

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Populizm a prawa podstawowe – obszary podmiejskie i wiejskie”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2020/C 97/07)

Sprawozdawca: **Karolina DRESZER-SMALEC**Współsprawozdawca: **Jukka AHTELA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Rolnictwo, Rozwój Wsi i Środowisko Naturalne
Data przyjęcia przez sekcję	27.11.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	11.12.2019
Sesja plenarna nr	548
Wynik głosowania	145/3/6
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Partie populistyczne osiągnęły znaczący sukces w wyborach europejskich w 2019 r. Populizm prowadzi do osłabienia stabilności instytucji politycznych, dalszej fragmentacji i polaryzacji społeczności oraz do powstawania coraz bardziej ryzykownego otoczenia dla przedsiębiorstw podejmujących decyzje dotyczące inwestycji.

1.2. Przyczyny sukcesów ruchów i partii populistycznych są wielorakie. Ogólnie rzecz biorąc, są one napędzane przez procesy globalizacji wpływające na wszystkie rodzaje krajów rozwiniętych. A dokładniej, populizm można wyjaśnić zarówno czynnikami kulturowymi czy tożsamościowymi, jak i rozwojem społeczno-gospodarczym. Wreszcie zagrożenie populistyczne jest szczególnie widoczne w „miejscach bez znaczenia”⁽¹⁾, niezależnie od tego, czy znajdują się na peryferiach, czy w centrum Unii Europejskiej.

1.3. Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między, z jednej strony, lękami, niepokojem i złością, które popychają ludzi w ramiona partii populistycznych, a z drugiej strony, liderami politycznymi celowo usiłującymi przekuć te obawy w zyski polityczne. Niezadowolenie obywateli, często oparte na racjonalnych przesłankach, należy traktować poważnie. To podejście różniące się od retoryki populistycznych przywódców, którzy próbują wykorzystać to niezadowolenie.

1.4. Mapa niezadowolenia łączy kontynentalne różnice między *Północą a Południem* oraz podział między *Wschód a Zachód* ciągnący się przez cały obszar UE, przy czym przez każde z poszczególnych państw członkowskich biegnie również linia podziału między *centrum a peryferią*. W zależności od lokalizacji niezadowolenie wynika z różnego rodzaju trudności. Jeżeli strategie przeciwdziałania mają być skuteczne, muszą uwzględniać tę złożoność. EKES uważa, że dla zajęcia się głównymi przyczynami populizmu kluczowe znaczenie ma budowanie sojuszy władz lokalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i innych podmiotów, np. przywódców lokalnych i ruchów społecznych.

1.5. Im mniej ludzie korzystają z powodzenia biegunów wzrostu gospodarczego w swoich krajach, tym bardziej wyrazisty jest zwykle ich negatywny stosunek do rządzących elit, systemów partyjnych i postmodernistycznych stylów życia. Działacze społeczeństwa obywatelskiego często zalicza się do tych grup, co wzmacnia negatywny stosunek do nich.

⁽¹⁾ Andrés Rodríguez-Pose 2018, „The revenge of places that don't matter (and what to do about it)” [Zemsta miejsc bez znaczenia (i co z nią zrobić)], s. 32. (LSE Research online): http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf.

1.6. Sytuacja społeczeństwa obywatelskiego jest szczególnie trudna tam, gdzie populisci zdobyli władzę i są w stanie wyraźnie wpłynąć na programy rządowe, ześlizgując się w kierunku autorytaryzmu. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są poważnie zagrożone nie tylko ze względu na kurczenie się przestrzeni ich działalności, lecz także pogróżki osobiste i prześladowania.

1.7. EKES uważa, że należy wzmocnić wychowanie obywatelskie dotyczące zasad demokracji, praw podstawowych i praworządności, aby zaradzić tym zmianom. Zwraca uwagę na zalecenie dla państw członkowskich, zawarte w opinii w sprawie dalszego umacniania praworządności w Unii⁽²⁾, aby włączały one te zagadnienia do programów nauczania w szkołach i na wyższych uczelniach, a także dla Komisji Europejskiej, by zaproponowała ambitną strategię w zakresie komunikacji, kształcenia i publicznej świadomości dotyczącą praw podstawowych, praworządności i demokracji oraz roli niezależnych mediów.

1.8. Biorąc pod uwagę, że społeczeństwo pragnie ambitnych i skutecznych wizji politycznych, EKES jest przekonany, że Unia Europejska (UE) powinna zaproponować scenariusze pożądanej przyszłości oraz ożywić najważniejsze zasady projektu europejskiego, takie jak zasada partnerstwa i zasada pomocniczości.

1.9. EKES popiera rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie uwzględnienia szczególnych potrzeb obszarów wiejskich, górskich i oddalonych (2018/2720 (RSP))⁽³⁾ „w celu promowania rozwoju społeczno-gospodarczego, wzrostu gospodarczego i dywersyfikacji, dobrobytu społecznego, ochrony środowiska naturalnego oraz współpracy i wzajemnego połączenia z obszarami miejskimi, aby wspierać spójność i przeciwdziałać ryzyku rozdrobnienia terytorialnego”. W związku z tym Komitet przyłącza się do Parlamentu w dążeniu do ustanowienia paktu na rzecz inteligentnych wsi, który angażowałby wszystkie szczeble sprawowania rządów zgodnie z zasadą pomocniczości.

