

Mariola Grzebyk, Teresa Miś, Małgorzata Stec, Dariusz Zajac

Skala, kierunki i dynamika zmian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich wschodniej Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Obszary wiejskie w Polsce zamieszkiwane są przez wysoki odsetek ludności oraz stanowią zdecydowaną większość powierzchni kraju, dlatego mają bardzo ważne znaczenie dla społeczeństwa i gospodarki, i to zarówno z punktu widzenia społecznego, jak i ekonomicznego oraz środowiskowego. Uznanie istotnej roli obszarów wiejskich w funkcjonowaniu i rozwoju społeczno-gospodarczym kraju pozwala zatem na prowadzenie adekwatnej do potrzeb polityki wspierającej ich rozwój.

Obszary wiejskie w Polsce przechodziły przez różne okresy rozwoju, charakteryzujące się odmiennym zakresem, skalą i tempem zmian. Jedne z największych przemian na polskiej wsi zapoczątkowane zostały jednak transformacją systemu społeczno-ekonomicznego w kraju i trwają do dziś. Początkowy okres transformacji był trudny dla obszarów wiejskich, przy czym wraz z upływem czasu oraz w związku z pojawieniem się nowych impulsów i możliwości rozwojowych (przystąpienie Polski do Unii Europejskiej), polska wieś zaczęła podlegać i nadal podlega w miarę szybkim, ale także i bardzo złożonym przekształceniom. Obiektywną prawidłowością procesu transformacji ustrojowej w Polsce jest przy tym wzrost wszelkich zróżnicowań, w tym także regionalnych i lokalnych.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. obszary wiejskie przechodzą wiele istotnych przeobrażeń społecznych, gospodarczych i środowiskowych, skutkujących zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym wsi. Wynikają one z nasilających się procesów wyludniania, porzucania gruntów rolnych i stopniowego zaniku podstawowych usług na obszarach wiejskich wielu regionów i stref, szczególnie tych, które charakteryzują się niską gęstością zaludnienia. Dla coraz większej liczby wsi jest to istotna bariera w rozwoju działalności gospodarczej, hamująca wzrost gospodarczy. Taki kierunek przekształceń jest w znacznym stopniu efektem długotrwałego utrzymywania się dużych różnic w poziomie dochodów ludności wiejskiej i miejskiej oraz między krajami członkowskimi, co szczególnie uwidacznia się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce. Dodać należy, że pod wpływem programów i środków finansowych Unii Europejskiej zachodzi względnie intensywny proces modernizacji i porządkowania przestrzeni obszarów wiejskich, jakkolwiek wzrost gospodarczy skutkuje żywiołowym inwestowaniem i rozszerzaniem się zurbanizowanych form zagospodarowania nie tylko w bezpośrednim otoczeniu miast, ale również w regionach oddalonych, peryferyjnych i zdominowanych do niedawna przez rolnictwo.

Przeobrażenia społeczno-gospodarcze spowodowały, że obszary wiejskie w Polsce przestają być postrzegane wyłącznie jako producent żywności, a coraz częściej stają się miejscem świadczenia usług i działalności handlowej. Malejący udział rolnictwa w tworzeniu PKB oraz zmniejszające się jego znaczenie jako źródła dochodów dla mieszkańców wsi powodują, że rozwój ekonomiczny obszarów wiejskich musi uwzględniać tworzenie nowych wartości koniecznych dla ich ożywienia i aktywizacji. Dotyczy to między innymi wzrostu znaczenia dywersyfikacji bazy ekonomicznej na wsi oraz poszukiwania alternatywnych możliwości wykorzystania zasobów gospodarstw rolnych i wsi, a także pomocy społecznościom lokalnym w rozpoznaniu sposobów działania i uruchamiania działalności przyczyniających się do wzrostu liczby miejsc pracy oraz dochodów. Te z kolei sprzyjają rozwijaniu dalszych inicjatyw gospodarczych oraz zahamowaniu odpływu ludzi ze wsi i utrzymaniu społeczności wiejskich w stanie ciągłej aktywności. Podstawowym warunkiem rozwoju obszarów wiejskich jest bowiem wzrost ich różnorodności, przede wszystkim poprzez wzbogacanie struktury realizowanych funkcji społeczno-gospodarczych. Są to istotne przyczyny pojawienia się i wzrostu zainteresowania koncepcją wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Z kolei paradygmatem współczesnych teorii rozwoju stała się koncepcja zrównoważonego rozwoju. Z jednej strony stwarza ona dobre ramy analityczne do badań nad funkcjami obszarów wiejskich, z drugiej zaś wielofunkcyjność i odpowiednie zróżnicowanie tych funkcji jest bardzo ważnym warunkiem jej wdrożenia. Między wielofunkcyjnością obszarów wiejskich a zrównoważonym rozwojem zachodzi więc silna współzależność. Dodać trzeba, że rynek i konkurencja nie sprzyjają wielofunkcyjności i realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. Tak więc wielofunkcyjność i zrównoważony rozwój mogą być osiągnięte jedynie przez odpowiednie połączenie polityki publicznej (krajowej i unijnej) z regulowanymi mechanizmami rynkowymi.

