

POLSKA WIEŚ 2024

RAPORT
O STANIE WSI
20 lat w Unii Europejskiej

POLSKA
WIEŚ
2024



Fundacja na rzecz Rozwoju
Polskiego Rolnictwa

POLSKA WIEŚ 2024

RAPORT
O STANIE WSI
20 lat w Unii Europejskiej

pod redakcją naukową
Walentego Poczty
i Andrzeja Hałasiewicza



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2024

Zespół autorski: Agnieszka Baer-Nawrocka, Jerzy Bartkowski,
Barbara Chmielewska, Mirosław Drygas, Barbara Fedyszak-Radziejowska,
Andrzej Hałasiewicz, Sławomir Kalinowski, Łukasz Komorowski,
Jerzy Kozyra, Mariusz Matyka, Iwona Nurzyńska, Karolina Pawlak,
Jerzy Plewa, Walenty Poczta, Grzegorz Siebielec, Monika Stanny,
Józef Stanisław Zegar

Recenzje:

prof. dr hab. Aleksander Grzelak

prof. dr hab. Marek Kłodziński

Projekt okładki: Katarzyna Juras

Redakcja i korekta: Bogdan Baran

ISBN 978-83-66849-67450-84-3

doi: 10.7366/9788367450843

Copyright © by Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA),
Warszawa 2024

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część tego opracowania nie może być
kopiowana, powielana ani rozpowszechniana bez uprzedniej pisemnej
zgody FDPA

Prezentowane w raporcie stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy
autorów i nie muszą być zbieżne z oficjalnym stanowiskiem FDPA



**Fundacja na rzecz Rozwoju
Polskiego Rolnictwa**

Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa

ul. Gombrowicza 19

01-682 Warszawa

www.fdpa.org.pl

e-mail: fdpa@fdpa.org.pl

Publikacja wydana na zamówienie FDPA przez

Wydawnictwo Naukowe Scholar

ul. Oboźna 1

00-340 Warszawa

www.scholar.com.pl

e-mail: info@scholar.com.pl

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1. Po dwudziestu latach w Unii Europejskiej – synteza Raportu – <i>Andrzej Hałasiewicz</i>	11
Wprowadzenie	11
1.1. Mieszkańcy wsi	14
1.2. Ewolucja postaw i wybory polityczne	18
1.3. Rolnictwo w ramach WPR – wyzwania Jednolitego Rynku Europejskiego i Europejskiego Zielonego Ładu	22
1.4. Przedsiębiorczość wiejska	27
1.5. Wieś i rolnictwo Polski z perspektywy Unii Europejskiej	29
Rozdział 2. Przemiany w rolnictwie – <i>Agnieszka Baer-Nawrocka, Walenty Pocza</i>	33
Wprowadzenie	33
2.1. Rolnictwo polskie w gospodarce narodowej i jego potencjał produkcyjny	33
2.2. Struktura rolnictwa	37
2.3. Wyniki produkcyjne i ekonomiczne	41
Podsumowanie	43
Rozdział 3. Przemiany ludnościowe na wsi – <i>Monika Stanny, Łukasz Komorowski</i>	49
Wprowadzenie	49
3.1. Liczba ludności wiejskiej	51
3.2. Starzenie się ludności wiejskiej	54
3.3. Aktywność zawodowa ludności wiejskiej	58
3.4. Aktywność zawodowa ludności rolnej i bezrolnej	64
Podsumowanie	66
Rozdział 4. Źródła i rozdysponowanie dochodów mieszkańców wsi – <i>Barbara Chmielewska, Józef Stanisław Zegar</i>	69
Wprowadzenie	69
4.1. Źródła dochodów ludności wiejskiej	70

4.2. Rolnictwo jako źródło dochodów ludności wiejskiej	74
4.3. Poziom i struktura wydatków wiejskich gospodarstw domowych	78
4.4. Relacje budżetów wiejskich i miejskich gospodarstw domowych	80
Podsumowanie	84

Rozdział 5. Mieszkańcy wsi i rolnicy o Unii Europejskiej – *Barbara Fedyszak-Radziejowska*

Wprowadzenie	87
5.1. Postawy mieszkańców wsi i rolników przed akcesją do Unii Europejskiej	88
5.2. Stosunek mieszkańców wsi i rolników do integracji z UE w latach 2003–2023	90
5.3. Rolnicy i mieszkańcy wsi wobec wybranych wydarzeń związanych z obecnością Polski w UE	94
5.4. Aktywność rolników i mieszkańców wsi na rzecz swojej gminy, społeczności i kraju a Polska w UE	96
Podsumowanie	98

Rozdział 6. Przedsiębiorczość wiejska – *Mirosław Drygas*

Wprowadzenie	101
6.1. Droga polskiej wsi do UE – lata 1990–2004	102
6.2. Wspieranie przedsiębiorczości wiejskiej w latach 2004–2023	107
6.3. Przedsiębiorczość wiejska priorytetem rozwoju obszarów wiejskich?	115
Podsumowanie	122

Rozdział 7. Rola Wspólnej Polityki Rolnej w finansowaniu rozwoju wsi i rolnictwa – *Iwona Nurzyńska*

Wprowadzenie	125
7.1. Korzyści finansowe z tytułu objęcia Polski mechanizmami WPR w latach 2004–2023	126
7.2. Główne kierunki wsparcia w ramach WPR w Polsce	131
7.3. Wyzwania i priorytety rozwoju, nierozwiązane problemy	136
Podsumowanie	140

Rozdział 8. Polityczne wybory mieszkańców wsi i rolników – *Jerzy Bartkowski*

Wprowadzenie	143
8.1. Referendum akcesyjne w 2003 r. i wybory europejskie	144
8.2. Wybory samorządowe	152
8.3. Wybory prezydenckie	153

8.4. Wybory sejmowe 2001–2019	160
8.5. Wybory sejmowe 2023	170
Podsumowanie	190

Rozdział 9. Uwarunkowania środowiskowo-klimatyczne produkcji rolniczej – Mariusz Matyka, Jerzy Kozyra, Grzegorz Siebielec

Wprowadzenie	193
9.1. Zasoby ziemi i zdrowie gleb	195
9.2. Jakość wody	202
9.3. Jakość powietrza	205
9.4. Zmiana klimatu	206
Podsumowanie	210

Rozdział 10. Zmieniający się obraz polskiej wsi – sukcesy i wyzwania społeczne – Sławomir Kalinowski

Wprowadzenie	213
10.1. Zmniejszanie ubóstwa w okresie akcesji Polski do UE	214
10.2. Malejące ubóstwo ludności wiejskiej w krajach Unii Europejskiej	222
Podsumowanie	232

Rozdział 11. Wsie i rolnictwo Polski z perspektywy Unii Europejskiej – Jerzy Plewa

Wprowadzenie	235
11.1. Mity i stereotypy o polskiej wsi i rolnictwie w UE przed akcesją	236
11.2. Dialog społeczny przed przystąpieniem Polski do UE	236
11.3. Percepcja polskiego rolnictwa w państwach UE-15 przed akcesją	237
11.4. Ewolucja postrzegania polskiej wsi i rolnictwa po przystąpieniu do UE	238
11.5. Konkurencyjność	239
11.6. Modernizacja wsi	240
11.7. Zmiany wizerunku polskiej żywności i jej postrzegania przez konsumentów UE	241
11.8. Ewolucja znaczenia Polski jako uczestnika procesu reform WPR	242
11.9. Dominacja kwestii wyrównywania dopłat bezpośrednich w debacie publicznej i w polskim stanowisku	242
11.10. Marginalizacja Polski w debacie o kierunkach zmian WPR	243
11.11. Straty wizerunkowe w związku z embargiem na import zbóż z Ukrainy	245
11.12. Obawy o konkurencyjność polskiego rolnictwa	246
Podsumowanie	247

Rozdział 12. Znaczenie Jednolitego Rynku Europejskiego dla sektora rolno-żywnościowego i konsumentów – Karolina Pawlak	249
Wprowadzenie	249
12.1. Jednolity Rynek Europejski (JRE) – istota i zasady	250
12.2. Znaczenie i rozwój sektora rolno-żywnościowego Polski na Jednolitym Rynku Europejskim	252
12.3. Rola JRE w kreowaniu nowoczesności polskiego sektora rolno-spożywczego	256
12.4. Jednolity Rynek Europejski a zaopatrzenie przemysłu spożywczego i zaspokajanie potrzeb konsumentów żywności w Polsce	259
Podsumowanie	261
Chapter 13. Poland's rural areas 20 years after EU accession – synopsis of the Report – Andrzej Hałasiewicz	273
Introduction	273
13.1. Rural residents	276
13.2. Changes in attitudes and political choices	280
13.3. Polish agriculture under the Common Agricultural Policy – the challenges of the single market and the European Green Deal	285
13.4. Rural enterprise	289
13.5. Poland's rural areas and agriculture from the perspective of the European Union	291
Autorki i autorzy	295

Wstęp

Od 2000 r. systematycznie co dwa lata oddajemy kolejny *Raport o stanie wsi*, w pewien więc sposób towarzyszymy przemianom wsi od ostatniego etapu przed przystąpieniem do Unii Europejskiej i późniejszej obecności w niej przez dwadzieścia lat. Jest to pierwsze wydanie bez udziału zmarłego prof. Jerzego Wilkina, twórcy raportów. Autorzy *Raportu* na podstawie własnych i dostępnych badań oraz licznych źródeł i baz danych, wykorzystując swoją wiedzę ekspercką, przedstawiają obraz polskiej wsi i jej mieszkańców. W tej edycji redaktorzy naukowcy poprosili autorów o przedstawienie nie tylko ostatnich dwóch lat, lecz także stanu obecnego na tle zmian wynikających z naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Jest to więc *Raport* w pewnym sensie wyjątkowy, ze znacznie szerszym spojrzeniem na sprawy wsi i rolnictwa w dłuższym okresie. Rozdziały podejmują tematy poruszane systematycznie dotychczas, ale ujęcie niektórych z nich, ze względu na okolicznościowy charakter bieżącego wydania, zostało specjalnie poszerzone, a pewne zagadnienia zawarto w specjalnie w tym celu zredagowanych rozdziałach *Raportu*.

Wieś się bardzo zmieniła, wypiękniała i jest zamożniejsza, a mieszkańców obszarów wiejskich w skali kraju przybyło, ponieważ mieszkanie na wsi dla wielu osób jest dziś atrakcyjne. Wieś stała się mniej rolnicza i bardziej wielozawodowa. Patrząc z perspektywy subregionów czy poszczególnych gmin, ten obraz nieraz wygląda inaczej i możemy dostrzec też negatywne procesy i zjawiska, wśród nich wyludnianie się gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, najczęściej tych oddalonych od lokalnych centrów. Starzenie się mieszkańców wsi dotyka cały kraj, ale w miejscach wysokiej depopulacji jest bardzo wyraźne. Gminy podmiejskie ulokowane w pierścieniach dużych miast, zwłaszcza w pobliżu szlaków komunikacyjnych, poddane są silnej presji urbanizacyjnej i mimo atrakcyjnego położenia stają się często sypialniami miast, tworząc nowe napięcia i nowe wyzwania. Niemniej, niezależnie od nieraz obserwowanych negatywnych aspektów zmian, po dwudziestu latach członkostwa w Unii Europejskiej sytuacja mieszkańców wsi bardzo się poprawiła.

Członkostwo w UE ma na rolnictwo i wieś wpływ szczególny, ponieważ Wspólna Polityka Rolna (WPR) to jedna z najstarszych i całościowych polityk europejskich o dużym wpływie na rolnictwo w krajach członkowskich. Cząsy PRL z kontrolą państwa nad każdą sferą życia i gospodarki zamroziły niemalże strukturę agrarną ukształtowaną przez reformę rolną po drugiej wojnie

światowej, odcinając rolnictwo polskie od trendów europejskich i światowych. Otwarcie na świat w wyniku transformacji ustrojowej i członkostwo w UE stały się akceleratorem zmian w rolnictwie. Wiele się zmieniło na lepsze, jednak struktura agrarna ewoluuje powoli. W tym zakresie wybrane i zastosowane instrumenty WPR, zwłaszcza krajowe decyzje dotyczące rynku ziemi, utrwaliły tę strukturę lub utrudniają odzwierciedlenie jej stanu faktycznego. W rzeczywistości nastąpiły bowiem niemałe zmiany strukturalne, ale trudno je zidentyfikować, ponieważ mają charakter nieformalny i niestabilny, oparty na ustnych dzierżawach. Dziś, w powiązaniu z przyjętą w kraju definicją tzw. aktywnego rolnika, jest to jedna z barier rozwojowych rolnictwa.

Wieś i rolnictwo silnie wiążą się z przyrodą i ze środowiskiem, a ten związek nabiera nowego wymiaru w kontekście przyspieszenia zmian klimatycznych, do których rolnictwo też się przyczynia, ale jednocześnie może je łagodzić. Odpowiedzią na takie wyzwania miał być Europejski Zielony Ład, jednak z powodu zaniedbania wystarczającej konsultacji z rolnikami i przekonania ich, że stanowi on konieczną reakcję na zmiany klimatu – ale zarazem zapewnia nowe możliwości rozwojowe samego rolnictwa i wsi – a przede wszystkim z powodu niezapewnienia odpowiednich środków i działań w krajowym Planie Strategicznym dla WPR 2023–2027 rolnicy nie zaakceptowali idei EZŁ. Mamy nadzieję, że błędy komunikacyjne dotyczące EZŁ i wady instrumentarium WPR, w tym Planu Strategicznego dla WPR zostaną naprawione, a idee zawarte w Europejskim Zielonym Ładzie znajdą akceptację rolników i będą mogły być zgodnie odczytane nie tylko jako szansa rozwojowa rolników, lecz także jako szansa dla Polski i Europy. Warto nieustannie powtarzać, że Unia Europejska to również Polska i my, Polacy. Takie przekonanie się umacnia i nawet protesty rolników w Polsce i w kilku innych krajach UE nie kierują się przeciwko Unii Europejskiej jako takiej, ale przeciwko destabilizacji rynków rolnych wywołanej wojną w Ukrainie i niektórymi wymogami WPR.

Prof. Jerzy Wilkin, pomysłodawca i dotychczasowy redaktor naukowy raportów *Polska wieś* zmarł na początku 2023 r. Ani przez chwilę nie mieliśmy wątpliwości, że to dzieło należy kontynuować i rozwijać, bo taka była również Jego jasno wyrażona wola. Dziękujemy Fundacji na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa FDPA za decyzję kontynuowania publikacji *Raportu o stanie wsi* oraz za organizację i sfinansowanie wydania tego tomu. Oddajemy go Czytelnikom z przekonaniem, że znajdą oni w nim ciekawe informacje, zaś przedstawione analizy pozwolą pełniej zrozumieć procesy zachodzące na wsi i w rolnictwie. Zrozumienie tych dynamicznych przemian wsi wcale nie jest łatwe i często wpadamy w pułapki stereotypów. Chcemy siebie i Czytelników przed takimi pułapkami chronić.

Andrzej Hałasiewicz

Rozdział 1. Po dwudziestu latach w Unii Europejskiej – synteza Raportu

Wprowadzenie

Tak jak kilka poprzednich wydań Raportu, także to otwiera swego rodzaju synteza jego całości. W takim wprowadzeniu sytuację na wsi opisywał i wyjaśniał nieodżałowany prof. Jerzy Wilkin, teraz musimy sobie radzić już bez niego. Kontynuując Jego dzieło, zachowujemy i ten zwyczaj, ale za treść teraz odpowiada autor niniejszego rozdziału. Jest to duże wyzwanie i odpowiedzialność zarówno wobec pamięci o Profesorze Jerzym Wilkinie, jak i wobec czytelników. Synteza powinna spełnić co najmniej dwa cele, i to niełatwe do pogodzenia, dobrze i skrótowo przedstawić najważniejsze treści, ale także zachęcić do lektury całości. Drogi Czytelniku, sięgnij do poszczególnych rozdziałów, które dostarczają znacznie pełniejszego opisu zjawisk zachodzących na wsi i w rolnictwie oraz poruszają wiele interesujących wątków, których nie ma w tej wstępnej części Raportu.

Zainteresowanie wsią nie słabnie wraz z postępującą, nawet jeśli nie dość szybko, dezagraryzacją i spadkiem udziału rolnictwa w PKB i w rynku pracy, oznaczającymi, że na wsi coraz mniej osób jest związanych z gospodarstwami rolnymi, a rolnictwo ma relatywnie mniejszy wkład w gospodarkę krajową. Mimo to rolnictwo, rolnicy i szerzej wieś są przedmiotem szerokiego społecznego zainteresowania. Dodatkowych powodów wzrostu tego zainteresowania dostarcza bieżąca sytuacja, napięcia i kryzysy sprawiające, że różne informacje dotyczące wsi trafiają na pierwsze strony gazet i portali informacyjnych. Rosnące ceny żywności wywołują duże zaniepokojenie konsumentów. Wzrost cen środków produkcji i jednocześnie niskie ceny zbytu płodów rolnych, to nieustanne zmartwienie producentów. Ostatnie lata to wyraźnie widoczne i odczuwalne skutki zmian klimatycznych, wymagające działań dostosowawczych, to gwałtownie rosnące ceny energii wywołane agresją Rosji w Ukrainie, to zakłócenie na wielu rynkach spowodowane raptownym wzrostem, a następnie spadkiem cen produktów spożywczych na świecie.

