

# **Nowy paradygmat regionalnej polityki kształtowania obszarów wiejskich w Polsce**

**Janusz Heller**

*Katedra Doradztwa w Agrobiznesie, Akademia Techniczno-Rolnicza  
ul. Prof. S. Kaliskiego 7, 85-796 Bydgoszcz*

**Słowa kluczowe:** obszary wiejskie, polityka regionalna, nowy paradygmat, metody liberalne, interwencjonizm państwowy, maksymalizacja PKB, rozwój zrównoważony, dominacja celów społecznych

## **Wstęp**

---

Najbardziej ogólnie charakteryzując politykę kształtowania obszarów wiejskich w Polsce, można powiedzieć, że w porównaniu z państwami Unii Europejskiej jest ona poważnie opóźniona. Dotyczy to dwóch problemów: strukturalnej przebudowy wsi oraz regionalnego różnicowania instrumentów kształtowania terenów wiejskich. W konsekwencji obserwuje się na wsi skumulowanie problemów dochodowych wraz z regionalnym rozwarstwieniem warunków życia ludności. Opóźnienia pod tym względem są tak znaczne, że badania wskazują, iż tylko radykalne zmiany mogą poprawić istniejącą sytuację. Stąd celem prezentowanego opracowania jest próba przedstawienia nowej koncepcji podejścia do problemów regionalnych nurtujących obszary wiejskie. Propozycja ta wpisuje się ponadto w oczekiwaną przebudowę strukturalną wsi.

## **Podstawy metodyczne nowego paradygmatu polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich**

---

Paradygmat jest pojęciem, które w nauce rozpowszechnił Th.S. Kuhn. Jest to ogólnie uznane osiągnięcie naukowe, które w pewnym okresie dostarcza modelowych rozwiązań w danej dziedzinie nauki [4]. Powstanie, rozwijanie i upowszechnianie, a następnie odrzucanie paradygmatów jest natomiast istotnym czynnikiem rozwoju poszczególnych dyscyplin naukowych. Teoria paradygmatu zakłada bowiem, że rozwój ten ma charakter cykliczny i przechodzi przez trzy zasadnicze okresy:

- pierwszy okres to powstanie paradygmatu w danej dyscyplinie naukowej, który staje się powszechnie przyjętą podstawą badań i punktem odniesień teoretycznych, a dorobek związany z tą problematyką wzrasta w sposób kumulatywny;
- drugi okres to wykrywanie faktów niezgodnych z paradygmatem i zagadnień nie dających się na jego podstawie rozwiązać, co w konsekwencji wprowadza tę dyscyplinę naukową w okres kryzysu, w którym powstają różne sprzeczne teorie, usiłujące zlikwidować powstałe niezgodności;
- trzeci okres charakteryzuje się koncentracją badań na tym odcinku, w którym wystąpiły niezgodności, i jeśli etap ten zakończy się sformułowaniem nowego paradygmatu, a więc zostanie powszechnie uznany i przyjęty w tej dyscyplinie naukowej, to można uznać, że cały cykl został zamknięty.

W ostatnich latach w polskiej literaturze ekonomiczno-rolniczej pojawiły się publikacje wskazujące na potrzebę opracowania nowych paradygmatów. Postulat taki, np. w odniesieniu do doradztwa rolniczego, a w szczególności jego struktur organizacyjnych, zgłaszał już w 1994 roku Wawrzyniak [5]. Najbardziej jednoznacznie w sprawie konieczności sformułowania nowego paradygmatu regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich wypowiedział się natomiast Kamiński [3].

Założenia metodyczne do opracowania nowego paradygmatu dla regionalnej polityki kształtowania obszarów wiejskich uwzględniają dwa problemy:

- pierwszy polega na opisaniu trzech możliwych do zrealizowania w praktyce teoretycznych koncepcji takiej polityki;
- drugi charakteryzuje dwie ogólne metody, które można wykorzystać w praktycznej realizacji tej polityki.

Regionalne oraz lokalne różnicowanie obszarów wiejskich może być efektem działania trzech różnych koncepcji regionalnego rozwoju obszarów wiejskich.

Pierwsza zakłada, że wzrost ekonomiczny kraju rozwiąże automatycznie wszystkie problemy społeczne poprzez procesy konsumowania rosnącego dobrobytu. Celem działalności gospodarczej jest więc maksymalizacja produktu krajowego brutto. Podział wypracowanych efektów jest natomiast zagadnieniem wtórnym — i to właśnie jest słabą stroną tej koncepcji. Istnieje bowiem konflikt pomiędzy rosnącymi oczekiwaniami społecznymi a koniecznością ponoszenia stale nowych nakładów na rozwój gospodarczy. W konsekwencji następuje regionalnie oraz strukturalnie wadliwy sposób dystrybucji społecznych korzyści. Obok ogólnego niedoboru środków konsumpcji zbiorowej oraz indywidualnej, mamy więc do czynienia z równoległym występowaniem nadmiernego wzrostu rozwarstwienia społecznego i regionalnego. Takie są ostateczne efekty koncepcji, która zakłada jako cel główny wyłącznie maksymalizację PKB w kraju.