1.10. EKES przypomina swoje zalecenie zawarte w opinii „Odporna demokracja dzięki silnemu i zróżnicowanemu społeczeństwu obywatelskiemu”⁽⁴⁾ dotyczące „utworzenia tablicy wyników w zakresie demokracji, która [...] odzwierciedlałaby warunki ramowe działalności społeczeństwa obywatelskiego i zawierała konkretne zalecenia dotyczące reform”.

1.11. Władze powinny przyjąć podejście do polityki oparte na prawach człowieka⁽⁵⁾, zwłaszcza jeśli chodzi o politykę reform gospodarczych, których podstawą są prowadzone systematycznie oceny wpływu w zakresie praw człowieka⁽⁶⁾. Powinno to stanowić warunek wstępny dla przemyślnych i sprzyjających włączeniu społecznemu debat krajowych i dostosowania decyzji politycznych, a także sprawnej realizacji reform.

1.12. EKES wzywa do położenia większego nacisku na nowe rodzaje działalności gospodarczej pojawiające się na obszarach wiejskich, z których wiele opiera się na zasadzie wzajemności i opieki. Zachęca do podejmowania środków, które zmobilizują do lepszego wspierania i łączenia tego rodzaju inicjatyw, tak aby wyjść poza odosobnione i eksperymentalne etapy w kierunku emancytoryjnych sojuszy politycznych i społecznych.

1.13. EKES wzywa UE i jej państwa członkowskie do wzmocnienia infrastruktury na szczeblu niższym niż krajowy. Zawieszenie połączeń transportu publicznego połączone z zamykaniem szkół i brakiem usług zdrowotnych to jeden z oczywistych powodów populistycznych protestów w Europie.

1.14. Instytucje UE powinny zwiększać potencjał budowania europejskich, krajowych i lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz wyposażać je w zasoby, które pomogą im poprawić zakres i jakość działań. Organizacje te odgrywają one ważną rolę w rozpoznawaniu potrzeb społeczności i reagowaniu na nie. Szczególnie boleśnie odczuwają one pogorszenie się sytuacji w zakresie praworządności, praw podstawowych i demokracji.

(2) Opinia EKES-u „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania” (Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 39).

(3) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 października 2018 r. w sprawie uwzględnienia szczególnych potrzeb obszarów wiejskich, górskich i oddalonych (Dz.U. C 11 z 13.1.2020, s. 15).

(4) Opinia EKES-u „Odporna demokracja dzięki silnemu i zróżnicowanemu społeczeństwu obywatelskiemu” (Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 24).

(5) OHCHR, „Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies” [Zasady i wytyczne dotyczące podejścia opartego na prawach człowieka w celu ograniczenia ubóstwa], <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>.

(6) OHCHR, „Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms” [Wytyczne dotyczące oceny wpływu polityki reform gospodarczych na prawa człowieka], 19 grudnia 2018 r., <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/52/PDF/G1844352.pdf>.

2. Uwagi ogólne

2.1. Partie populistyczne osiągnęły znaczący sukces w wyborach europejskich w 2019 r. EKES jest tym poważnie zaniepokojony i wzywa do przygotowania szeroko zakrojonych inicjatyw mających zaradzić tej sytuacji, počawszy od wysiłków na rzecz lepszego zrozumienia przyczyn leżących u podstaw populizmu.

2.2. Komitet uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na sytuację organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które szczególnie dotkliwie odczuwają skutki pogarszania się rządów prawa, praw podstawowych i demokracji. Obecnie w wielu krajach organizacje społeczeństwa obywatelskiego doświadczają konsekwencji kurczenia się przestrzeni, w której prowadzą swoje działania. Dalszy wzrost populizmu może oznaczać również mniejszą stabilność gospodarczą i mniej skuteczne zarządzanie i politykę, co negatywnie wpłynie na inwestycje.

2.3. EKES wyraził już duże zaniepokojenie „pogarszającą się sytuacją w obszarze praw człowieka, rozprzestrzeniającymi się tendencjami populistycznymi i autorytarnymi oraz ryzykiem, jakie zjawiska te stanowią dla jakości demokracji i ochrony praw podstawowych” (7). Komitet wezwał instytucje europejskie do „przyjęcia proaktywnego i prewencyjnego podejścia w ramach działalności politycznej, by móc przewidywać problemy oraz im zapobiegać”.

2.4. W swojej opinii z inicjatywy własnej „Odporna demokracja dzięki silnemu i zróżnicowanemu społeczeństwu obywatelskiemu” (8) EKES podkreślił, że uważa, iż społeczeństwo obywatelskie „ma do odegrania kluczową rolę w zachowaniu liberalnej demokracji w Europie” oraz że „jedynie silne i zróżnicowane społeczeństwo obywatelskie może bronić demokracji i wolności oraz chronić Europę przed pokusą autorytaryzmu”.

2.5. By w pełni zrozumieć zjawisko populizmu, należy uwzględnić szereg wymiarów. Wskazując na źródła populizmu, niektórzy obserwatorzy zwracają uwagę przede wszystkim na czynniki kulturowe. Choć nie można zapomnieć o ich znaczeniu, zdaniem innych obserwatorów podstawowe przyczyny rosnącego populizmu są społeczno-gospodarcze i zakorzenione w złożoności procesu globalizacji.