W ostatnich latach, już po publikacji poprzedniego Raportu *Polska wieś 2022*, znacznie wzrosło też zainteresowanie przeszłością wsi, przede wszystkim za sprawą książek, które wzbudziły zaciekawienie czytelników i wywołały

dyskusję dotyczącą chłopskości w jej wielu wymiarach. Wspomnimy tylko o trzech pracach, ale w tym nurcie jest ich znacznie więcej. Dyskusję na nowo otworzyła *Ludowa historia Polski* Adama Leszczyńskiego piszącego o tym, co zostało w polskiej pamięci zakłamanie albo z niej wyparte. Takie doświadczenie dotyczy ponad 90% Polaków. Bardzo duże zainteresowanie czytelników wywołały *Chłopki. Opowieść o naszych babkach* Joanny Kuciel-Frydryszak. W tej książce autorka pokazuje obraz wsi na podstawie pamiętników, który odczarowuje romantyczną i idylliczną jej wizję i pozwala zobaczyć, jak trudne było życie kobiet i dzieci na wsi naszych babek i prababek. Kolejna książka to *Chamstwo* Kacpra Pobłockiego, pokazanie, czym dla chłopca pańszczyźnianego była Polska szlachecka. Pańszczyźniana przeszłość wymaga głębokiego przepracowania, odczarowania uroków życia chłopów, ale też swego rodzaju moralnego rozliczenia szlachty i magnatów za zniewolenie i bezgraniczny wyzysk chłopów. Wydaje się, że ta debata staje się możliwa dopiero teraz, kiedy do głosu dochodzi pokolenie niewstydzące się swojej chłopskiej przeszłości, potrafiące o niej pisać i mówić bez ograniczeń, jakie miała jeszcze nie tak dawno inteligencja o chłopskim rodowodzie¹. Narracja o naszej przeszłości została wypaczona przez nurt przeszłości szlacheckiej, który spychał w niebyt winy za pańszczyznę, a dziedzictwo chłopskie sprowadzał do rytuałów ludowości. Mamy nadzieję, że ta debata nie wygaśnie zbyt szybko i wypełni ważne luki w myśleniu o przeszłości wsi, przywracając, a właściwie nadając, właściwe porcje zbiorowej pamięci.

Od 2000 r. co dwa lata systematycznie publikujemy raporty o wsi, w których przyglądamy się stanowi i procesom, jakie zachodzą na wsi. Ani się spostrzeżliśmy i już obchodzimy dwudziestolecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Tę okrągłą rocznicę traktujemy jako kolejne zobowiązanie, aby w raporcie *Polska wieś 2024* spojrzeć na obszary wiejskie i rolnictwo z takiej właśnie perspektywy i zapytać, jak obecność w UE wpłynęła na procesy zachodzące na wsi. Prof. Jerzy Wilkin był gorącym zwolennikiem i propagatorem naszego członkostwa w UE i miałby wiele do opowiedzenia i napisania na ten temat. Bardzo by się ucieszył, że dzięki wynikom wyborów 15 października 2023 r. zagrożenie polexitem zostało zażegnane.

Zmiany na wsi są widoczne gołym okiem. Jadąc przez Polskę, widzimy miasta i miasteczka, których poprawa zasobności i estetyki jest bardzo wyraźna. Podobnie na wsiach: nowe dobre drogi, nowe domy i zadbane obejścia tych nieco starszych. Po dwudziestu latach członkostwa w Unii Europejskiej

¹ Zmarły 2 lutego 2024 r. pisarz Marian Pilot bardzo trafnie ujął ów wstyd pokolenia: „Nijak nie byłem w stanie ukryć pochodzenia, wstydzilem się matecznika, choć wtedy takiej wiejskiej młodzieży, która weszła nagle do miasta, były dziesiątki tysięcy. Gromadnie się wstydziliśmy, by później wstydzic się tego wstydu” (<https://wyborcza.pl/7,75410,30662456,nie-zyje-marian-pilot-odszedl-wybitny-pisarz-straznik-slow.html>, dostęp 3.02.2024).

polska wieś jest bogatsza i piękniejsza. To ta pozytywna strona zmian. Jeśli jedziemy przez wsie wieczorem, możemy zauważyć, w jak wielu domach nie pali się światło, a w małych miastach widzimy ulice niemal wymarłe przez cały dzień. Są to objawy wyludniania się wsi, w niektórych regionach bardzo zaawansowanego. Instrumenty WPR i polityki regionalnej nie potrafiły tej tendencji zatrzymać. Spróbujmy sobie jednak wyobrazić, jaka mogłaby być skala i zakres depopulacji, gdyby tych instrumentów i pieniędzy zabrakło. Kolejny silny trend zmiany to przenoszenie się mieszkańców miast na wieś. Efektem jest szybki przyrost mieszkańców wsi okalających duże miasta. W wielu takich miejscach presja urbanizacyjna jest bardzo duża, wypierana jest produkcja rolna, korkują się drogi dojazdowe w godzinach szczytu. Negatywne skutki tego procesu wzmacnia brak ładu przestrzennego i niewystarczająca dbałość o tworzenie przy tych nowych osiedlach przestrzeni do życia wspólnoty mieszkańców. W raportach zwracaliśmy uwagę na gubienie tożsamości kulturowej i przestrzennej krajobrazu i zacieranie lokalnej jego specyfiki. Niska świadomość wartości krajobrazu i brak dobrego wykorzystania planowania przestrzennego skutkują utratą wartości krajobrazowych. Potrzebne są zdecydowane i systemowe działania budzące taką świadomość i prowadzące do odpowiedzialnego gospodarowania przestrzenią.

Dużym wyzwaniem jest uchwycenie procesów ekonomicznych i społecznych zachodzących na wsi i w rolnictwie, ponieważ wiele zjawisk wymyka się pomiarom statystycznym. Dotyczy to na przykład struktury gospodarstw rolnych czy faktycznego zatrudnienia w rolnictwie. Są to wyzwania nie tylko dla statystyki, ale przede wszystkim dla polityki rolnej i polityki społecznej. Trudno jednak takie polityki odpowiednio kształtować przy braku wiarygodnych informacji. Wypracowanie dobrego rozwiązania, dobrego modelu rynku gruntów rolnych jest palącą sprawą nie tylko ze względów formalnoprawnych. Obecny stan powszechności nieformalnych dzierżaw jest barierą systemową rozwoju rolnictwa w Polsce. Niestabilność dzierżawy, ryzyko, że ziemia uprawiana przez aktywnego rolnika w danym roku w roku następnym może być przez właściciela przekazana innemu rolnikowi, uniemożliwia, a przynajmniej utrudnia podejmowanie długofalowych decyzji inwestycyjnych. Bez inwestycji nie będzie rozwoju produkcji rolnej. W polityce zatrudnienia nadal trzeba wypracowywać sposoby wspierania właścicieli drobnych gospodarstw rolnych w uzyskiwaniu nowych kompetencji i formalizacji ich zatrudniania. Nieformalny rynek pracy w szarej strefie to nie tylko mniejsze wpływy do budżetu, ale przede wszystkim brak bezpieczeństwa socjalnego osób tak pracujących. Jest to kolejna bariera rozwojowa wynikająca z niepełnego wykorzystania zasobów pracy mieszkańców wsi.

Pilnie potrzeba narzędzi do zbierania statystycznych informacji o rolnictwie pokazujących prawdziwy obraz. Ich brak, jak już wspomniano, utrudnia

kształtowanie właściwej polityki rolnej i poprawne wdrażanie polityk istniejących. Przy statystycznych zniekształceniach obrazu wsi i rolnictwa musimy dobrze wykorzystać narzędzia analizy jakościowej. I znakomicie robią to autorzy poszczególnych rozdziałów. Mimo niekiedy subiektywnych opinii czy wyborów poszczególnych wątków przedstawiamy Czytelnikom panoramiczny obraz wsi i jej przemian w ostatnim dwudziestoleciu. Staranny dobór autorów, wybitnych ekspertów w swoich dziedzinach i o różnorodnych zainteresowaniach, sprawia, że suma owych subiektywizmów się obiektywizuje.

1.1. Mieszkańcy wsi

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na wsi przyspieszyły zmiany demograficzne. Dobrze się złożyło, że w roku zakończenia negocjacji akcesyjnych (grudzień 2002) przeprowadzono Narodowy Spis Powszechny, który uchwycił obraz społeczny tuż przed akcesją. Niecałe 20 lat później, w 2021 r., również przeprowadzono NSP. Spisy powszechne pozwoliły Monice Stanny i Łukaszowi Komorowskiemu uchwycić przeobrażenia demograficzne wsi w tym dwudziestoleciu w bardzo ciekawy sposób. Autorzy skupili uwagę przede wszystkim na starzeniu się i zmianach aktywności zawodowej mieszkańców wsi. NSP są najpełniejszym źródłem informacji o ludności kraju z uwzględnieniem wielu cech i również w ujęciu przestrzennym na poziomie lokalnym. Dzięki zaś współpracy statystyków i międzynarodowym uzgodnieniom zakresów tematycznych, definicji i klasyfikacji bardzo ułatwione są porównania z innymi krajami UE.

Umożliwieniem swobodnego przemieszczania się osób² Unia Europejska ułatwiła i przyspieszyła różne formy migracji; przede wszystkim z tego powodu wzrosło znaczenie kategorii „ludności zamieszkującej/rezydującej”³, która pozwala na ustalanie liczby mieszkańców wsi i ich migracje. Tak zdefiniowana kategoria ludności rezydującej do pewnego stopnia pozwala wychwycić osoby przebywające przez wiele lat za granicami kraju. NSP pokazują, że w latach 2002–2021 liczba wiejskiej ludności rezydującej zwiększyła się o ponad 366 tys. osób, co jest wzrostem o ponad 2,5%. Była to kontynuacja rozpoczętego na przełomie XX i XXI wieku trendu w zakresie zmiany bilansu przepływów ludności między miastem i wsią.

Sposób liczenia ludności i wybór „faktycznej”⁴ czy „rezydującej” liczby mieszkańców ma znaczenie oraz ma wymierne różnorodne konsekwencje. Wiele zameldowanych osób od wielu lat przebywa za granicą, statystyka zaś

² Szczególnie w strefie Schengen, do której Polska przystąpiła w grudniu 2007 r.

³ Oznacza ona ogół osób mieszkających/przebywających na danym terenie przez okres co najmniej 12 miesięcy

⁴ W praktyce oznacza to liczbę osób zameldowanych.

uwzględnia ich jako mieszkańców. To kolejny przykład nieradzenia sobie statystyki ze skomplikowaną rzeczywistością. Wiąże się to z zawyżonym zatrudnieniem w rolnictwie, ponieważ wielu takich „rolników” wyjechało i pracuje w innych krajach. Ziemię wydzierżawiają nieformalnie aktywnym rolnikom, płacą składki KRUS i formalnie liczeni są jako zatrudnieni w rolnictwie.

Powinniśmy poważnie potraktować rekomendację ONZ i starannie liczyć ludność rezydującą. Według spisu powszechnego 2021 r. ludności rezydującej było na wsi o blisko 446 tys. mniej niż faktycznej. Takie przeszacowanie liczby ludności to także zniekształcenia podziału mandatów w wyborach parlamentarnych, to źle dzielone subwencje itd.

Pisząc i mówiąc o przemianach demograficznych, musimy brać pod uwagę regionalne i subregionalne różnice. Ogólny obraz jest bardzo mylący i aby dobrze zrozumieć sytuację demograficzną polskiej wsi, musimy zejść na poziom gminy. W 1/3 gmin przybywa mieszkańców, a w 2/3 gmin ubywa. W tej pierwszej grupie jest to przede wszystkim efekt napływu nowych mieszkańców, a w drugiej – efekt odpływu mieszkańców. Prawdopodobnie w gminach depopulacyjnych liczba mieszkańców jest przeszacowana i w rzeczywistości mieszka tam mniej osób, niż to wynika z danych statycznych.

Kolejnym dużym wyzwaniem jest zmiana struktury wiekowej, starzenie się i wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców wsi od 15,5% w 2004 r. do 19,8% w 2022 r., z jednej strony, a z drugiej strony piramidy wiekowej, spadek o 2,5 p.p. liczby osób w wieku przedprodukcyjnym w wieku 0–17 lat. Te procesy także mają swoją specyfikę regionalną.

Na tym tle autorzy rozdziału trzeciego pokazują, jak zmienia się aktywność zawodowa mieszkańców wsi. W czasie członkostwa Polski w UE wskaźnik aktywności zawodowej zwiększył się tylko o 3 p.p., osiągnął 59,4% i nadal jest znacznie niższy niż wskaźnik aktywności zawodowej ludności miejskiej. Wskaźnik ten wzrósł również we wschodniej Polsce, ale w stosunku do średniej na wsi wzrosty są stosunkowo niewielkie, ponieważ nastąpił jednocześnie wzrost biernych zawodowo (emerytów) i emigrowało wiele osób w wieku produkcyjnym. Enklawy niskiego wskaźnika zatrudnienia są w różnych miejscach kraju, na pograniczu województw mazowieckiego i świętokrzyskiego, na Pomorzu Środkowym czy na Warmii i Mazurach.

Bardzo ciekawie opisane są zmiany zachodzące w proporcjach ludności bezrolnej i rolniczej oraz poziomu ich aktywności zawodowej. To kolejny obszar, gdzie dane statystyczne nie wystarczają do wyjaśniania złożonej rzeczywistości. Zmiany aktywności zawodowej przekładają się na zmiany źródeł i poziomu dochodów mieszkańców wsi.

Ostatnie dekady to najlepszy okres w historii polskiej wsi. Nigdy jeszcze tak wielu nie żyło na względnie dobrym poziomie. Oczywiście i obecnie są

osoby czy rodziny cierpiące niedostatek, ale jest ich relatywnie mniej. Nieco więcej o ubóstwie piszemy w jednym z rozdziałów Raportu. Na poprawę sytuacji ludności wiejskiej, w tym rolników, bardzo istotny wpływ miała akcesja do Unii Europejskiej. Mocno to podkreślmy: na czynniki określające jakość życia mieszkańców wsi bardzo istotny wpływ miała przynależność do UE. W dużej mierze to dzięki temu członkostwu zwiększyły się dochody rolników i zmniejszył się dysparytet dochodów i warunków życia ludności wiejskiej i miejskiej. Jak piszą Józef Zegar i Barbara Chmielewska, wieś staje się pożądanym miejscem do życia. Stało się tak po objęciu rolnictwa i wsi instrumentami WPR UE, a także dzięki dostępowi do jednolitego rynku, zwiększeniu popytu na produkty rolne i poszerzeniu rynków pracy. Na poprawę warunków życia na wsi i w małych miastach korzystnie wpłynęły środki na inwestycje z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz środki na aktywizację zawodową i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Od 2004 r. nominalne dochody mieszkańców wsi *per capita* wzrosły 3,5-krotnie i, co warto podkreślić, poprawiła się struktura źródeł oraz nastąpił wzrost udziału dochodów z pracy z 37% w 2004 r. do 51% w 2022 r. Udział świadczeń społecznych zmniejszył się z 39% do 29%. Jest to skutek spadku liczby emerytów-rolników objętych indywidualnych systemem ubezpieczeń społecznych z 1709 tys. w 2004 r. do 1037 tys. w 2021 r. W 2020 r. ludność wiejska niezwiązana z gospodarstwem rolnym stanowiła 72% ogółu ludności wiejskiej, w 2002 r. było to 55%. Odsetek gospodarstw domowych rolników zmniejszył się z 13,4% w 2002 r. do 8,5% w 2021 r. W analizowanym okresie udział gospodarstw domowych dwuzawodowych wzrósł z 27% w 2002 r. do 36% w 2021 r.⁵

Znacząco poprawiły się dochody rolników. W latach 2004–2022 dochody rolnictwa w cenach stałych z 2010 r. wzrosły z 23,6 mld zł do 36 mld zł. W gospodarstwach objętych FADN dochód nominalny z gospodarstwa na osobę pełnozatrudnioną wzrósł o 259% – z 13 tys. zł do 46 tys. zł, co oznacza wzrost realny o 81%.

Poprawę poziomu i jakości życia mieszkańców wsi ilustruje zmiana poziomu i struktury wydatków gospodarstw domowych. W latach 2004–2022 miesięczne wydatki na osobę wzrosły o 136%, a udział wydatków w dochodach spadł z 96% do 64%. Oznacza to wzrost oszczędności i inwestycje gospodarstw domowych poprawiające warunki życia jego członków. Korzystne zmiany zachodziły też w strukturze wydatków. Chociaż dysparytet nie zniknął, to znacząco się zmniejszył i znacząco poprawiła się relacja między

⁵ Ten wskaźnik zapewne również jest dotknięty wadą statystyczną wynikającą z nieujawniania dzierżaw. Jest bardzo prawdopodobne, że większość gospodarstw dwuzawodowych to w rzeczywistości gospodarstwa pracownicze.

miastem a wsią wydatków ogółem i wydatków na podstawowe potrzeby. Wiele zmian wskaźników pokazuje mocne upodabnianie się stylu i poziomu życia miasta i wsi.

