

Marek Klodziński

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w Warszawie

POLITYKA ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

POLICY OF RURAL DEVELOPMENT

Słowa kluczowe: wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, Fundusz Spójności, przedsiębiorczość wiejska, Wspólna Polityka Rolna, polityka wiejska

Key words: multifunctional rural development, Cohesion Fund, rural entrepreneurship, Common Agricultural Policy, rural policy

Abstrakt. Malejąca rola rolnictwa powoduje, że obok Wspólnej Polityki Rolnej realizowanej przez resort rolnictwa powinna funkcjonować zintegrowana polityka rozwoju obszarów wiejskich. Środki finansowe na rozwój wsi są rozproszone po kilku ministerstwach realizujących swe własne programy resortowe. Ponieważ potencjalnie największe środki na rozwój obszarów wiejskich znajdują się w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, toteż ono powinno odegrać w przyszłości rolę ośrodka koordynującego realizację programów związanych ze strategią rozwoju obszarów wiejskich. Mimo wielu barier rozwojowych, na wsi istnieje potrzeba koncentracji na mniejszej liczbie strategicznych programów rozwojowych. Zbytne rozdrabnianie środków to efekt braku wizji rozwoju wsi wybiegającej wiele lat do przodu, co stanowi istotną barierę w efektywnym wydatkowaniu środków unijnych.

Wstęp

Od wielu lat mamy niewątpliwie do czynienia z procesem dezagraryzacji wsi, co oznacza, że rolnictwo odgrywa coraz mniejszą rolę w dostarczaniu ludności wiejskiej zarówno pracy, jak i dochodów. Nie znaczy to jednak, że nadal nie pozostaje najważniejszym składnikiem gospodarki wiejskiej.

Proces dezagraryzacji obrazują malejące związki ludności wiejskiej z gospodarstwem rolnym. Jeśli w 2001 r. 55,5% ludności wiejskiej w wieku powyżej 15 lat było w jakiś sposób związane z gospodarstwem rolnym, to w 2011 r. jest to już 40,6%, a więc w ciągu 10 lat nastąpił spadek o 15%. Utrzymujący się głównie z pracy w swoim gospodarstwie w tej samej grupie wiekowej powyżej 15 lat w 2001 r. stanowili 21,5%, natomiast w 2011 r. już tylko 14,9%. W 2001 r. z pracy poza swoim gospodarstwem rolnym utrzymywało się 32,5% ludności, a w 2011 r. już 45%.

Dawniej powiązania ludności wiejskiej z rolnictwem były dość oczywiste, dziś są one bardziej złożone [Hałamska 2011]. Obecnie rodziny bezrolne na wsi stanowią 55% ogólnej liczby rodzin. W tych bezrolnych rodzinach żyje już 60% ludności wiejskiej.

Dzisiejsza wieś nie kojarzy się nam tak jak dawniej głównie z wytwarzaniem surowców rolniczych. Obecnie obszary wiejskie zaczynają pełnić wiele funkcji pozarolniczych zarówno produkcyjnych, konsumpcyjnych, jak i usługowych. Wszystko to wskazuje, że oprócz polityki rolnej skierowanej do malejącej liczby rolników, istnieje konieczność wypracowania zintegrowanej polityki wiejskiej nakierowanej na całą populację ludności obszarów wiejskich, szczególnie tych marginalnych o dużych problemach rozwojowych.

Polityka wiejska

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, mimo zmiany nazwy, w której pojawiło się słowo „wieś”, a także posiadania dużego Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich, mimo realizacji takich programów jak Leader i Odnowa Wsi, istnienia Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, wdraża jednak (tak jak to ma miejsce w innych krajach UE), politykę resortową nakierowaną głównie na produkcję rolną. W dyskusjach przebija się ciągle problem rozwoju obszarów wiejskich, jednak środki z filaru II Wspólnej Polityki Rolnej, a więc te, które powinny być związane z rozwojem wsi, są przeznaczane głównie na zadania związane z rolnictwem, czyli ich odbiorcami są rolnicy. Jeśli spojrzymy na osie i działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), to zaledwie parę działań można uznać za służące rozwojowi wsi. W PROW 2007-2013 około 85% środków było przeznaczanych na działania ściśle związane z rolnictwem, natomiast pozostałe 15% na działania związane z poprawą życia mieszkańców wsi. Są to wspomniane już programy Leader i Odnowa Wsi oraz takie działania, jak rozwój mikroprzedsiębiorczości i dywersyfikacja działalności rolniczej.