2.6. Wiele obaw leżących u podstaw niezadowolenia obywateli jest uzasadnionych i wymaga rozwiązań politycznych. Te uzasadnione zastrzeżenia należy odróżnić od podejmowanych przez niektórych liderów politycznych prób wykorzystania niezadowolenia i jego instrumentalizacji w celu osiągnięcia zysku wyborczego, za pomocą nieuzasadnionych i demagogicznych propozycji.

2.7. Najważniejsze czynniki wyjaśniające podatność na populizm to: wiek (zaawansowany), poziom wykształcenia (niski), względna zamożność (niska), bezrobocie (wysokie), rodzaj zatrudnienia (niestandardowe, na czas określony) itd. Te czynniki społeczno-gospodarcze przeważają na obszarach wiejskich i poza dużymi miastami.

2.8. Głosowanie w sprawie brexitu w Zjednoczonym Królestwie, ruch żółtych kamizelek we Francji, sukces AFD we wschodnich Niemczech, Legi we Włoszech oraz Prawa i Sprawiedliwości w Polsce różnią się pod wieloma względami. Niemniej wspólną cechą wszystkich tych wydarzeń jest to, że odzwierciedlają one dramatyczny spadek zaufania do instytucji, polityków i mediów.

2.9. Im mniej ludzie są w stanie korzystać z powodzenia biegunów wzrostu gospodarczego w swoich krajach, tym bardziej wyrazisty jest zwykle ich negatywny stosunek do rządzących elit, systemów partyjnych i postmodernistycznych stylów życia. Działacze społeczeństwa obywatelskiego są często zaliczani do tych grup, co wzmacnia negatywne postawy wobec nich i wywiera znaczący wpływ na funkcjonowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3. Czynniki ogólne i czynniki dotyczące danego obszaru związane z populizmem

3.1. By wytłumaczyć wzrost populizmu, można posłużyć się dwoma interpretacjami. Pierwsza z nich podkreśla czynniki kulturowe, takie jak tworzenie się tożsamości i zmiany w postrzeganiu wynikające z tendencji w zakresie rozwoju w ciągu ostatnich dwudziestu do trzydziestu lat. W drugiej interpretacji podkreśla się znaczenie czynników

(7) Opinia EKES-u „Europejski mechanizm kontroli przestrzegania praworządności i praw podstawowych” (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 8).

(8) Opinia EKES-u „Odporna demokracja dzięki silnemu i zróżnicowanemu społeczeństwu obywatelskiemu” (SOC/605) (Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 24).

społeczno-gospodarczych jako głównych przyczyn wyjaśniających popularność populizmu. Choć obie interpretacje są istotne, to czynniki ekonomii politycznej mają wyraźnie większe znaczenie z punktu widzenia uwzględnienia roli obszaru i terytorium⁽⁹⁾.

3.2. Populizm jest konkretnym wcieleniem zjawiska, które można nazwać zmianą ery, zmianą epoki lub epokowym przełomem. Skutki tej zmiany odczuwają w różnym stopniu wszystkie państwa, niezależnie od konkretnego regionu. Podlegają jej na ogół wszystkie główne wymiary ładu społecznego – w tym samym stopniu państwo, rynek czy społeczność, a więc i reprezentacja społeczeństwa obywatelskiego.

3.3. Populizm zostaje wywołany procesami komercjalizacji stosunków społecznych i politycznych, a po raz pierwszy pojawia się zwykle w wymiarze społeczności. Wspólnoty oparte na wyborze, takie jak stowarzyszenia interesów, ruchy społeczne i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego coraz częściej ulegają dezorganizacji. Trudno im przetrwać i utrzymać swoich członków. Wspólnoty, których się nie wybiera, takie jak rodziny,dzielnice i grupy lokalne również cierpią z powodu fragmentacji, utraty solidarności, alienacji i spadku znaczenia.

3.4. W coraz bardziej złożonym świecie taka fragmentacja społeczna i polityczna nierzadko powoduje brak bezpieczeństwa, niepokój i poszukiwanie jednoznacznych odpowiedzi. Jednak tradycyjne społeczności często nie są już w stanie ich udzielać. Niezależnie od wieku i klasy społecznej wielu ludzi poszukuje nowych form przynależności i bezpiecznych tożsamości. Populistyczni liderzy polityczni specjalizują się w udzielaniu prostych odpowiedzi, które często wiążą się z sięganiem do nostalgicznych wizji na temat wspaniałej przeszłości, którą należy przywrócić.

3.5. Programy polityczne, w które zostają przekształcone te założenia, zyskują na atrakcyjności, a tak proste odpowiedzi przenikają do polityki i państwa, a więc struktur samych w sobie dotkniętych rozdrobnieniem systemów partyjnych i spadkiem zaufania do rządów.

3.6. Ogólne przyczyny leżące u podłoża populizmu wzmacniają dodatkowo rozdrobnienie terytorialne na obszarach wiejskich i podmiejskich. Ich mieszkańcy czują się odcięci od rozwoju gospodarczego i infrastruktury publicznej w dziedzinie transportu, zdrowia, opieki nad osobami starszymi, kształcenia i bezpieczeństwa. Przekłada się to na częste występowanie antyelityzmu i uprzedzeń w stosunku do tego, co uznaje się za kosmopolityczny styl życia.

