

BARBARA WIELICZKO

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

ORCID: 0000-0003-3770-0409

Adres e-mail: bwieliczko@irwirpan.waw.pl

doi: 10.53098/978-83-89900-71-5\_23

# Czy wizja dla obszarów wiejskich w UE jest skrojona dla Polski? Wiejski wymiar polityki

Jak pokazała mi niedawna lektura książki pt. *Gospodarka za 100 lat. Najważniejsi ekonomiści przewidują przyszłość*<sup>1</sup>, trudno jest nie tylko trafnie przewidzieć przyszłość, lecz także oderwać się od bieżącej debaty. Książka została opublikowana w oryginale w 2015 roku i wiele zawartych w niej przewidywań już okazało się nietrafionych. Ponadto wyraźnie widać, że wszyscy autorzy koncentrowali się na obserwowanych trendach i wskazywali zmiany, których spodziewają się w najbliższych latach, a nie w długim horyzoncie czasowym.

Specjalizuję się w polityce rolnej i polityce wobec obszarów wiejskich, dlatego moja próba opisu polskiej wsi za ponad dwie dekady skupia się na wizji kierunków zmian w dotyczącej jej polityce, która jest niezbędna do zapewnienia wsi odporności i witalności w najbliższych dziesięcioleciach. Punktem wyjścia do rozważań jest opublikowany w 2021 roku komunikat Komisji Europejskiej *Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.*<sup>2</sup>. Już sam jego tytuł pokazuje, jaka jest pożądana wizja rozwoju dla wsi w Unii Europejskiej. Cele zaproponowane w tym dokumencie odpowiadają również potrzebom polskiej wsi, na co wskazują np. prace realizowane w Polsce w ramach projektu SHERPA<sup>3</sup> w odniesieniu do obszarów wiejskich województwa mazowieckiego<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> I. Palacios-Huerta (red.), *In 100 Years. Leading Economists Predict the Future*, The MIT Press, Cambridge 2015, s. 1–216.

<sup>2</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.*, COM(2021)345.

<sup>3</sup> Informacje o projekcie i jego wynikach są dostępne na stronie projektu: <https://rural-interfaces.eu/>.

<sup>4</sup> P. Chmieliński, B. Wieliczko, *Long-term vision for rural areas: Contribution from 20 Science-Society-Policy Platforms. MAP Position Paper – Mazowieckie Poland*, rural-interfaces.eu, 2021, [https://rural-interfaces.eu/wp-content/uploads/2021/02/MAP\\_Position-Paper\\_PL\\_LTVRA.pdf](https://rural-interfaces.eu/wp-content/uploads/2021/02/MAP_Position-Paper_PL_LTVRA.pdf) (dostęp: 1.01.2023).

Pojawia się pytanie: czy polityka zarówno Unii Europejskiej, jak i Polski dotycząca wsi będzie wspierać realizację tej wizji? Bez działań wspomagających jej wdrażanie osiągnięcie pożądanego kierunku rozwoju wsi będzie niemożliwe, zwłaszcza w kontekście koniecznej zielonej transformacji oraz zmian klimatycznych i demograficznych, które już teraz bardzo silnie dotyczą obszary wiejskie w całej Europie. Z tego powodu warto zastanowić się nad szansami takiego ukształtowania polityki wobec wsi, która umożliwiałaby osiągnięcie silniejszych, odpornych, zamożnych i lepiej skomunikowanych obszarów wiejskich.

Naturalnie trudne do przewidzenia są wydarzenia i czynniki zewnętrzne, które mogą zahamować realizację długookresowych strategii rozwojowych. W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z takimi sytuacjami, jak pandemia COVID-19 i związane z nią zaburzenia w funkcjonowaniu łańcuchów dostaw, a także wojna w Ukrainie. Te wydarzenia wskazują również na konieczność stworzenia elastycznych mechanizmów zarządzania na różnych szczeblach administracji w celu zapewnienia zarządzającym możliwości szybkiego i skutecznego reagowania na nagle zaburzenia w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym.