Zacytujmy jeszcze raz autorów rozdziału o dochodach: „Akcesja do Unii Europejskiej znacząco wpłynęła na zwiększenie dochodów rolniczych. ... w okresie 20 lat członkostwa Polski w UE poziom życia poprawił się bardziej na wsi niż w mieście”.

Powyższe ustalenia potwierdza również wskaźnik ubóstwa relatywnego, który zmniejszył się z 18,1% w 2005 do 11,8% w 2022 r., ale nadal wieś jest bardziej dotknięta ubóstwem i więcej osób jest zagrożonych deprivacją potrzeb niż w mieście. Spadek ubóstwa w ostatnim dwudziestolecu to niewątpliwie znacząca poprawa, ale bardzo niepokojący jest następujący od trzech lat wzrost wskaźników ubóstwa. Wzrosło również subiektywne odczuwanie niedostatku. Mimo poprawy sytuacji, mieszkańcy wsi wciąż są bardziej zagrożeni ubóstwem niż mieszkańcy miast – z wielu przyczyn, które w rozdziale o sukcesach i wyzwaniach społecznych omawia Sławomir Kalinowski. Ubóstwu towarzyszy wykluczenie społeczne w wielu wymiarach, poczynając od wykluczenia komunikacyjnego, które pociąga za sobą cały szereg kolejnych wykluczeń z dostępu do dóbr i usług. Mimo deklaratywnego prospołecznego nastawienia PiS, mimo 500 plus, w ostatnich trzech latach ubóstwo na wsi wzrastało. Pandemia COVID-19, napaść Rosji na Ukrainę i rosnące ceny energii miały w tym swój udział. Wzrastało subiektywne poczucie ubóstwa, ale pogorszenie sytuacji potwierdza też współczynnik Giniego, który w 2022 r. na wsi wynosił 0,318, a w mieście 0,304. Oznacza to rosnące rozwarstwienie wsi. Na wsi mieszka wiele bardzo zamożnych osób, rosną różnice i w efekcie ten wskaźnik jest wyższy niż w mieście. Na to nakłada się utrudniony dostęp do usług publicznych, który mimo wsparcia wielu inwestycji środkami z Unii Europejskiej nadal jest niezadowolający. W ostatnich latach szybko poszerza się zakres usług, zarówno komercyjnych, jak i publicznych, świadczonych zdalnie, ale w tym wymiarze, poprawiając dostępność dla wielu, marginalizuje i wyklucza tych, którzy nie mają dobrego dostępu do internetu ze względu na brak zasięgu, odpowiedniego sprzętu lub kompetencji cyfrowych pozwalających z takich usług korzystać.

Analizując ubóstwo na wsi, trzeba też uwzględnić jego zróżnicowanie przestrzenne, zarówno w skali kraju, jak i w skali regionów. W tym pierwszym wymiarze jest to ściana wschodnia z rozdrobnioną strukturą agrarną, gdzie nie wszyscy związani z niewielkimi gospodarstwami rolnymi znaleźli swoje miejsce. Na północy i zachodzie kraju nadal wyzwaniem jest włączanie do rynku pracy i poprawa perspektyw życiowych ludności popegeerowskiej. Najtrudniejsza sytuacja pod względem ubóstwa i wykluczenia społecznego występuje w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim.

W tym drugim wymiarze ubóstwo w regionach wiąże się z peryferyjnością miejsca zamieszkania.

Mamy wiele do zrobienia i poprawienia, zwłaszcza że Polska należy do krajów o najwyższym zróżnicowaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego na niekorzyść wsi wobec miasta (różnica ta w Polsce to 11,6 p.p.), chociaż średnie ubóstwo dla Polski jest takie samo jak dla obszarów wiejskich w całej UE.

Jak pisze S. Kalinowski: „...sytuacja społeczno-ekonomiczna mieszkańców wsi, chociaż wraz z przystąpieniem do UE uległa znaczącej poprawie, nadal pozostaje gorsza niż mieszkańców miast, a przedstawione wskaźniki są dalekie od oczekiwań Agendy 2030. Konieczne są zatem strukturalne działania na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym, mające na celu zniwelowanie dysproporcji między obszarami wiejskimi a miejskimi. Te działania powinny sprzyjać większej aktywizacji ludności wiejskiej, tworzeniu warunków dla ich inteligentnego rozwoju z poszanowaniem ich unikalnych aspektów kulturowych, krajobrazowych i środowiskowych. Istotne jest, aby były one zindywidualizowane i skierowane do konkretnych obszarów oraz by uwzględniały ich różnice funkcjonalne, sytuację społeczno-ekonomiczną, możliwości i zasoby. Tylko wtedy zaistnieje realna szansa na poprawę warunków życia ludności wiejskiej”.

1.2. Ewolucja postaw i wybory polityczne

Zmiany na wsi to nie tylko te zewnętrzne, o których piszemy we wstępie, lecz także ewolucja postaw. Odmienność wsi była jeszcze stosunkowo niedawno czymś oczywistym i wynikała ze specyfiki miejsca zamieszkania, rodzaju pracy i sposobu jej wykonywania. Była to też konsekwencja zanurzenia we wspólnocie lokalnej, która w dużej mierze owe postawy kształtowała i wykuwała opinie swoich członków na różne tematy. Zdaniem Barbary Fedyszak-Radziejowskiej od lat 80. minionego wieku również dzięki członkostwu w Unii Europejskiej zmniejszała się odmienność mieszkańców wsi i następowało zbliżanie postaw i stylu życia oraz sytuacji materialnej do mieszkańców miast. Konsekwencje przynależności do UE, wykorzystywanie programów, w tym instrumentów wspólnej polityki rolnej, i wywołana przez nie aktywność mieszkańców wsi sprawiły, że jak pisze Fedyszak-Radziejowska, „polska wieś «przez Brukselę do Polski wracała»”. Zmieniają się postawy mieszkańców, ale też bardzo zmieniło się postrzeganie wsi, czego dobrą ilustracją jest uznanie przeprowadzki na wieś za awans społeczny. Zaś zawód rolnika znacząco awansował na skali prestiżu zawodów.

W okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE wielu rolników było świadomych potrzeby zmian, niemniej dla wielu z nich wspólna polityka

rolna wydawała się bardziej zagrożeniem niż szansą na korzystne zmiany. Był to prawdopodobnie lęk przed nieznanym, ponieważ jeszcze w 2002 r. około 25% rolników słyszało o WPR, a kolejne 42% coś słyszało, ale słabo się orientując, co to jest. Obawy mieszkańców wsi dotyczące skutków przystąpienia do UE znalazły odzwierciedlenie w wynikach referendum akcesyjnego 2003 r. W tym referendum nie tylko mieszkańcy miast, ale też mieszkańcy wsi opowiedzieli się za przystąpieniem do UE, frekwencja na wsi była niższa o 12 p.p., a głosów za przystąpieniem było o 17 p.p. mniej niż w mieście⁶. Stopień poparcia dla akcesji był też zróżnicowany regionalnie. Wraz z członkostwem, osławianiem się z instrumentami polityk unijnych, te początkowe obawy zniknęły i poparcie dla przynależności Polski do UE na wsi szczególnie rosło. Jan Bartkowski w rozdziale poświęconym zachowaniom politycznym mieszkańców wsi⁷, podaje ciekawy przykład gminy Godziszów (województwo lubelskie), gdzie w referendum przedakcesyjnym 88% mieszkańców było przeciwnych wstąpieniu Polski do UE. Władze i mieszkańcy szybko dostrzegli nowe możliwości stworzone przez członkostwo, potrafili je dobrze wykorzystać i już w 2010 r. Godziszów szczylił się wyróżnieniem w rankingu wykorzystania pomocy unijnej, dzięki której infrastruktura gminy zmieniła się w sposób imponujący.

Zmiany opinii mieszkańców wsi i rolników o integracji Polski z Unią Europejską bardzo dobrze ilustruje tabela 1.1, a zamieszczamy ją także tutaj, ponieważ pokazuje ich ewolucję. Warto pamiętać o wielu czynnikach, które na te opinie wpływały. Z jednej strony, były to namacalne i widoczne korzyści z członkostwa, ale z drugiej strony, antyunijność rządzącej w latach 2015–2023 koalicji. Wyniki badań CBOS pokazują, że skuteczność przekazu PiS i wspierającego je Kościoła była ograniczona, przynajmniej w kwestii przynależności do Unii Europejskiej. Skutki akcesji są wyraźnie widoczne już wtedy, kiedy spojrzymy na dane z 2019 r. i porównamy je z rokiem 2023. Patrząc na wskaźniki z 2023 r., powinniśmy również wziąć pod uwagę zmianę sytuacji po agresji Rosji w Ukrainie i wywołany nią gwałtowny wzrost cen środków produkcji, zwłaszcza energii.

W ciągu dwudziestu lat członkostwa w UE systematycznie wzrastało poczucie wpływu mieszkańców wsi i rolników na sprawy publiczne, zarówno na poziomie kraju, jak i na poziomie gminy. Szczególnie w grupie rolników wzrosło i umocniło się poczucie podmiotowości. Mieszkańcy wsi są gotowi angażować się na rzecz swojego środowiska i ta gotowość wzrastała aż do pandemii, stabilizując się na stosunkowo wysokim poziomie.

⁶ Więcej na ten temat również w rozdziale: *Polityka i wieś w XX-lecie akcesji do UE*.

⁷ Po lekturze rozdziału B. Fedyszak-Radziejowskiej warto przeczytać rozdział J. Bartkowskiego w niniejszym Raporcie.

Tabela 1.1. Opinie o integracji Polski z UE (w %)

Grupy społeczno-zawodowe	Czy osobiście popiera Pan/i członkostwo Polski w Unii Europejskiej?							
	Popieram				Jestem przeciw			
	2003	2016	2019	2023	2003	2016	2019	2023
Ogółem	63,0	81,0	91,0	85,0	30,0	10,0	5,0	10,0
Mieszkańcy największych miast	77,0	90,0	96,0	90,0	19,0	6,0	4,0	8,0
Mieszkańcy wsi	51,0	78,0	90,0	81,0	39,0	11,0	4,0	13,0
Rolnicy	38,0	89,0	88,0	75,0	57,0	7,0	5,0	14,0

Źródło: CBOS Komunikat BS/182/2003, 31/2016, 59/2019, 55/2023.

Zacytujmy B. Fedyszak-Radziejowską: postawy i opinie w „wyrazisty sposób pokazując konsekwencje obecności Polski w Unii Europejskiej, pozwalają na sformułowanie opinii o korzystnym wpływie tej obecności zarówno na poczucie własnej wartości rolników, jak i mieszkańców wsi. ... Obie społeczności, zarówno rolnicy, jak i mieszkańcy wsi, mają prawo postrzegać obecność Polski w UE jako ważny, pozytywny czynnik rozwoju, który «po mistrzowsku» wykorzystały”.

Prof. Jerzy Wilkin często powtarzał, że kto wygrywa wybory na wsi, ten wygrywa w całym kraju. Nic więc dziwnego, że w Raportach poświęcamy sporo uwagi preferencjom politycznym i decyzjom wyborczym mieszkańców wsi, m.in. rolników. W tej edycji poświęcamy tej tematyce dużo miejsca ze względu na wagę wyborów parlamentarnych 15 października 2023 r., a także ze względu na spojrzenie, jak owe preferencje i decyzje zmieniały się od okresu przedakcesyjnego do października 2023. W rozdziale *Polityka i wieś w XX-lecie akcesji do UE* autor przeanalizował siedemnaście elekcji, skupiając się na decyzjach wyborcy wiejskiego. Jerzy Bartkowski potwierdza, że „Polacy, niezależnie od miejsca zamieszkania, są gorącymi zwolennikami przynależności do Unii Europejskiej. Wojna na Ukrainie dostarczyła dodatkowo silnych i przekonujących za tym argumentów. Postawy eurosceptyczne stanowią w Polsce polityczny margines”.

Wśród najważniejszych dla Polski wydarzeń w XX i w XXI wieku przystąpienie do UE znalazło się na czwartym miejscu⁸. Na takim tle wszystkie wybory w Polsce mają wymiar europejski, które trzeba uwzględnić, jeśli chce się lepiej zrozumieć zachowania i decyzje wyborców. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, poparcie ogółu obywateli dla członkostwa w UE jest stałe i z biegiem czasu wzrastało⁹. Polacy doceniają korzyści i dostrzegają plusy

⁸ CBOS, październik 2014.

⁹ Nieco spadło w ostatnich latach rządu PiS, po intensywnej antyunijnej propagandzie.

uczestniczenia w Unii Europejskiej. W większości popierają wzrost integracji. Mieszkańcy wsi i rolnicy nie wyróżniają się znacząco na tle ogółu. W takim kontekście może trochę dziwić niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a mieszkańcy wsi tymi wyborami są wyraźnie mniej zainteresowani niż wyborcy miejscy. W tych wyborach frekwencja jest najniższa ze wszystkich wyborów przeprowadzanych w Polsce, ale podobnie wygląda to w innych państwach członkowskich. Frekwencja bardzo znacząco wzrosła w wyborach europejskich w 2019 r. i był to skutek bardzo dużej mobilizacji wyborców rządzącej wówczas koalicji, z jednej strony, oraz ówczesnej opozycji, z drugiej. Jest to kolejny przykład potwierdzający tezę J. Bartkowskiego o spleceniu wyborów krajowych z europejskimi. Ta wysoka frekwencja nie wynikała z nagłego wzrostu zainteresowania polityką UE jako całości, ale była odbiciem zmagania politycznych i zabiegami ugrupowań politycznych wewnątrz kraju. W omawianym rozdziale czytelnik znajdzie ciekawą analizę rozkładu głosów w kolejnych wyborach do PE na poszczególne partie czy bloki wyborcze. Jest to skróty obraz przemian politycznych w Polsce w ciągu tych ponaddwudziestu lat, dobrze pokazujący, jak zmieniały się preferencje mieszkańców wsi.

Wybory samorządowe rządzą się innymi regułami i są dla wyborcy wiejskiego o wiele ważniejsze od europejskich. W głosowaniach na samorząd, szczególnie gminny, wyborca głosuje raczej na osobę niż na partię czy ugrupowanie i co bardzo ważne, ma poczucie sprawczości. Wyborca albo już ma wyrobione zdanie, albo kieruje się opinią otoczenia. Raczej jest za stabilnością i wybiera, co jest mu znane. Efektem takich decyzji były tak częste ponowne wybory wójtów i burmistrzów. Mieszkańcy wsi są na ogół zadowoleni ze swoich decyzji wyborczych, ponieważ, jak wynika z badań CBOS, pozytywnie oceniają władze lokalne.

Analiza wyborów prezydenckich 2000–2020 pokazuje, że o ich wynikach kilkakrotnie rozstrzygał wyborca wiejski, a od wyborów w 2005 r. wyraźnie zaznacza się odrębność elektoratu wiejskiego, rośnie i utrwala się przewaga PiS. Dużą niespodzianką dla większości były wyniki wyborów prezydenckich w 2015 r. i porażka prezydenta Bronisława Komorowskiego. Kandydat PiS uzyskał niespodziewanie wysokie poparcie i przepływ głosów protestu oddanych w pierwszej turze na Pawła Kukiza oraz słabość kandydatki SLD zdecydowały o wygranej kandydata PiS w drugiej turze.

W wyborach prezydenckich 2020 r. urzędujący prezydent miał wysokie poparcie w pierwszej turze, a w drugiej wzrosło ono na tyle, że głosy mieszkańców miast nie wystarczyły do wyboru Rafała Trzaskowskiego. O tym, że w ogóle doszło do drugiej tury wyborów prezydenckich, zdecydował elektorat wiejski, ale już o wygranej w drugiej turze rozstrzygnął elektorat wiejski przy dużej mobilizacji frekwencyjnej aparatu PiS i wykorzystaniu wsparcia instytucji i funduszy państwowych.

