

RYSZARD WILCZYŃSKI

Opolski Urząd Wojewódzki

PODEJŚCIA *TOP-DOWN* I *BOTTOM-UP* W ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

Abstract: The *Top-down* and the *Bottom-up* Approach in Rural Development in Poland.

An important characteristic of public policy in relation to rural areas is the choice of major philosophies (approaches) for supporting rural development: the *top-down* and the *bottom-up* approach. The choice of approach determines the shape of intervention mechanisms and influences the effectiveness of the implemented policy. In this respect, there are considerable differences between Poland and some highly developed countries of Western Europe. The reasons for these differences should be traced to the diversity of rural areas. The most important contributing factor was the disruption in developmental continuity caused by World War II. The area of Central Europe was changing according to two different developmental schemes and it disintegrated into two parts varying in the level of civilization development – Germany and Austria as well as Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary. The Common Market and the Common Agricultural Policy have not yet combined the two areas into one developmental trend, but they have only hindered the pace of development. This state is reflected in rural development paradigms. In the West, the trend of sustainable development has produced rural renewal, Agenda 21 and LEADER, and later revitalization (the internal development of towns). As a result of aging and population decline, the rural adjustment (“reduction”) paradigm is being formed. The *top-down* approach (intervention from above) co-operates with the *bottom-up* approach. Running the processes of development lays the foundation for support mechanisms at a regional level.

In Poland, the paradigm of multifunctional rural development is manifested in a lively operation of businesses, spatial chaos as well as primacy of building infrastructure over social development. Redistribution of funds for the support for rural areas overlooks the necessity to first start developmental processes.

Since 2004 the actions for rural renewal have been covered by the support of EU funds. Investments in the total amount of approx. EUR 1 billion provided the opportunity for the revitalization impulse in rural areas. The revitalization paradigm and the issue of the quality of the projects were ignored which led to the failure to capitalize this opportunity. The redistribution model of public intervention caused the paradox in the conflict between the *bottom-up* and the *top-down* approach and a setback in the development of regional programmes.

Key words: *Bottom-up* approach, rural renewal *top-down* approach.

Wstęp

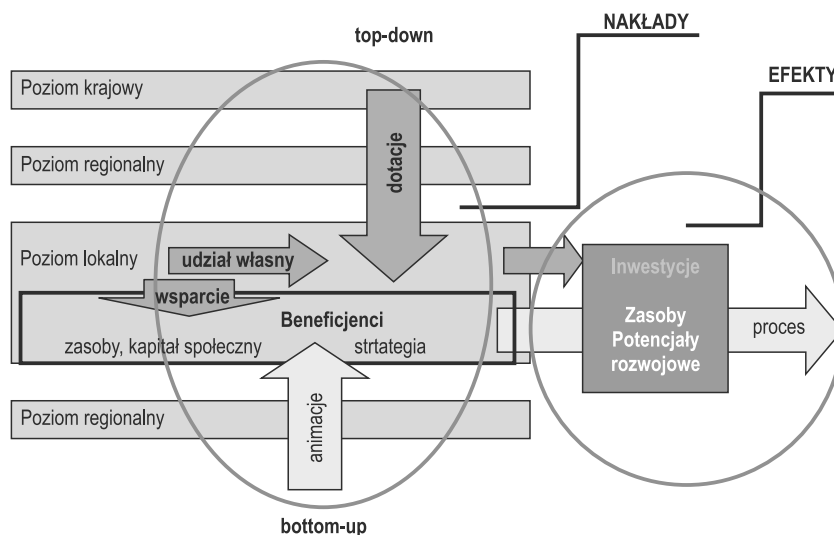
Ważnym rysem polityki publicznej wobec obszarów wiejskich, który może być traktowany jako wyznacznik jej dojrzałości są preferencje co do stosowania głównych filozofii (podejść) wsparcia ich rozwoju: *top-down* (odgórnego) i *bottom-up* (oddolnego). Wybór podejścia przesądza o kształcie interwencji, rzutuje na jej skalę oraz efektywność (wyniki w relacji do nakładów) zastosowanej polityki. W tej kwestii istnieją poważne różnice między praktyką krajową a praktyką niektórych wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Są one uwarunkowane zróżnicowaniem obszarów wiejskich i przebytą drogą rozwoju. W konsekwencji zależą od osiągniętego poziomu cywilizacyjnego.

