

Włodzimierz Kamiński

Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich (konferencja ogólnokrajowa, Warszawa 30–31 marca 1995 r.) — informacja i refleksje

Od redakcji

W dniach 30–31 marca 1995 roku odbyła się w Warszawie konferencja pt.: „Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich” zorganizowana wspólnie przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa oraz Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW.

Z uwagi na istotne, teoretyczne i praktyczne znaczenie tej problematyki dla rozwoju wsi i rolnictwa podano poniżej obszerną informację o tej konferencji i refleksje na jej temat, dokonane przez prof. dr. hab. Włodzimierza Kamińskiego jako podsumowanie obrad.

Uwagi wstępne

Konferencję rozpoczęła wypowiedź wicepremiera Romana Jagielińskiego, ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Podkreślił on m.in. znaczenie wielofunkcyjności rozwoju obszarów wiejskich, których nie można jednostronnie sprowadzić wyłącznie do problematyki produkcji rolnej. Trzeba dostrzegać i rozwiązywać podstawowe problemy demograficzne wsi, problemy człowieka, warunków jego życia i pracy. W tym celu należy rozbudować infrastrukturę obszarów wiejskich, rozwijać przedsiębiorczość, głównie przy współpracy efektywnych i zorganizowanych lokalnych liderów, stwarzać miejsca pracy w otoczeniu rolnictwa (co jest warunkiem restrukturyzacji struktury agrarnej) itp.

Następnie wygłoszono i przedyskutowano 11 referatów:

- Regionalne aspekty polityki rozwoju obszarów wiejskich (K. Duczkowska-Małysz),
 - Założenia koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus” (J. Kołodziejcki),
 - Założenia polityki regionalnej (Z. Strzelecki),
 - Uwarunkowania zagospodarowania przestrzeni wiejskiej na tle koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju (A. Stasiak),
 - Instytucjonalne uwarunkowania restrukturyzacji regionalnej (na przykładzie Polski Południowo-Wschodniej) (J. Hausner),
 - Rola Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego w realizacji polityki regionalnej (M. Kozak),
 - Rozwój małej przedsiębiorczości na przykładzie programu „Gmina” (M. Kramarz i P. Topiński),
 - Polityka regionalna jako czynnik przekształceń strukturalnych w rolnictwie — doświadczenia krajów Unii Europejskiej (M. Duczkowska-Piasecka),
 - Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich a polityka regionalna (M. Kłodziński i A. Rosner),
 - Rola Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa w rolniczej polityce regionalnej (Cz. Siekierski),
 - Regionalne uwarunkowania rozwoju rolnictwa (H. Runowski i Cz. Siekierski).
- Poniżej przedstawiono informacje i refleksje, związane z konferencją, według następujących zagadnień:
- aktualne kierunki rozwoju światowej nauki o przestrzeni,
 - stan i dorobek polskiej nauki o przestrzeni (ze szczególnym uwzględnieniem problematyki obszarów wiejskich),
 - polityka regionalna Unii Europejskiej i innych krajów zachodnioeuropejskich,
 - polityka regionalna Polski (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich),
 - upodmiotowienie polityki regionalnej (wewnątrzregionalnej),
 - monitorowanie i diagnozowanie przestrzeni (w tym sytuacji obszarów wiejskich).

Aktualne kierunki rozwoju światowej nauki o przestrzeni

Nauka o przestrzeni powinna być trwałą i stale aktualizowaną teoretyczną podstawą praktycznych działań polityki regionalnej. Od powstania tej nauki, tj. od czasów von Thünera (1826 r.), wiele okoliczności zmieniło się jednak tak dalece, że na problematykę przestrzenną, w tym na rolnictwo i na obszary wiejskie, trzeba spojrzeć z nowego punktu widzenia oraz uwzględnić nowe aspekty.

Podstawową kwestią teoretyczną w tym zakresie (do której bezpośrednio nawiązywali liczni referenci i dyskutanci) wydaje się być konieczność rewizji przestarzałych schematów oraz dokonania zasadniczego zwrotu i przyjęcia nowego paradygmatu przestrzennego dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Potrzebne jest określenie charakteru i dróg dojścia do racjonalizacji przestrzennych struktur rolnictwa i wsi, których jednak nie wolno utożsamiać z jednostronnie pojmowaną efektywnością ekonomiczną, lecz którym należy nadawać znacznie szerszy, przede wszystkim społeczny i humanistyczny aspekt, określający jakość życia człowieka w określonej przestrzeni i możliwości realizacji jego podstawowych aspiracji życiowych.