Druga koncepcja przewiduje bardziej zrównoważone tempo rozwoju gospodarczego i społecznego. Koncepcja ta zakłada, że społecznie akceptowany rozwój może następować tylko wówczas, gdy cele gospodarcze są realizowane równocześnie z celami społecznymi. Jest to stwierdzenie na tyle ogólne, że uwzględnia bardzo róż-

nicowane relacje między tymi celami. Nie jest to więc jeden model polityki społeczno-gospodarczej, a stałe poszukiwanie rozwiązań coraz bardziej racjonalnych. Samo założenie takiego rozwoju nie gwarantuje jeszcze sukcesu. Model ten jednak w bardzo istotnym względzie, w przeciwieństwie do pierwszej koncepcji, uwzględnia liczne postulaty regionalne. W praktyce koncepcja zrównoważonego rozwoju jest realizowana na drodze prób i błędów, które są stale weryfikowane i poprawiane.

Trzecia koncepcja mówi o dominacji celów społecznych nad gospodarczymi i zakłada, że to czynniki społeczne mają decydujące znaczenie strategiczne, gdyż to od nich zależy właśnie, jak kształtował się będzie rozwój ekonomiczny. Takie podejście w największym stopniu uwzględnia regionalny sposób podejścia do problemów społecznych i gospodarczych. Może być zatem realizowane tylko tam, gdzie dysproporcje w rozwoju regionalnym są już na tyle istotne, że nie ma innej możliwości skutecznego oddziaływania. Regiony najbardziej opóźnione w rozwoju, czyli gospodarczo i społecznie już zdegradowane, wymagają w pierwszej kolejności wsparcia o charakterze społecznym, a dopiero w następnym etapie można podjąć działania aktywizujące gospodarczo.

Z dwóch ogólnych metod możliwych do zastosowania w praktycznej realizacji polityki społecznej i gospodarczej wobec obszarów wiejskich pierwsza zakłada przewagę metod liberalnych, a więc takich, które przewidują minimalizowanie wpływu państwa na przebieg procesów gospodarczych i społecznych na wsi. Liberalny model polityki regionalnej w państwie występuje wówczas, gdy są lub nawet nie ma formalnie określonych celów tej polityki. Nie tworzy się też zespołu instrumentów prawnych, administracyjnych oraz ekonomicznych podporządkowanych procesom przestrzennego różnicowania obszarów wiejskich. Nie powołuje się ponadto instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań, a pomimo tego w praktyce obserwuje się występowanie zjawiska polaryzacji. Część obszarów wiejskich rozwija się najszybciej, niektóre wolniej, a w pozostałych występuje stagnacja lub społeczna i gospodarcza degradacja. W konsekwencji podobnie różnicują się też warunki życia na wsi. Narastanie tych dysproporcji ujawnia się przede wszystkim jako naturalny efekt działania wielu różnych czynników, zgodnie jednak z zasadą, że silniejszy rozwija się szybciej.

Druga metoda zakłada świadomą ingerencję państwa w przebieg procesów regionalizacji, a jej celem nadrzędnym jest poprawa warunków życia na wsi. Stąd też wywodzi się nazwa metody — interwencjonizm państwowy. Wykorzystując tę metodę postępowania, przewiduje się wyraźne sformułowanie celów polityki regionalnej. Następnie należy przystąpić do zbudowania systemu tej polityki, czyli określenia jej instrumentów, powołania instytucji odpowiedzialnych za tę działalność, wydzielenia w budżecie odpowiedniej sumy pieniędzy, a całość zamknąć w ramach prawnych i administracyjnych.

W praktyce można zastosować ograniczoną liczbę kombinacji między trzema koncepcjami polityki regionalnej a dwoma jej metodami. Metoda liberalna jest naj-

bardziej właściwa do wykorzystania koncepcji maksymalizacji PKB. Dotychczas w Polsce ten model był dominujący. Należy jednak podkreślić, że układ ten zmieni się wraz z napływem funduszy przedakcesyjnych oraz strukturalnych. Tym samym w sposób naturalny, niezależnie od intencji władz, pojawią się pierwsze elementy interwencjonizmu państwowego. Ta metoda jest też powszechna w Unii Europejskiej od wielu lat. Natomiast w Polsce będzie możliwa do wykorzystania wówczas, gdy równocześnie przyjmimy koncepcję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a na terenach zdegradowanych — dominacji celów społecznych nad gospodarczymi.

## **Zdefiniowanie celów, środków oraz instrumentów nowego paradygmatu polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich**

---

Punktem wyjścia do rozważań nad koniecznością wprowadzenia nowego paradygmatu regionalnego kształtowania obszarów wiejskich jest strategiczny cel polityki gospodarczej w Polsce, czyli zrównoważone, szybkie tempo rozwoju społeczno-gospodarczego, które musi przejawiać się w poprawie jakości życia oraz w podnoszeniu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Cel ten jest realizowany w warunkach występowania dużych dysproporcji cywilizacyjnych, materialnych oraz kulturowych między regionami. Różnice te mają w przeważającej części podłoże obiektywne, czyli są w znacznym stopniu niezależne od woli mieszkańców. Jeśli skutki tych dysproporcji miałyby wyłącznie pozytywny wpływ na rozwój państwa, to należałoby tylko kontynuować dotychczasową politykę gospodarczą. Jeśli jednak stwierdzamy, że konsekwencje ekonomiczne oraz społeczne są sprzeczne z celami strategicznymi polityki gospodarczej, a tak jest w rzeczywistości, to należy dokonać istotnych zmian w podejściu do regionalizacji obszarów wiejskich, czyli do zróżnicowanego tempa ich rozwoju.