Z kolei nowym podejściem do realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich jest koncepcja polityki ich spójności, zakładająca promowanie rozwoju obszarów wiejskich niwelujące wykluczenie społeczne, w oparciu o kształtowanie spójności terytorialnej i sprawiedliwości społecznej. Takie podejście do polityki kształtowania gospodarki wiejskiej zakłada uwzględnienie zarówno założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju, jak i kładzie nacisk na wzrost pozarolniczej aktywności ekonomicznej na obszarach wiejskich, nawiązując tym samym do koncepcji wielofunkcyjnego ich rozwoju.

Dodać trzeba, że spójność dotyczy wspierania wszystkich struktur na obszarach wiejskich w celu niwelowania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między najlepiej a najgłębiej rozwiniętymi regionami. Priorytetem polityki spójności Unii Europejskiej jest zatem takie wspieranie rozwoju, które powinno prowadzić do zmniejszania dysproporcji rozwojowych między państwami członkowskimi, ich regionami i środowiskami lokalnymi, zaś jej efektem ma być wzrost konkurencyjności regionalnej i lokalnej gospodarki oraz poprawa jakości życia mieszkańców. W kontekście rozwoju obszarów wiejskich pojęcie spójności jest przedstawiane wieloaspektowo, tj. w aspekcie gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Spójność gospodarcza wiąże się z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, który wynika ze stanu i struktury gospodarki oraz z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Spójność społeczna jest rezultatem sytuacji demograficznej i dość często poziomu rozwoju gospodarczego. Spójność terytorialna jest natomiast związana ze stanem zagospodarowania przestrzeni, wynikającym zarówno z zasobów przyrodniczych, jak i działalności człowieka, przy czym działania inwestycyjne poprawiające zagospodarowanie przestrzeni powinny być traktowane jako wspieranie spójności społeczno-gospodarczej. Z kolei warunkiem do uzyskania spójności danego obszaru jest także zagospodarowanie przestrzeni, które umożliwi zintegrowany rozwój gospodarczy, społeczny i terytorialny.

Niezależnie od znaczącego zróżnicowania obszarów wiejskich pod względem poziomu życia mieszkańców czy stopnia powiązania ekonomicznego z miastami, duża część tych terenów ze względu na monofunkcyjność, niekorzystną lokalizację, niedostateczny stan infrastruktury technicznej oraz nasycenie problemów ludnościowych (depopulacja, ubóstwo) jest zagrożona społeczno-ekonomiczną stagnacją lub znajduje się w fazie stopniowego zaniku (tzw. obszary wiejskie problemowe lub peryferyjne). W wielu przypadkach barierą poprawy położenia ludności oraz zachowania różnorodnych funkcji wsi jest nie tylko deficyt zasobów materialnych i naturalnych, ale także ograniczone możliwości realizacji długofalowych przedsięwzięć nakierowanych na polepszenie warunków życia, inicjowanych i wspieranych z zewnątrz lub mających charakter oddolny. Wiele przykładów pokazuje, że niezbędną przesłanką uaktywnienia i udanego wdrożenia projektów rozwojowych czy mających na celu zahamowanie niekorzystnych tendencji są postawy osób tworzących społeczności wiejskie. Niemniej ważną rolę odgrywa polityka publiczna tworzona i wdrażana na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym. W tym kontekście podstawowym warunkiem skutecznej interwencji jest właściwe rozpoznanie problemów, które stanowią barierę rozwoju. Identyfikacja takich obszarów powinna wyznaczać kształt instrumentów służących do ich rozwiązania, a także oddziaływań na poziom i sposób dystrybucji wsparcia.