Już to wyzwanie świadczy, jak bardzo trudne i złożone zadania stoją przed tą dyscypliną naukową. Dlatego należy zgodzić się z następującą wypowiedzią francuskiego uczonego, prof. J. M. Boussarda:

„Stale oczekuje się na nowego von Thüнена, który by opracował model zadowalający w obecnej sytuacji; za co można mu bez ryzyka przepowiedzieć rekompensatę w postaci nagrody Nobla w zakresie ekonomii”.

Aktualnie w światowej nauce o przestrzeni trwa dyskusja między zwolennikami doktryny neokeynesowskiej i neoliberalnej. „Interwencjonizm państwa czy tendencje liberalne” oto przedmiot sporu, również w sferze polityki regionalnej.

Nie mogąc w krótkiej informacji szerzej omawiać tego naukowego sporu, którego wyniki mają dalekosiężne praktyczne reperkusje przestrzenne, ograniczono się do przypomnienia „Deklaracji — Consensus”, przyjętej w trakcie międzynarodowej konferencji, zorganizowanej przy czynnej współpracy Unii Europejskiej (Louvain-la-Neuve, Belgia, 1992), która to deklaracja dobrze charakteryzuje „filozofię” polityki regionalnej UE. Stwierdzono tam, że ogromne dysproporcje między regionami same automatycznie nie zanikną — w dążeniu do spójności Europy trzeba zdecydowanie działać w kierunku ich usunięcia.

Spójność w tym ujęciu, w sensie pomocy dla regionów zacofanych (w tym głównie dla peryferyjnych regionów rolniczych) stanowi centralny i fundamentalny problem Europy.

Ważnym problemem, który musi być pozytywnie rozwiązany przez „politykę spójności”, jest istnienie w Europie regionów „o różnych szybkościach rozwoju społeczno-gospodarczego”, co oznacza, że regiony już dziś zacofane mogłyby się również i w przyszłości zbyt wolno rozwijać lub wręcz upadać.

Uważa się, że występujące obecnie regionalne dysproporcje stanowią realne zagrożenie dla dalszych postępów integracji europejskiej. Dlatego popiera się strategię spójności, która oznacza wolę systematycznego działania w celu zmniejszenia dysproporcji i nierówności po to, by każdy region mógł uczestniczyć w postępie ekonomicznym, społecznym i kulturalnym i z nich korzystać. Tak rozumiana spójność jest prawdziwym wyzwaniem, przed którym stoi Wspólnota Europejska.

Stan i dorobek polskiej nauki o przestrzeni (ze szczególnym uwzględnieniem problematyki obszarów wiejskich)

Polski dorobek z zakresu teorii i nauki o przestrzeni był i jest znaczący. Obecnie jednak, w okresie transformacji ustrojowej, zachodzi potrzeba jego przewartościowania i uwzględnienia nowych obiektywnych uwarunkowań i procesów.

Dlatego z radością należy odnotować coraz liczniej pojawiające się nowe publikacje z tej dziedziny. Jako przykład można wymienić choćby następujące prace:

- Jacek Szlachta: „Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej”, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa, 1993,
- Projekt badawczy KBN: „Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu przestrzennym 1980–1990–2000” Postępy Nauk Rolniczych, 1993, Nr. 4,
- Jan Gajewski i in.: „Polityka agrarna państwa a rolnicza polityka regionalna”, Wyd. Klubu Stud. Filii UW, Białystok, 1994,
- Stanisław Styś: „Problemy regionalizacji polityki żywnościowej” Wyd. AE, Wrocław, 1995.

Również omawiana konferencja wniosła w rozwój tej dziedziny swój wkład, który będzie owocować w praktycznym ukierunkowaniu regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

W referacie programowym konferencji K. Duczkowska-Małysz słusznie domagała się — dla wsi i rolnictwa — zapoczątkowania całkiem nowej filozofii rozwoju, J. Kołodziejski zaś — wypowiadając się, iż Polska potrzebuje nowej polityki przestrzennej państwa — stwierdził w sposób pryncypialny:

„Funkcje państwa w sytuacji transformacji systemowej i stałego wzrostu znaczenia globalnych procesów i wyzwań cywilizacyjnych nie mogą być ograniczone do roli „stróża nocnego”, a regulacja przekształceń strukturalnych oddana w „niewidzialną rękę rynku”; a więc „tyle państwa” ile wymaga tego rozwój rzeczywistej sytuacji, a nie „jak najmniej państwa”.

Trudno o bardziej lapidarne, dosadne i trafne zajęcie stanowiska w zasadniczej dyskusji między zwolennikami interwencjonizmu i liberalizmu. Podobnie zdecydowany pogląd wyrazili również J. Hausner i A. Stasiak i inni wypowiadający się uczestnicy konferencji. Aktywna polityka przestrzenna państwa jest bowiem sprawą główną i rozstrzygającą, bez której również i regionalna polityka rozwoju obszarów wiejskich zaistnieć i działać nie może.