4. Globalizacja a kryzys gospodarczy

4.1. Globalizacja stworzyła nowe możliwości i nowe zagrożenia. Te ostatnie są bardziej wyczuwalne na obszarach podmiejskich i wiejskich. Doprowadziło to do dezinvestycji w tych miejscach oraz do uzasadnionego poczucia braku bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń związanych z przenoszeniem się infrastruktury przemysłowej i miejsc pracy w połączeniu z odrzuceniem niesprawiedliwej polityki podatkowej uważanej za nie do końca uczciwą. Konkretnie umowy handlowe, takie jak niedawne umowy z Mercosurem, również budzą obawy w niektórych państwach członkowskich, ponieważ są postrzegane jako zagrożenie dla środków utrzymania rolników europejskich oraz dla europejskiego modelu rodzinnego rolnictwa.

4.2. Tę „polityczną ekonomię populizmu” można zaobserwować w sprawozdaniu przygotowanym dla Grupy „Różnorodność Europy” w EKES-ie⁽¹⁰⁾, w którym sugeruje się, że „wyższy poziom dochodu do dyspozycji, stopa zatrudnienia, wydatki na świadczenia społeczne i PKB wiążą się z mniejszym odsetkiem głosów oddanych na populistów na szczeblu regionalnym”. Spadek dostępnego dochodu wiąże się ze wzrostem poparcia dla partii populistycznych.

4.3. Pomimo ogólnie pozytywnych zmian w dziedzinie zatrudnienia w Europie, w wielu państwach członkowskich bezrobocie, nietypowe formy zatrudnienia oraz marginalizacja społeczna i gospodarcza są odczuwalne szczególnie dotkliwie przez młodszą część społeczeństwa. Osoby w wieku od 20 do 30 lat mogą być pierwszym od czasu powstania UE pokoleniem, którego sytuacja materialna będzie gorsza od wcześniejszego pokolenia. Dane liczbowe Eurostatu pokazują, że 44 % pracowników w wieku 19–24 lat ma jedynie umowę na czas określony, w porównaniu z odsetkiem 14 % dla całej ludności.

⁽⁹⁾ „Społeczności z dala od metropolii – rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w obliczu populizmu”, EKES, Bruksela, 2019 r.: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-19-236-en-n.pdf>.

⁽¹⁰⁾ „Społeczności z dala od metropolii – rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w obliczu populizmu”; EKES, Bruksela, 2019 r.: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-19-236-en-n.pdf>.

4.4. Obszary wiejskie, podmiejskie i peryferyjne zwykle łatwiej poddają się wpływowi populizmu, który proponuje model kwestionujący te same czynniki, na których opierał się niedawny wzrost gospodarczy – otwarte rynki, migracja, integracja gospodarcza i globalizacja⁽¹⁾.

4.5. W kontekście strukturalnie niskiego wzrostu gospodarczego państwa europejskie zazwyczaj mają mniejszy dochód i więcej wydatków. Presja na wydatki wynika z wielu czynników, takich jak starzenie się społeczeństwa, ciężar zadłużenia i rosnące koszty związane z bezpieczeństwem publicznym. Jednocześnie presja na dochody wynika z takich czynników, jak decyzje polityczne w dziedzinie gospodarki, polityka oszczędnościowa oraz uchylanie się od opodatkowania czy jego unikanie. W rezultacie ograniczone zasoby publiczne stanowią przeszkodę dla państw w ich roli podmiotów odpowiedzialnych za politykę redystrybucji, która ma zasadnicze znaczenie dla przestrzegania praw społecznych i gospodarczych. Inwestorzy publiczni i prywatni odwracają się od przemysłu, zwłaszcza na obszarach wiejskich i podmiejskich, co prowadzi do poczucia marginalizacji i porzucenia przez struktury państwowe i usługi publiczne ze strony niektórych grup społecznych.

4.6. EKES wzywa władze europejskie i krajowe do uwzględnienia włączenia społecznego i dostępu do praw oraz do utrzymania tkanki gospodarczej i przemysłowej i ośrodków zatrudnienia jako kluczowych kryteriów polityki gospodarczej i terytorialnej oraz polityki spójności.

5. Rola migracji

5.1. Podobnie jak globalizacja, migracja jest zjawiskiem dotykającym wszystkie kraje rozwinięte i mniej rozwinięte. Mało prawdopodobne jest, żeby zniknęła, a z czasem będzie się nasilać. Rosnąca presja wywierana przez ruchy populistyczne utrudnia państwom członkowskim wypełnienie zadania – choć bynajmniej ich z niego nie zwalnia – polegającego na uzgodnieniu bardzo potrzebnej, sprawiedliwej, pełnej współczucia i odpowiedzialnej europejskiej polityki migracyjnej i azylowej, która jest zgodna z międzynarodowymi prawami człowieka.

5.2. Populistyczna retoryka nie jest racjonalnie ukierunkowana na aspekty regulacyjne polityki migracyjnej. Bezpośrednio stygmatyzuje raczej migrantów jako przestępców, terrorystów lub najeźdźców, co tworzy atmosferę zachęcającą do ich bezpośredniego atakowania.