Wydaje się, że punktem wyjścia do realizacji wizji wypracowanej przez Komisję Europejską w oparciu o badania różnych grup interesariuszy jest zapewnienie wysokiej jakości rządzenia na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. W Polsce, cierpiącej na rosnący brak zaufania społecznego, wzrost jakości rządzenia może szczególnie zwiększyć to zaufanie i przyczynić się do wzrostu zaangażowania obywateli w funkcjonowanie ich lokalnych społeczności oraz zainteresowania działaniami podejmowanymi na wyższych szczeblach administracji publicznej.

W tym miejscu warto przypomnieć, jakie elementy tradycyjnie definiują dobre rządzenie (*good governance*), czyli jedną z kluczowych teorii zarządzania publicznego<sup>5</sup>. Należą do nich<sup>6</sup>:

- prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli na podejmowane decyzje;
- stabilność polityczna i brak przemocy;
- efektywność administracji publicznej;
- jakość stanowionego prawa;
- rządy prawa;
- kontrola korupcji<sup>7</sup>.

O tym, jak bardzo rządy w Polsce odstają od tego ideału, świadczą kolejne badania jakości rządzenia. Przykładem są analizy badaczy z Uniwersytetu w Göteborgu. Opracowali oni European Quality of Government Index (EQI)<sup>8</sup>. Dotychczasowe badania pokazują, że zmiany

<sup>5</sup> Warto jednak zwrócić uwagę na to, że dobre rządzenie może być także postrzegane jako standard prawny. W prawie ten standard dotyczy szerokiej partycypacji obywateli w kontroli instytucji publicznych. Wskazuje się wręcz, iż prawo do dobrego rządzenia to element prawa do dobrej demokracji. Więcej informacji na ten temat można znaleźć m.in. w rozprawie doktorskiej M. Żak *Good governance jako standard prawny*. Autoreferat tej rozprawy jest dostępny na stronie: <https://www.wpia.uw.edu.pl/uploads/media/5d98c9e94ea29/autoreferat.pdf> (dostęp: 1.01.2023).

<sup>6</sup> D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*, World Bank Policy Research Working Paper 4978, 2009, s. 6.

<sup>7</sup> Należy zaznaczyć, że poszczególni autorzy wymieniają inne zestawy cech dobrego zarządzania.

<sup>8</sup> Informacje o EQI oraz wyniki badań są dostępne na stronie: <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index> (dostęp: 1.01.2023).

w jakości rządzenia to proces trwający latami oraz że znacznie trudniej osiągnąć jej poprawę niż pogorszenie.

W związku z problemem niskiej jakości rządzenia w Polsce realizacja przyjętej przez UE wizji rozwoju polskiej wsi będzie bardzo trudna. Można tu wskazać wiele kwestii, które powinny zostać uwzględnione przez kreatorów polityki, zwłaszcza na szczeblu krajowym, aby umożliwić sprawne wdrażanie celów rozwojowych (także na niższym szczeblu administracyjnym). Obecnie szczególnie istotne jest właściwe rozpoznanie potrzeb różnych typów obszarów wiejskich. Należy również zauważyć, że typologia tych obszarów powinna być wielowymiarowa i uwzględniać wszystkie elementy składające się na trwały rozwój (*sustainability development*). Zróżnicowanie potrzeb i problemów rozwojowych polskiej wsi jest bardzo duże, dlatego instrumenty wsparcia oraz rozwiązania instytucjonalne muszą uwzględniać szeroki wachlarz środków dopasowywanych do specyfiki danego obszaru.

W tym kontekście ważne jest włączenie do kształtowania polityki analizowania jej wiejskiego wymiaru, czyli tzw. *rural proofing*. Komisja Europejska przygotowuje obecnie własne rozwiązania, które mają umożliwić uwzględnianie wiejskiej perspektywy przy tworzeniu polityki. Będzie również zachęcać państwa członkowskie i władze na niższych szczeblach administracji do stosowania mechanizmów pozwalających lepiej dostrajać prowadzoną politykę do problemów i potrzeb obszarów wiejskich oraz ich mieszkańców. Aktualnie przy kreowaniu polityki rozwoju nie analizuje się tego, czy dane rozwiązania i regulacje prawne mają inny (jaki?) wpływ na sytuację mieszkańców wsi peryferyjnej, wsi podmiejskiej czy samego miasta. Cechę konstytutywną obszarów wiejskich stanowi ich przestrzenność, zatem ważne jest, aby instrumenty polityki uwzględniały zróżnicowaną koncentrację ludności. Przywołajmy choćby przykład dostępu do usług publicznych mieszkańców najbardziej peryferyjnych obszarów wiejskich.