Konieczność opracowania nowego paradygmatu regionalnego kształtowania obszarów wiejskich wynika z kilku udokumentowanych przesłanek. Najbardziej jednak znaczącym ich przejawem są regionalnie zróżnicowane warunki życia. Jest to wyrażona w formie skumulowanej, a więc syntetycznej, cała istota przestrzennych dysproporcji w poziomie rozwoju obszarów wiejskich. Dystans ten ponadto pogłębia się zgodnie z regułą, w której obszary już uprzywilejowane stają się coraz bardziej przyjazne dla mieszkańców, a te upośledzone relatywnie pogarszają swój dotychczasowy stan. Z badań wynika, że prawidłowość ta występowała niezależnie od tego, czy był to okres obowiązywania gospodarki nakazowo-rozdzielczej czy też już istniały warunki rynkowe. W pierwszym okresie negatywne efekty regionalnego różnicowania terenów wiejskich były ubocznym skutkiem nierównomiernej i wadliwej (z tego punktu widzenia) reglamentacji dotowanych środków produkcji. W ostatnim natomiast dziesięcioleciu główną przyczyną utrwalania tych procesów była wyraźna dominacja liberalnych metod w po-

lityce gospodarczej nad interwencjonizmem państwowym. W rzeczywistości więc ostatecznym efektem takiej polityki gospodarczej było kreowanie i pogłębianie istniejącego już dystansu materialnego między różnymi regionami [1].

Celem strategicznym realizacji nowego paradygmatu kształtowania obszarów wiejskich jest więc poprawa regionalnie i lokalnie zróżnicowanych warunków życia oraz zwiększenie konkurencyjności polskiego rolnictwa. Obydwa te cele muszą być realizowane łącznie. Są one z jednej strony dopełnieniem strategicznego celu polityki gospodarczej, a z drugiej spełniają oczekiwania wsi, w tym szczególnie rolników.

Najbardziej znaczący i decydujący wpływ na poziom życia mieszkańców wsi, co jest oczywiste, ma właśnie rozwój rolnictwa w regionie. Minimalizując znaczenie rolnictwa w procesie regionalnego kształtowania obszarów wiejskich, popełnia się zasadniczy błąd. Z badań J. Zegara wynika, że w latach 1990–1998 w strukturze dochodu osobistego rolników udział dochodu z gospodarstwa rolnego zmalał wprawdzie z 78,4% do 50,9%, a zwiększył się udział dochodu z pracy zarobkowej z 11,2% do 20,2% i świadczeń społecznych z 5,6% do 19,9%. [6]. Nie ulega więc wątpliwości, że najważniejszej części dochodów rolników nie można pozostawić poza głównym nurtem zainteresowania problematyką regionalnego kształtowania warunków życia na wsi. Jest to wprawdzie tylko część ludności wiejskiej — i to taka, która będzie ulegała ilościowemu zmniejszaniu. Rola rolnictwa w regionalnej aktywizacji gospodarczej będzie jednak malała znacznie wolniej od procesu zmniejszania się liczby rolników na wsi. Jest to spowodowane w dużej mierze pośrednim oddziaływaniem na otoczenie m.in. poprzez wzrost popytu na usługi, zaopatrzenie itp.

Tylko rolnictwo jako najważniejsza forma działalności gospodarczej na wsi, które osiąga wysoką efektywność, będzie zdolne do konkurencji międzynarodowej oraz może równocześnie zapewnić godziwe warunki życia przeważającej części mieszkańców wsi. Z istoty przestrzennego zróżnicowania obszarów wiejskich wynika jednak, że sposób realizacji tych celów powinien być uzależniony od regionalnie oraz lokalnie istniejących warunków. Poza tym nie wszyscy mieszkańcy wsi odczują poprawę swoich warunków życia poprzez rozwój efektywnego i wydajnego rolnictwa. Liczba ludności pozarolniczej nie tylko powiększa się, ale jest regionalnie zróżnicowana. Stąd też inaczej należy traktować wielofunkcyjny model obszarów wiejskich w regionach o utrwalonym już i wysokim poziomie rozwoju rolnictwa rodzinnego, inaczej w warunkach wyludnionych, o dominacji rolnictwa wielkotowarowego, a inaczej też na wsiach charakteryzujących się przeludnieniem agrarnym.