J. Bartkowski przeanalizował przebieg i wyniki siedmiu wyborów do Sejmu w latach 2001–2019 i osobno wybory w 2023 r. Wyodrębnienie tych ostatnich i poświęcenie im szczególnej uwagi wynika z ich dużego znaczenia dla zachowania i odbudowy demokracji w Polsce. Zachęcam do sięgnięcia do tej bardzo wnikliwej analizy. Autor ciekawie stawia pytanie, dlaczego PiS tych ostatnich wyborów nie wygrał. Znowu zdecydował wyborca wiejski, ponieważ poparcie dla PiS w wyborach sejmowych w 2019 r. wynosiło 60%, a w 2023 r. już tylko 39%. „PiS stracił poparcie we wszystkich grupach. Główna zmiana to lata 2020–2023, a więc okres pandemii i wojny ukraińskiej. Jest to najgorsza z możliwych utrat – bo jednocześnie i znacząca, i w grupach licznych. Występuje wśród najbardziej popierających PiS jak mieszkańcy wsi, wśród mniej wykształconych i wśród typowych, niedzielnych katolików. Pojawia się pewien charakterystyczny element. Jeśli spojrzeć na te wyniki od strony wzajemnych relacji poparcia i odrzucenia, to zwróci uwagę, że punkt przełamania – warstwa, która przestaje głosować w większości na PiS, w kolejnych wyborach się charakterystycznie przesuwają: wędruje w górę wieku, do mniejszych miasteczek, dokonuje się w grupach o mniejszym wykształceniu czy dopiero w grupie bardziej religijnej. Oznacza to, że masowe poparcie dla PiS słabnie, a niechęć do niego rozszerza się. Częściej obejmuje mniej wykształconych, starszych, zaczyna docierać do osób religijnych. Nie ogranicza się do największych miast, ale i przenika do mniejszych miast i na wieś”.

1.3. Rolnictwo w ramach WPR – wyzwania Jednolitego Rynku Europejskiego i Europejskiego Zielonego Ładu

Wielu z nas pamięta przedakcesyjne obawy dotyczące rolnictwa w Polsce. Występowały one po naszej stronie, ale też po stronie Komisji Europejskiej i ówczesnych państw członkowskich. Ilustrował je obraz furmanki z jednym koniem, mającym symbolizować zacofanie do nadrobienia. Dobrze przygotowane i przeprowadzone negocjacje, które doprowadziły do objęcia Polski mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), entuzjazm i zaangażowanie rolników oraz wsparcie instytucjonalne sprawiły, że potrafiliśmy dobrze wykorzystać jej instrumenty do rozwoju produkcji rolnej. Zaś wejście w obszar Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE) okazało się impulsem do rozwoju eksportu i wzrostu produkcji. Wiele wskaźników pokazuje, jak głębokie są przeobrażenia naszego rolnictwa. Udział rolnictwa w PKB, który w 2004 r. oscylował wokół 4,5%, w 2021 r. spadł do poziomu 2,2%. Ten obniżony udział to efekt dynamicznego rozwoju całej gospodarki, w której rola rolnictwa nieco się zmniejsza mimo jego dynamicznego rozwoju. Inwestycje w rolnictwie w okresie członkostwa niemal się podwoiły dzięki transferom w ramach WPR.

Aż 45% inwestycji w rolnictwie zrealizowano dzięki środkom z funduszy Unii Europejskiej.

Jak piszą Agnieszka Baer-Nawrocka i Walenty Poczta, nadal mamy bardzo wysoki wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie wynoszący w 2021 r. 9,8%, ale spadek jest znaczący w porównaniu do 2004 r., kiedy to rolnictwem trudniło się 15,6% ogółu pracujących. W większości krajów Unii wskaźnik ten zawiera się w przedziale 1–3%. Częściowo tę różnicę między Polską a innymi krajami tłumaczą wspomniane trudności statystyczne, ale chyba nie ma wątpliwości, że ciągle w rolnictwie mamy nadmiar pracujących. Negatywne skutki to niska wydajność pracy w rolnictwie i utracone potencjalne korzyści lepszego wykorzystania tych nadmiernych zasobów pracy w innych działach gospodarki. Jak już wspominaliśmy, warto skuteczniej poszukiwać sposobów aktywizacji zawodowej osób nie w pełni wykorzystywanych w rolnictwie.

Co prawda w latach 2002–2020 ubyłoby nam 640 tys. gospodarstw, ale średnia wielkość gospodarstwa w 2020 r. to tylko 11,3 ha. W Niemczech czy we Francji ta średnia jest sześciokrotnie większa. Podkreślmy to jeszcze raz, wskaźniki te są częściowo wypaczone przez brak uwzględnienia w danych statystycznych nieformalnych dzierżaw, co oznacza, że faktyczna średnia wielkość gospodarstwa towarowego jest znacznie większa, ale nie wiemy jaka i możemy tylko domniemywać. Mimo nie najlepszej struktury agrarnej od początku członkostwa w UE mamy stabilny i systematyczny wzrost produkcji rolnej. Produkcja towarowa rolnictwa od 2004 r. zwiększała się średniorocznie o 2,34%. Sprawilo to, że w 2022 r. była o 35% wyższa niż na początku analizowanego okresu.

Rolnictwo osiągnęło duży sukces eksportowy. Udział produktów rolno-spożywczych w całości eksportu z Polski w 2022 r. wyniósł ok. 14% (przypomnijmy – udział w PKB to 2,2%) i systematycznie poprawia się struktura eksportu na korzyść produktów przetworzonych z wyższą wartością dodaną.

Rolnictwo jest beneficjentem WPR i dobrze wykorzystało swoje szanse, ale proste rezerwy już się wyczerpały, obniżyły się przewagi konkurencyjne w wymiarze cenowym i trzeba poszukiwać nowych sposobów na utrzymanie konkurencyjności. Rezerwy nadal są, wystarczy je umiejętnie uruchomić. Udział naszego rolnictwa w produkcji rolniczej w UE-27 w 2020 r. wyniósł 6,6% przy nakładach pracy 17,6% i zasobach ziemi 9,5%, co obrazuje skalę rezerw. Te rezerwy to przede wszystkim zasoby pracy i ich niska wydajność, oraz wciąż niższa produktywność ziemi o około 30% od średniej unijnej.

Polska korzystała wcześniej z funduszy przedakcesyjnych, mianowicie z Phare i z SAPARD¹⁰, w ramach których zarówno administracja centralna, samorządowa różnych szczebli, jak i rolnicy uczyli się korzystania ze wspar-

¹⁰ <http://www.fapa.org.pl/fapa-1992-2017/dzialalnosc-wdrozeniowa/9-programy-phare> (dostęp 15.01.2024).; <https://www.gov.pl/web/arimr/sapard> (dostęp 15.01.2024).

cia metodą projektową. Ważną rolę w tych przygotowaniach odegrał także Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW)¹¹, finansowany z kredytu i merytorycznie wspierany przez Bank Światowy. PAOW wniósł istotny wkład w utworzenie wojewódzkich oddziałów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, przyczyniając się do rozbudowy tej instytucji. W rozwoju zdolności instytucjonalnej ARiMR kluczowy był SAPARD, specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development). Program ten powstał jako instrument pomocy dla krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej i służył przekształceniom strukturalnym na wsi w krajach kandydujących. Co jest w kontekście finansowania bardzo istotne, SAPARD, będąc programem wsparcia przemian w rolnictwie, przygotowywał instytucje i beneficjentów w kandydujących krajach do korzystania z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Bez dobrze przygotowanego systemu instytucji, bez wsparcia beneficjentów nie byłoby owego „mistrzowskiego wykorzystania” środków i byłyby trudności z ich absorpcją. Przygotowania do WPR były trudne również z tego względu, że polityka ta ewoluowała w czasie i w okresie przygotowań¹² nie do końca było wiadomo, do czego się przygotowujemy, bo cel był ruchomy.

Z uwzględnieniem SAPARD w latach 2002–2022 ARiMR wypłaciła kwotę 395 mld zł¹³, z czego 234 mld zł to płatności obszarowe. 128 mld zł przeznaczono na inwestycje modernizacyjne w rolnictwie i w przetwórstwie. Te skumulowane kwoty robią wrażenie, i co ważne, w większości pieniądze zostały dobrze wykorzystane. Jak pisze Iwona Nurzyńska, „skala pomocy finansowej, która trafiła do Polski po akcesji, ukierunkowana na modernizację rolnictwa i poprawę warunków życia, pozwoliła na fundamentalną, wręcz cywilizacyjną przemianę warunków życia na polskiej wsi. W efekcie pod wieloma względami warunki życia w mieście i na wsi *de facto* się nie różnią”. Jak pisaliśmy wcześniej, także w tym rozdziale Raportu mamy potwierdzenie, jak poprawiła się sytuacja na wsi i że zmiany w rolnictwie zachodzą, ale nieco zbyt wolno. Zauważalny jest wyraźny proces profesjonalizacji rolnictwa i wyodrębnianie się grupy gospodarstw produkujących na rynek.

Przy wdrażaniu WPR w wyborze priorytetów, w definiowaniu kryteriów stosowania poszczególnych instrumentów popełnialiśmy również błędy, najczęściej wynikające z decyzji podporządkowanych doraźnym korzyściom

¹¹ <http://fapa.org.pl/fapa-1992-2017/dzialalnosc-wdrozeniowa/10-program-aktywizacji-obszarow-wiejskich> (dostęp 15.01.2024).

¹² W 1999 r. na szczycie w Berlinie przyjęto Agendę 2000, a następnie w 2003 r. szczyt w Luksemburgu zaakceptował kolejny pakiet zmian WPR.

¹³ Uwzględniając pomoc przedakcesyjną (SAPARD), ARiMR wypłaciła blisko 385 mld zł w latach 2002–2022. Kwota ta obejmuje obowiązkowe współfinansowanie z budżetu krajowego Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), w tym finansowanie do 2013 r. Uzupełniających Płatności Obszarowych (UPO) uzgodnionych w traktacie akcesyjnym.

politycznym lub z niewystarczającej analizy oceny skutków danej regulacji. Gdyby lepiej wykorzystano renty strukturalne, wsparcie dla młodego rolnika, prawdopodobnie zmiana struktury agrarnej byłaby dalej idąca. W niektórych przypadkach zabrakło nam wyobraźni, tak jak w przypadku zbudowanych za publiczne pieniądze płyt gnojowych, których większość w krótkim czasie przestała być używana ze względu na likwidację chowu zwierząt w bardzo wielu gospodarstwach.

Mimo już dwudziestu lat członkostwa Polski w UE nie w pełni są identyfikowane korzyści, jakie ono niesie. Dotyczy to również rolnictwa, dlatego w tej edycji Raportu Karolina Pawlak pokazuje inny, ważny kontekst funkcjonowania rolnictwa w UE. O ile objęcie polskiego rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) to znaczne transfery finansowe, które można stosunkowo łatwo policzyć i te korzyści bezpośrednio wyrazić w pieniądzu, o tyle już korzyści z udziału w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE) nie są tak łatwo mieralne. Udział w nim i wspólna polityka handlowa UE w relacjach z innymi krajami stworzyły bardzo korzystne warunki dla rozwoju sektora żywnościowego w Polsce, dla dynamicznego wzrostu eksportu i dodatniego salda obrotów handlowych. Niektóre z tych korzyści możemy stosunkowo łatwo zmierzyć i policzyć, inne są trudno mieralne albo wręcz niemieralne. Do tych drugich należy np. znaczące poszerzenie zakresu wyborów konsumenckich i stworzenie możliwości wzbogacania i urozmaicania diety niezależnie od pory roku.

Umiejętne dopasowanie się do wymogów JRE umożliwiło rozwój sektora spożywczego. Tylko między 2010 a 2020 r. wartość produkcji wzrosła o 56%. Warto też podkreślić, że dynamika rozwoju tego sektora była większa niż średnia w innych krajach UE. Sektor ten wykazał względnie dużą odporność na zakłócenia łańcuchów dostaw spowodowane pandemią COVID-19, czego efektem było w latach 2019–2021 utrzymanie wysokiej wartości eksportu produktów rolnych i spożywczych.

Już w okresie przedakcesyjnym rozumiano, że aby wykorzystać potencjał polskiego rolnictwa, potrzebne są dobre przetwórstwo i drożne kanały rynkowe do sprzedaży wytwarzanej i przetwarzanej żywności. Nie przypadkiem w programie przedakcesyjnym SAPARD¹⁴ na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych przeznaczono około 38% środków programu¹⁵. Dobrze działające przetwórstwo i chłonne rynki zbytu tworzą popyt na produkcję rolną i sprzyjają rozwojowi rolnictwa. Rozwój przetwórstwa przyspieszył wraz z wstąpieniem do UE. W latach 2004–2022 w przemyśle

¹⁴ <https://www.gov.pl/web/arimr/sapard> (dostęp 2.02.2024).

¹⁵ Autor tego rozdziału był koordynatorem przygotowania programu SAPARD dla Polski w latach 1999–2000.

spożywczym systematycznie rozwijały się inwestycje zagraniczne i przedsiębiorstwa krajowe. Obecność firm transnarodowych zwiększała konkurencję, stymulując firmy krajowe do modernizacji i zwiększania wydajności pracy. W efekcie po 2007 r. tempo rozwoju przemysłu spożywczego w Polsce, biorąc pod uwagę wzrost obrotów i wartości dodanej, było znacznie wyższe niż w innych krajach członkowskich.

Z obecności na JRE korzystali także konsumenci, eksport poszerzał asortyment i podnosił jakość produktów. Przede wszystkim w zakresie importu wielu produktów, nie tylko egzotycznych, zwiększył możliwości wyboru konsumentów, umożliwiając im poprawę jakości i różnorodności wyżywienia.

Dzisiaj już mało kto kwestionuje fakt, że zmiany klimatu przyspieszyły, bezpośrednio zagrażając bytowaniu wielu społeczności na świecie. Migracje ludności i presja migracyjna na Unię Europejską to, z jednej strony, skutki konfliktów zbrojnych, ale z drugiej, efekt uboczny zmian klimatycznych. Konflikty zbrojne to też coraz częściej walka o dostęp do zasobów, w tym wody. Rolnictwo miało i ma udział w przyspieszaniu zmian klimatu i w emisji gazów cieplarnianych. Środowiskowe aspekty funkcjonowania rolnictwa przybliżają czytelnikowi autorzy Mariusz Matyka, Jerzy Kozyra i Grzegorz Siebielec.

Odpowiedzią na zmiany klimatu jest Zielony Ład UE¹⁶, który w rolnictwie ma być wdrażany w ramach strategii Od Pola do Stołu¹⁷. Komisja Europejska w lipcu 2023 r. „przyjęła pakiet przepisów na rzecz zrównoważonego wykorzystania najważniejszych zasobów naturalnych”¹⁸. Wprowadzenie tych przepisów w życie ma pozwolić na zwiększenie odporności europejskich systemów żywnościowych i rolnictwa. W tym pakiecie są nowe przepisy dotyczące gleby, rozporządzenie w sprawie roślin produkowanych za pomocą technik genomowych oraz środki mające na celu ograniczenie marnotrawienia żywności i tkanin. Przyjęte przepisy to konsekwentna dalsza realizacja zobowiązań wynikających z Zielonego Ładu.

W Polsce Zielony Ład UE w zakresie rolnictwa został przełożony czy raczej częściowo uwzględniony w Strategii na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa (SZRWRIR 2030). Te strategię zoperacjonalizowano instrumentami wsparcia rolnictwa przez Krajowy Plan Strategiczny Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2023–2027. W ramach KPS WPR celom środowiskowym i klimatycznym mają służyć ekoschematy, ale głównie prośrodowiskowe nastawienie całości instrumentów i obowiązek przeznaczenia co najmniej 40% środków na działania związane ze środowiskiem i z klimatem. Rację mają autorzy rozdziału, że „głównym wyzwaniem, przed jakim stoją

¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl (dostęp 1.02.2024).

¹⁷ https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=pl (dostęp 1.02.2024).

¹⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_pl (dostęp 1.02.2024).

naukowcy, politycy, działacze społeczni i rolnicy, jest przyjęcie takiej ścieżki rozwoju, która pozwoli utrzymać lub nawet wzmocnić już wysokie standardy ochrony środowiska przy jednoczesnym zachowaniu potencjału produkcyjnego i konkurencyjności zarówno krajowego, jak i unijnego rolnictwa”.

Wobec protestów rolników we wielu krajach UE realizacja Zielonego Ładu zostanie złagodzona i ograniczona. Jeśli tak się stanie, będzie to ze szkodą dla środowiska i przyszłych pokoleń. Jak ostrzega Margaret Atwood, „to nie Ziemia przestanie istnieć, to my z niej znikniemy, jeśli się nie opamiętamy. A jesteśmy w momencie krytycznym”¹⁹.

1.4. Przedsiębiorczość wiejska

Prof. Jerzy Wilkin: „Przedsiębiorstwa na wsi mają swoją specyfikę – są na ogół mikroprzedsiębiorstwami o charakterze rodzinnym i lokalnym zasięgu działania, wykazują silne związki z sektorem żywnościowym i cechują się niskim stopniem zainwestowania technicznego. Czynniki te ograniczają ich możliwości konkurencyjne. W związku z tym należy wobec nich stosować szczególną politykę rozwojową, w tym ułatwienia regulacyjne, uproszczone działania kontrolne i poprawę dostępności do usług finansowych i otoczenia biznesu. Oczekuje się na stworzenie rozwiązań celowych dedykowanych dla mikroprzedsiębiorców z terenów wiejskich. Powinien być to system przyjazny dla przedsiębiorców; jasny, stabilny i możliwie łatwy do wdrożenia”²⁰.