Z uwagi na zróżnicowanie terytorialne obszarów wiejskich, polityka ich rozwoju nie może być jednorodna, ale wieloaspektowa, zakładająca różne modele rozwoju polskiej wsi, po to aby w optymalny sposób wykorzystać lokalne zasoby. Trzeba ponadto brać pod uwagę kwestie związane z ochroną środowiska przyrodniczego, którego degradacja jest skutkiem między innymi intensywnej produkcji rolniczej. Dlatego w polityce rolnej państwa powinno się wykorzystywać mechanizmy pośrednie, które z jednej strony, zapewniają wysoką produktywność rolną, a z drugiej strony nie wpływają negatywnie na środowisko.

Z kolei polityka regionalna odnosząca się do obszarów wiejskich i rolnictwa powinna być prowadzona w dwóch płaszczyznach. W mikroskali powinna dotyczyć konkretnych rozwiązań lokalnych, kształtowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich oraz wkomponowania w wiejską przestrzeń nowych działalności niezwiązanych z produkcją rolniczą. Natomiast w skali makro powinna być ukierunkowana na kształtowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich z uwzględnieniem specyficznych cech poszczególnych regionów. Ponadto powinna być odpowiedzialna za wspomaganie regionów gospodarczo zdegradowanych oraz peryferyjnych i dążyć do zrównoważenia rozwoju ekonomicznego w skali kraju. Powinna również integrować ekonomiczne, społeczne i środowiskowe cele, a także pobudzać aktywność gospodarczą, stymulować lokalną współpracę, zapewniać partnerstwo i efektywną partycypację społeczności lokalnej w tworzeniu wizji i strategii rozwoju. Wiele problemów występujących na obszarach wiejskich, ma bowiem charakter wieloaspektowy, a ich rozwiązanie wymaga zintegrowanego podejścia i współpracy różnych podmiotów uczestniczących w procesie rozwoju, szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym. W tym kontekście idea rozwoju obszarów wiejskich powinna być oparta na budowaniu spójności wielu aspektów i dążeniu do zrównoważonego rozwoju.

Wschodnia Polska to region, który został objęty programem tak nazwanym, czyli obszar pięciu województw, tj.: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Województwa te słabiej rozwijają się gospodarczo, w dużym stopniu są to obszary wiejskie, z wysokim udziałem rolnictwa w strukturze gospodarki. Charakteryzują się one niską jakością kapitału ludzkiego, niskim poziomem rozwoju infrastruktury, ograniczoną dostępnością terytorialną oraz niskim poziomem dochodów ludności i jednostek samorządu terytorialnego. Są to zatem województwa spełniające kryteria definicyjne stosowane dla obszarów peryferyjnych. Strategia rozwoju tych województw nie powinna więc ograniczać się jedynie do nowocześniejszego potencjału endogenicznego, ale powinna dążyć do dywersyfikacji specjalizacji regionalnej, w tym zwłaszcza w kierunku konsekwentnego budowania nowego potencjału endogenicznego w odniesieniu do gospodarki innowacyjnej i technologicznej. Natomiast zasadniczym celem strategicznym w odniesieniu do obszarów wiejskich wschodniej Polski powinno być budowanie kapitału społecznego oraz dywersyfikacja ekonomiczna czyli różnicowanie wiejskiej gospodarki poprzez ułatwianie i wspieranie rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. W tym regionie kraju rolnictwo może się bowiem utrzymać tylko wraz z poszerzaniem możliwości

uzyskiwania dodatkowych dochodów spoza tego sektora gospodarki oraz wraz z poprawą dostępu do infrastruktury i usług socjalno-bytowych. Potencjał rozwojowy, jaki wynika z walorów przestrzeni rolniczej województw wschodniej Polski zostanie więc odpowiednio wykorzystany pod warunkiem, że nastąpi wzmocnienie żywotności ekonomicznej obszarów wiejskich, oparte na pozarolniczych źródłach dochodów. Wszystko to było jedną z głównych przyczyn, dla których w 2007 roku został uruchomiony specjalny program Unii Europejskiej dla wschodniej Polski, który jest kontynuowany także obecnie. Dodać trzeba, że województwa wschodniej Polski korzystają również ze środków finansowych w ramach innych programów wspierających politykę spójności Unii Europejskiej.