Termin „dywersyfikacja obszarów wiejskich” w ramach WPR odnosi się faktycznie do zmian strukturalnych w samym rolnictwie. W przyszłości lepsze uporządkowanie i rozróżnienie instrumentów skierowanych do rolnictwa (filar I), a tymi koncentrującymi się na rozwoju obszarów wiejskich (filar II) jest ze wszechmiar konieczne. To spychanie realizacji działań w ramach filaru II w stronę polityki sektorowej, przeznaczonej dla rolników, jest na pewno związane z tym, że wiele działań faktycznie przeznaczonych dla rozwoju obszarów wiejskich znajduje się w polityce spójnościowej. Oznacza to, że większością środków, które mogłyby być przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich, nie dysponuje Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ale Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz inne resorty realizujące sektorowe programy operacyjne. Właściwie możemy mówić jedynie o potencjalnie istniejących lub dostępnych środkach na rozwój wsi znajdujących się w funduszach spójności. Dotychczasowy brak koordynacji w wydatkowaniu środków, które powinny być przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich, trafnie określili Anglicy jako „politykę poszatowaną”, gdyż środki te znajdują się w niezależnych resortach zazdrośnie strzegących swoich kompetencji i trudno jest mówić o wypracowaniu zintegrowanej polityki ich wydatkowania na rozwój obszarów wiejskich. Tego typu sytuacja wynika z braku instytucji odpowiadającej za rozwój wsi i koordynację polityki wiejskiej.

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich

Polityka wiejska w całej UE jest nierozdzielnie związana z koncepcją wielofunkcyjnego rozwoju. Regiony o charakterze monofunkcyjnym, oparte na jednej gałęzi gospodarczej przeżywają wcześniej czy później poważne problemy rozwojowe, czego przykładem są wschodnie województwa o dominacji rozdrobnionego rolnictwa, co jest oczywiście daleko idącym uproszczeniem wielorakich innych przyczyn ich opóźnienia rozwojowego. Tym niemniej zdecydowanie wyższy odsetek osób pracujących poza rolnictwem w bardziej rozwiniętej i zdywersyfikowanej gospodarce zachodniej Polski wskazuje, że aby nastąpiło szybsze ożywienie gospodarcze wschodnich terenów, potrzebna jest „pompa ssąca” w postaci, bardziej niż dotychczas, wielofunkcyjnej gospodarki, tworzącej nowe miejsca pracy, która wyciągnie nadmiar siły roboczej z rolnictwa, a tym samym przyspieszy jego restrukturyzację. Zmiany w rolnictwie ściśle zależą od zmian w otaczającym go świecie. Nieporozumieniem można nazwać to, że istnieje konkurencja między procesem rozwoju wsi a procesem rozwoju rolnictwa. Obydwa procesy są niezbędne i wzajemnie się warunkujące. Słabe rolnictwo hamuje rozwój obszarów wiejskich. Z kolei niedorozwój obszarów wiejskich jest barierą rozwoju rolnictwa.

Mimo dużego postępu, który dokonał się w ostatnich 20 latach, w zakresie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, tempo jego rozwoju nie jest zadawalające i często nie spełnia oczekiwań lokalnych społeczności. Społeczeństwo wiejskie, tak jak każde inne, chciałoby szybszych zmian, nowych miejsc pracy, nie zdając sobie sprawy z tego, że np. rozwój pozarolniczych form działalności gospodarczej na wsi będzie musiał przebiegać powoli, ponieważ nie zostaną tak szybko spełnione niezbędne dla niego warunki [Woś 1998]. Warunki te polegają głównie na tym, że na danym obszarze, w tym samym czasie muszą zadziałać takie czynniki jak: przedsiębiorczość ludzka, kapitał, popyt, promocja, kompleksowa infrastruktura, dobry poziom wykształcenia, umiejętność strategicznego planowania. Jest to trudne do jednoczesnego spełnienia, szczególnie w gminach wiejskich. Dlatego realne szanse na szybki rozwój są ograniczone. Tak więc w większości gmin wiejskich rozwój odbywał się będzie małymi krokami. Musimy być realistami i mieć świadomość, że wielofunkcyjny rozwój nie nastąpi w każdej wsi, w każdej gminie, a nawet nie ma takiej potrzeby. Strategicznym celem na najbliższe lata powinno być ożywienie gospodarcze małych miasteczek, w których będą powstawać nowe miejsca pracy.

Prace koncepcyjne nad strategią ożywienia gospodarki obszarów wiejskich nie są w Polsce zbyt zaawansowane, a nowa idea rozwoju zrównoważonego komplikuje jednocześnie te prace, ale i porządkuje. Zrównoważony rozwój nakłada bowiem pewne rygory na wielofunkcyjny rozwój, gdyż nakazuje pewien umiar w rozwoju na wsi pozarolniczych gałęzi gospodarczych, tak aby istniała niezbędna równowaga między środowiskiem a rozwojem gospodarczym i społecznym. Wszystko to wskazuje, że na obszarach wiejskich występuje mnogość różnorodnych czynników, które należy uwzględnić w każdej strategii rozwoju w odpowiednich proporcjach i wzajemnym powiązaniu, co niewątpliwie stanowi o dużym stopniu komplikacji polityki wiejskiej. O ile polityka rolna jest w miarę czytelna i wspierana przez silne zaplecze lobbystyczne, o tyle polityka wiejska jest bardziej złożona i dodatkowo rozproszona, gdyż realizowana przez wiele ośrodków decyzyjnych.