Prezentowana praca, z wykorzystaniem przykładu programów odnowy wsi, ma na celu pokazanie przyczyn i konsekwencji różnic w stosowaniu podejść *top-down* i *bottom-up* między Polską a Niemcami i Austrią, skąd metoda odnowy wsi się wywodzi.

1. Mechanizm działania podejść *top-down* i *bottom-up*

W podejściu odgórnym (*top-down*) rozwiązania są określane na poziomie centralnym i kierowane są do realizacji na i przez poziomy niższe (lokalne). Polegają one na mechanizmie interwencji wobec problemów, grup docelowych lub obszarów.

Stosowanie podejścia oddolnego (*bottom-up*) powoduje, że poziom regionalny, w roli podmiotu subsydiarnego, uczestniczy w generowaniu procesów rozwojowych



Ryc. 1. Mechanizm działania podejść *top-down* i *bottom-up*

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-3).

na poziomie lokalnym. Rozwiązania są wypracowywane i wdrażane lokalnie, adekwatnie do zdiagnozowanych problemów, na podstawie dostępnych zasobów i zewnętrznego wsparcia, na bazie tak rozwijanego kapitału społecznego beneficjentów.

Podejście *bottom-up* w Europie sprawdziło się m.in. przez metodę odnowy wsi i inicjatywę wspólnotową Leader I i Leader II¹. W Polsce podejście to utożsamiono z aktywizacją społeczności lokalnych, głównie czyniąc z niej stały postulat wszelkich dokumentów programujących rozwój obszarów wiejskich. Natomiast podejście *top-down* w pełni znalazło wyraz w programach operacyjnych na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa: *SPO 2004-2006* i *PROW 2007-2013*. Metoda Leader, wbudowana w mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej, została zdominowana przez administracyjno-proceduralną mitręgę rozpatrywania wniosków, a następnie ubiegania się o refundację poniesionych wydatków. Zabija to oddolną inicjatywę, wypala zaangażowany kapitał społeczny i ludzki, prowadzi do opóźnień w realizacji projektów oraz ich niespójności ze stanem świadomości i potrzeb, które szybko się zmieniają.

2. Przyczyny odmiennych preferencji w stosowaniu podejść *top-down* i *bottom-up*

2.1. Zróżnicowanie obszarów wiejskich

Podstawową cechą europejskich obszarów wiejskich jest ich olbrzymie zróżnicowanie. Tereny nieodległe, a nawet sąsiadujące ze sobą, zdecydowanie się różnią. Jest to uwarunkowane czynnikami położenia geograficznego i przyrodniczo-fizjograficznymi, a nade wszystko przebyta przez dany obszar drogą rozwoju polityczno-społeczno-gospodarczego. Najważniejszym czynnikiem sprawczym zróżnicowania jest zerwanie ciągłości rozwojowej na skutek wielkich wydarzeń historycznych. Dotyczy to w szczególności środkowej Europy – Niemiec i Austrii (w krajach tych, poczynając od przełomu lat 70. i 80., upowszechniła się odnowa wsi) oraz Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Obszar ten jest relatywnie spójny pod względem czynników środowiskowych i kulturowych. Jednak przez drastyczny podział wywołany następstwami II wojny światowej (m.in. gospodarka państwowa i kolektywizacja rolnictwa w bloku wschodnim) rozpadł się na dwie części. Różnią się one potencjałem gospodarczym, charakterem zagospodarowania przestrzennego i poziomem rozwoju cywilizacyjnego². Części te zmieniały się według dwóch różnych schematów rozwoju. Przełom po upadku systemu socjali-

¹ Trzeba odnotować, że zasada zaangażowania obywatelskiego w rozwój lokalny na obszarach wiejskich została nobilitowana przez Komisję Europejską. W latach 2014–2020 podejście LEADER będzie kontynuowane pod nazwą Rozwój Kierowany Przez Społeczności Lokalne.

² Na terenie Polski, z konsekwencjami widocznymi do dzisiaj, podobny skutek wywarły zabory. Tej samej natury jest podział wynikający z przesunięcia w 1945 r. granic państwa na zachód. Na ziemiach zachodnich doszło do potrójnego zerwania ciągłości: historycznej, etnicznej i polityczno-społeczno-gospodarczej. Podziały te stanowią główny ruszt zróżnicowania obszarów wiejskich w Polsce.