5.3. Największe podziały pod względem geograficznym odnośnie do migracji wynikają z różnic w systemach opieki społecznej i na rynkach pracy. Systemy opieki społecznej i rynki pracy mogą być stosunkowo otwarte dla imigrantów w niektórych krajach, ale zamknięte i wykluczające w innych. Wraz z pojawieniem się większej liczby migrantów reakcje tych części lokalnej społeczności, które już są marginalizowane lub obawiają się, że zostaną zepchnięte na margines, zależą od rodzaju ekonomii politycznej.

5.4. W niektórych krajach i na konkretnych obszarach tych krajów pojawia się obawa, że systemy opieki społecznej zostaną przeciążone, podczas gdy w innych krajach migranci są postrzegani jako konkurenci na rynku pracy. Z subiektywnego punktu widzenia migranci mogą stanowić wyzwanie dla stabilnego zatrudnienia lub świadczeń socjalnych. Tego rodzaju niepokoje mogą być szczególnie odczuwalne wśród osób zamieszkujących obszary wiejskie i podmiejskie.

5.5. Sprawia to, że mnożą się potencjalne przyczyny wzrostu ruchów populistycznych, które to przyczyny rządy krajowe, instytucje UE i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny uwzględnić, opracowując odpowiednie strategie przeciwdziałania o charakterze politycznym lub gospodarczym. Równie istotne jest to, że w niektórych częściach UE poczucie pogarszania się sytuacji społecznej i marginalizacji gospodarczej nie wynika z imigracji, lecz raczej z emigracji. Zwłaszcza w pewnych częściach Europy Wschodniej odpływ wysoko wykwalifikowanych specjalistów przyjął dramatyczne proporcje, które zachwiały strukturą społeczno-gospodarczą tych krajów.

5.6. EKES odrzuca koncepcję głoszącą, że migranci i społeczności lokalne konkurują o zasoby publiczne. Apeluje do organizacji społeczeństwa obywatelskiego o nasilenie działań mających na celu rozwiązanie problemu lęku i obaw wśród ludności. Wzywa również do opracowania programów edukacyjnych i społecznych dotyczących złożoności motywów napędzających populizm, zwłaszcza w regionach najbardziej oddalonych UE. Należy zwiększyć wsparcie dla krajowych i europejskich platform i sieci społeczeństwa obywatelskiego w celu uzyskania bardziej szczegółowej analizy tego zjawiska i zachęcenia do przekazywania wiarygodnych informacji i działań edukacyjnych mających na celu jego lepsze zrozumienie.

⁽¹⁾ Andrés Rodríguez-Pose: „The revenge of places that don't matter (and what to do about it)” [Zemsta miejsc bez znaczenia (i co z nią zrobić)], s. 32. (LSE Research online): http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf.

6. Mapa niezadowolenia

6.1. Partie populistyczne uzyskały wyniki wyższe od średniej na wiejskich i poprzemysłowych obszarach peryferyjnych UE⁽¹²⁾. Tak było w przypadku głosowania w sprawie brexitu w Zjednoczonym Królestwie, a także w Austrii, gdzie kandydat Wolnościowej Partii Austrii uzyskał 62 % głosów na terenach wiejskich podczas wyborów prezydenckich w maju 2018 r.

6.2. Mapa niezadowolenia łączy kontynentalne różnice między Północą a Południem oraz podział na Wschód i Zachód ciągnący się przez cały obszar UE, przy czym przez każde z poszczególnych państw członkowskich biegnie również linia podziału między centrum a peryferią. Na przestrzeni lat populizm nasilił się w związku z rozdrobnieniem społeczeństw i terytoriów. Szczególne znaczenie mają zatem infrastruktura i polityka transportowa, ponieważ zapewniają ciągłość terytorialną i są materialnym warunkiem publicznego dostępu do praw obywatelskich, politycznych, gospodarczych i społecznych.

6.3. EKES zaleca, by władze europejskie i krajowe rozważyły politykę transportu, infrastruktury i łączności internetowej jako sposób na rozwiązanie problemu populizmu. Oprócz tych polityk władze powinny opracować politykę społeczną oraz politykę w zakresie spójności i ograniczania ubóstwa, wykorzystując do tego podejście oparte na prawach człowieka⁽¹³⁾. Powinny one również zagwarantować, że polityka publiczna, w szczególności polityka w zakresie reform gospodarczych, opiera się na systematycznych ocenach *ex ante* i *ex post* z punktu widzenia praw człowieka⁽¹⁴⁾ w celu ułatwienia przeprowadzenia świadomych i sprzyjających włączeniu społecznemu debat krajowych na temat arbitrażu i dostosowania decyzji politycznych.

6.4. Jednym ze skutków fragmentacji społecznej, gospodarczej i terytorialnej jest zwiększające się faktyczne rozczarowanie polityką dużej części ludności na obszarach podmiejskich i wiejskich. Przyjmuje ono postać przede wszystkim absencji wyborczej, odrzucenia demokracji przedstawicielskiej i organów pośredniczących, w tym partii politycznych i związków zawodowych, a także wspierania radykalnych ruchów populistycznych. EKES uważa, że należy wzmocnić wychowanie obywatelskie dotyczące zasad demokracji, praw podstawowych i praworządności, aby zaradzić tym zmianom. Zwraca uwagę na zalecenie dla państw członkowskich, zawarte w opinii w sprawie dalszego umacniania praworządności w Unii⁽¹⁵⁾, aby włączały one te zagadnienia do programów nauczania w szkołach i na wyższych uczelniach, a także dla Komisji Europejskiej, by zaproponowała ambitną strategię w zakresie komunikacji, kształcenia i publicznej świadomości dotyczącą praw podstawowych, praworządności i demokracji.

