

ANDRZEJ HAŁASIEWICZ

Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa FDPA

Adres e-mail: andrzej@halasiewicz.pl

doi: 10.53098/978-83-89900-71-5\_8

## Wizja wsi 2044 – od wiejskości do lokalności

Polska wieś 2044 to wieś europejska, wieś w Unii Europejskiej powiększonej o Ukrainę i Mołdawię. Polityki wspólnotowe, procesy zachodzące w Unii Europejskiej jako całości, ale także te specyficzne dla jej zróżnicowanych regionów wpłynęły na kształt naszej wsi. Już nawet trudno sobie wyobrazić polską wieś bez kontekstu europejskiego. W instytucjach i różnych organizacjach wspólnotowych w latach 20. i 30. XXI wieku poświęcono sporo czasu i uwagi przyszłości wsi. Pod koniec drugiej dekady Komisja Europejska zainicjowała prace nad wizją przyszłości wsi europejskiej. Efektem tej inicjatywy było m.in. utworzenie grupy tematycznej przy Europejskiej Sieci Obszarów Wiejskich (ENRD) ds. długoterminowej wizji obszarów wiejskich (#rural2040<sup>1</sup>). Była to niewielka, ale zaangażowana grupa poinformowanych i włączonych interesariuszy z różnych części Europy. Odbyły się cztery główne spotkania: dwa pierwsze we wrześniu i w grudniu 2020 roku, a dwa pozostałe w styczniu i maju 2021 roku. Do zadań grupy tematycznej należało przyczynianie się do wypracowania i wzbogacenia prognozy, która miała powstać w ramach długoterminowej wizji obszarów wiejskich we współpracy z JRC. Ponadto była ona platformą wymiany informacji, ożywionej dyskusji i omawiania wyników różnych działań prowadzonych przez członków grup tematycznych oraz inne podmioty zaangażowane w prace nad długoterminową wizją obszarów wiejskich. Stanowiła też podstawową płaszczyznę dialogu między zainteresowanymi stronami na temat długofalowej wizji obszarów wiejskich w różnych częściach Europy. Prace grupy były istotnym przygotowaniem<sup>2</sup> do konferencji ENRD *Tydzień wizji obszarów wiejskich*<sup>3</sup>, która odbyła się w marcu 2021 roku. Zwieńczeniem tych prac stała się *Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r.*<sup>4</sup>. W dokumencie określono

<sup>1</sup> Autor był aktywnym członkiem tej grupy.

<sup>2</sup> [https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd\\_publications/rural-voices.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/rural-voices.pdf) (dostęp: 16.05.2023).

<sup>3</sup> [https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/rural2040-vision-week\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/rural2040-vision-week_en) (dostęp: 16.05.2023).

<sup>4</sup> 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*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6c924246-da52-11eb-895a-1aa75ed71a1.0016.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6c924246-da52-11eb-895a-1aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF) (dostęp: 16.05.2023).

kierunki działań mających prowadzić do włączenia obszarów wiejskich w główny nurt życia społecznego i gospodarczego. Takie działania miały też na celu zwiększenie spójności terytorialnej oraz skuteczniejsze uodpornienie wsi na wstrząsy i kryzysy. O wsi A.D. 2040 i 2044 zadecydowały umiejętności wykorzystania szans i zasobów na drodze innowacji, wymiany wiedzy i współpracy. Taką szansą dla obszarów wiejskich była i jest biogospodarka, która przyczynia się „do powstania nowych, bardziej zróżnicowanych łańcuchów wartości oraz bardziej ekologicznych i opłacalnych procesów przy jednoczesnej ochronie różnorodności biologicznej i środowiska”<sup>5</sup>. Rozszerzenie produkcji ekologicznej, krótkie łańcuchy dostaw, rozwój lokalnego przetwórstwa itp. również wzmocniły pozycję rolników we wsi i w łańcuchu wartości.

Ważną rolę odegrały rozwój i upowszechnianie cyfryzacji umożliwiającej postęp oraz dywersyfikację działalności gospodarczej na wsiach i w miasteczkach. Na kształt wsi bardzo istotny wpływ miały (i mają) aktywność społeczna i obywatelska mieszkańców, zaangażowanie społeczności lokalnych w procesy decyzyjne, które były, są i będą w dużej mierze zależne od ram prawnych i instytucjonalnych sprzyjających rozwojowi lub go ograniczających.