Mirosław Drygas opisuje programy, które w okresie przedakcesyjnym i w czasie członkostwa wspierały rozwój przedsiębiorczości. Służyły temu programy Phare²¹, PAOW²² i SAPARD²³. Zadaniem Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) było wniesienie wkładu finansowego, inwestycyjnego oraz wiedzy i umiejętności w szeroko rozumiany rozwój gospodarczy

¹⁹ <https://wyborcza.pl/7,75517,30660363,margaret-atwood-feminizm-rozumiany-jest-dzis-na-przynajmniej.html> (dostęp 9.02.2024).

²⁰ *Przedsiębiorczość na wsi – współczesne wyzwania i koncepcje rozwoju*, praca zbiorowa, FDPA, Warszawa 2014, s. 42. Dla FDPA przedsiębiorczość wiejska to bardzo ważny obszar jej aktywności. Przede wszystkim przedsiębiorczość wspierana jest w ramach działalności pożyczkowej. Na wiele lat przed akcesją, zaraz po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych, Fundacja rozszerzyła zakres działalności i skoncentrowała się na wspieraniu przedsiębiorczości i tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na wsi i w małych miastach. Mieszkańcy wsi potrzebowali wiedzy, umiejętności i pieniędzy na realizację pomysłów w poszukiwaniu swojego miejsca w zmieniającej się rzeczywistości. Odpowiedzią na takie potrzeby były szkolenia, doradztwo oraz dotacje i pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej poza rolnictwem. Innym przykładem takiego zaangażowania jest zrealizowany w 2014 r. wspólnie z Instytutem Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (IGiPZ PAN) projekt, który poszukiwał odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób wspierać rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, aby powstawały nowe przedsiębiorstwa, a istniejące firmy podnosiły swoją konkurencyjność i tworzyły nowe miejsca pracy?

²¹ <http://www.fapa.org.pl/fapa-1992-2017/dzialalnosc-wdrozeniowa/9-programy-phare> (dostęp 15.01.2024).

²² <http://fapa.org.pl/fapa-1992-2017/dzialalnosc-wdrozeniowa/10-program-aktywizacji-obszarow-wiejskich> (dostęp 15.01.2024).

²³ <https://www.gov.pl/web/arimr/sapard> (dostęp 15.01.2024).

ws i wsparcie realizacji *Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*. Określono trzy główne cele Programu:

- zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich,
- wsparcie procesu umacniania samorządów i rozwoju regionalnego,
- pomoc w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej.

W wyniku negocjacji z Bankiem Światowym uzgodniono, że kredyt zostanie wykorzystany na rozwój sektora prywatnego, na rozwój zasobów ludzkich, w tym na program przekwalifikowań, poprawę stanu edukacji na obszarach wiejskich, wzmocnienie instytucji administracji lokalnej i regionalnej oraz rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich. Wszystkie te działania stwarzały warunki do rozwoju i wspierały przedsiębiorczość. Program był współfinansowany kwotą 120 mln USD z kredytu Banku Światowego, a łącznie ze środkami krajowymi (samorządowymi, rządowymi i innymi) budżet Programu wynosił równowartość 301 mln USD. Obok programu SAPARD był to drugi z dużych programów, jakie wspierały restrukturyzację obszarów wiejskich w Polsce przed akcesją i na początku członkostwa w UE. Co prawda budżet SAPARD był znacznie większy i wynosił ponad miliard euro, ale na przedsiębiorczość pozarolniczą przeznaczono 7,6% tej kwoty, czyli nieco ponad 80 mln euro.

Zarówno w przypadku SAPARD, jak i w późniejszych programach operacyjnych pozarolnicza działalność i rozwój wsi przegrywały z rolnictwem. Środki na ten cel zawsze były ograniczone, a nawet jeśli na etapie programowania była większa alokacja, np. na różnicowanie działalności gospodarczej na wsi, to później w trakcie realizacji programu kwoty te zmniejszono, przenosząc je na inne rolnicze schematy. Przede wszystkim jednak, o czym piszą autorzy tego Raportu, w Polsce wielokrotnie przesuwano środki z filaru II do filaru I WPR.

Ważną rolę we wspieraniu przedsiębiorczości odgrywał program LEADER i lokalne grupy działania, i to od początku członkostwa w UE. W 2014 r. podejście LEADER zostało rozszerzone poprzez wielofunduszowy rozwój lokalny kierowany przez społeczności²⁴.

Według danych Eurostatu w latach 2008–2018 w Polsce odnotowano ponaddwudziestoprocentowy wzrost liczby mikroprzedsiębiorstw na obszarach wiejskich, co świadczy o ożywieniu ducha przedsiębiorczości i aktywności gospodarczej²⁵. M. Drygas, przedstawiając programy wspierania przedsiębiorczości, pokazuje, ile zrobiono dla podtrzymania tego ducha przedsiębiorczości, zaś rezultaty próbuje ocenić, pokazując wyniki monitoringu obszarów

²⁴ https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_pl.html (dostęp 12.02.2024).

²⁵ KSOW+ <https://www.ksowplus.pl/rozwój-obszarow-wiejskich/przedsiębiorczosc-na-wsi> (dostęp 12.02.2024).

wiejskich²⁶. Zadaje trudne pytanie, czy zrobiliśmy wystarczająco dużo, aby w pełni wykorzystać potencjał pozarolniczej przedsiębiorczości polskiej wsi. Odpowiedź na to i kilka innych pytań znajdzie czytelnik w Raporcie.

1.5. Wieś i rolnictwo Polski z perspektywy Unii Europejskiej

Przed akcesją wielu polityków w Polsce postrzegało wieś i rolnictwo jako „problem” utrudniający przystąpienie do Unii Europejskiej. W UE z kolei różne środowiska obawiały się konkurencyjności naszego rolnictwa, ale jego postrzeganie w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej było zróżnicowane, zależało od kraju, wiedzy i rodzajów interesu. Nie było ani nadal nie ma jednego i uniwersalnego unijnego postrzegania polskiej wsi i rolnictwa, zaś ów obraz przedakcesyjny najczęściej budowano na mitach i stereotypach. Od okresu przedakcesyjnego przez różne fazy i okresy członkostwa Polski w UE percepcja polskiej wsi i rolnictwa różnicowała się i ulegała zmianom.

Jerzy Plewa, autor²⁷ poświęconego tym kwestiom rozdziału, przeanalizował kwestie od czasu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych do 2023 r., i to pod różnym kątem. Jak pisze: „Szczególnie widoczne są te zmiany, jeśli chodzi o postrzeganie uczestnictwa Polski w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przy okazji kolejnych reform polityk wspólnotowych, Wieloletnich Ram Finansowych i coraz większej roli kwestii środowiskowych i klimatycznych czy perspektywy przystąpienia Ukrainy do UE. W Polsce, po 20 latach członkostwa w UE, nadal bardzo często zapomina się, że Unia Europejska to wszystkie państwa członkowskie, to również Polska i my Polacy. To, jak postrzegana jest polska wieś i rolnictwo w UE, zależy w dużym stopniu od tego, jaka jest dominująca narracja na temat UE, wsi i rolnictwa w Polsce”.

Mimo wszystko tak wysokie w referendum poparcie wsi dla akcesji to również efekt niezaniechania dialogu społecznego ze środowiskami wiejskimi w Polsce i uczciwe, oparte na faktach i wiedzy przedstawianie Unii Europejskiej i jej polityk, zwłaszcza WPR. Pozytywną rolę w otwieraniu wsi na UE w okresie przed przystąpieniem odegrał Kościół katolicki.

Negocjacje akcesyjne były wielkim sukcesem i warto podkreślić, że polski zespół negocjacyjny w obszarze rolnictwa i rozwoju wsi był do negocjacji

²⁶ Możemy zobaczyć na rycinie 6.3 zmiany wartości wskaźnika liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 osób w wieku produkcyjnym na poziomie gmin. Poza dwiema gminami w województwie warmińsko-mazurskim wszędzie przybyło nowych podmiotów gospodarczych.

²⁷ Jerzy Plewa w latach 1997–2004 pełnił funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wchodził w skład Zespołu Negocjacyjnego ds. członkostwa Polski w Unii Europejskiej, odpowiedzialnego za sprawy rolne. W latach 2006–2013 był wicedyrektorem, a w latach 2013–2020 dyrektorem generalnym w dyrekcji do spraw rolnictwa Komisji Europejskiej.

bardzo dobrze przygotowany merytorycznie i organizacyjnie. Ważną rolę w negocjacjach, oprócz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi odegrała FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa. FAPA była analitycznym zapleczem tematycznych zespołów negocjacyjnych, zapewniała zespołom w szybkim czasie odpowiednie dane i analizy²⁸. Jednym z trudniejszych punktów były dopłaty bezpośrednie dla rolników od początku członkostwa. Trudności udawało się pokonywać dzięki dobrze prowadzonym negocjacjom, a także dzięki poparciu większości ówczesnych krajów członkowskich dla akcesji. Z dużym uznaniem spotkały się wysiłki i osiągnięcia Polski w harmonizacji polityki rolnej i regulacji prawnych, ale doceniano także rozmach modernizacyjny i zmiany strukturalne.

Rolnictwo i sektor spożywczy odniosły na jednolitym rynku wielki sukces, czego potwierdzeniem jest jedenastokrotny wzrost wartości eksportu żywności i wysokie jego dodatnie saldo. Jest to efekt skutecznego korzystania z narzędzi wsparcia WPR, ale przede wszystkim efekt możliwości swobodnego obrotu towarowego w ramach jednolitego rynku. Sprzyjała temu konkurencyjność polskiego rolnictwa, oparta również na niższych kosztach produkcji. Jego proste przewagi konkurencyjne już się wyczerpały i znowu nasze rolnictwo stoi przed dużym wyzwaniem. Rozdrobniona struktura agrarna, niski stopień innowacyjności i nie najlepsze przygotowanie do stawienia czoła wymaganiom polityki środowiskowej i klimatycznej to bariery, które trzeba w mądry sposób pokonać, nadrabiając opóźnienia i zaniedbania rządów z lat 2015–2023. Polska żywność nadal jest kojarzona z wysoką jakością i w tej jakości wciąż tkwią rezerwy konkurencyjne.

Jak słusznie zauważa J. Plewa, i warto to powtórzyć, Unia Europejska to również Polska i my Polacy. Odegraliśmy ważną rolę w procesie reformy WPR jeszcze przed akcesją w 2003 r. i byliśmy w awangardzie krajów opowiadających się za rynkowym rozwojem WPR i poprawą konkurencyjności unijnego rolnictwa na rynku światowym. W późniejszym okresie wnieśliśmy istotny wkład w rezygnację UE z limitowania produkcji mleka i cukru. Po 2015 r. ówczesne rządy nie potrafiły wykorzystać dorobku poprzedników i wpływ Polski na polityki wspólnotowe znacznie się zmniejszył, miało to też konsekwencje finansowe przy negocjacji ram finansowych na lata 2021–2027. Dopłaty bezpośrednie zostały obniżone o 2% i kwotowo było to największe zmniejszenie wśród krajów członkowskich. Na rozwój obszarów wiejskich UE przeznaczyła,

²⁸ Niezwykle cenny był wkład Fundacji w proces negocjacji akcesyjnych. Na potrzeby MRiRW na początku lat 90. powstały sekcje analityczne (Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej – SAEPR oraz Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych – FAMMU), które analizowały WPR i potrzeby dostosowawcze polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich oraz monitorowały zagraniczne rynki rolne. Eksperti FAPA uczestniczyli w negocjacjach akcesyjnych między Polską a UE w zakresie rolnictwa. Nie tylko dostarczali wyczerpujących analiz co do potencjalnych zysków i strat proponowanych wariantów poziomu dopłat czy okresów przejściowych w poszczególnych rynkach rolnych, ale także byli włączeni bezpośrednio w ministerialny zespół negocjacyjny (<http://fapa.org.pl/fapa-1992-2017/fapa-1992-2017>, dostęp 1.02.2024).

w porównaniu do okresu 2014–2020, o 6% mniej środków, a alokacja dla Polski na rozwój obszarów wiejskich została obniżona o 12%. To tylko jeden z przykładów, jakie straty przynosiła antyunijna polityka rządów PiS.

W wyniku wyborów 15 października 2023 r. i zmiany rządu dwa miesiące później zmieniło się nastawienie do UE i zaczął wzrastać wpływ na polityki wspólnotowe. Straty finansowe będą nie do odrobienia, ale poprawa postrzegania Polski w Unii Europejskiej już się rozpoczęła.

Powyższe opinie są opiniami autora, a wybór wątków i akcentów – jego subiektywną decyzją. Przedstawiamy syntezę raportu Polska wieś 2024 w nadziei, że zainteresujemy Czytelnika i zachęcimy do lektury całości lub przynajmniej wybranych rozdziałów.

Agnieszka Baer-Nawrocka
Walenty Poczta

Rozdział 2. Przemiany w rolnictwie

Wprowadzenie

Członkostwo Polski w UE w sektorze rolnym niesie skutki w dwóch podstawowych obszarach. Pierwszy z nich dotyczy objęcia rolnictwa polskiego mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), a drugi związany jest z uczestnictwem w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE) wraz ze swobodnym przepływem osób, towarów i kapitału. Kreowane przez WPR strumienie wsparcia rolnictwa¹ i uczestnictwo w JRE poszerzające i tworzące nowe rynki zbytu dla produktów sektora rolno-żywnościowego stanowią korzyści, które uzyskało polskie rolnictwo dzięki akcesji do UE².

Niniejszy rozdział obrazuje przemiany zachodzące w rolnictwie polskim w warunkach członkostwa w UE. Analizą objęto zmiany dotyczące roli rolnictwa w gospodarce narodowej, jego sytuację zasobową, strukturalną, produkcyjną i efektywnościową. Przeprowadzone analizy mają charakter przestrzenno-czasowy, obejmując ujęcie dynamiczne i statyczne, a w wybranych przekrojach analitycznych dotyczą zobrazowania sytuacji w rolnictwie polskim na tle rolnictwa UE³.

2.1. Rolnictwo polskie w gospodarce narodowej i jego potencjał produkcyjny

Wśród najczęściej używanych wskaźników odzwierciedlających rolę rolnictwa w gospodarce narodowej wyróżnia się udział w takich kategoriach

¹ Mechanizmy WPR obejmują instrumenty w ramach dwóch filarów, gdzie filar I WPR koncentruje się na bezpośrednim wsparciu dochodów rolników przez system dopłat bezpośrednich i coraz rzadziej stosowanych interwencjach na rynku rolnym, a filar II WPR dotyczy wsparcia modernizacyjnego, strukturalnego oraz środowiskowego.

² W. Poczta, *Największe korzyści z akcesji Polski do UE w sektorze rolno-żywnościowym*, w: W. Orłowski (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.

³ Niektóre prezentowane wielkości charakteryzujące rolnictwo polskie mogą nieznacznie różnić się od podawanych za GUS, ponieważ w celu zachowania porównywalności danych w zestawieniach międzynarodowych dla Polski posłużono się danymi Urzędu Statystycznego UE Eurostat. Ponadto wielkość i dynamika niektórych wielkości zależą od waluty przyjętej do analiz i wzajemnych relacji kursowych euro-PLN.

makroekonomicznych, jak produkcja globalna, produkt krajowy brutto (PKB), liczba zatrudnionych, nakłady inwestycyjne oraz środki trwałe brutto (ryc. 2.1). W okresie członkostwa Polski w UE systematycznie zmniejszał się udział rolnictwa w tworzeniu produktu globalnego i produktu krajowego brutto. W roku akcesji Polski do UE udziały te wynosiły odpowiednio 5,0% i 4,5%, a w 2021 r. kształtowały się na poziomie 3,1% i 2,2%. Jest to proces występujący powszechnie w gospodarce światowej, gdyż pewną prawidłowością jest, że wraz z rozwojem gospodarczym względnie zmniejsza się produkcyjna i dochodotwórcza rola rolnictwa jako sektora gospodarki – także na skutek szybszego rozwoju sektorów pozarolniczych. Należy jednocześnie podkreślić, że w analizowanym okresie systematycznie wzrastała produkcja globalna i wartość dodana brutto wytwarzana w rolnictwie polskim (ryc. 2.8). W latach 2004–2021 zmniejszał się udział sektora rolnego w posiadaniu produkcyjnego majątku trwałego – z niemal 8% w 2004 do 3,7% w 2021 r. Przyczynił się do tego, z jednej strony, niski w całym analizowanym okresie udział rolnictwa w odtwarzaniu i powiększaniu tego majątku poprzez nakłady inwestycyjne w ujęciu sektorowym, a z drugiej strony, znacznie szybsze tempo wzrostu tych kategorii w pozarolniczych sektorach gospodarki. Należy jednocześnie podkreślić, że akcesja do UE i środki WPR spowodowały skokowy przyrost nakładów inwestycyjnych w rolnictwie w ujęciu bezwzględny. Jak dowodzą badania w tym zakresie, środki UE odpowiadają za około 45% inwestycji zrealizowanych w rolnictwie polskim po 2004 r. Wysoki przyrost przeprowadzanych inwestycji nastąpił zwłaszcza w gospodarstwach rozwojowych, czyli w podmiotach zwykle najczęściej korzystających ze wsparcia inwestycyjnego środkami WPR⁴.