Nie mogąc tu powtarzać całego przebiegu konferencji, pragnę jedynie przypomnieć niektóre z tych kwestii teoretycznych, poruszonych w czasie obrad, które uważam za szczególnie ważne. Zaliczyć do nich m.in. można następujące problemy:

- koncepcja ładu przestrzennego a konflikty przestrzenne i sprzeczności interesów,
- efektywność a sprawiedliwość i równość, usuwanie nierówności czy polaryzacja (choć poglądy wypowiedziane w tej kwestii nie były jednolite),
- bieguny wzrostu a regiony wymagające aktywizacji,

- rezerwa (renta) opóźnienia jako szansa rozwoju, dotychczas zacofanych, regionów rolniczych,
- tworzenie regionalnych struktur ekspansywnych i niedopuszczanie do powstania struktur kryzysogennych,
- instytucjonalne powiązania polityki międzyregionalnej i wewnątrzregionalnej.

Polityka regionalna Unii Europejskiej i innych krajów zachodnioeuropejskich

W większości krajów europejskich prowadzona jest konsekwentna i kompleksowa regionalna polityka rolna, z tym że jej cele, zakres i instrumenty nie są niezmiennie, lecz ulegają dostosowywaniu do potrzeb poszczególnych okresów rozwojowych. Dotyczy to zarówno krajów od dawna będących członkami EWG, jak też np. Austrii, Szwajcarii czy krajów skandynawskich.

W krajach EWG potrzebę regionalizacji wspólnej polityki rolnej uznano już w Traktacie Rzymskim (1958), deklarując wolę zapewnienia harmonijnego rozwoju rejonów zacofanych poprzez „zmniejszenie różnic występujących pomiędzy poszczególnymi regionami”. Praktycznie początek realizacji tej polityki należy wiązać z utworzeniem w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 2756 mln ECU. 85% tego Funduszu zostało przeznaczone na konkretne programy w zacofanych regionach Grecji, Irlandii, Portugalii, Włoch, Hiszpanii i Wlk. Brytanii.

Traktatem z Maastricht utworzony został Komitet Regionalny UE, co potwierdza zainteresowanie Wspólnoty dla aspektów regionalnych. Najlepszym wyrazem tego jest to, że w budżecie Unii tzw. fundusz spójności i fundusz strukturalny mają zwiększyć się z 60 mld ECU w latach 1988–93 do 176 mld ECU w okresie 1994–99, tj. wzrosnąć trzykrotnie.

W Europie Zachodniej regionalne zróżnicowanie celów polityki rolnej nie ogranicza się wyłącznie do rachunku ekonomicznego, lecz uwzględnia również przesłanki społeczne, demograficzne i ekologiczne. W szczególności obserwuje się reorientację interwencjonizmu państwowego na podtrzymywanie rolnictwa w regionach zacofanych. Ma to na celu utrzymanie życia, działalności gospodarczej oraz podstawowych funkcji ekologicznych rolnictwa, a także ochronę środowiska w rejonach problemowych. Uważa się, że degradacji w rejonach wyludniających się należy zapobiegać poprzez wielofunkcyjny rozwój wsi oraz rozbudowę infrastruktury.

Oceniając politykę regionalną UE, na te właśnie aspekty zwróciła uwagę w swym referacie M. Duczkowska-Piasecka. Autorka przytoczyła jedną z głównych tez UE, że na obszarach o trudnych warunkach naturalnych „polityka strukturalna ... prowadzić powinna do pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich; w ten sposób —

powstrzymując wychodźstwo do miast — ochrania się przestrzeń ekonomiczną, społeczną, środowisko i następuje zmniejszenie różnic rozwojowych między poszczególnymi obszarami geograficznymi”. Temat ten poruszył także Z. Strzelecki.

Ostatnio, dzięki wyżej opisanej konsekwentnej polityce strukturalnej, w krajach rynkowych nastąpiło rzeczywiście znaczące zmniejszenie rozpiętości regionalnych.

Stowarzyszenie Polski z UE stwarza licznym regionom naszego kraju zarówno szanse i korzyści (np. poprzez umożliwienie prawa dostępu do funduszy regionalnych Unii), jak też i zagrożenia rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej (w wyniku np. ostrej i bezpośredniej walki konkurencyjnej).

„Dochodzenie Polski do Europy” może i będzie zmieniać regionalną strukturę naszego rolnictwa i obszarów wiejskich, a tym samym strukturę regionalną całego kraju.