## Scenariusze rozwoju

Na spotkaniach grupy tematycznej ds. wizji wsi w drugiej połowie 2020 roku przedyskutowano zarys scenariuszy opartych o dwie podstawowe osie: demografię (zmiany demograficzne – wzrost *versus* spadek liczby mieszkańców wsi) i zarządzanie (*multilevel governance* – sprawny samorząd i dobra współpraca różnych szczebli *versus* bardzo ograniczona współpraca pomiędzy różnymi szczeblami administracji). Te przecinające się osie wyznaczyły cztery pola (scenariusze), które – jak wydawało się na początku trzeciej dekady XXI wieku – charakteryzowały możliwe drogi rozwoju wsi.

### *Scenariusz 1. Urbanizowane obszary wiejskie (Rurbanities)*

W tym scenariuszu zarządzanie jest słabo skoordynowane, państwa członkowskie działają w wielu obszarach niezależnie od UE, opracowuje się wizje i strategie bez koordynacji z krajami sąsiadującymi (podobnie na szczeblach regionalnym i lokalnym, bez koordynacji polityk sektorowych i terytorialnych). Nie wdrożono weryfikacji polityk krajowych pod kątem wpływu na obszary wiejskie (*rural proofing*). Zamiast tego regiony i gminy konkurują o unijne i krajowe fundusze oraz przyciąganie inwestorów według niejasnych zasad i z silnym lobbieniem biznesu. Obywatele mają bardzo ograniczony wpływ na kształt polityk na wszystkich szczeblach. Na rozwój silnie oddziałują różne grupy lobbujące osłabiające realizację dobra wspólnego. W takim scenariuszu udział obywateli w kształtowaniu polityki i działaniach regionalnych lub krajowych jest ograniczony.

### *Scenariusz 2. Ożywienie obszarów wiejskich (Rural renewal)*

To scenariusz najkorzystniejszy. Do odnowy obszarów wiejskich dochodzi dzięki sprawnemu wielopoziomowemu zarządzaniu na wszystkich poziomach – polityk wspólnotowych, krajów członkowskich oraz regionalnym, z pełnym wykorzystaniem dobrych i złych doświadczeń

<sup>5</sup> Tamże, s. 9.

rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczności. Ten scenariusz to także nieustanne poszukiwanie mądrych kompromisów pomiędzy celami środowiskowymi, społecznymi i ekonomicznymi.

### *Scenariusz 3. Specjalizacja obszarów wiejskich (Rural specialisation)*

To ścieżka dla obszarów wiejskich cechujących się rozdrobnionym, wielopoziomowym sprawowaniem rządów i brakiem koordynacji pomiędzy różnymi poziomami. W jej efekcie nasilają się trendy depopulacyjne i tylko niektóre obszary notują rozwój – głównie te, które specjalizują się w dostarczaniu miastom towarów i usług.

### *Scenariusz 4. Połączone obszary*

Do piątej dekady XXI wieku obszary wiejskie zostaną połączone sieciowym zarządzaniem lokalnym. To scenariusz dla wsi, których populacja się zmniejsza, a przy tym maleją aktywność gospodarcza i budżety samorządów lokalnych. Ludzie przenoszą się do „centrów wiejskich”, w których została opracowana wspólna strategia zarządzania i świadomej transformacji, a priorytet nadano infrastrukturze cyfrowej (rozwinęły się e-usługi i cyfryzacja rolnictwa, występuje sprawniejsze sieciowanie podmiotów)<sup>6</sup>.

## Od rozwoju wsi do rozwoju społeczności lokalnych

To, że większość obszarów wiejskich w Polsce w roku 2044 rozwija się według scenariusza drugiego, zawdzięczamy kilku czynnikom – przede wszystkim aktywności mieszkańców, którzy biorą swoje sprawy we własne ręce. Ich wysiłki są doceniane i wspierane przez silny, sprawny samorząd terytorialny. Bardzo ważnym czynnikiem umacniającym pozytywne tendencje rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i w całej UE są dobrze skonstruowane polityki rozwojowe Wspólnoty Europejskiej. Decydujące znaczenie należy przypisać wyłączeniu i oddzieleniu od Wspólnej Polityki Rolnej tzw. drugiego filaru – rozwoju obszarów wiejskich. Dopóki ten instrument funkcjonował w ramach WPR, dopóty rozwój wsi był traktowany jako coś dodatkowego, nieistotne uzupełnienie pierwszego filaru tej polityki skupione na rolnictwie.