Do najtrudniejszych obszarów przemian w rolnictwie polskim należą zasoby pracy tkwiące w tym sektorze. Mimo że w analizowanym okresie widoczna jest tendencja malejąca udziału pracujących w rolnictwie w całkowitej liczbie pracujących w gospodarce narodowej⁵, wciąż odsetek ten jest znacznie wyższy niż w gospodarkach innych krajów zachodniej i północnej części UE. W 2021 r. udział pracujących w rolnictwie polskim w ogóle pracujących wynosił 9,8%, podczas gdy w większości państw UE-15 oscylował w granicach 1–3%⁶.

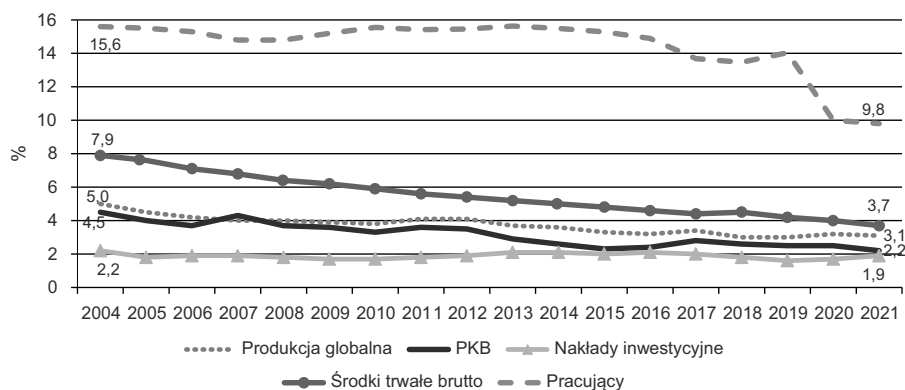
Aby pełniej zobrazować zaangażowanie czynnika pracy w proces produkcji rolniczej, posłużono się kategorią ich nakładów wyrażonych przelicznikiem AWU⁷ (ryc. 2.2). W 2020 r. nakłady pracy w rolnictwie polskim wynosiły 1427,7 tys. AWU i w relacji do 2004 r. były niższe o 856 tys. AWU, co wynika z ubytku gospodarstw rolnych w tym okresie i ze zmian w ich strukturze.

⁴ W. Poczta, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sytuację rolnictwa i rolników*, w: S. Kluza (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*. Wydawnictwo Jedność, Kielce 2023.

⁵ Zob. uwagi pod ryciną 2.1.

⁶ Dane Eurostat 2023.

⁷ Annual Work Unit (AWU) – Roczna Jednostka Pracy wyrażająca pracujących w roku min. 2120 godzin, co odpowiada jednej osobie pełnozatrudnionej.



^a Dane dla: *Rolnictwo z leśnictwem, łowiectwem i rybactwem*. ^b Dane dotyczące nakładów inwestycyjnych obejmują dane dla: *Uprawy rolne, chów i hodowla zwierząt oraz łowiectwo, bez budynków mieszkalnych*. ^c Dane dla pracujących od 2020 r. nie są w pełni porównywalne z danymi za lata poprzednie; ustalono je na podstawie wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2020. Według PSR 2020 badanie pracujących w rolnictwie indywidualnym odbywa się w innej zbiorowości gospodarstw indywidualnych, tj. do gospodarstw rolnych nie są zaliczane jednostki o powierzchni poniżej 1 ha użytków rolnych i jednocześnie niespełniające odpowiednich progów dla prowadzenia działalności rolniczej.

Rycina 2.1. Udział rolnictwa w gospodarce narodowej w latach 2004 – 2021 (%)

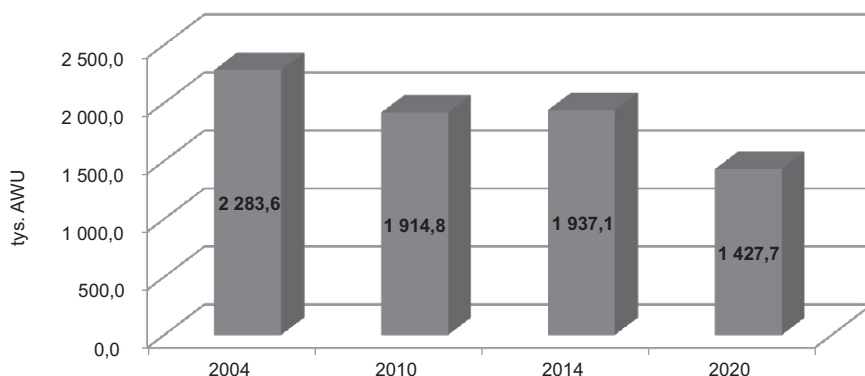
Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Rocznik Statystyczny RP” (właściwe roczniki), GUS, Warszawa; „Pracujący w gospodarce narodowej” (właściwe roczniki), GUS, Warszawa; „Środki trwałe w gospodarce narodowej” (właściwe roczniki), GUS, Warszawa, obliczenia własne.

Jednak wyposażenie jednego pełnozatrudnionego w ziemię i kapitał nadal pozostaje jednym z niższych w rolnictwie państw UE. Skutkuje to wciąż relatywnie niską wydajnością czynnika pracy, co obok względnie niskiej produktywności ziemi ma negatywny wpływ na pozycję konkurencyjną rolnictwa polskiego. Podobny problem dotyczy też kilku krajów Europy Środowej i Wschodniej będących członkami UE, a szczególnie Bułgarii i Rumunii. Niska wydajność pracy w rolnictwie rodzi problemy dochodowe, którym towarzyszą problemy rozwojowe znacznej części gospodarstw rolnych i związanych z nimi rodzin rolniczych. Rozwiązanie tych problemów jest możliwe przede wszystkim na drodze tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich⁸.

W latach 2004–2020 obszar użytków rolnych pozostających w posiadaniu gospodarstw rolnych zmniejszył się z 16 327 tys. ha do 14 755 tys. ha, czyli o ponad 1,5 mln ha, co wiązało się z wyłączeniem tych gruntów z użytkowania przez sektor gospodarstw rolnych. W kwestii struktury użytkowania ziemi w sektorze rolnym można stwierdzić, że od 2010 r. utrzymuje się ona na

⁸ A. Baer-Nawrocka, W. Poczta: *Thirty years of transformation in Poland as a basis for changes in the socioeconomic structure of rural areas*, w: J. Kosmaczewska, W. Poczta (red.), *Tourism and Socio-Economic Transformation of Rural Areas: Evidence from Poland*, Routledge, London 2021.

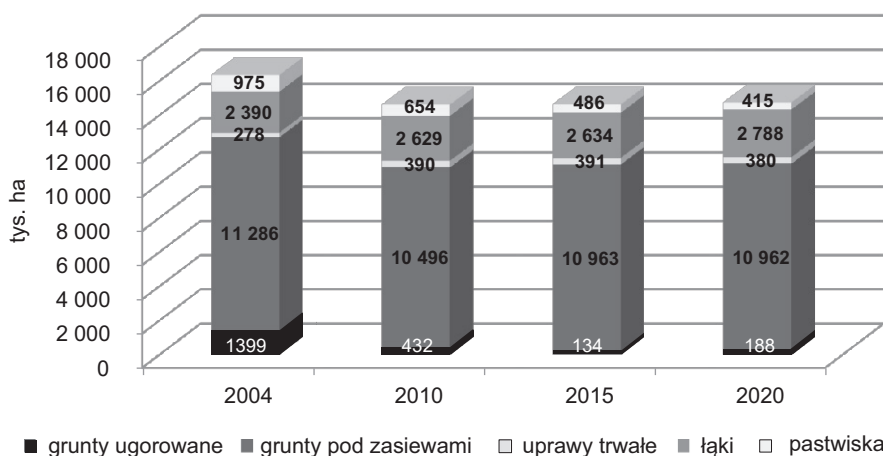
względnie stałym poziomie. Na podkreślenie zasługuje jednak istotny spadek powierzchni gruntów ugorowanych. (ryc. 2.3).



Rycina 2.2. Nakłady pracy w rolnictwie polskim w latach 2004–2020 (tys. AWU)

Źródło: „Rocznik Statystyczny Rolnictwa” (właściwe roczniki), GUS, Warszawa.

Pewien punkt odniesienia w ocenie wyposażenia rolnictwa polskiego w czynniki produkcji i relacje między nimi daje porównanie ich do analogicznych charakterystyk dla pozostałych państw UE-27, które są uczestnikami Jednolitego Rynku Europejskiego. W szczególności zaś istotne są porównania z rolnictwem państw, w których, ze względu na uwarunkowania klimatyczne, struktura produkcji rolniczej jest podobna, czyli z rolnictwem z krajów środkowej, zachodniej i północnej Europy (tab. 2.1, s. 43).



^a Od 2007 r. wprowadzono pojęcie gruntów utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej.

Rycina 2.3. Zasoby użytków rolnych w Polsce w latach 2004–2020 (w tys. ha)

Źródło: „Rocznik Statystyczny RP” (właściwe roczniki), GUS, Warszawa; opracowanie własne.

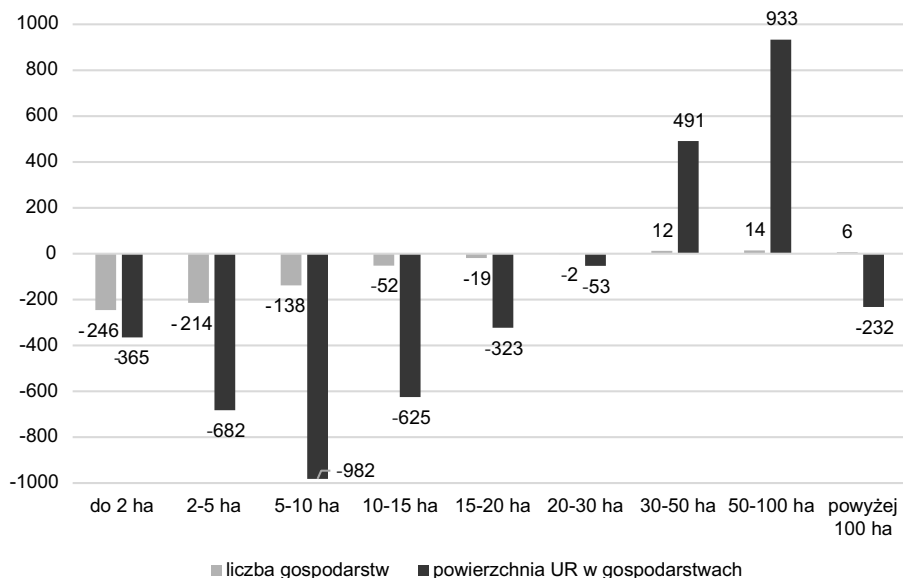
Jak wynika z przeprowadzonej analizy, w 2020 r. rolnictwo polskie dysponowało 9,5% zasobów ziemi, angażowało 17,6% nakładów pracy oraz 6% nakładów kapitałowych zgromadzonych w rolnictwie UE-27. Powierzchnia UR na 1 AWU wynosząca w rolnictwie polskim 10,6 ha stanowi zaledwie około 50% odpowiedniej wielkości w UE-27 (19,6 ha). Mniejszymi zasobami ziemi niż w rolnictwie polskim dysponuje na 1 AWU (pomijając Maltę i Cypr) jedynie rolnictwo w Grecji, Słowenii i Chorwacji. Co więcej, 1 AWU w rolnictwie w Polsce wykorzystywał w 2020 r. nakłady kapitałowe (sumę zużycia pośredniego i amortyzacji) o wartości 12,8 tys. euro, co stanowiło tylko 34,2% poziomu występującego średnio w UE-27, a niższymi nakładami kapitału dysponowali tylko pracujący w rolnictwie chorwackim, rumuńskim i greckim. W przypadku nakładów kapitałowych można stwierdzić, że w 2020 r. w rolnictwie polskim ich wartość w przeliczeniu na 1 ha UR wynosiła 1 212,4 euro. Średnio w UE-27 było to 1 919,6 euro, a w krajach takich jak Francja i Niemcy odpowiednio 2 067,2 euro i 2 862,1 euro. Niższa wartość nakładów kapitałowych przypadająca na jednostkę powierzchni występuje jedynie w rolnictwie krajów nadbałtyckich, bułgarskim, rumuńskim oraz słowackim. Różnice te świadczą o utrzymującej się niższej intensywności produkcji w rolnictwie polskim w porównaniu do większości państw UE.

2.2. Struktura rolnictwa

Struktura podmiotów produkcyjnych stanowi kluczowy element oceny rolnictwa. Analizy struktury rolnictwa dokonano w dwóch przekrojach, tj. uwzględniając obszar gospodarstw rolnych oraz ich wielkość ekonomiczną. W analizie struktury obszarowej gospodarstw czynnikiem określającym w sposób pośredni i bezpośredni potencjał wytwórczy w danej jednostce, na określonym obszarze i przy użyciu określonych technologii wytwarzania są zasoby ziemi. Uzupełnieniem tej analizy, zwłaszcza w porównaniach jednostek produkcyjnych położonych w różnych uwarunkowaniach przyrodniczych i wytwarzających różne produkty rolne, jest ocena gospodarstw rolnych według ich wielkości ekonomicznej.

Jak wynika z przeprowadzonych w latach 2002 i 2020 Powszechnych Spisów Rolnych, w okresie tym zaszły wyraźne zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce (ryc. 2.4). Całkowita liczba gospodarstw zmniejszyła się o niemal 33%, tj. blisko 640 tys., co w głównej mierze wynikało z redukcji liczby gospodarstw w grupach obszarowych do 30 ha UR.

Duże ubytki gospodarstw nastąpiły zwłaszcza w grupie gospodarstw najmniejszych (do 2 ha UR) oraz w grupach obszarowych od 2 do 20 ha UR. Mimo wskazanych zmian, wciąż znaczny odsetek ogółu gospodarstw (ponad



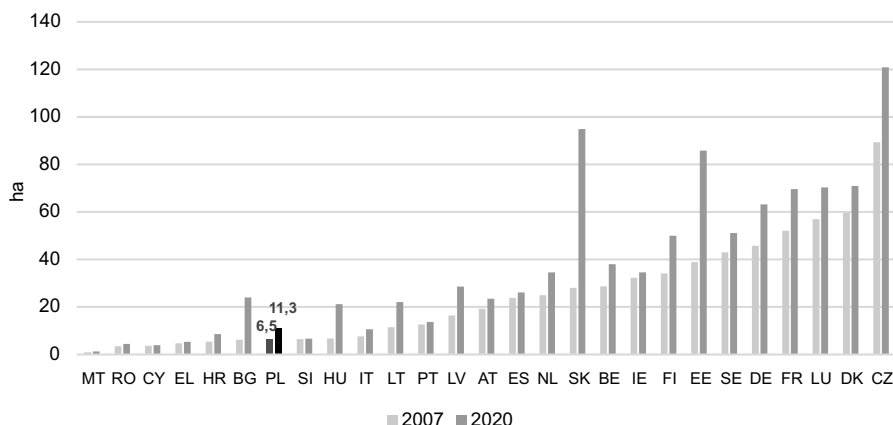
Rycina 2.4. Zmiany w liczbie gospodarstw i użytkowaniu ziemi w gospodarstwach rolnych według grup obszarowych w 2020 r. w relacji do 2002 r. (tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Powszechny Spis Rolny 2020*, GUS, Warszawa 2021.

68%) stanowiły w 2020 r. gospodarstwa z grup obszarowych od 2 do 20 ha, a w ich użytkowaniu znajdowało się łącznie niemal 42% całości UR. Przyrost liczby gospodarstw nastąpił w grupach obszarowych powyżej 30 ha UR, w tym największy w grupie obszarowej od 50 do 100 ha UR, co wpłynęło na wzrost użytkowanej przez tę grupę gospodarstw powierzchni ziemi o ponad 930 tys. ha. Należy odnotować, że nastąpił ubytek powierzchni użytków rolnych w najbardziej konkurencyjnych gospodarstwach o obszarze powyżej 100 ha UR⁹. Ogólnie można jednak uznać, że w ostatnich niemal dwudziestu latach nastąpiły pozytywne zmiany w strukturze gospodarstw i użytkowanej przez nie ziemi, przejawiające się wzrostem znaczenia gospodarstw większych obszarowo, skupiających coraz większy odsetek UR. Zmiany te są jednak relatywnie powolne, co sprawia, że wciąż istnieją duże dysproporcje w zakresie struktury polskiego rolnictwa i rolnictwa państw UE stanowiących dla niego konkurencję. W 2020 r. zarejestrowana liczba gospodarstw rolnych w Polsce wynosiła 1 317 tys., co stanowiło 14,5% wszystkich gospodarstw rolnych w UE-27, a więcej gospodarstw rolnych (ponaddwukrotnie) było tylko w rolnictwie

⁹ Jest to skutkiem rozstrzygnięć dotyczących dzierżawy gruntów Skarbu Państwa wprowadzonych w Ustawie z dn. 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2011 nr 233 poz. 1382) oraz późniejszych aktów prawnych dotyczących rynku ziemi rolniczej. Pewien wpływ na dekoncentrację struktur agrarnych miały również rozstrzygnięcia dotyczące wspierania gospodarstw rolnych ze środków WPR, podejmowane jednak głównie na poziomie krajowym i wykluczające ze wsparcia gospodarstwa największe.

rumuńskim. Dystans dzielący rolnictwo polskie od rolnictwa w krajach UE o zbliżonej strukturze asortymentowej produkcji widoczny jest dość wyraźnie w porównaniach przeciętnej powierzchni gospodarstw (ryc. 2.5). Przykładowo w rolnictwie polskim wynosi ona 11,3 ha, a w takich państwach, jak Francja i Niemcy jest około 6-krotnie większa. Można jednocześnie zauważyć, że w większości krajów, które znajdowały się wraz z Polską w grupie państw wstępujących w 2004 r. do UE, przeciętna powierzchnia gospodarstwa była wyjściowo większa, a jej zmiany z biegiem lat są dużo bardziej dynamiczne.