Bariery rozwoju obszarów wiejskich

Wśród wielu barier rozwoju obszarów wiejskich najistotniejsze są: niedostateczny rozwój przedsiębiorczości, poziom kapitału ludzkiego i społecznego.

Przedsiębiorczość wiejska. Istotną barierą rozwoju obszarów wiejskich jest niedostateczna liczba małych i średnich przedsiębiorstw oferujących miejsca pracy dla lokalnej ludności. Na wsi funkcjonuje około 25% ogólnej liczby aktywnych firm, których liczba w zależności od koniunktury gospodarczej waha się od 1,7 do 1,8 mln. Na wsi sektor małych i średnich przedsiębiorstw jest zdominowany przez mikrofirmy, w których średnia zatrudnienia nie przekracza 2 osób. Mikrofirmy stanowią 98% firm na wsi. Poziom przedsiębiorczości jest bardzo zróżnicowany przestrzennie. Najślabszym rozwojem przedsiębiorczości charakteryzują się wschodnie województwa.

Ponieważ przedsiębiorczość wiejska rozwija się w znacznie trudniejszych warunkach niż w aglomeracjach miejskich, powinny istnieć zróżnicowane metody oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości w mieście i na wsi. W Polsce w odróżnieniu od krajów UE-15 programy kierowane do sektora MSP nie rozróżniają specyfiki przedsiębiorczości wiejskiej i miejskiej. Brakuje instytucji, która zajęłaby się analizą problemów i potrzeb przedsiębiorcy wiejskiego i proponowała programy jej rozwoju.

Nie ulega wątpliwości, że o przyszłym obliczu polskiej wsi zadecydują w większym stopniu małe i średnie firmy, a przede wszystkim mikrofirmy. Rola mikrofirm w gospodarce wiejskiej jest stanowczo niedoceniana i koniecznie jest stworzenie specjalnych programów rozwojowych skierowanych do tej grupy firm. Tu nie chodzi o wygospodarowanie dodatkowych środków na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej, wystarczy uwzględnienie jej specyfiki.

Kompetencje lokalnych władz. Przyszłość gmin wiejskich w bardzo dużym stopniu zależy od kompetencji władz lokalnych. Odpowiedzialność za rozwój gminy i poziom życia jej mieszkańców nakłada na władze samorządowe zadania wymagające nowoczesnego stylu pracy. Każda gmina dysponuje określonym potencjałem gospodarczym, lepiej lub gorzej rozpoznaną grupą osób przedsiębiorczych, które mogą uruchomić ten potencjał, jeśli stworzy im się odpowiednie warunki do działania.

Mimo że skala problemów, przed jakimi stoją lokalne władze jest wielka, należy przyznać, że część samorządów radzi sobie z nimi coraz lepiej. Jednak około 1/3 gmin w Polsce nie wystąpiła do tej pory o żadne fundusze europejskie, co oznacza, że żyją one tylko z subwencji państwowych i jest to raczej wegetacja a nie rozwój. Aktywizacja społeczno-gospodarcza obszarów wiejskich może mieć miejsce tylko w wyniku zbiorowego wysiłku wszystkich mieszkańców, a nie tylko samych władz gminnych. Podstawowym problemem jest mała aktywność mieszkańców i ich postawy roszczeniowe. Obecna faza rozwoju obszarów wiejskich musi w większym stopniu zachęcić lokalne społeczności, aby nie czekały na decyzje odgórne i same dokonały oceny sytuacji ekonomiczno-społecznej swoich obszarów i zaproponowały programy ich rozwoju, biorąc jednocześnie większą odpowiedzialność za ich realizację, a to w dużym stopniu zależy od lokalnych władz.

Kapitał społeczny gminy. Kapitał społeczny staje się jednym z ważniejszych czynników rozwojowych, będzie on odgrywał coraz istotniejszą rolę, mimo że władze zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego bagatelizują jego znaczenie. Brak wzajemnego zaufania na polskiej wsi może stać się poważnym hamulcem dalszego rozwoju. Pewną nadzieją na poprawę tej sytuacji jest stopniowe rozwijanie się organizacji pozarządowych, w których powstaje pewien system wzajemnych więzi. Niestety wiele samorządów upatruje w organizacjach pozarządowych i pracujących w nich społecznie liderach konkurencję dla siebie. Nie ma przekonania w samorządach, że aby osiągnąć sukces w zarządzaniu gminą, należy w ten proces włączyć jak największą liczbę mieszkańców.