stycznego oznaczał kolejne zerwanie ciągłości. Transformacja systemowa, a następnie integracja europejska, uruchomiły mechanizmy konwergencji ale też zmiany i procesy nieobecne w rzeczywistości zachodniej. Mechanizmy wspólnego rynku Unii Europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej oznaczają wprawdzie współbieżność rozwojową po obu stronach dawnej żelaznej kurtyny lecz nie są w stanie sprowadzić obu obszarów do jednego nurtu rozwoju i usunąć zaistniały gradient cywilizacyjny. Główne rysy tego gradientu wyznaczają:

- po stronie zachodniej – stan wysokiego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (ustabilizowana struktura rolnictwa, powszechne wytwarzanie odnawialnych energii; ład przestrzenny, szerokie stosowanie mechanizmów rewitalizacji i wysoki poziom zachowania dziedzictwa kulturowego) osiągnięty w ramach partycypacyjnego modelu funkcjonowania władz publicznych;
- po stronie wschodniej – deficyty cywilizacyjne wsi (zahibernowanych i cofniętych w rozwoju w okresie socjalizmu), farmeryzacja rolnictwa i pochodne jej problemy społeczne wsi, pominięcie szans ekonomicznych związanych ze zdecentralizowanym wytwarzaniem energii, żywiolowy (niezrównoważony) rozwój przestrzenny i gospodarczy oraz brak mechanizmów rewitalizacji wsi (wynikiem jest zubożenie zasobów dziedzictwa kulturowego, wszechobecny nieład przestrzenny oraz architektoniczny), funkcjonowanie władz publicznych odległe od modelu partycypacji społecznej, przesunięcie wielu zjawisk w czasie oraz opóźnienie w implementacji nowych idei rozwoju obszarów wiejskich i paradygmatów³.

W Polsce efektem kumulacji tempa zmian, tak charakterystycznym dla okresu transformacji systemowej i integracji europejskiej, stały się napięcia i trudna do opamiętania dynamika wielu niekorzystnych zjawisk (np. strukturalne bezrobocie i ubóstwo po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych, rozwarstwienie ekonomiczne wsi w modelu farmerskiego rolnictwa, wzbudzony postępowaniem edukacyjnym odpływ osób młodych do miast).

Elementem zróżnicowania obszarów wiejskich, wynikłym z zerwania ciągłości, jest obecność na danym obszarze ludności autochtonicznej lub napływowej. Aspekt ten, istotnie różnicujący procesy rozwojowe, w sposób szczególny dotyczy woj. opolskiego i ma duże znaczenie dla rozwoju jego obszarów wiejskich⁴.

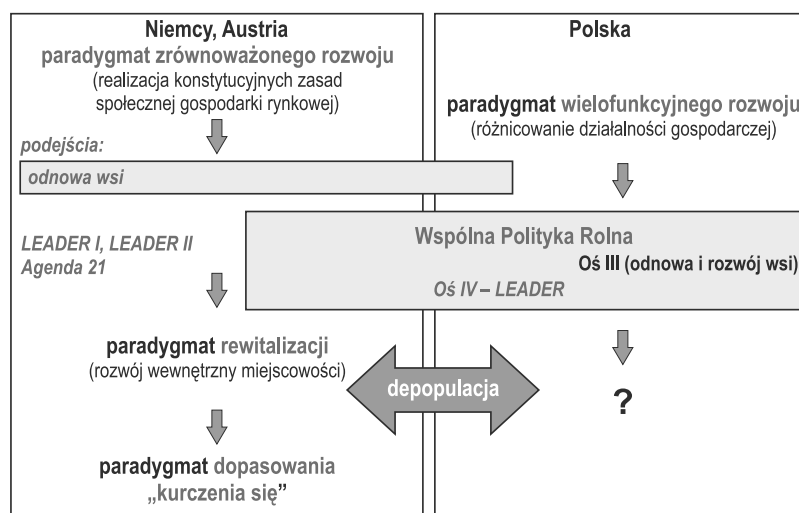
³ Przykładem tego jest ok. 15-letni odstęp między wdrożeniem programów odnowy wsi w Austrii i Niemczech a Polską.

⁴ Cecha autochtoniczności oznacza, że mieszkańcy danej miejscowości są miejscowi od pokoleń oraz identyfikują się jako Polacy, Niemcy lub Ślązacy. Duży udział wśród mieszkańców stanowią osoby z podwójnym obywatelstwem. Mają one krewnych poza krajem - głównie w Niemczech, a rodziny, w różnych schematach migracji zarobkowej, od lat 70. dysponowały możliwością pracy na Zachodzie. Z tym wiąże się ich wysoki poziom materialny, styl życia kształtowany wzorcami z zagranicy, wysoki standard nieruchomości oraz wysoki poziom cywilizacyjny zamieszkiwanych wsi. Cecha napływowości dotyczy sołectw zamieszkiwanych przez ludność napływową, przemieszczoną do wsi po II wojnie światowej. Mieszkańcy i ich wsie nie mają atrybutów podanych wyżej.