W związku z tym pojawia się pytanie o efekty wykorzystania tych funduszy, zwłaszcza w kontekście wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich tego regionu Polski oraz jego spójności z resztą kraju. Stąd też wybór lokalizacji badań jest uzasadniony przede wszystkim peryferyjnym położeniem wschodniej Polski (niski poziom rozwoju gospodarczego, mała gęstość zaludnienia, trudna sytuacja finansowa większości wiejskich samorządów lokalnych, tzw. „wschodnia granica Unii Europejskiej”) oraz faktem, iż ta część kraju korzysta ze specjalnego programu Unii Europejskiej, wspierającego finansowo w dużym stopniu także obszary wiejskie.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że w kontekście potrzeb Unii Europejskiej wschodnia Polska jest obszarem, który ma szanse generować rozwój. Według niektórych autorów to uśpiony region, który czeka na przebudzenie i jest wielkim strategicznym problemem przyszłości i przeszłości Polski. Ponadto podjęta w pracy problematyka badawcza jest szczególnie ważna ze względu na 15 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Celem pracy jest identyfikacja i ocena skali, kierunków oraz dynamiki zmian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich wschodniej Polski po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej, w kontekście ich wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju, a także spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z resztą kraju, z uwzględnieniem wykorzystania funduszy europejskich w tym zakresie.

Zakres przestrzenny badań obejmuje obszary wiejskie wschodniej, Polski a zakres czasowy dotyczy lat 2004-2018, czyli poczynawszy od roku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do dziś.

Na materiał empiryczny pracy składają się przede wszystkim dane z Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie. Zgromadzony i uporządkowany materiał empiryczny opracowano w formie tabelarycznej i graficznej. W pracy wykorzystano metodę analizy porównawczej, przy czym dokonywano porównań w czasie oraz w przestrzeni, z zastosowaniem wskaźników struktury i dynamiki analizowanych zjawisk. W syntetycznej ocenie zmian społeczno-gospodarczych obszarów wiejskich w Polsce zastosowano jedną z metod wielowymiarowej analizy porównawczej - metodę unitaryzacji zerowanej oraz inne miary statystyczne.

Praca składa się z ośmiu rozdziałów. Pierwszy rozdział zawiera teoretyczne rozważania na temat obszarów wiejskich, rolnictwa i pozarolniczej działalności gospodarczej oraz ich wzajemnych relacji i zależności. W rozdziale drugim przedstawiono priorytety polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do obszarów wiejskich oraz skalę i kierunki wsparcia finansowego wsi i rolnictwa we wschodniej Polsce. W trzecim rozdziale zaprezentowano skalę, kierunki i dynamikę zmian społeczno-demograficznych na obszarach wiejskich wschodniej Polski, w czwartym omówiono znaczenie kapitału ludzkiego i społecznego w rozwoju tych terenów oraz przeanalizowano przemiany na rynku pracy. Rozdział piąty zawiera charakterystykę środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich wschodniej Polski, a także pokazuje skalę, kierunki i dynamikę zmian w poziomie rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej na tym terenie. W rozdziale szóstym zaprezentowano specyfikę, problemy rozwoju oraz skalę, kierunki i dynamikę przekształceń rolnictwa wschodniej Polski, a w siódmym przesłanki i uwarunkowania oraz skalę, kierunki i dynamikę rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. W ostatnim rozdziale – ósmym - pracy podjęto próbę syntetycznej oceny zmian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich w Polsce oraz określenia miejsca obszarów wiejskich wschodniej Polski na tle kraju.

Wydawca: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2019