Podsumowanie

W wyniku obserwacji drogi, którą przeszły obszary wiejskie w swym rozwoju w krajach UE, nie powinniśmy wątpić, że gospodarka wiejska w Polsce prędzej czy później ulegnie przebudowie na rzecz wzrostu znaczenia funkcji pozarolniczych. Wzrost sektorów nierolniczych i usług wpłynie zarówno na styl, jak i poziom życia mieszkańców wsi. Zmiany te są nieuniknione. Przyszłościowy obraz polskiej wsi będzie wypadkową wielu procesów. Jednak rozwój obszarów wiejskich nie może być podporządkowany wyłącznie mechanizmom rynkowym. Należy uwzględnić zachowanie środowiska naturalnego w niepożądanym stanie, dbałość o krajobraz wiejski, tak aby zachować tożsamość wsi, pomimo coraz szybciej zachodzących zmian [Wilkin 2011].

Przyszłość obszarów wiejskich w Polsce w dużym stopniu zależeć będzie od kontynuacji polityki spójności. Niestety, dyskusje, jakie toczą się w Brukseli, wskazują na rosnące znaczenie polityk sektorowych, a polityka rozwoju obszarów wiejskich ma raczej służyć legitymizacji utrzymania wysokiego

budżetu WPR [Grosse, Hardt 2011]. Coraz wyraźniej słyszy się głosy na rzecz ograniczenia wydatków spójnościowych i przeznaczenie środków na inne polityki. Podkreślić należy, że stanowisko polskiego rządu na unijnym forum jest zdecydowanie za utrzymaniem polityki spójności, gdyż wiąże się to ze strategicznym interesem Polski utrzymania na dotychczasowym poziomie transferów finansowych. Bez środków na modernizację społeczno-gospodarczą Polski w przyszłym budżecie UE trudno będzie myśleć o przyspieszeniu rozwoju obszarów wiejskich. Niezbędna staje się jak najszybsza koordynacja polityki skierowanej na rozwój wsi i takim ośrodkiem koordynującym powinno być Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Nie można też pominąć kwestii bardziej efektywnego niż obecnie wykorzystywania unijnych dotacji. Nie można kontynuować praktyki zbytniego rozdrabniania środków na małe projekty. Potrzebna jest koncentracja na mniejszej liczbie problemów, a nie na ich nadmiernym mnożeniu. Powinniśmy koncentrować się na strategicznych celach. Szybkie wydawanie środków unijnych przez Polskę niekoniecznie oznacza ich wysoką efektywność. W obecnych pertraktacjach nad nowym budżetem powinna nas interesować nie tylko wielkość kwot, jakie Polska otrzyma, lecz także sposób ich wydatkowania, tak aby w jak największym stopniu przeznaczać je na cele rozwojowe, a nie konsumpcyjne. Przykład Grecji, która zbyt mało unijnych środków przeznaczała na rozwój, powinien być przestrożą, że nieefektywnie wydawane dotacje mogą stać się źródłem poważnych kłopotów.

Literatura

- Grosse T., Hardt Ł.** 2011: Sektorowa czy Zintegrowana czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi. Warszawa „Pro Oeconomica” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych.
- Halamska M.** 2011: Społeczna kondycja polskiej wsi. Struktura, kapitały i społeczeństwo obywatelskie w I dekadzie XXI wieku. [W:] Rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Diagnozy, strategie, koncepcje polityki (red. I. Nurzyńska, M. Drygas). Warszawa, IRWiR PAN.
- Wilkin J.** 2011: Jak zapewnić rozwój wsi w warunkach zmniejszającej się roli rolnictwa. [W:] Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XX wieku (red. M. Halamska). Warszawa, Scholar.
- Woś A.** 1998: Priorytety naczelne i branżowe w strategii rozwoju sektora rolno-spożywczego. [W:] Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce. Warszawa, FAPA.

Summary

Decreasing role of agriculture requires that in addition to the Common Agricultural Policy administered by the Ministry of Agriculture, an integrated rural development policy should operate. Financial resources for rural development are scattered among several ministries, which pursue their own departmental programs. Because, potentially, the largest portion of resources for rural development is in the Ministry of Regional Development, it should act as a coordination center for realizing programs related to rural development strategy in the future. In spite of many barriers to development in rural areas, there is a need to focus on few strategic development programs. Fragmentation of resources stems from the lack of vision for rural development, which is a major barrier to efficient spending of EU funds.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Marek Kłodziński
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
ul. Nowy Świat 72
00-330 Warszawa
e-mail: marek.klodzinski@irwirpan.waw.pl