2.2. Zróżnicowanie paradygmatów rozwoju obszarów wiejskich

Przedstawione zróżnicowanie strukturalne obszarów wiejskich ma odzwierciedlenie w paradygmatach ich rozwoju. Po stronie zachodniej obserwujemy skuteczne wdrożenie paradygmatu zrównoważonego rozwoju jako sposobu realizacji konstytucyjnych zasad społecznej gospodarki rynkowej. Na tym tle rozwinęły się podejścia rozwojowe: odnowa wsi, Agenda 21 i LEADER, a następnie rewitalizacja (rozwój wewnętrzny miejscowości) oraz postulat konieczności dostosowania obszarów wiejskich do zmniejszającej się liczby ludności. Kształtuje się nowy paradygmat dopasowania („kurczenia się”) obszarów wiejskich, z całym bagażem problemów mentalnościowych i politycznych, bo pochodnych konieczności zanegowania paradygmatu wzrostu, a nawet, na niektórych obszarach, również paradygmatu rozwoju zrównoważonego.

W Polsce w latach 90. ukształtował się paradygmat wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, który w praktyce sprowadził się do tzw. różnicowania (wysycania obszarów wiejskich dowolną działalnością gospodarczą) oraz podporządkowania działalności władz lokalnych pozyskiwaniu inwestorów i budowaniu infrastruktury technicznej. Tym samym na drugim planie znalazł się rozwój społeczny. Tego paradygmatu nie zmieniła Wspólna Polityka Rolna (WPR), choć przyniosła nacisk na ochronę środowiska oraz dostrzeżenie aspektów społecznych (uruchomienie działań na rzecz odnowy wsi i podejścia LEADER). Jednak wiele problemów narosło, m.in. fatalne gospodarowanie przestrzenią. Skutkiem jest *urban* oraz *rural sprawl* (rozpraszanie zabudowy) i wszechobecny nieład przestrzenny i architektoniczny, który stał



Ryc. 2. Ewolucja paradygmatu zrównoważonego rozwoju w Niemczech i Austrii oraz utrwalenie paradygmatu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

się głównym rysem obszarów wiejskich i kluczowym dowodem na ich niezrównoważony rozwój⁵.

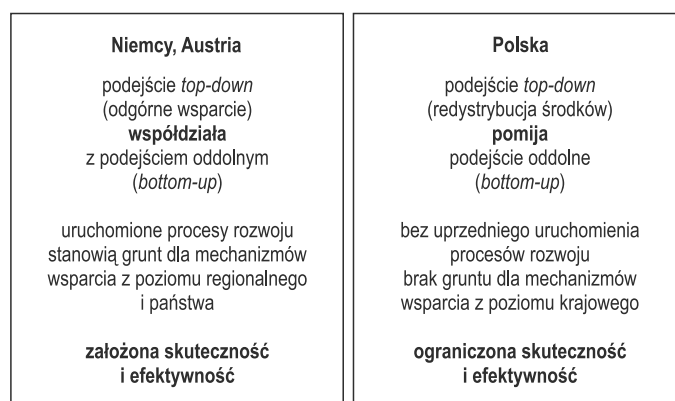
3. Współdziałanie podejść *top-down* i *bottom-up*

W Niemczech i Austrii podejście *top-down* (odgórnej interwencji) współdziała z podejściem oddolnym (*bottom-up*). Uruchomienie procesów rozwoju przygotowuje grunt dla mechanizmów wsparcia kształtowanych na poziomie regionalnym i państwowym. Przyjmuje to postać tzw. Zintegrowanego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Niezwykle ważne jest to, że wsparciem objęte są osoby fizyczne – właściciele nieruchomości (substancji budowlanej i gruntów) możliwych do wykorzystania na cele mieszkaniowe i działalność gospodarczą. Wsparcie tej kategorii beneficjentów w wielu dziedzinach interwencji (np. rewitalizacja) jest wyższe niż dla podmiotów publicznych. Analiza efektywności i skuteczności wsparcia polega na ustaleniu: tzw. mnożnika finansowego – wolumenu wartości inwestycji wywołanego wsparciem publicznym, liczby utworzonych miejsc pracy oraz przyrostu liczby mieszkańców.

