradzo-ekspertckiej roli, jak i wyniki licznych badań terenowych, które prowadził. Połączenie tych perspektyw daje opis porównywalny z dobrą powieścią kryminalną i doznaniem odkrycia naukowego, którego zdefiniowanie nie było jednak dziełem „ośnienienia”, lecz zmuśnionych wyliczeń, wnikliwych analiz i socjologicznej wyobraźni Autora. Znajdujemy tu opis działania wybranych instrumentów WPR wraz z ich dysfunkcjami i podtrzymującym je zapleczem społecznym. Wśród nich „kreatywne aplikowanie” o środki unijne, „pozorna synchronizacja” strategii gospodarstw indywidualnych z założeniami WPR, efekt „dziurawego płotu”, wykorzystywanie finansowych zachęt dla młodych rolników i rent strukturalnych jako sposobu na przetrwanie zajmują miejsce szczególnie. Ukazują nie tylko spryt i wciąż żywą skłonność Polaków do anomii (Wojciech Knieć wylicza, że blisko 20% wszystkich dotacji trafiło w niewłaściwe ręce, a 48% posłużyło do stworzenia lub przejęcia przez ludzi młodych około 20 tys. gospodarstw niewydolnych ekonomicznie). Tłumaczą również powody, dla których nie pojawiły się – mimo tak silnego programowego wsparcia – spodziewane systemowe zmiany (procesy koncentracji ziemi, modernizacja i dywersyfikacja produkcji rolnej, wymiana pokoleniowa w rolnictwie).

Duży udział ma w tym nadmierna biurokratyzaacja, której funkcjonowanie opisuje dr Knieć z dużą maestrią, ukazując jej destrukcyjne działanie, zwłaszcza w odniesieniu do programów rozwoju wsi angażujących rozproszony kapitał społeczny i społeczności lokalne – już to poprzez sieci LEADER, już to lokalne grupy działania. Zwątpienie w podmiotowość społeczności lokalnej, podważanie zaufania, zabicie oddolnej inicjatywy, „biurokratyczna anarchia”, skrywająca nieformalne i niedemokratyczne działania władz gminy mające na celu zabezpieczenie własnych interesów (i skutkująca repozycją priorytetów rozwoju lokalnego), klientelizm narzucany przez władze samorządowe LGD skutkuje nie tylko wszechobecnym poczuciem deficytu sprawczości, lecz również aneksją znaczącej części środków unijnych na inwestycje wiejskie nie zawsze zgodne z potrzebami zgłaszanymi przez mieszkańców. Samorządy jawią się tutaj jako klientystyczne układy władzy (wpisane w wieloletnią tradycję jej sprawowania) i jako wróg oddolnej społecznej inicjatywy. Z jednej strony nie można zarzucić nic trafności tej tezy, zwłaszcza gdy formułuje ją tak wytrawny znawca lokalnej i urzędowej Polski, jakim jest Wojciech Knieć. Jednocześnie – z drugiej strony – rodzi się pytanie, czy nie ma innego wyjaśnienia dla tego fenomenu i czy nie należałoby poszukać jego głębszych i szerszych wyjaśnień. Do głowy przychodzi mi sytuacja, w której samorządy są zobowiązane do realizacji różnych społecznych zadań, za które *de facto* odpowiada państwo, lecz efekt „krótkiej kołdry” uruchamia mechanizm spychania odpowiedzialności w dół (*vide* kwestia coraz to nowych kosztów związanych z obowiązkową edukacją, dla których pokrycie muszą znaleźć samorządy). Ukazanie tych napięć w jeszcze większym stopniu ujawniłoby złożoną sieć powiązań między poszczególnymi sektorami i politykami,

a tym samym podważyłoby dość powszechnie przyjmowaną tezę o egzotyczności i marginalności problematyki wiejskiej i rolnej w Polsce.

Niemniej i bez tego książka Wojciecha Kniecia jest dziełem wyjątkowym, łączącym w sobie wiedzę z socjologiczną intuicją i wyobraźnią, znajomość rzeczywistości z umiejętnością jej wyjaśniania i przewidywania, chłodny analityczny opis z emocjonalnym zaangażowaniem w sprawę. Długo czekaliśmy na tak dojrzałą rozprawę dotyczącą skutków WPR dla przemian polskiej wsi i rolnictwa. Warto było.