Ważną kwestię stanowi szersze włączenie mieszkańców wsi w proces kształtowania polityki rozwojowej, aby mieli oni poczucie, że decydują o sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą. Poza tym jest to element budowania społeczeństwa obywatelskiego, którego podstawę stanowi wysoki kapitał społeczny. W tym celu niezbędne wydają się zwiększenie uprawnień władz na szczeblach innych niż centralny oraz zapewnienie im dużej elastyczności w działaniu, co jest konieczne, aby reagować na sytuacje nagłe, oraz potrzebne do jak najlepszego uwzględnienia lokalnej specyfiki w prowadzonej polityce rozwoju.

Ten cel wymaga również wspierania rozwoju lokalnych liderów – nie tylko samorządowców, lecz także osób reprezentujących inne podmioty, zwłaszcza sektor kultury i edukacji, gdyż – jak pokazują badania<sup>9</sup> – kluczem do rozwoju kapitału społecznego na obszarach wiejskich i osiągania wspólnych celów są właśnie lokalni liderzy, którzy potrafią zachęcić mieszkańców do angażowania się na rzecz lokalnej wspólnoty.

Te postulaty dotyczą również narzędzi wsparcia, które powinny być skoncentrowane wokół monitorowania wyniku danej interwencji publicznej, a nie szczegółowych rozstrzygnięć

<sup>9</sup> S. Kalinowski, E. Komorowski, A. Rosa, *Koncepcja smart village. Przykłady z Polski*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Warszawie, Warszawa 2022.

dotyczących etapów realizowania projektów i inwestycji finansowanych ze środków publicznych, zwłaszcza w przypadku niewielkich inwestycji gminnych lub środków pomocowych dla podmiotów prywatnych.

W przypadku tej drugiej grupy jej wspomaganie to podstawa do zrealizowania wizji rozwoju wsi w odniesieniu do jej zamożności, czyli wizji rozwoju w aspekcie ekonomicznym. Na obszarach wiejskich dominują mikro- i małe przedsiębiorstwa. Ich rozwój zależy od wspierania przedsiębiorczości mieszkańców. Wsparcie powinno dotyczyć dostępu do różnych form finansowania, pomocy prawnej oraz księgowej, a także dostępu do wysokiej jakości edukacji i różnych form edukacji pozaszkolnej dla wszystkich grup wiekowych.

Zastanawiając się nad szansami realizacji wizji rozwoju w perspektywie najbliższych dwóch dekad, warto wziąć pod uwagę to, jak bardzo zmieniła się polska wieś w minionych dwóch dekadach i jaką rolę w tych zmianach odegrała polityka. Ostatnie dwie dekady odpowiadają okresowi, w którym wieś była znacząco wspierana ze środków Unii Europejskiej. W 2002 roku rozpoczęło się wdrażanie programu SAPARD, a po akcesji Polski do Unii na polską wieś zaczęły trafiać także fundusze ze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Te instrumenty umożliwiły prowadzenie aktywnej polityki wobec wsi i rolnictwa oraz doprowadziły do widocznych w danych statystycznych i dostrzegalnych gołym okiem zmian w zakresie poziomu rozwoju infrastruktury czy jakości życia mieszkańców.