Rycina 2.5. Przeciętna powierzchnia gospodarstw rolnych w krajach UE w 2007 i 2020 roku (ha)

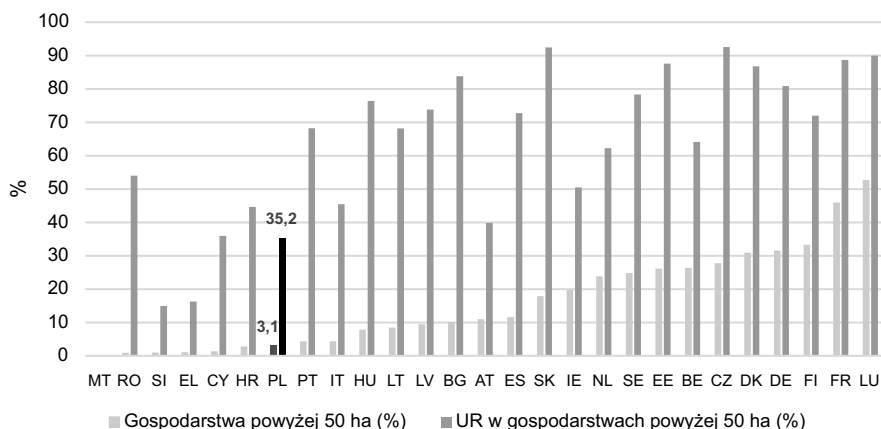
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat 2023.

Różnice w strukturze agrarnej podkreśla także udział gospodarstw względnie dużych – powyżej 50 ha – w ogólnej liczbie gospodarstw (ryc. 2.6). W Polsce wynosi on tylko 3,1% i skupiają one niewiele ponad 35% całości UR¹⁰, podczas gdy w państwach zlokalizowanych na zachodzie i północy UE w gospodarstwach największych (> 50 ha UR) skupione jest ok. 80–90% całości UR.

Analiza struktury gospodarstw i wytwarzanej przez te gospodarstwa Standardowej Produkcji (SO)¹¹ według grup wielkości ekonomicznej wskazuje, że

¹⁰ Autorzy znają i podzielają pogląd, że w rzeczywistości w gospodarstwach powyżej 50 ha jest skupiony w Polsce znacznie większy odsetek UR. Niestety brakuje jednoznacznych i potwierdzonych badań w tym zakresie w skali kraju. Znaczna część ziemi jest dzierżawiona przez rolników prowadzących gospodarstwa od właścicieli gospodarstw mniejszych na podstawie nierejestrowanych ustnych umów dzierżawy (najczęściej właściciel pobiera dopłaty bezpośrednie z WPR, które stanowią formę czynszu dzierżawnego). Nie jest to sytuacja prawidłowa. Zgodnie prawem UE i prawem krajowym do dopłat obszarowych ma prawo osoba prowadząca działalność rolniczą. Sytuacja nieformalnych dzierżaw rodzi szereg negatywnych skutków dla dzierżawców. Ubieganie się o niektóre formy wsparcia, np. o dopłaty do nawozów, wnioski o płatności z tytułu ekoschematów wskazują, że faktyczną działalność rolniczą, i to nieraz tylko w niewielkiej skali, prowadzi 400–500 tys. gospodarstw rolnych.

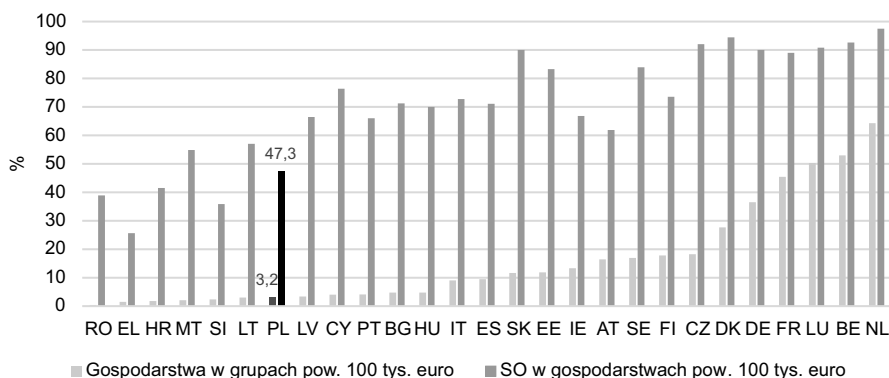
¹¹ Standardowa Produkcja (ang. Standard Output) stanowi średnią z 5 lat wartość produkcji określonej działalności produkcji roślinnej lub zwierzęcej uzyskiwanej z 1 ha lub od 1 zwierzęcia w ciągu 1 roku, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych.



Rycina 2.6. Gospodarstwa i użytki rolne w grupie obszarowej gospodarstw powyżej 50 ha w 2020 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat 2023.

stopień dekoncentracji struktur produkcyjnych w polskim rolnictwie względem rolnictwa krajów Unii Europejskiej jest jeszcze większy niż w przypadku pomiaru za pomocą struktury obszarowej (ryc. 2.7).



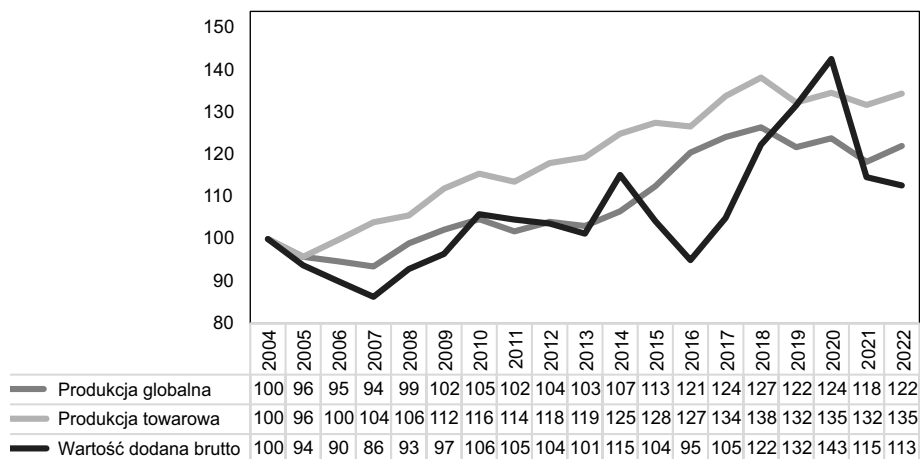
Rycina 2.7. Gospodarstwa i Standardowa Produkcja w grupach ekonomicznych gospodarstw powyżej 100 tys. euro w 2020 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat 2023.

W 2020 r. w rolnictwie polskim udział gospodarstw dużych i bardzo dużych (wytwarzających powyżej 100 tys. euro SO) wynosił 3,2% i gospodarstwa te odpowiadały za wytworzenie nieco ponad 47% standardowej produkcji. W 2013 r. było to odpowiednio 1,8% i 35%¹². Dla porównania największy

¹² Por. A. Baer-Nawrocka, W. Poczta, *Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii Europejskiej*, w: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

udział gospodarstw wytwarzających powyżej 100 tys. euro SO występuje w rolnictwie krajów Beneluksu (ponad 50%), ale również w rolnictwie niemieckim i francuskim (odpowiednio 37% i 45%), a w gospodarstwach tych powstaje około 90% wartości standardowej produkcji. To właśnie gospodarstwa duże i bardzo duże, wykorzystujące efekt skali produkcji i stosujące wysoko zaawansowane metody wytwarzania, mają największe szanse sprostać konkurencji na Jednolitym Rynku Europejskim i rynku globalnym.



Rycina 2.8. Dynamika produkcji i wartości dodanej brutto w rolnictwie polskim w latach 2004–2022 (ceny stałe; 2004 r. = 100)

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, „Rocznik statystyczny RP” (odpowiednie roczniki), GUS, Warszawa.

2.3. Wyniki produkcyjne i ekonomiczne

Do ważnych obszarów oceny efektów akcesji Polski do UE w rolnictwie należy wartość uzyskiwanej produkcji i wartości dodanej w tym sektorze. W latach 2004–2022 widoczny jest stabilny trend wzrostowy produkcji rolnej (ryc. 2.8). Produkcja globalna rolnictwa w cenach stałych była w 2022 r. wyższa niż w 2004 r. o 22%, a średnie roczne tempo wzrostu wynosiło 1,84%. Wzrost ten cechował się dość dużą stabilnością. Wyraźnie szybciej, gdyż średnio 2,34% na rok, przyrastała produkcja towarowa rolnictwa. W 2022 r. produkcja ta była o 35% wyższa niż w 2004 r. Dowodzi to coraz większych i stabilnych powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem rolnym. Wyraźnie niższe tempo wzrostu i mniej stabilna sytuacja dotyczy natomiast wartości dodanej brutto tworzonej w rolnictwie (poziom wartości dodanej brutto był tylko o 13% wyższy niż w 2004 r.). Jest to częściowo skutkiem niezbyt korzystnego kształtowania

się nożyc cen dla rolnictwa, ale może dowodzić też braku istotnego postępu w zakresie poprawy technicznej efektywności gospodarowania¹³.

Analizując zmiany średniego poziomu dochodu uzyskiwanego z rolnictwa w Polsce po akcesji do UE w ujęciu realnym, można zaobserwować jego wzrost o 160% (tab. 2.2). Dochody uzyskiwane z rolnictwa ze średniego poziomu nieco ponad 12 mld zł rocznie w latach 2000–2003 zwiększyły się do średniego poziomu 32,3 mld zł w latach 2004–2022 (w cenach stałych z 2010 r.). W całym tym okresie można wskazać trzy podokresy wyraźnych zmian poziomu dochodów rolnictwa. W pierwszym z nich, tj. w 2004 r., nastąpił ich skokowy wzrost. Kolejny wzrost dochodów (drugi podokres) widoczny jest w latach 2010–2011 po przezwyciężeniu kryzysu ekonomicznego. Od 2014 r. z kolei (trzeci podokres) można obserwować najpierw spadek dochodów, a następnie od 2017 r. umiarkowany wzrost (z wyjątkiem 2021 r.) oraz wysoki przyrost w 2022 r. na skutek korzystnego ukształtowania relacji cenowych. Wynikały one w dużej mierze z wysokich cen produktów rolnych wywołanych wojną w Ukrainie oraz z niższych cen środków produkcji sprzed wojny. Warto podkreślić, że istotny wpływ na zmiany dochodów rolników miał wzrost wartości dotacji w ujęciu realnym – ze średniego rocznego poziomu 1,1 mld zł w okresie przed akcesją do średniego poziomu ponad 15 mld zł rocznie w okresie po przystąpieniu Polski do UE. W porównaniu do lat 2000–2003 w okresie 2004–2022 średni wzrost wartości dotacji ogółem był prawie 16-krotny. Udział dotacji w dochodach zwiększył się w tym okresie z ponad 9% do blisko 50%. Oznacza to, że istotny wpływ na poprawę sytuacji dochodowej w polskim rolnictwie po wstąpieniu Polski do UE mają przede wszystkim dotacje otrzymane przez rolnictwo¹⁴.

Zestawiając wyniki produkcyjne w polskim rolnictwie z wynikami w pozostałych krajach UE-27, można wnioskować, że udział rolnictwa polskiego w wolumenie produkcji tworzoną w rolnictwie całej UE w 2020 roku wyniósł 6,6% (tab. 2.3). W konfrontacji z udziałem w nakładach pracy (17,6%) i w zasobach ziemi (9,5%) wskazuje to na wyraźnie niższą produktywność tych czynników w rolnictwie polskim. Przykładowo produktywność ziemi w rolnictwie polskim w 2020 r. była niższa o 30% od uzyskiwanej średnio w UE-27, a w porównaniu do krajów takich, jak Niemcy i Francja różnica ta jest jeszcze większa. Niższą produktywnością ziemi cechuje się rolnictwo krajów nadbałtyckich, Bułgarii, Rumunii, Czech, Słowacji i Węgier. Odnosząc się do produktywności pracy, można stwierdzić, że w rolnictwie w Polsce stanowi ona niespełna 37,4% poziomu przeciętnego w UE-27, zatem jest odpowiednio ponad 2,5 razy niższa. Niższą wydajnością pracy niż w rolnictwie polskim

¹³ W. Poczta, *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sytuację rolnictwa i rolników*, w: S. Kluza (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*, Wydawnictwo Jedność, Kielce 2023.

¹⁴ Tamże.

cehuje się tylko rolnictwo rumuńskie i chorwackie. Na nieco lepszą produktywność trzeciego czynnika produkcji od jej przeciętnej wielkości w UE-27 wskazuje natomiast udział w nakładach kapitałowych, który w rolnictwie polskim wynosi 6%. Wynik ten należy jednak interpretować w sposób umiarkowanie pozytywny, ponieważ biorąc pod uwagę niższy poziom nakładów na 1 ha UR w polskim rolnictwie w porównaniu do rolnictwa z krajów UE-27 i zasadę malejącej krańcowej efektywności nakładów, ich produktywność w rolnictwie polskim powinna być wyższa od średniej unijnej. Warto również dodać, że skala dysproporcji w zakresie produktywności czynników produkcji rolnictwa polskiego od pozostałych państw UE, zwłaszcza państw UE-15, mimo pewnej poprawy nadal się utrzymuje¹⁵.

Podsumowanie

Funkcjonowanie rolnictwa w ostatnich dwudziestu latach w warunkach określanych przez WPR i JRE wywołało szereg pozytywnych skutków dla tego sektora. Widoczne są przemiany w zakresie struktury obszarowej gospodarstw rolnych i struktury użytkowania ziemi. Mimo że ogólne tempo tych przemian jest stosunkowo powolne i wciąż widoczne są znaczne dysproporcje w tym zakresie w porównaniu do państw o zbliżonej strukturze asortymentowej produkcji, to kierunek tych zmian powinien być stymulowany przez rozstrzygnięcia polityczne, w tym prawne, i sprzyjać poprawie zrównoważonego rozwoju rolnictwa w wymiarze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Na podkreślenie zasługuje dynamiczny rozwój stosunkowo niewielkiej liczebnie grupy gospodarstw, które zarazem odpowiadają za coraz większą część wytworzonej produkcji rolnej i są konkurencyjne względem rolnictwa w najwyżej rozwiniętych krajach UE. Wykształceniu się tej grupy gospodarstw sprzyjał skokowy przyrost nakładów inwestycyjnych w rolnictwie. Można szacować, że środki UE odpowiadają za około 45% inwestycji zrealizowanych w polskim rolnictwie w okresie poakcesyjnym. Inwestycje te stały się podstawą wdrażania innowacji w rolnictwie i jego nowoczesnego, zrównoważonego rozwoju.

Jednocześnie należy podkreślić, że w polskim rolnictwie występują duże dysproporcje w strukturach wytwórczych widoczne w ujęciu regionalnym. Zjawisko przestrzennej polaryzacji gospodarstw w Polsce jest o tyle istotne, że wskazuje na różnice regionalne w kontekście przyszłych przemian struktury agrarnej w Polsce¹⁶.

¹⁵ Por. A. Baer-Nawrocka, W. Poczta, *Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii Europejskiej*, dz. cyt.

¹⁶ Temat związany ze zróżnicowaniem regionalnym struktury rolnictwa polskiego szerzej omówiono w: A. Baer-Nawrocka, W. Poczta, *Struktura polskiego rolnictwa*, w: J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

Pozytywnym zjawiskiem zaobserwowanym w rolnictwie polskim po wstąpieniu do UE jest również stabilny trend wzrostowy produkcji rolnej oraz umacnianie się powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem rolnym. W ślad za tym nastąpił wzrost dochodów rolniczych, ale, co niepokojące, głównie za sprawą dotacji otrzymywanych przez producentów rolnych.