Po 2000 r., w związku z narastaniem problemów demograficznych, polityki publiczne zostały ukierunkowane na szerokie spectrum problemów społecznych obszarów wiejskich determinowanych depopulacją i starzeniem się społeczeństwa. Sformułowano paradygmat dopasowania, czyli kontrolowanego „zwijania się” obszarów wiejskich. W tym kontekście zdecydowanie rośnie znaczenie podejścia *bottom-up*, gdyż od społeczności lokalnych oczekuje się szerokiego zaangażowania w rozwiązywanie problemów osób starszych oraz wsparcia rodziny, dzieci i młodzieży, co np. znalazło wyraz w koncepcji Społecznego Regionu Modelowego Dolnej Austrii i działaniach odnowy wsi na rzecz młodego pokolenia w Nadrenii-Palatynacie.

W Polsce polityka publiczna koncentruje się na redystrybucji środków przeznaczonych na wsparcie obszarów wiejskich z pominięciem konieczności uprzedniego uruchomienia procesów rozwojowych, np. w ramach rewitalizacji. Stąd brak

⁵ Poza obszarami objętymi planem miejscowym, pozwolenia budowlane wydaje się na podstawie tzw. warunków zabudowy. W praktyce prowadzi to do uzyskania możliwości zabudowy każdej działki. Ponadto, płatnicy podatku rolnego mają prawo lokować zabudowę mieszkalną na swym gruncie - działce siedliskowej. Mechanizmy te kształtują rynek nieruchomości i ceny gruntów rolnych na obrzeżach miast niemal równe cenie terenów wyznaczonych pod budownictwo w planach zagospodarowania przestrzennego. Zysk z urbanizacji przechwytyują zbywający grunty, natomiast koszt niczym nie uzasadnionego zajmowania nowych terenów i rozpraszania zabudowy ponoszą gminy (zobowiązane ustawowo do dostarczenia infrastruktury i wielu innych usług – np. dowozu dzieci do szkół), czyli społeczności lokalne. Koszty zbrojenia i obsługi tych terenów są dziesiątki razy wyższe niż bieżące przychody podatkowe. Ma to olbrzymie bieżące i długookresowe skutki dla stanu obecnego i perspektywy rozwojowej obszarów wiejskich; tworzy niezliczoną liczbę konfliktów o nieoszacowanych kosztach, ogranicza możliwości inwestycyjne gmin, upośledza lub wręcz eliminuje obecne i potencjalne funkcje pochodne m.in. jakości środowiska i krajobrazu (np. turystyki wiejskiej, usług rekreacyjnych, zdrowotnych, szkoleniowych, itp.).



Ryc. 3. Synergiczny (Niemcy i Austria) i asynergiczny model (Polska) relacji podejść *top-down* i *bottom-up*

wsparcia działań mieszkańców – nie rolników i nie przedsiębiorców – w roli właścicieli substancji budowlanej, tj. zasobów kluczowych dla rozwoju przedsiębiorczości i nowych funkcji wsi. Poziom regionalny na przedsięwzięcia odnowy wsi dysponuje wolumenem wsparcia ze środków własnych nieporównanie niższym niż landy niemieckie i austriackie. Przy tym charakterze interwencji, uzyskanie widocznej zmiany kluczowych mierników, takich jak liczba mieszkańców i liczba miejsc pracy nie jest możliwe.

W obszarze zachodnim postulat zaangażowania mieszkańców w działania na poziomie lokalnym oznacza pełną partycypację obywateli w procesach decyzyjnych i realizacji ustalonych strategii. Sprzyja temu model małej gminy obecny w większości landów. Natomiast w Polsce mamy do czynienia z nieupodmiotowionymi sołectwami (model dużej gminy) oraz rozproszonym działaniem organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich. Partycypacja obywatelska nie jest systemowym standardem, co potwierdza nieznaczna skala decyzyjności mieszkańców wyznaczona ustawą o funduszu sołeckim.

Asynergicznemu stosowaniu metod *top-down* i *bottom-up* należy przypisać niespójność, a przez to niższą efektywność interwencji publicznej na obszarach wiejskich w Polsce.

4. Podejście *bottom-up* w programach odnowy wsi

Metoda rozwoju pod nazwą „odnowa wsi” ukształtowała się w Niemczech i Austrii na przełomie lat 70. i 80. Przybrała charakter programów regionalnych (landowych). Ich głównym działaniem jest doprowadzenie do sformułowania przez społeczność lokalne strategii rozwoju wsi na podstawie posiadanych zasobów. Niezbędne projekty tworzą program odnowy danej miejscowości.