6.5. Właśnie z powodu wzajemnie przenikających się nurtów polityki tożsamości, przynależności, uznania i redystrybucji należy wziąć pod uwagę to, że oprócz interesów i nierówności klasowych istotne są religia, dynamika płci, miejsce i tożsamość kulturowa. Nie jest łatwo znaleźć alternatywę dla szybko postępującego zawłaszczania tych zagadnień przez regresywne siły polityczne. Potrzebne są nowe kampanie i narracje. Jednym z istotnych sposobów osiągnięcia tego celu jest uwzględnienie wielu nowych rodzajów działalności gospodarczej powstających na obszarach wiejskich w oparciu o zasady wspólnoty, wzajemności i opieki. Zadanie polegałoby zatem na ich wzajemnym połączeniu oraz powiązaniu ich z emancypacyjnymi sojuszami politycznymi poprzez wykroczenie poza odosobnione i eksperymentalne przypadki.

7. Wpływ populizmu na społeczeństwo obywatelskie poza dużymi miastami

7.1. Nasilenie się ruchów i partii populistycznych w całej Europie, na różnych poziomach terytorialnych, wywiera głęboki wpływ na społeczeństwo obywatelskie. Odnosi się to bezpośrednio do ruchów społecznych, związków zawodowych i stowarzyszeń przedsiębiorców także dlatego, że na przestrzeń polityczną w wielu częściach Europy w coraz większym stopniu wpływa autorytarna propaganda, postawy ksenofobiczne i rasistowskie oraz faszystowska przemoc.

7.2. Sytuacja społeczeństwa obywatelskiego stała się szczególnie trudna tam, gdzie populiści zdobyli władzę i są w stanie wyraźnie wpłynąć na programy rządowe. Gdy partie populistyczne zajmują kluczowe stanowiska w parlamencie i organach władzy wykonawczej, zazwyczaj spychają niegdyś liberalne społeczeństwa w kierunku autorytarnych reżimów. Dużym zagrożeniem dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest kurczenie się możliwości ich działania.

⁽¹²⁾ Caroline de Gruyter, komentarz: „The revenge of the countryside” [Zemsta wsi], 21 października 2016 r.

⁽¹³⁾ Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR), „Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies” [Zasady i wytyczne dotyczące podejścia opartego na prawach człowieka w celu ograniczenia ubóstwa], <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>.

⁽¹⁴⁾ OHCHR, „Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms” [Wytyczne dotyczące oceny wpływu polityki reform gospodarczych na prawa człowieka], 19 grudnia 2018 r., <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/52/PDF/G1844352.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania” (Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 39).

Jednocześnie pewne fikcyjne lub fałszywe organizacje pozarządowe, które są tworzone z góry i często ukrywają się jako radykalnie demokratyczne, dodatkowo komplikują swobodną działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

7.3. Kwestia stopnia, w jakim populizm wpływa na społeczeństwo obywatelskie na obszarach wiejskich i podmiejskich, jest złożona. Aktywiści na obszarach wiejskich często nie posiadają zasobów krytycznych, niezbędnych do tworzenia rodzajów koalicji bardziej powszechnych w obszarach metropolitalnych. Dotyczy to również koalicji np. z ruchami konsumentów i miejskimi działaczami na rzecz żywności, którzy są często bardziej zaawansowani w dziedzinie zrównoważonej polityki żywnościowej. Brak silnych ruchów społecznych i partii politycznych, które mogłyby reprezentować interesy mieszkańców wsi częściowo wyjaśnia sukces wyborczy prawicowych partii populistycznych na obszarach wiejskich w Europie.

8. Możliwości zwalczania populizmu

8.1. Jako narzędzia walki z populizmem zaleca się dwa zestawy działań politycznych. Pierwszy z nich odnosi się do ogólnego zagrożenia populizmem oraz do potencjalnych instrumentów, które UE może wykorzystać. Drugi zestaw zaleceń dotyczy bardziej bezpośrednio konkretnych regionów oraz obszarów wiejskich i podmiejskich.

8.2. Aby zaradzić przyczynom populizmu, można wykorzystać kilka strategii. Pierwsza z nich dotyczy sposobu, w jaki politycy i instytucje zwracają się do osób rzeczywiście cierpiących z powodu trudności społeczno-gospodarczych i budują z nimi więź. Ze względu na złożoności społeczne, gospodarcze i polityczne żadna instytucja, w tym UE, nie jest w stanie znaleźć we własnym zakresie prostych i jednoznacznych odpowiedzi, które pozwoliłyby na zmniejszenie stopnia tych złożoności poprzez powrót do idealizowanego, poprzedniego stanu społeczno-gospodarczego. Politycy i instytucje powinni, z jednej strony, skupiać się na zaradaniu głównym przyczynom populizmu, a z drugiej dokonywać dekonstrukcji retoryki proponującej natychmiastowe i niezawodne odpowiedzi na złożone problemy.