Nie tylko więc z badań, ale również z potocznych obserwacji wynika, że rolnictwo dotychczas i w dającej przewidzieć się przyszłości będzie również miało największy wpływ na poziom życia mieszkańców wsi w regionie. Uwaga ta ma bardzo istotne znaczenie w świetle pojawiających się coraz częściej różnych propozycji sugerujących możliwość zastępowania rolnictwa innymi formami działalności gospodarczej czy usługowej na wsi. Można się zgodzić z tym, że lokalnie w niektórych gminach i powiatach, zwłaszcza w sąsiedztwie dużych miast, czy na obszarach o wybit-

nych walorach turystycznych, relatywna rola rolnictwa może być ograniczona nawet do minimum. Natomiast w ujęciu 16 województw (regionów) jako całości proces ten powinien być widoczny, ale z zachowaniem odpowiednich proporcji. Stąd pierwszym najważniejszym, ale częściowym celem gospodarczym nowego paradygmatu regionalnego (niekoniecznie jednak lokalnego) kształtowania obszarów wiejskich powinno być kreowanie rozwoju efektywnego rolnictwa. Wysoka efektywność w rolnictwie byłaby źródłem satysfakcjonujących dochodów dla właścicieli i użytkowników gospodarstw, sprzyjałaby pozyskiwaniu surowców na potrzeby krajowego przetwórstwa, a równocześnie spełniałaby kryteria konkurencyjności na rynkach europejskich, umożliwiając tym samym eksport.

Drugim mierzalnym wskaźnikiem poziomu warunków życia na wsi jest stopa bezrobocia. Problem polega na tym, że oficjalne statystyki obejmują jedynie tylko pewną część osób pozostających bez pracy. Poza udokumentowanymi liczbami znajdują się mieszkańcy wsi pozbawieni już prawa do zasiłku. Rolnictwo natomiast, jako dział gospodarki narodowej, wchłonęło większość zwalnianych z pracy tzw. chłoporobotników. Od kilku też lat utrzymuje młodych absolwentów szkół pozostających bez pracy i niekontynuujących nauki. Całe faktyczne przeludnienie agrarne jest też w praktyce na utrzymaniu wsi. Wieś ponadto przejęła znaczną część zwalnianych osób z upadających i restrukturyzujących się wielkotowarowych gospodarstw rolniczych. Drugim więc częściowym celem gospodarczym nowego paradygmatu regionalnego jest ograniczanie rozmiarów bezrobocia (zarówno jawnego, jak i ukrytego) występującego na obszarach wiejskich. Ze szczególnym uwzględnieniem terenów charakteryzujących się przeludnieniem agrarnym. Pojawia się też pierwszy częściowy cel socjalny, a mianowicie minimalizowanie negatywnych skutków bezrobocia strukturalnego.

Trzecim wskaźnikiem, który odzwierciedla regionalnie oraz lokalnie poziom warunków życia na wsi, jest gęstość zaludnienia. W rzeczywistości w ten sposób wyraża się tempo oraz skalę migracji ludności wiejskiej w ujęciu historycznym. Nie ma w praktyce żadnej obiektywnej miary, która lepiej wskazywałaby tereny najbardziej upośledzone pod względem jakości życia, jak właśnie wyludnianie obszarów wiejskich. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w praktyce dotyczy to przede wszystkim tych gmin, powiatów oraz województw, które charakteryzują się najniższymi wskaźnikami gęstości zaludnienia. Drugim częściowym celem socjalnym jest więc zahamowanie odpływu ludności ze wsi już wyludnionych oraz tych terenów, które są w trakcie nadmiernego wyludniania się. Trudno tak jednoznacznie formułować wnioski odwrotne o terenach wiejskich przeludnionych w Polsce. Tam nie napływała ludność w poszukiwaniu pracy i nie realizowała w ten sposób swoich marzeń i ambicji zawodowych. Ta ludność stanowi wprawdzie bardzo ważny oraz istotny potencjał gospodarczy, ale znaczna jej część nie miała gdzie, nie umiała bądź nie chciała opuszczać rodzinnych stron.

Cele strategiczne oraz cząstkowe — zarówno te gospodarcze, jak i socjalne — mogą być realizowane za pomocą różnych środków, czyli ogólnych decyzji, które syntetyzują poszczególne instrumenty szczegółowe. Najważniejszym środkiem wydaje się być wyrównywanie szans życiowych ludziom mieszkającym na wsi w zróżnicowanych warunkach. Wyrównywanie szans może mieć charakter:

- społeczny, czyli wyrównujący dostęp do oświaty, służby zdrowia oraz kultury i ten proces powinien być realizowany na wszystkich terenach;
- ekonomiczny, czyli dający możliwość wykazania się aktywnością gospodarczą mieszkańcom wsi w działalności rolniczej i pozarolniczej, a także wspierający obszary wymagające pomocy w aktywnym zwalczaniu bezrobocia, a na obszarach opóźnionych w rozwoju — zakładający stosowanie specjalnych programów pomocowych przewidzianych tylko dla tych terenów;
- socjalny, czyli umożliwiający korzystanie z opieki socjalnej w warunkach bezrobocia strukturalnego, a także przewidujący upowszechnienie systemu emerytalno-rentowego jako czynnika aktywnie kształtującego przemiany agrarne w Polsce.