W przesłaniu: „wiesz, by mieć przyszłość ma pozostać sobą”, adresowanym do uczestników programu, wyraża się przekonanie, że modernizacja jest błędną drogą, jeżeli skutkuje umiastowieniem. Właściwe rozwiązanie polega na obraniu przez społeczność wiejskie unikalnych koncepcji rozwojowych i na ich podstawie budowanie nowej tożsamości wsi. Te założenia ideowe obecnie urzeczywistnia proces rewitalizacji, który w pełni oddaje zakres przedsięwzięć stosowanych w odnowie wsi. Zachowanie odrębności, integralności i tożsamości wiejskich jednostek osadniczych oraz ich społeczności jest warunkiem konkurencyjności względem miast.

Cele odnowy wsi, przede wszystkim jakość życia, odnoszą się do mieszkańców, a wieś jest pojmowana jako struktura przestrzenno-społeczna o samoistnej wartości. Wynikiem jest rozwój gospodarki lokalnej – produkty i usługi, domykanie obiegów finansowych, miejsca pracy. Efektami społecznymi procesu odnowy są: kształtowanie stylu życia mieszkańców, poczucie tożsamości i wartości wspólnoty, działania na rzecz dobra publicznego oraz partycypacyjny model gminy – podmiotowego angażowania społeczności lokalnej w decyzje rozwojowe, a następnie w ich realizację.

Głównym zadaniem regionalnych programów odnowy wsi jest uruchomienie procesu rozwojowego, w ramach którego do właściwości społeczności lokalnej należy ustalenie, co konkretnie ma być wykonane na rzecz realizacji obranej koncepcji rozwoju. Niemniej na poziomie regionalnym określa się system wsparcia stymulującego pożądane działania, aby wywoływać zmiany założone w strategii regionu.

Praktyczne działania odnowy wsi, zgodne z powyżej przedstawioną treścią, zaistniały w Polsce w 1997 r. wraz z wdrożeniem opolskiego programu odnowy wsi. Program ten był jedną z najistotniejszych innowacji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w Polsce okresu transformacji systemowej. Tworzenie sołeckich strategii i myśl, że dla uruchomienia procesu rozwoju decydujące znaczenie mają czynniki niematerialne – kapitał ludzki i społeczny mieszkańców, stanowiły wówczas novum.

Obecnie opolski program odnowy wsi jest najdłużej funkcjonującym programem regionalnym nurtu aktywizacji społeczności lokalnych. Był pierwszym przypadkiem skutecznej implementacji rozwiniętego w Europie Zachodniej podejścia rozwojowego, wprost adresowanego do wiejskich społeczności lokalnych.

W ramach oddolnie budowanych programów odnowy wykonywanych jest wiele powiązanych ze sobą projektów, gdyż wynikają one ze strategii rozwoju wsi przyjętej przez społeczność lokalną. Projekty te uwzględniają uwarunkowania miejscowości i jej otoczenia, odpowiadają realnym (a nie deklaratywnym) potrzebom danej społeczności lokalnej, są przez nią współkreowane (zamyśl, koncepcja funkcjonalna, propozycje co do formy). Na tej drodze osiągnięcie wysokiej jakości projektów jest możliwe. Zachodzi synergia, ponieważ projekty powstają w związku z przedsięwzięciami już wykonanymi. Włączenie społeczności lokalnej w ich realizację wywołuje efekt identyfikacji niezbędny do zakładanego funkcjonowania projektu, silnego oddziaływania i trwałości.

Najlepsze wyniki są tam, gdzie unijne wsparcie dotyczy projektów wykonywanych w miejscowościach o zaawansowanym procesie odnowy wsi i korzystających

z fachowego doradztwa. Zakres wykonanych przedsięwzięć, ich skala, właściwości rewaloryzacyjne, dojrzałość projektowa i realizacyjna czyni z tych projektów dobre przykłady⁶.

Wobec minimalnego wymiaru wsparcia finansowego dla sołectw, specyficznym dorobkiem opolskiego programu odnowy wsi jest pozafinansowe oddziaływanie dla ukierunkowania zmian. Dzieje się to przez stosowanie (od 2004 r.) modelu przebiegu procesu odnowy wsi. Zakłada on dążenie do specjalizacji wsi, a przez to do wzrostu konkurencyjności. Podobnie działa model „Wsi Przyszłości” (od 2008 r.), który zobowiązuje wsie do uzyskania zasobów i potencjałów rozwojowych niezbędnych w warunkach globalizacji. Modele te pozwalają też ustalić stan zaawansowania procesu odnowy wsi w sołectwach.