8.3. Druga z tych strategii odnosi się bezpośrednio do wizerunku i losów UE. Jedną z wielu frustracji odczuwanych przez osoby bardziej podatne na propagandę populistyczną jest brak prawdziwie pożądanego projektów politycznych, które proponowałyby wiarygodną nadzieję na lepsze jutro wraz z działaniami mającymi na celu poprawę warunków życia codziennego. Populiści wykorzystali tę frustrację do zasugerowania wizji nostalgicznej, osadzonej w rzekomo chwalebnej przeszłości. Jedynym sposobem na przetrwanie UE jest ożywienie powszechnej woli projektu europejskiego.

8.4. Sam mit założycielski UE nie wystarczy już, by przyciągnąć obywateli Europy. UE powinna zaproponować narracje na temat pożądanego przyszłości oraz ożywić najważniejsze zasady, które odegrały kluczową rolę w projekcie europejskim, takie jak zasada partnerstwa i zasada pomocniczości.

8.5. EKES wzywa UE, państwa członkowskie i wszystkie zainteresowane strony do ożywienia zasad pomocniczości i partnerstwa. Jak wspomniano w zaleceniu Grupy „Różnorodność Europy” nt. „Przywrócenie zaufania obywateli do UE”⁽¹⁶⁾, Komitet uważa, iż należy podjąć wysiłki, by „wytłumaczyć obywatelom, na czym polega zasada pomocniczości i wyjaśnić, że UE szanuje różnorodność kulturową i tradycje lokalne”. Funkcjonalna pomocniczość polegałaby na większym zaangażowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego zarówno w planowanie na szczeblu regionalnym, jak i w regionalne strategie polityczne UE, a także w obronę demokracji, sprawiedliwości i równości traktowania wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich i peryferyjnych. Zasada pomocniczości terytorialnej dodatkowo wzmocniłaby pozycję władz lokalnych i regionalnych w dziedzinie podejmowania współodpowiedzialności za opracowywanie, wdrażanie i ocenę polityki strukturalnej.

8.6. EKES zaleca wzmocnienie narzędzia wdrażanego w ramach europejskiej polityki spójności, a mianowicie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (CLLD). Podmioty lokalne i obywatele mogliby dzięki temu podejmować decyzje odnośnie do problemów, które dotyczą ich bezpośrednio, a tym samym znacząco przyczyniliby się do poprawy własnej jakości życia.

8.7. Partnerstwo ma zasadnicze znaczenie zarówno dla komunikacji, jak i solidarności i dla udzielania sobie wzajemnej pomocy przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego różnych państw. Partnerstwo jest równie ważne, jeśli chodzi o budowanie sojuszy między władzami publicznymi a grupami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym.

⁽¹⁶⁾ „Regaining Citizens' Trust and Confidence in the EU: 7 priorities of the Diversity Europe Group” [Przywrócenie zaufania obywateli do UE – siedem priorytetów grupy „Różnorodność Europy”], Grupa „Różnorodność Europy”.

8.8. UE i państwa członkowskie muszą skuteczniej reagować na naruszenia praw podstawowych i praworządności wynikające z działań ruchów populistycznych, w tym w odniesieniu do osób sprawujących władzę. EKES przedstawia zalecenie zawarte w opinii „Odporna demokracja dzięki silnemu i zróżnicowanemu społeczeństwu obywatelskiemu”⁽¹⁷⁾ dotyczące „utworzenia tablicy wyników w zakresie demokracji, która [...] odzwierciedlałaby warunki ramowe działalności społeczeństwa obywatelskiego i zawierała konkretne zalecenia dotyczące reform”, a także swoje zalecenia zawarte w opinii w sprawie dalszego umacniania praworządności w Unii⁽¹⁸⁾.

8.9. EKES zaleca włączenie rozważań z tej opinii do tego rodzaju tablicy wyników w zakresie demokracji oraz do przyszłego mechanizmu monitorowania praworządności. Celem starannej komunikacji powinno być wyjaśnienie, że reakcja UE i państw członkowskich ma na celu zwalczanie naruszeń praw podstawowych i praworządności wynikających z niektórych polityk populistycznych, a nie skupianie się na wyborcach partii populistycznych, na których uzasadnione obawy należy reagować za pomocą sprawiedliwych, niedyskryminujących i skutecznych polityk publicznych.

9. Wspieranie działań oddolnych w odpowiedzi na populizm

9.1. Problem, z którym społeczeństwo obywatelskie boryka się na obszarach wiejskich, niekoniecznie dotyczy kurczącej się przestrzeni. Problemem jest raczej to, że tego rodzaju przestrzenie w ogóle nie powstały. Reakcja na wzrost populizmu powinna obejmować przyczyny niezadowolenia i kształtować się przede wszystkim na najniższym szczeblu. EKES zachęca do podejmowania działań tworzących poczucie wspólnego zainteresowania i celów różnych grup producentów żywności i konsumentów, niezależnie od ich klasy społecznej, płci, pokolenia czy podziału między wieś i miasto. Suwerenność żywnościowa i liczne kwestie związane z prawem do żywności i zdrowego środowiska to przykłady konkretnych wyzwań, którym łatwiej byłoby sprostać poprzez wzmocnienie solidarności, tożsamości zbiorowej i politycznego uczestnictwa na obszarach wiejskich w Europie.