Instrumenty nowego paradygmatu polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich to zbiór szczegółowych decyzji wchodzących w skład interwencjonizmu państwowego, który jest podstawową metodą realizacji tej polityki. Gwoli wyjaśnienia należy jednak podkreślić, że poprzez interwencję państwa należy tu rozumieć działanie nie tylko centralnej i wojewódzkiej administracji rządowej, ale również wszelkich instytucji samorządowych, które politykę rozwoju regionalnego mogą realizować też z własnej inicjatywy. Zastosowanie interwencjonizmu jako metody wymaga jednak stworzenia odpowiedniego systemu polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich.

## **Warunki sukcesów polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich**

---

Pierwszym warunkiem skuteczności polityki regionalnej jest zmiana proporcji w dotychczasowym modelu społeczno-gospodarczym, która powinna polegać na ograniczaniu jego funkcji branżowych i powiększaniu regionalnych. W systemie nakazowo-rozdzielczym istniały pewne warunki do pogodzenia tych dwóch modeli. Funkcje te częściowo mogły spełniać centralnie przydzielane inwestycje. Ich rozdział (zwłaszcza tych spoza gospodarki żywnościowej) nie zawsze był racjonalny z punktu widzenia obecnych priorytetów polityki regionalnej. Był to jednak mechanizm, który pomimo tego spełniał wiele pozytywnych funkcji w zakresie aktywizacji społecznej i gospodarczej wiejskich obszarów opóźnionych. Obecnie nie ma natomiast praktycznie żadnych porównywalnych instrumentów o podobnym znaczeniu. Dotychczasowe obserwacje, np. reformy oświaty oraz służby zdrowia, wskazują nawet, że wręcz od-

wrotnie — coraz bardziej dominującym modelem staje się podejście branżowe, a nie regionalne. Likwidacja licznych szkół i szpitali jest klasycznym tego przykładem. Bez względu na to, gdzie jest zlokalizowana szkoła czy szpital, najważniejszym celem staje się wyrównywanie kosztów kształcenia i leczenia do poziomu przyjętego za racjonalny i uzasadniony. Być może z punktu widzenia bieżącego rachunku ekonomicznego są to rozwiązania nawet poprawne, ale rachunek ten nie uwzględnia wzrostu indywidualnych kosztów nauki i leczenia ponoszonych przez mieszkańców wsi. Całkowite koszty nauki i leczenia nie decydują więc o utrzymaniu szkoły lub szpitala, a jedynie ta ich część, która pochodzi bezpośrednio z budżetu. Wydaje się natomiast, że innymi kryteriami należy kierować się, likwidując jedną z wielu szkół w dużym mieście, a innymi — jeśli zamykamy jedyną taką placówkę na wsi. To samo dotyczy szpitali. Jeśli dodatkowo są to tereny najuboższe, to konsekwencją takiego postępowania jest dyskryminacja młodzieży wiejskiej w dostępie do oświaty, a wszystkim mieszkańcom wsi ogranicza się korzystanie z podstawowych usług medycznych. W takim sposobie traktowania reformy służby zdrowia i oświaty tkwi m.in. cała istota antyregionalnego myślenia.

Drugim warunkiem skuteczności zastosowania mechanizmu interwencji państwowej w procesie realizacji regionalnej polityki kształtowania obszarów wiejskich jest demokratyczny system sprawowania rządów oraz państwo, w którym istnieje polityczna wola wyrównywania szans ludziom mieszkającym w zróżnicowanych warunkach. Państwo, w którym głos słabszych oraz znajdujących się w arytmetycznej mniejszości jest z całą powagą uwzględniany i respektowany. Zasada solidaryzmu społecznego jest nieodłącznym atrybutem tak rozumianej polityki regionalnej. W państwie, w którym dominują wyłącznie regionalne i lokalne partykularyzmy i nie stosuje się kompromisu jako metody rozwiązywania problemów, w dostępie do środków zwycięży tylko silniejszy i sprytniejszy. W takich warunkach nie ma żadnych szans na skuteczną realizację zasady wyrównywania szans i możliwości życiowych ludziom mieszkającym na obszarach opóźnionych, zdegradowanych czy problemowych.

Trzecim warunkiem skuteczności polityki regionalnej jest doświadczenie praktyczne. Kilkudziesięcioletnia praktyka w realizacji polityki regionalnej w państwach Wspólnot Europejskich, a także w Szwajcarii i Norwegii, pozwala im co kilka lat weryfikować przyjęte wcześniej rozwiązania. Unia Europejska w ostatnim dziesięcioleciu dwukrotnie dokonywała takich korekt. Po raz pierwszy nastąpiło to po upływie pięciu lat 1989–1993, a zmiany obowiązywały w okresie następnych sześciu lat. Obecnie wypracowane rozwiązania na lata 2000–2006 są efektem doświadczeń z poprzedniego okresu. Już dzisiaj wiadomo natomiast, że najpóźniej w roku 2004 rozpoczną się prace nad modelem polityki regionalnej obowiązującym w latach 2007–2013. W Polsce nie mamy pod tym względem żadnych osiągnięć. Od wielu lat toczy się natomiast dyskusja, której nie można zweryfikować poprzez praktykę, nie ma więc też czego korygować. W najbliższym czasie nastąpią jednak pod tym względem bardzo istotne zmiany. 12 maja 2000 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zasadach