Jednakże ostatnia reforma WPR i ograniczenie budżetu na tę politykę powodują, że środki przewidziane na działania związane z rozwojem wsi w Polsce znacząco się zmniejszyły. Co więcej, Komisja Europejska nie zaproponowała żadnych nowych instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Nie pojawiły się też narzędzia gwarantujące im środki w ramach polityki spójności, choć istnieje możliwość wsparcia w ramach instrumentu o nazwie rozwój lokalny kierowany przez społeczność (*community-led local development* – CLLD) oraz realizacji działań z wykorzystaniem środków z więcej niż jednego funduszu UE. W rezultacie można stwierdzić, że instrumenty na rzecz wsi inne niż wsparcie sektora rolnego zostały w znacznym stopniu wygaszone, a działania, z których mogą korzystać podmioty zlokalizowane zarówno w miastach, jak i na wsiach, nie uwzględniają wiejskiej specyfiki. W związku z tym w praktyce są niedostępne dla publicznych i prywatnych podmiotów oddalonych od centrów rozwoju i zazwyczaj dysponujących mniejszymi zasobami do przygotowania odpowiednich wniosków oraz zapewnienia wkładu własnego.

Wydaje się, że w Polsce politykę rozwoju wciąż prowadzi się punktowo (wsparcie dla dużych miast, miast tracących swoją rolę, obszarów zmarginalizowanych). Ściśle wyznaczone granice obszarowe i linie demarkacyjne w programach rozwojowych utrudniają rozwój powiązań między obszarami z różnych „segmentów”. W efekcie nawet na poziomie podregionów trudno realizować spójną politykę rozwoju pozwalającą na pełne wykorzystanie potencjału poszczególnych jednostek.

Umożliwienie takiej wielopłaszczyznowej współpracy to najważniejsze zadanie dla polityki rozwojowej Polski. Nie należy przy tym zapominać o wymienionych wcześniej wymiarach dobrego rządzenia, które są niezbędne dla sprawnego działania państwa, zwłaszcza w czasach niepewności i fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu wielu sektorów, wymuszonych przez konieczność ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, nadmiernej eksploatacji zasobów przy-

rody oraz uwzględnienia przemian demograficznych w modelach biznesowych i systemach funkcjonowania usług publicznych.

Myśląc o wizji polskiej wsi w perspektywie roku 2044, należy również zwrócić uwagę na unijną i krajową politykę dotyczącą zielonej transformacji. W przypadku UE chodzi o Europejski Zielony Ład i składające się na niego strategie oraz kierunki działań, w tym pakiet rozporządzeń „Fit for 55”. W przypadku polityki krajowej istotna jest *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* Ważne, choć jeszcze nierozwinięte na poziomie krajowym, są także strategie i działania związane z rozwojem biogospodarki oraz transformacji systemów żywnościowych.

Zielona transformacja dotyczy bezpośrednio obszarów wiejskich jako dostawców surowców dla biogospodarki. Ambitne cele stawiane w polityce UE do tej pory w niewielkim stopniu zostały przeniesione na kierunki działań instrumentów pomocowych wdrażanych w Polsce, co opóźnia i utrudnia transformację wsi oraz zwiększenie jej odporności na zmiany klimatyczne, które w najbliższych dekadach mogą uniemożliwić poszczególnym regionom utrzymanie dotychczasowych specjalizacji w produkcji rolnej z uwagi na niedobory wody.

Polska wieś w roku 2044 to wieś o wielu różnych twarzach, które wyznaczają przede wszystkim położenie geograficzne, odległość od dużych ośrodków miejskich, posiadane zasoby przyrody oraz jakość rządzenia władz lokalnych. Za dwie dekady polska wieś będzie też najprawdopodobniej znacznie mniej zielona – wbrew celom i kierunkom unijnej polityki. Brak zieleni będzie związany z brakiem wody oraz obecną niewłaściwą polityką dotyczącą gospodarki leśnej.

Podsumowując, można stwierdzić, że aby w Polsce osiągnąć cele rozwojowe wskazane w komunikacie KE dotyczące rozwoju wsi do 2040 roku oraz zapobiec scenariuszowi, w którym nie będzie ona odporna na zmiany klimatyczne, problematyka rozwoju wsi musi być uwzględniana w pracach wszystkich ministerstw polskiego rządu. To bardzo ważny i wręcz wizjonerski postulat, gdyż obecnie problemy wsi są słabo dostrzegane nawet w ministerstwie, w którego nazwie w 2023 roku wciąż jest określenie „rozwój wsi”.