9.2. Państwa członkowskie, które chcą zwiększyć udział obywateli, rozważają wzmocnienie demokracji bezpośredniej za pomocą lokalnych referendów, powinny mieć świadomość, że jest to narzędzie, które jest obecnie promowane przez partie populistyczne w całej Europie. Demokracja bezpośrednia może być obosiecznym mieczem. Władze lokalne i podmioty społeczeństwa obywatelskiego powinny podjąć odpowiednie działania w celu zagwarantowania, że korzystanie z niego będzie ograniczone do sytuacji, w których można oczekiwać, że przyniesie realne korzyści.

9.3. EKES uważa, że kluczowe znaczenie dla zajęcia się głównymi przyczynami populizmu ma budowanie sojuszy władz lokalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i innych podmiotów, np. przywódców lokalnych i ruchów społecznych. Będą to wysiłki, aby rozwiązać problem poczucia zepchnięcia na margines wśród mieszkańców obszarów wiejskich i podmiejskich. Wzmocni to również rolę partnerów społecznych w zmniejszaniu dysproporcji oraz przyciąganiu inwestycji gospodarczych i rozwoju w ramach dialogu i działań.

9.4. Równie ważne są interesy i obawy stowarzyszeń niewielkich przedsiębiorstw, rzemieślników i rolników. Podmioty gospodarcze mogą niechętnie inwestować w obszary, na których władzę w (lokalnym) rządzie uzyskały grupy autorytarne. Ponadto imigranci w poszukiwaniu zatrudnienia mogą unikać takich miejsc pracy, mimo realnych możliwości zatrudnienia. Dlatego ważne jest przerwanie tego błędnego koła w regionach podmiejskich i wiejskich.

9.5. Trzeba dalej zachęcać do inwestycji prywatnych i publicznych w niewykorzystany potencjał regionów postrzeganych jako zacofane. Nacisk na transfery czy dobrobyt powinien zostać uzupełniony o zwiększenie możliwości regionów, z uwzględnieniem kontekstów lokalnych, poprzez rozwiązanie problemu niewydolności instytucjonalnych i wąskich gardeł oraz poprzez środki mające na celu wspieranie szkoleń, promowanie przedsiębiorczości oraz asymilację wiedzy i innowacji⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u „Odporna demokracja dzięki silnemu i zróżnicowanemu społeczeństwu obywatelskiemu” (SOC/605) (Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 24).

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u „Dalsze umacnianie praworządności w Unii. Aktualna sytuacja i możliwe kolejne działania” (Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 39).

⁽¹⁹⁾ Andrés Rodríguez-Pose: „The revenge of places that don't matter (and what to do about it)” [Zemsta miejsc bez znaczenia (i co z nią zrobić)], s. 32. (LSE Research online): http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf.

9.6. Aby zająć się podstawowymi przyczynami populizmu, obok czynników społeczno-gospodarczych, należy w większym stopniu uwzględniać religię, dynamikę płci, miejsce zamieszkania i tożsamość kulturową. Nie jest łatwo znaleźć alternatywę dla łatwych odpowiedzi udzielanych przez regresywne siły polityczne. Odpowiedzi należy dostosować do szczególnego rodzaju problemów występujących w niektórych sytuacjach lokalnych.

9.7. Nowe narracje mogłyby również pomóc w zwalczaniu rodzaju dezinformacji wspomaganej przez kampanie w mediach społecznościowych, których celem jest podważenie europejskich wartości, a tym samym wspieranie powstawania twierdzeń i postaw o charakterze separatystycznym i nacjonalistycznym. Ważne jest wzmocnienie roli mediów tradycyjnych (telewizji publicznej, niezależnej prasy), aby umożliwić im wypełnianie ich roli obiektywnego informatora. Mimo że Komisja już aktywnie działała w tym zakresie (zob. COM (2018) 236), zdecydowanie zaleca się zwrócenie większej uwagi na tę pilną potrzebę.

9.8. EKES wzywa do położenia większego nacisku na nowe rodzaje działalności gospodarczej pojawiające się na obszarach wiejskich, z których wiele opiera się na zasadzie wzajemności i opieki. Zachęca do podejmowania działań mających na celu lepsze wspieranie i łączenie tego rodzaju inicjatyw, tak aby przejść od etapów odosobnionych i eksperymentalnych do emancypacyjnych sojuszy politycznych i społecznych.

9.9. EKES wzywa UE i jej państwa członkowskie do wzmocnienia infrastruktury na szczeblu niższym niż krajowy. Zawieszenie połączeń w transporcie publicznym wraz z zamykaniem szkół i brakiem usług zdrowotnych to jeden z oczywistych powodów populistycznych protestów w Europie. Potrzebna jest pomoc finansowa na ulepszenie infrastruktury lokalnej, zarówno materialnej (transport i usługi publiczne), jak i niematerialnej (sieci między różnymi rodzajami miejscowości, instytucji i organizacji).

9.10. EKES, jego organizacje członkowskie i inne instytucje UE powinny wzmocnić budowanie zdolności lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i wyposażyć je w zasoby potrzebne do ulepszenia ich zakresu i jakości działań. Organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i ich europejskim sieciom należy zaoferować większe wsparcie w zakresie szkolenia członków lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 11 grudnia 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