Chodzi o to, aby te zmiany regionalne nie były wynikiem przypadku i żywiołowości, lecz by uwzględniały problemy społeczno-ekonomicznej optymalizacji — również w ujęciu przestrzennym.

Polityka regionalna Polski (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich)

Po 1989 roku w społecznym i gospodarczym rozwoju Polski pogłębiły się różnice regionalne na niekorzyść m.in. tych regionów, w których dominowała monokultura rolnicza — oraz pojawiły się — w ostrej formie — dezindustrializacja, uwstecznienie struktur zatrudnienia i gwałtowny wzrost bezrobocia.

Ogólna polityka przestrzenna państwa w tych latach nie mogła być wystarczająco skuteczna, ponieważ cierpiała na drastyczny brak i skrajne ubóstwo środków.

Stosowano zatem głównie działania osłonowe, ukierunkowane na częściowe choćby łagodzenie negatywnych skutków społecznych. Była to typowa (pseudo) polityka regionalna, polityka „przez zaniechanie”, której dalej kontynuować nie sposób.

Ponieważ rosnące rozpiętości przestrzenne stanowią zagrożenie dla procesów transformacji na płaszczyźnie społecznej, a nawet politycznej, trzeba poprzeć tezę M. Kozaka, iż dążenie do pomniejszania tych rozpiętości winno być traktowane jako globalne wyzwanie dla polityki makroekonomicznej i przyświecać polityce regionalnej Polski, zwłaszcza wobec zamiaru wejścia do UE.

Istotną rolę w tej dziedzinie — jak to wykazał referat Cz. Siekierskiego — może i powinna odgrywać Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), której zadaniem jest koordynacja i administrowanie środkami pomocy dla polskiego rolnictwa, przede wszystkim pochodzącymi z programu PHARE.

Dorobek FAPA w zakresie rozwiązywania problemów związanych z polityką regionalną obszarów wiejskich wyraża się między innymi:

- w zdecentralizowanym podejściu i istnieniu 7 regionalnych ośrodków FAPA,
- w ukształtowaniu regionalnych mechanizmów decyzyjnych,
- w realizacji projektów związanych lub adresowanych do konkretnych społeczności regionalnych.

Obecnie FAPA uczestniczy w realizacji kilkudziesięciu takich programów, np. projekt mleczny Turośl, plan rozwoju Żuław, program rozwoju sektora mlecznego w Wielkopolsce, projekt wspierania restrukturyzacji produkcji owoców w regionie grójecko-wareckim i in.

W najbliższych latach — zgodnie z założeniami MRiGŻ — działania FAPA zostaną ukierunkowane m.in. na wspomaganie rozwoju:

- regionów północno-wschodnich,
- regionów zdominowanych dotychczas przez rolnictwo państwowe,
- regionów południowo-wschodnich i częściowo centralnych.

Należy również zgodzić się w tym miejscu z poglądem wypowiedzianym przez H. Runowskiego i Cz. Siekierskiego, iż problem różnic regionalnych należy rozpatrywać w układzie dynamicznym, a nie statycznym.

Obecnie, jak to na konferencji przedstawił Z. Strzelecki, realizacji aktywnej polityki przestrzennej, proklamowanej w przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 12 lipca 1994 roku „Zasadach polityki regionalnej państwa”, coraz bardziej sprzyjać będzie stopniowy wzrost ogólnogospodarczy, dzięki któremu również środki i instrumenty polityki regionalnej będą coraz bardziej dostępne. Mimo iż środki na politykę regionalną zapewne będą w przyszłości sukcesywnie wzrastać, to dziś jest ich nadal za mało.

Na tym tle za interesującą należy uznać koncepcję J. Kołodziejskiego o wysunięciu na pierwszy plan postulatu powszechnej modernizacji przestrzennego zagospodarowania kraju, co nie wymaga znaczących nakładów. Tę powszechną koncepcję chce on połączyć z zasadą polaryzacji (tj. biegunów wzrostu) i z zasadą selektywnej aktywizacji obszarów „depresji i zacofania”.

Szczególnie ta druga zasada może i powinna być istotna dla stanowiącej przedmiot bezpośredniego zainteresowania konferencji, regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Taka właśnie — kompleksowa i systemowa — polityka powinna być wdrażana do produkcji rolnej zamiast wąsko (produkcyjnie) rozumianej regionalnej polityki rolnej. Jak to wykazali M. Kłodziński i A. Rosner, w tej kompleksowej polityce ogromną, kluczową wręcz rolę odgrywać musi wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich.