wspierania rozwoju regionalnego [DzU Nr 48, poz. 550 z 2000 r.], a Rada Ministrów wydała Rozporządzenie w dniu 28 grudnia 2000 r., w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001–2002 [DzU Nr 122, poz. 1326 z 2000 r.]. W ten sposób zostały sformułowane prawne podstawy do praktycznej realizacji polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich w Polsce. Z analizy tych dokumentów wynika jednak, że trudno będzie dokonać precyzyjnego wydzielenia, na podstawie planów na lata 2001–2002, puli środków finansowych, które przeznaczone byłyby bezpośrednio na wsparcie terenów wiejskich. Wprawdzie cel 4 mówi o „aktywizacji obszarów wiejskich”, ale pieniądze będą przydzielane łącznie z „rewitalizacją bazy ekonomicznej miast”. Można więc założyć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że przyjęta koncepcja spowoduje, iż w przydziale środków finansowych wieś będzie gorzej potraktowana.

## **Istota nowego paradygmatu polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich**

---

W Polsce nie ma rozgraniczenia między polityką strukturalną a regionalną. W praktyce najbardziej charakterystyczną cechą polityki regionalnej, która różni ją od polityki strukturalnej, jest wskazanie konkretnych obszarów oddziaływania państwa. Natomiast instrumenty polityki strukturalnej mają zasięg horyzontalny, czyli mogą być dostępne we wszystkich regionach. Zarówno procesy przekształceń strukturalnych, jak i regionalnych na obszarach wiejskich przebiegają w Polsce jako uboczne efekty ogólnych przemian w kraju, a w mniejszym stopniu są skutkiem przemysłowych koncepcji oraz konkretnych programów. Poza pojedynczymi przykładami nie ma opracowanych rozwiązań, które mogłyby stanowić praktyczną podstawę dla kompleksowego modelu polityki strukturalnej oraz regionalnej. Stąd w literaturze krajowej pojawiają się coraz powszechniej opinie o konieczności wprowadzenia właśnie systemowej polityki regionalnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, i to jeszcze w okresie przedakcesyjnym.

Najogólniej ujmując, istnieją dwie przyczyny określające konieczność systemowego traktowania polityki regionalnej w stosunku do rolnictwa i obszarów wiejskich: przyczyny wewnętrzne, spowodowane dotychczasowym przestrzennym zróżnicowaniem poziomu życia mieszkańców wsi i narastającymi procesami pogłębiania istniejących już dysproporcji, oraz przyczyny zewnętrzne, czyli konieczność dostosowania naszej praktyki do kryteriów obowiązujących w Unii Europejskiej.

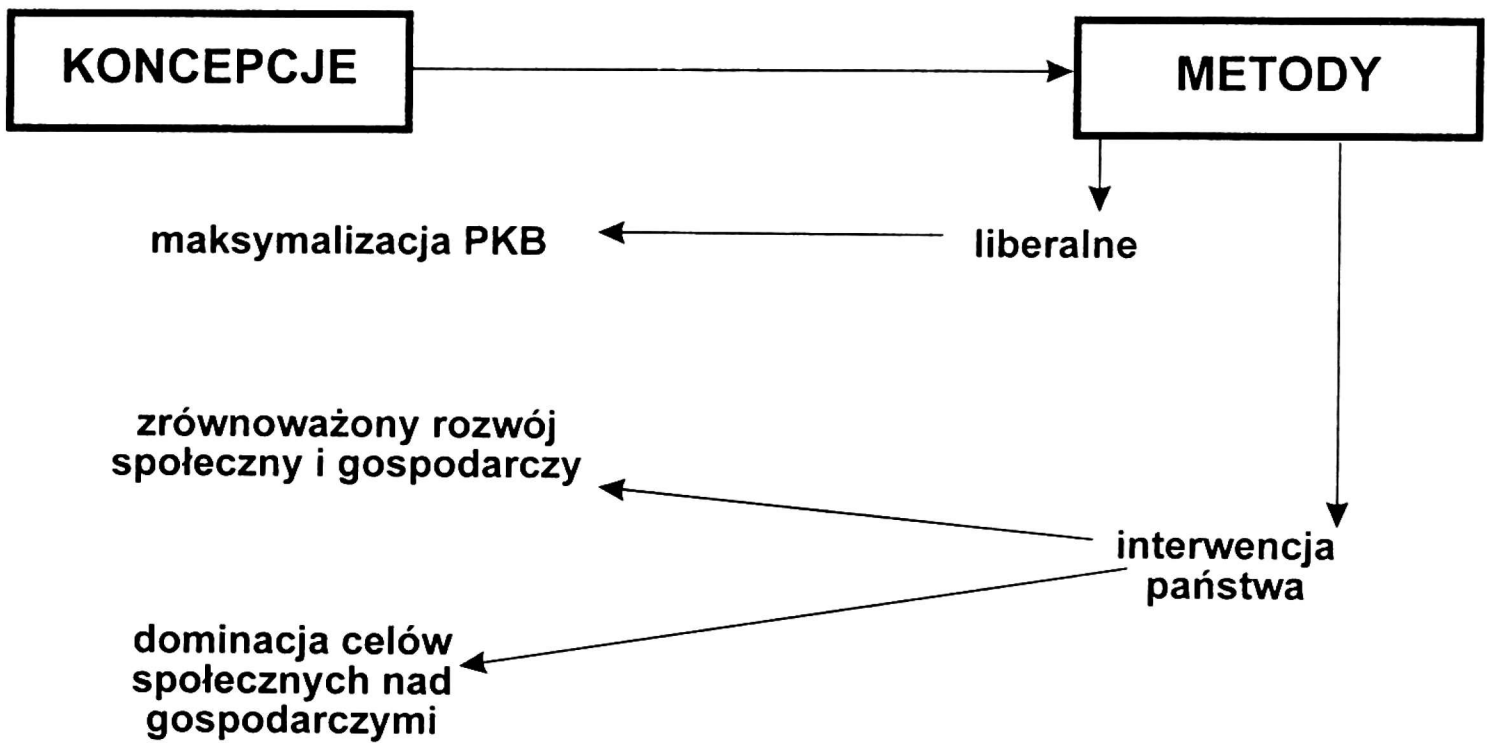
Według obecnie obowiązujących kryteriów wszystkie województwa spełniają warunki do korzystania z programów pomocowych stosowanych w Unii Europejskiej. W żadnym województwie PKB, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, nie przekracza 75% średniego poziomu w UE. Zastosowanie identycznych warunków przyznawania tych środków na terenie całego kraju spowodowałoby, że ich rozdział nastąpiłby