Pomimo wielu lat działań kohezyjnych wprowadzanych i realizowanych przez kolejne rządy obszary wiejskie Polski wciąż *per saldo* istotnie odbiegały poziomem życia od terenów miejskich oraz same w sobie stanowiły dość niespójny konglomerat gospodarczy, społeczny i kulturowy. Był to przede wszystkim skutek zaszłości historycznych (dziedzictwo postkomunistyczne, relikty pozaborowe), a także nierównomiernego rozkładania akcentów w poszczególnych strategiach rozwoju wsi i rolnictwa realizowanych na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat.

Jedna z najważniejszych zmian to wyrównywanie szans edukacyjnych od najmłodszych lat, m.in. poprzez zapewnienie dzieciom z obszarów wiejskich edukacji przedszkolnej (powszechnej, ale na wysokim poziomie). Poziom wykształcenia, jaki osiągają mieszkańcy wsi i miast, w zasadniczy sposób jest uzależniony od jakości i dostępu do usług edukacyjnych,

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/2\\_tg3\\_ltrv\\_rural2040-scenarios\\_anne-katrin.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/2_tg3_ltrv_rural2040-scenarios_anne-katrin.pdf) (dostęp: 16.05.2023).

w tym opieki przedszkolnej, która stanowi niezwykle ważny instrument polityki edukacyjnej i integracyjnej oraz wyrównywania szans rozwojowych.

Teoretycznie obszary wiejskie mogły korzystać ze środków innych funduszy od początku członkostwa w Unii Europejskiej. Praktyka była jednak taka, że – jak wspomniano powyżej – rozwój obszarów wiejskich w ramach WPR był marginalizowany, a środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przeznaczano na większe projekty (dlatego w nieznacznym stopniu przyczyniały się one do rozwoju wsi). Duże nadzieje wiązano z wprowadzeniem w okresie programowania funduszy europejskich na lata 2014–2020 nowego instrumentu rozwojowego, zwanego *Community Led Local Development* (CLLD), co można przetłumaczyć jako ‘Rozwój lokalny kierowany przez społeczność’ (RLKS). Niestety, tylko dwa województwa zdecydowały się skorzystać z tych możliwości (kujawsko-pomorskie i podlaskie). W następnym okresie programowania liczba takich województw wzrosła do 10. Wdrażanie RLKS nie było łatwe, bo każdy z funduszy miał swoje procedury i wymagania, co wiązało się z rozbudowaną biurokracją i dużymi nakładami pracy administracyjnej.

Zebrane doświadczenia były jednak obiecujące i od 2028 roku dokonano istotnej modyfikacji europejskich polityk rozwojowych. Drugi filar WPR został oddzielony od rolnictwa, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego wydzielono odpowiednie środki, z których utworzono nowy Europejski Fundusz Rozwoju Lokalnego. Jest to udoskonalona, ale jednocześnie uproszczona wersja RLKS. Przywrócono istotę podejścia LEADER, w którym lokalna grupa działania sama decyduje, na co chce przeznaczać środki rozwojowe w oparciu o lokalną strategię rozwoju, z jej partycypacyjnym przygotowywaniem i wdrażaniem<sup>7</sup>. Wprowadzenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Lokalnego umożliwiło ograniczenie biurokracji, usunęło wiele absurdów wynikających z linii demarkacyjnych pomiędzy funduszami oraz zniwelowało potrzebę definiowania wiejskości w jej różnych odcieniach i odmianach. Podmiotem tego funduszu jest lokalna społeczność – niezależnie od stopnia wiejskości czy miejskości.

Prowadzona przez lata dyskusja na temat wzajemnych relacji między tymi politykami znalazła nowy kontekst pod koniec pierwszej dekady XXI wieku w traktacie lizbońskim (2009), który oprócz dotychczasowych wymiarów spójności społecznej i ekonomicznej wprowadził trzeci – spójność terytorialną. W art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określono jej cel polegający na wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na rzecz harmonijnego rozwoju. Koncepcja spójności terytorialnej wymagała jednak konkretyzacji. Wydawało się, że jest to dobra platforma dla integracji instrumentów polityki rozwojowej w konkretnym obszarze. Ten nowy wymiar polityki spójności wymagał również innego spojrzenia na jej relacje z polityką rozwoju obszarów wiejskich. Owa konkretyzacja nastąpiła jednak dopiero w czwartej dekadzie XXI wieku, gdy wprowadzono Europejski Fundusz Rozwoju Lokalnego. Wypełnił on treścią ów zapis traktatowy, przyczyniając się do poprawy spójności we wszystkich jej wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained\\_pl.html](https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_pl.html) (dostęp: 16.05.2023).