Konferencja jasno i dobitnie wypowiedziała się — poprzez referaty, doniesienia i głosy w dyskusji — za potrzebą prowadzenia zintegrowanej, dobrze zorganizowanej i zinstytucjonalizowanej regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Powodzenie tej polityki będzie zależało od:

- utworzenia w ramach KERM Podkomitetu Polityki Regionalnej i Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- wzbogacenia „Strategii dla Polski” o zapowiadany „Program polityki restrukturyzacji regionalnej”.

Upodmiotowienie polityki regionalnej (wewnątrzregionalnej)

Systemowo ujęta, spójna i skuteczna polityka regionalna powinna składać się:

- z polityki międzyregionalnej, prowadzonej centralnie przez państwo,
- z polityki wewnątrzregionalnej, realizowanej przez władze, samorzady terytorialne oraz lokalne, a także przez różne, powołane do tego instytucje i organizacje.

Tymczasem brak jest tej motorycznej roli samorządów terytorialnych, często występuje rozpad społeczności lokalnych i erozja lokalnej tkanki społeczno-gospodarczej, układ regionalny zaś wykazuje brak podmiotowości.

I tak np. J. Hausner, analizując w swym referacie podstawowe organizacje i instytucje układu terytorialnego (tj. agencje rozwoju regionalnego, administrację państwową, administrację samorządową, fundacje, samorząd gospodarczy i przedsiębiorstwa), doszedł — w ogólnej konkluzji — do krytycznej oceny ich organizacji i sprawności. Podstawowym warunkiem dokonania restrukturyzacji regionalnej jest więc przełamanie tego impasu.

Należy zatem upowszechniać, powstające już w różnych regionach pozytywne przykłady instytucjonalizacji i upodmiotowienia polityki interregionalnej. Posłużymy się dwoma przykładami zawartymi w materiałach konferencyjnych.

M. Kramarz i P. Topiński — omawiając „Rozwój małej przedsiębiorczości na przykładzie programu „GMINA”, będącego częścią Programu Dostosowawczego dla Sektora Rolnego (na podstawie porozumienia Banku Światowego i Rządu RP z 1992 r.) i realizowanego w 11 gminach pilotowych — uznali, że strategia rozwoju gminy powinna być budowana przez własnych, miejscowych projektantów, a realizowana przez społeczności lokalne, zwłaszcza przez lokalnych liderów.

Podobnie twierdzi P. Kubica, autor doniesienia o „Rozwoju agroturystyki na Pomorzu”. Uważa on, że „agroturystyka, tak jak każda działalność gospodarcza, aby odniosła sukces, musi zrodzić się z przekonania i woli tych, którzy chcą się tym zajmować, upatrując w tym profity finansowe”.

Monitorowanie i diagnozowanie przestrzeni (w tym sytuacji obszarów wiejskich)

Wiadomo, że prowadzenie regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich wymaga posiadania i stałego aktualizowania wszechstronnych informacji: demograficznych, społecznych, ekonomicznych, produkcyjnych, infrastrukturalnych i innych. Istnieje zatem potrzeba permanentnego monitorowania, diagnozowania i badania różnych aspektów polskiej przestrzeni.

Tymczasem mamy do czynienia z powszechnie znanymi, dotkliwymi brakami i niedoskonałościami statystyki regionalnej.

Dlatego z wielkim uznaniem powitano informację A. Rosnera o opracowaniu Atlasu Demograficznego i Społeczno-Zawodowego Obszarów Wiejskich, który w postaci zestawu 164 szczegółowych map o przestrzennym zróżnicowaniu struktury ludnościowej polskiej wsi stanowi unikalny i o nieocenionej wprost wartości „bilans otwarcia” dla monitorowania sytuacji obszarów wiejskich i prowadzenia prawidłowej polityki regionalnej w tej dziedzinie.

Ważne są też wszelkie inne, przedstawione na konferencji, inicjatywy w tym zakresie, zwłaszcza te, które przybliżają nas do systemów stosowanych w Unii Europejskiej.

Uwagi końcowe

Sądzę, że konferencja — z zasadzie — spełniła postawione przed nią zadania. Teraz chodzi o to, aby jej wyniki miały rzeczywisty wpływ na kształtowanie regionalnej polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w końcu XX i na progu XXI wieku.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniająca ich regionalne zróżnicowanie, powinna być stabilna, jasna i spójna, realistyczna, konkretna i dalekosiężna. Tylko taka bowiem może być skuteczna.

Omawiana konferencja była istotnym i ważnym krokiem w budowaniu takiej polityki i jej programu regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w naszym kraju, który powinien być zintegrowany, ekonomicznie efektywny i społecznie akceptowany.