zgodnie z zasadą: „najbogatsze regiony najwięcej, a najbiedniejsze relatywnie mniej”. Przeciętny obraz kraju mógłby w ten sposób ulec nawet szybkiej poprawie. Nie zostałyby jednak rozwiązane żadne wewnętrzne problemy regionalne. Raczej na pewno można założyć, że dystans dzielący jednych od drugich uległby jeszcze powiększeniu.

Regionalizacja polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, czyli przestrzenie zróżnicowany sposób oddziaływania na wieś, powinna być traktowana jako system. Przez system rozumie się tu wyodrębnione z otoczenia i wzajemnie powiązane elementy, które tworzą strukturę określonego układu, przy czym jest on rozpatrywany od zewnątrz jako całość. Aby jakiś układ uznać za system, musi on mieć zbliżony zespół metod, środków oraz instrumentów działania, określony całokształt zasad organizacyjnych oraz instytucje realizujące te zadania. Najważniejszą jednak cechą odrębnego układu przekształconego w system jest posiadanie uporządkowanego, a przy tym całościowego zespołu celów, które mają uzasadnienie społeczne oraz gospodarcze. System ten jest wydzielony prawnie i administracyjnie spośród innych działań wobec wsi i stanowi zbiór kilku kolejnych etapów postępowania.

Pierwszy etap realizacji systemu to opracowanie metody lub metod wydzielania obszarów wiejskich, które traktowane mają być w zróżnicowany sposób. Metody te powinny uwzględniać dwojakie cele polityki regionalnego kształtowania terenów wiejskich. Pierwszy z nich obejmuje głównie cele gospodarcze. Dotyczy to szczególnie zróżnicowanego przestrzennie kreowania rozwoju gospodarstw rolniczych oraz ich otoczenia, a więc wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Ta część systemu dotyczy w istocie regionalizacji rolnictwa, co w praktyce oznacza dostosowanie kierunków produkcji rolniczej do istniejących warunków w regionie. Drugi cel ma już charakter bardziej społeczno-gospodarczy. Tak samo jak poprzedni rozpoczyna się od opracowania jednolitej metody, na podstawie której można zakwalifikować obszary wiejskie, położone w granicach poszczególnych jednostek administracyjnych, do jednej z trzech grup charakteryzujących ich poziom rozwoju (potencjał społeczno-gospodarczy):

- pierwszą grupę stanowiłyby obszary najbogatsze albo równocześnie najkorzystniej położone, a więc te, które nie wymagają wsparcia w formie bezpośredniego interwencjonizmu państwowego, a jedynie umożliwiono by im dostęp do funduszy pomocowych — obszar tej grupy można szacować na ok. 20% powierzchni kraju;
- druga grupa to obszary wiejskie położone na terenach mniej zasobnych, czyli takie, które zgłaszają określone potrzeby, mają też własne inicjatywy, ale wymagają uzupełnienia finansowego w tym zakresie. Grupa ta w praktyce odpowiadałaby np. gminom, które w latach dziewięćdziesiątych korzystały z powodzeniem z funduszu Phare-STRUDER, tutaj jednak pojawia się już potrzeba interwencji państwowej, która polegałaby na obligatoryjnym wydzieleniu pewnej puli środków, a nie jak w poprzedniej grupie — umożliwienie tylko dostępu do środków. Obszar tej grupy przekracza połowę powierzchni kraju i może być szacowany na ok. 60%.