Kolejne programy regionalne funkcjonowały okresowo w województwach: pomorskim (2001-2006) i śląskim (2004-2010), a rozwinęły się w regionie dolnośląskim (2009) i w Wielkopolsce (2010). Ostatnio zaistniały w województwach podkarpackim i warmińsko-mazurskim (2012). Doświadczenia zdobyte w większej skali stały się inspiracją przyjęcia *Ustawy o funduszu soleckim* (2009), który to fundusz jest pierwszym krajowym instrumentem wspierania aktywności sołectw.

Ponad 15-letni okres realizacji programów odnowy wsi w Polsce dowodzi ich znaczenia regionalnego (odnowa wsi została uznana za jeden z wyróżników regionu opolskiego) i krajowego (wpływ na kształt wsparcia obszarów wiejskich w Polsce i ujęcie w strategiach rozwoju kilku województw). Szczególnie ważny jest opolski program odnowy wsi, gdyż był on i jest wzorcowy dla pozostałych.

Istotnym i nowym aspektem realizacji programów odnowy wsi jest generowanie zasobów i potencjałów rozwojowych miejscowości w sytuacji narastającego procesu depopulacji (to główny problem rozwojowy woj. opolskiego), gdy istnieje konieczność wypracowania mechanizmów dostosowania obszarów wiejskich do zmieniającej się sytuacji demograficznej, zwłaszcza w zakresie spadku liczebności społeczności wiejskich, starzenia się ludności oraz drenażu młodzieży.

5. Kolidacja podejść *bottom-up* i *top-down* na gruncie wsparcia odnowy wsi środkami unijnymi

Zdecydowanie pozytywna, wręcz przybierająca postać ruchu społecznego, reakcja mieszkańców wsi na nową ideę, pochodny temu rozwój pierwszych wojewódzkich programów oraz obiecujące ich wyniki sprawiły, że działania odnowy wsi zostały objęte wsparciem środków Unii Europejskiej w latach 2004-2006 i w skali

⁶ Z terenu woj. opolskiego wymieniłem warto urządzenie centrów wsi: Kamień Śląski i Kamionek (gm. Gogolin), Stare Siołkowice (gm. Popielów), Ostroznica (gm. Pawłowiczki), Walce (gm. Walce) Skorochów (gm. Nysa) oraz Rudziczka (gm. Prudnik).

wielokrotnie większej w okresie 2007-2013. Łącznie ze środkami w ramach osi IV LEADER i zaangażowaniem krajowym wartość inwestycji wyniesie ok. 1 mld €.

Uruchomienie w ramach programów sektorowych SPO oraz PROW działań dedykowanych odnowie wsi, ze względu na liczebność i różnorodność wspieranych przedsięwzięć⁷, tworzyło szansę na wywołanie impulsu rewitalizacyjnego obszarów wiejskich. Mógł on polegać na oddziaływaniu (licznych i rozproszonych) projektów wzorcowych, dysponujących potencjałem rewitalizacyjnym. Jednak zignorowanie paradygmatu rewitalizacji i pominięcie kwestii jakości projektów w fazie ich wylaniania do realizacji spowodowało, że szansa ta nie została wykorzystana. Wiele przedsięwzięć polegało na budowie nowych obiektów, co wzmocniło proces rozlewania zabudowy. Niedostatecznie wykorzystano istniejącą starą zabudowę lub wolne przestrzenie w obrębie centrów wsi, co w myśl paradygmatu rewitalizacji służyłoby rozwojowi wewnętrznemu miejscowości. Ponadto, wsparcie adresowano bez względu na poziom zaawansowania procesu odnowy w poszczególnych miejscowościach. Znanych jest wiele przypadków obiektów wzniesionych dla zaspokojenia potrzeb społeczno-kulturalnych, a użytkowanych w minimalnym stopniu przez społeczności lokalne⁸. Powodem jest ich zrealizowanie bez związku z faktycznymi możliwościami wykorzystania i utrzymania oraz w oderwaniu od strategicznego tła (lokalnego i regionalnego), choć formalnie zostały one umieszczone w tzw. planach rozwoju miejscowości⁹.