**Rysunek 1.** Schemat powiązań koncepcji i metod realizacji polityki regionalnej [opracowanie własne]

— do trzeciej grupy zaliczone zostałyby natomiast obszary wiejskie znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, czyli wszystkie te, w których istniejący potencjał nie pozwala nawet na sformułowanie inicjatyw własnych. Tę grupę należałoby wspomagać nie tylko pod względem gospodarczym, ale może nawet w pierwszej kolejności w formie dotacji o charakterze socjalnym, a jej udział wynosi ok. 20%.

Każda z tych trzech grup obszarów wiejskich powinna mieć też zróżnicowaną koncepcję rozwoju. Tereny najbardziej zasobne z powodzeniem mogą rozwijać się przy założeniu maksymalizacji produktu krajowego brutto. Z kolei druga grupa powinna realizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a trzecia — dominacji celów społecznych nad gospodarczymi. Wszystkie te propozycje zostały przedstawione na rysunku 1.

Proponowany podział może obejmować dwa, ewentualnie wszystkie trzy szczeble administracyjne kraju. W pierwszej kolejności należy scharakteryzować potencjał społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w układzie 16 województw (regionów). Następnie w każdym z tych województw należy wykonać identyczne badania na szczeblu powiatów lub 44 podregionów [2]. Takie działania umożliwią wydzielenie lokalnych terenów opóźnionych w rozwoju. W ten sposób powstałaby możliwość dokonania podziału wszystkich powiatów i podregionów w Polsce na trzy proponowane wcześniej grupy. Jeśli uzna się za celowe, to badaniami takimi można objąć również gminy. W ten sposób można wydzielić opóźnione (upośledzone) obszary wiejskie już nie tylko w układzie lokalnym, ale nawet w formie mikroregionów (zespołów wsi). Podstawowym warunkiem poprawności takiego postępowania jest dobór identycznej metody do charakterystyki różnych szczebli podziału administracyjnego kraju oraz jej syntetyczny charakter.



**Rysunek 2.** Schemat nowego paradygmatu polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich [opracowanie własne]

Drugi etap tworzenia systemu to sformułowanie już konkretnych instrumentów, którymi można będzie kreować rozwój regionalnie zróżnicowanych kierunków produkcji rolniczej oraz wybór środków, którymi nastąpi wspieranie obszarów opóźnionych. Następnie wydzielenie odpowiednich środków finansowych, a także określenie podstaw prawnych, administracyjnych oraz ram instytucjonalnych całego systemu. Całość powinna być zakończona ustawą sejmową o szczególnych formach kreowania rozwoju rolnictwa oraz specjalnego traktowania obszarów wiejskich opóźnionych w rozwoju.

Trzeci etap to opracowanie metod monitorowania przebiegu oraz skutków polityki regionalnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. W praktyce oznacza to stałą analizę i okresowe korygowanie celów, środków, metod oraz szczegółowych instrumentów tej polityki (rys. 2).

## Podsumowanie

W Polsce istnieje potrzeba przyjęcia nowej koncepcji polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich. Polityka ta powinna być zorganizowana w formie systemu. System taki zakłada przyjęcie celów społecznych i gospodarczych, które będą przede wszystkim służyły poprawie warunków życia na wsi. Następnie należy przyjąć, że najbardziej charakterystyczną cechą tej polityki będzie jej elastyczność, czyli możli-

wość zastosowania różnych metod. Metody liberalne powinny być stosowane wobec terenów najbardziej zasobnych i gospodarczo uprzywilejowanych, a interwencjonizm państwowy w stosunku do tych, które są społecznie i gospodarczo opóźnione w rozwoju. Takie ujęcie tematu pozwala traktować problem kompleksowo i zgodnie ze współczesnymi standardami w polityce społecznej i gospodarczej, a co jest równie ważne — wypełnia społeczne oczekiwania mieszkańców wsi polskiej.

## Literatura

---

- [1] Heller J. 2000. Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce. Studia i Monografie, z. 99. IERiGŻ, Warszawa: 64–78.
- [2] Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, nr 2/2000: 75.
- [3] Kamiński W. 1996. Podstawy regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich — wyzwania i dylematy. *Post. Nauk Rol.* 5: 3–13.
- [4] Nowa Encyklopedia Powszechna PWN. Wydawnictwo Naukowe PWN, t. 4, Warszawa, 1996: 771.
- [5] Wawrzyniak B. 1994. W poszukiwaniu nowego paradygmatu doradztwa rolniczego. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego 3–4. Biuletyn Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie. Poznań: 53.
- [6] Zegar J.S. 2000. Dochody ludności chłopskiej. Monografia. IERiGŻ, Warszawa: 96.

## The new paradigm of regional policy of forming rural areas in Poland

---

**Key words:** rural areas, regional policy, new paradigm, liberal methods, state intervention, maximizing of GNP, sustainable development, domination of social aspects

### Summary

The new paradigm of regional policy towards rural areas should be comprehensive within its aims and methods and flexible in respect of forming rural areas' conception. Liberal methods and intervention of the state should be used in its practical realization. The selection of proper methods and aims of this policy is dependent on existing social-economic potential of the rural areas.