Podejście oddolne, rozwijane przez programy regionalne, zostało zdominowane przez odgórny charakter unijnej pomocy w formie warunkowanej proceduralnie, technicznej interwencji – bez związku ze stanem procesów rozwojowych danego miejsca i bez zamysłu oraz narzędzi, aby procesy te animować. Koncentracja gmin na pozyskiwaniu środków unijnych, a województw na ich wydatkowaniu, ale bez zrozumienia potrzeby uruchomienia procesu rozwojowego, zahamowały wzrost programów regionalnych. Słaby finansowo poziom regionalny¹⁰, który w ojczyznach odnowy wsi był i nadal jest głównym czynnikiem upowszechnienia tej metody rozwoju obszarów wiejskich, w warunkach polskich rolę tę wypełnia w sposób ograniczony. Programy w niektórych województwach okazały się nietrwałe (woj. pomorskie i śląskie) oraz wrażliwe na ich trudności budżetowe (woj. opolskie).

⁷ Przedsięwzięcia dedykowane odnowie wsi, wspierane ze środków europejskich, polegają na budowie obiektów nowych oraz, co częstsze, na rozbudowie, remoncie lub adaptacji obiektów istniejących, w tym zabytkowych. Drugą grupą przedsięwzięć jest urządzenie przestrzeni publicznych.

⁸ Problem ten znalazł wyraz np. w artykule zamieszczonym w „Gazecie Prawnej” 21.03.2012 r., który informuje, że zdaniem organizacji pozarządowych aż 90% z 1600 świetlic, jakie powstały na Mazowszu, stoi pustych. Jedno ze stowarzyszeń policzyło, że na 300 świetlic w 23 gminach, jedynie 20 jako tako funkcjonowało, a pozostałe przez zimę stały puste i zimne, gdyż gminom zabrakło pieniędzy na opał.

⁹ Dokument wymagany we wniosku o wsparcie z *SPO* i *PROW*.

¹⁰ Województwa w Polsce dysponują środkami ok. 35-40 krotnie mniejszymi w przeliczeniu na mieszkańca niż landy niemieckie lub austriackie, co w praktyce przesądza o braku możliwości realizacji polityki regionalnej na podstawie ich środków własnych.

Wnioski

Polski paradoks kolizji podejść, wynikający z filozofii i praktyki redystrybucyjnego modelu interwencji publicznej, rodzi problem sposobu dalszego prowadzenia programów odnowy wsi w kraju i odślania ewidentną słabość modelu interwencji *top-down*. Konsekwencje zdominowania obszaru działań odnowy wsi przez podejście odgórne są bardzo wyraźne w niskiej jakości realizacji projektów i efektywności nakładów na nie poniesionych.

Odgórna filozofia dystrybucji wsparcia blokuje zmianę paradygmatów. Skutkiem jest nieobecność w rozwoju obszarów wiejskich paradygmatu rewitalizacji i dopasowania, które zakładają decydujący udział w procesach zmian społeczności lokalnych i indywidualnych obywateli jako właścicieli nieruchomości.

W ramach programów operacyjnych konieczny jest zwrot ku filozofii wsparcia *bottom-up*. Pomoc nie może być ukierunkowana na proste zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Nadrzędnym celem powinno być wyzwianie impulsów rozwojowych, których skutkiem stanie się zaspokojenie tych potrzeb. Programy wsparcia muszą odejść od jednostkowych inwestycji – „operacji”. Najpierw, przez udział mieszkańców, trzeba uruchamiać procesy rozwojowe, dopiero potem warto je dotacyjnie wzmacniać. Konieczny jest partycypacyjny model funkcjonowania gmin, ich zdolność do kreowania strategii rewitalizacji i rozwoju wewnętrznego miejscowości oraz moderacji niezbędnej aktywności obywatelskiej. Należy wspierać rozwój, a właściwie przekształcenia całych miejscowości, zaczynając od wnikliwej analizy strukturalnej. W tym niezbędny jest udział zespołów eksperckich oraz włączenie właścicieli nieruchomości w krąg odbiorców pomocy.

Trzeba egzekwować jakość projektów przez system dotacyjnego wsparcia, doradztwa i nadzoru, wykluczając realizację poza nurtem rewitalizacji. Oznacza to zmianę kryteriów udostępniania środków. Jakość, oceniana w kontekście efektu rewitalizacyjnego, ma przesądzać o wdrożeniu projektu. Niezbędne jest kompetentne, instytucjonalne doradztwo oraz publikatory dostarczane samorządom i mieszkańcom.