Trudnym obszarem przemian w rolnictwie polskim pozostają natomiast zasoby pracy, w szczególności ich alokacja. Z jednej strony, w niemałej grupie gospodarstw występują problemy z pozyskaniem wystarczających zasobów siły roboczej, głównie o charakterze sezonowym, a z drugiej strony, w wielu małych i ekstensywnie prowadzonych gospodarstwach występują duże nadwyżki zasobów pracy przejawiające się niepełnym ich wykorzystaniem. Powoduje, to że w ujęciu sektorowym relacje obrazujące wyposażenie czynnika aktywnego w procesie wytwarzania, jakim jest praca, w pozostałe dwa czynniki produkcji, tj. w ziemię i kapitał, dowodzą słabej sytuacji konkurencyjnej rolnictwa polskiego w zakresie potencjału produkcyjnego oraz są przesądzające dla niskiej przeciętnie wydajności pracy. Stosunkowo niska intensywność produkcji rolniczej w ujęciu sektorowym wyznaczana przez relację nakłady kapitału–zasoby ziemi, skutkuje względnie niską produktywnością ziemi. Powyższe rodzi negatywne konsekwencje ekonomiczne zarówno dla gospodarki rolnej, jak i dla ludności związanej bezpośrednio z rolnictwem (rodzin rolniczych). Wskazuje to na potrzebę kontynuacji procesu dezagraryzacji jako podstawy wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i pozarolniczego wykorzystania części zasobów pracy dotychczas związanych z rolnictwem. Postępujące szeroko rozumiane przemiany agrarne będą się przyczyniać, z jednej strony, do unowocześniania funkcji produkcyjnych rolnictwa, a z drugiej, do wzmacniania jego funkcji związanych z zaspokajaniem wielu funkcji środowiskowych, kulturowych, gospodarczych i społecznych. Niezbywalna i nieredukowalna pozostanie nadal funkcja zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego. W warunkach instytucjonalnych zagwarantowanych przez WPR wraz z pełnym włączeniem rolnictwa w Jednolity Rynek Europejski, rolnictwo polskie – podobnie jak rolnictwo całej UE – w pełni zagwarantowało bezpieczeństwo żywnościowe także w trudnym okresie pandemii Covid-19 i wojny w Ukrainie.

Dwudziestoletnie doświadczenia członkostwa Polski w UE w obszarze rolno-żywnościowym pozwalają oczekiwać, że polityka rolna UE, w tym jej implementacja w warunkach krajowych, będzie sprzyjać zrównoważonemu pełnieniu przez rolnictwo funkcji produkcyjnych i pozaprodukcyjnych.

Tabela 2.1. Nakłady pracy, powierzchnia użytków rolnych i nakłady kapitałowe oraz relacje między nimi w rolnictwie UE-27 w 2020 r.

Kraje	Nakłady pracy		Obszar UR		Koszty zużycia pośredniego i amortyzacji (nakłady kapitałowe)		Powierzchnia UR na 1 AWU	Wartość nakładów kapitałowych (zużycie pośrednie i amortyzacja) na 1 AWU	Wartość nakładów kapitałowych (zużycie pośrednie i amortyzacja) na 1 ha UR
	tys. AWU	%	tys. ha	%	mln euro	%	ha	tys. euro	euro
UE-27	7 917,7	100,0	155 093,0	100,0	297 723,0	100,0	19,6	37,6	1 919,6
Austria	120,7	1,5	2 602,7	1,7	6 448,7	2,2	21,6	53,4	2 477,7
Belgia	52,2	0,7	1 368,1	0,9	7 408,2	2,5	26,2	141,9	5 414,8
Bułgaria	181,6	2,3	4 564,2	2,9	2 745,9	0,9	25,1	15,1	601,6
Chorwacja	160,4	2,0	1 231,5	0,8	1 579,7	0,5	7,7	9,8	1 282,7
Cypr	20,3	0,3	134,1	0,1	412,5	0,1	6,6	20,4	3 075,1
Czechy	94,2	1,2	3 492,6	2,3	4 481,0	1,5	37,1	47,6	1 283,0
Dania	85,6	1,1	2 629,9	1,7	9 228,0	3,1	30,7	107,8	3 508,8
Estonia	16,6	0,2	975,3	0,6	888,4	0,3	58,6	53,4	910,8
Finlandia	55,6	0,7	2 281,7	1,5	4 245,5	1,4	41,1	76,4	1 860,6
Francja	670,9	8,5	27 364,6	17,6	56 568,4	19,0	40,8	84,3	2 067,2
Grecja	570,5	7,2	2 822,9	1,8	7 018,3	2,4	4,9	12,3	2 486,2
Hiszpania	827,5	10,5	23 913,7	15,4	29 476,6	9,9	28,9	35,6	1 232,6
Holandia	151,2	1,9	1 817,9	1,2	22 053,9	7,4	12,0	145,8	12 131,5
Irlandia	155,0	2,0	4 499,0	2,9	6 608,8	2,2	29,0	42,6	1 468,9
Litwa	112,9	1,4	2 914,6	1,9	2 383,4	0,8	25,8	21,1	817,8
Luksemburg	3,6	0,0	132,1	0,1	413,9	0,1	36,8	115,3	3 132,1
Łotwa	66,8	0,8	1 969,0	1,3	1 279,7	0,4	29,5	19,2	649,9
Malta	4,7	0,1	9,8	0,0	75,1	0,0	2,1	16,0	7 659,2
Niemcy	469,9	5,9	16 578,5	10,7	47 449,5	15,9	35,3	101,0	2 862,1
Polska	1 392,4	17,6	14 749,2	9,5	17 882,6	6,0	10,6	12,8	1 212,4
Portugalia	303,9	3,8	3 963,9	2,6	5 966,1	2,0	13,0	19,6	1 505,1
Rumunia	1 143,7	14,4	12 762,8	8,2	12 882,9	4,3	11,2	11,3	1 009,4
Słowacja	41,8	0,5	1 862,7	1,2	1 975,3	0,7	44,5	47,2	1 060,5
Słowenia	71,1	0,9	483,4	0,3	1 056,4	0,4	6,8	14,9	2 185,2
Szwecja	53,2	0,7	3 005,8	1,9	5 551,2	1,9	56,5	104,4	1 846,8
Węgry	242,5	3,1	4 921,7	3,2	6 046,9	2,0	20,3	24,9	1 228,6
Włochy	849,1	10,7	12 041,2	7,8	35 596,6	12,0	14,2	41,9	2 956,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat 2023.

Tabela 2.2. Dochody rolnictwa oraz wsparcie rolnictwa środkami WPR (ceny stałe z 2010 r.)

Wyszczególnienie	2001-2003 (średnio)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Razem 2004-2022	2004-2022 (średnio)	2001-2003 (=100)
Dochód (mld PLN)	12,0	23,6	21,2	23,8	29,3	25,0	28,0	32,8	38,1	35,2	38,5	33,7	31,0	33,4	36,3	34,4	36,4	37,5	32,6	43,0	613,8	32,3	270
Dotacje razem (mld PLN)	1,1	9,2	9,9	12,4	13,2	13,3	16,7	17,2	18,7	15,5	17,6	17,2	17,7	17,9	16,9	19,2	19,0	17,4	16,2	16,2	301,4	15,9	1445
Udział dotacji w dochodzie (%)	9,2	38,8	46,4	52,1	44,9	53,1	59,6	52,4	49,2	44,0	45,7	51,1	57,1	53,6	46,6	55,8	52,2	46,4	49,7	37,7	x	49,2	535

Źródło: Economic Accounts for Agriculture; Eurostat 2023. Obliczenia własne.

Tabela 2.3. Produkcja rolnicza i produktywność zaangażowanych czynników i nakładów w rolnictwie UE-27 (2020) (ceny bieżące)

Kraje	Produkcja rolnicza		Produktywność		
	mln euro)	udział (%)	nakładów pracy (tys. euro / 1 AWU)	zasobów ziemi (euro / 1 ha UR)	nakładów kapitału (euro / 1 euro nakładów)
UE-27	40 0261,6	100,0	50,6	2 580,8	1,3
Austria	7 211,1	1,8	59,8	2 770,6	1,1
Belgia	9 021,5	2,3	172,8	6 594,1	1,2
Bułgaria	3 917,6	1,0	21,6	858,3	1,4
Chorwacja	2 361,4	0,6	14,7	1 917,5	1,5
Cypr	741,6	0,2	36,6	5 528,4	1,8
Czechy	5 441,8	1,4	57,8	1 558,1	1,2
Dania	11 556,5	2,9	135,0	4 394,2	1,3
Estonia	962,6	0,2	57,9	987,0	1,1
Finlandia	3 978,5	1,0	71,6	1 743,6	0,9
Francja	74 159,8	18,5	110,5	2 710,1	1,3
Grecja	11 163,3	2,8	19,6	3 954,6	1,6
Hiszpania	50 826,9	12,7	61,4	2 125,4	1,7
Holandia	27 404,6	6,8	181,2	15 074,8	1,2
Irlandia	8 891,8	2,2	57,4	1 976,4	1,3
Litwa	3 140,1	0,8	27,8	1 077,4	1,3
Luksemburg	404,4	0,1	112,6	3 060,2	1,0
Łotwa	1 597,0	0,4	23,9	811,1	1,2
Malta	114,3	0,0	24,4	11 660,2	1,5
Niemcy	56 448,4	14,1	120,1	3 404,9	1,2
Polska	26 316,7	6,6	18,9	1 784,3	1,5
Portugalia	8 142,9	2,0	26,8	2 054,2	1,4
Rumunia	15 341,4	3,8	13,4	1 202,0	1,2
Słowacja	2 209,6	0,6	52,8	1 186,3	1,1
Słowenia	1 370,3	0,3	19,3	2 834,5	1,3
Szwecja	6 025,0	1,5	113,3	2 004,4	1,1
Węgry	8 267,0	2,1	34,1	1 679,7	1,4
Włochy	53 245,7	13,3	62,7	4 421,9	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat 2023.

Rozdział 3. Przemiany ludnościowe na wsi

Wprowadzenie

Ten rozdział poświęcony jest analizie tendencji przemian struktury demograficznej i struktury aktywności zawodowej na obszarach wiejskich jakie nastąpiły w okresie dwóch ostatnich dekad. Cezurę badania określa wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Tuż przed tym wydarzeniem ludność Polski została dokładnie „sfotografowana” przez spis powszechny. Narodowy Spis Powszechny zorganizowany w 2002 r. (NSP 2002) był pierwszym pełnym spisem po głębokich przeobrażeniach społeczno-gospodarczych i ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce w latach 90. XX w. Przeobrażenia te spowodowały zmiany w dotychczasowych procesach demograficznych, głębokie przemiany struktury społeczno-zawodowej ludności oraz pojawienie się nowych zjawisk, nieznanych wcześniej na tak dużą skalę, takich jak: bezrobocie, bezdomność, imigracja cudzoziemców do Polski oraz nasilenie się krótkookresowych migracji zagranicznych Polaków.

Tak się składa, że w 2024 r., kiedy świętujemy 20. rocznicę obecności naszego kraju w strukturach UE, opublikowane już są wszystkie wyniki ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego 2021 (NSP 2021). Spis powszechny to jedyny taki moment w dekadzie mobilizujący cały naród, kiedy państwo pyta swoich obywateli, „ilu nas jest”, „kim jesteśmy”, „jak żyjemy”, co pozwala na porównanie dwóch obrazów demograficznych – sprzed akcesji do UE i dwie dekady później – oraz na ustalenie, „czy i jak zmieniła się” ludność wsi. Unikalnym walorem takiej analizy jest możliwość jednoczesnej oceny przemian struktur ludności według kategorii społeczno-zawodowych, które nie są objęte systemem rejestracji bieżącej (jak ruch naturalny i migracyjny ludności).

Znaczenie spisów powszechnych ciągle rośnie, nawet przy dzisiejszym dostępie do różnych statystyk z instytucji publicznych, gdyż jest wciąż jedynym statystycznym źródłem, na podstawie którego uzyskujemy informację o całej populacji danego kraju, w układzie wielu cech zasadniczych dla oceny zmian struktur demograficznych i społecznych. Ponadto w dobie dynamicznych przemian życia rodzinnego, mobilności zawodowej i przestrzennej istotna część informacji umyka ewidencji ludności. Ważne jest również to, że spisy powszechne stanowią niepowtarzalne połączenie różnych skal przestrzennych od informacji na poziomie populacji kraju do informacji na poziomie

lokalnym (gminy), a nawet w siatce kilometrowej. Spis ludności jest badaniem organizowanym według zasad będących wynikiem międzynarodowych uzgodnień, o ustalonym zakresie tematycznym, uzgodnionych definicjach i klasyfikacjach, co umożliwia porównywanie jego wyników. Dodatkowo powtarzalność spisów w regularnych odstępach czasu sprawia, że pochodzące z nich dane od lat stanowią unikatową bazę informacji o rozwoju populacji prawie całego świata¹. Dostarczane w spisach powszechnych dane w ujęciu terytorialnym są niezbędne do realizacji polityk lokalnych i regionalnych czy do zarządzania rozwojem przez władze administracyjne szczebla centralnego. Szacunek spisowy liczby ludności jest podstawą odniesienia w różnych regulacjach ustawowych np. przy naliczaniu subwencji państwowych w zakresie polityki społecznej. Od wielkości populacji państwa członkowskiego zależy też liczba miejsc w Parlamencie Europejskim.

Wszystkie państwa członkowskie muszą zatem posługiwać się wspólną definicją ludności spisowej. Jeszcze przed przyjęciem do Unii Europejskiej centralny urząd statystyczny danego kraju uwzględnia w spisie powszechnym wytyczne Parlamentu Europejskiego i Rady UE, by zasilana baza danych Eurostatu (organ statystyczny UE) spełniała kryteria porównywalności (czasowej, geograficznej, dziedzinowej), spójności (zgodności informacji z różnych źródeł w różnych klasyfikacjach i ujęciach), dostępności i przejrzystości, terminowości i punktualności, dokładności oraz przydatności². Definiując populację spisową UE, podobnie jak ONZ, posługuje się kategorią „ludności zamieszkującej/rezydującej”³. Oznacza ona ogół osób mieszkających/przebywających na danym terenie przez co najmniej 12 miesięcy. Do rezydentów danej jednostki administracyjnej zalicza się wszystkie osoby mieszkające lub zamierzające mieszkać w tej jednostce nie krócej niż 1 rok. Oznacza to, że w liczbie rezydentów danej jednostki administracyjnej ujęci są: stali mieszkańcy (osoby tam zameldowane lub stale mieszkające bez zameldowania) z wyjątkiem tych mieszkańców, którzy wyjechali na co najmniej 12 miesięcy do innego miejsca w kraju lub za granicę oraz osoby przybyłe z innego miejsca w kraju lub z zagranicy (imigranci bez karty stałego pobytu) na co najmniej 12 miesięcy.

¹ E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów ludności*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2018, s. 47.

² Wytyczne regulujące statystykę europejską obejmują wspólne ramy jakości Europejskiego Systemu Statystycznego (EES). Jej wyrazem są: Deklaracja jakości Europejskiego Systemu Statystycznego i Europejski kodeks praktyk statystycznych (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922337/10425-PL-PL.PDF>; dostęp 10.01.2024). Ponadto w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań zasady określają obecnie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2008/763 z 9.07.2008 i Rozporządzenie wykonawcze Komisji UE 2017/543 z 22.03.2017 oraz wspólne ramy dla statystyk europejskich dotyczących osób i gospodarstw domowych, oparte na danych na poziomie indywidualnym zebranych z próbek ustanawia Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1700 z 10.10.2019.

³ Za: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z 20.12.2013 w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii.

3.1. Liczba ludności wiejskiej

W publikacjach NSP 2002 zamieszczona została tylko jedna tablica z informacją na temat szacunków ludności rezydującej⁴, zaś w NSP 2011 opublikowano tę informację w wynikach wstępnych⁵. NSP 2021 zawiera już poszerzony zakres kategorii demograficznych i społecznych ludności rezydującej, a dane udostępnione w Banku Danych Lokalnych (BDL) są dla większości cech na poziomie gminy. Powyższe wyjaśnienia mają znaczenie, gdyż operowanie kategoriami ludności musi być świadome, inaczej łatwo popełnić błęd. W praktyce realizacji spisów powszechnych w Polsce wciąż dominuje definicja krajowa, ujmująca wszystkich zameldowanych w Polsce mieszkańców, w tym osoby, które przebywają czasowo za granicą (bez względu na okres przebywania), ale zachowały stałe zameldowanie w Polsce, nie są natomiast ujmowani imigranci przebywający w Polsce czasowo⁶.

Zastosowanie definicji ludności rezydującej ujawnia (tab. 3.1), że według NSP 2002 liczba ludności wiejskiej wyniosła 14 mln 475 tys. osób, co jest wartością o 144,7 tys. mniejszą niż według definicji krajowej (o 1%). Dwadzieścia lat później, według NSP 2021 ludności rezydującej na wsi przybyło o 2,5%, do 14 mln 841 tys. osób. Jeśli jednak przyjąć definicję krajową, liczba mieszkańców wsi okaże się większa o 446 tys. osób (tj. o 3%). Różnice definicyjne nie przekładają się na różny udział ludności wiejskiej w ogólnej liczbie ludności w Polsce w poszczególnych spisach powszechnych. Dla ludności rezydującej zwiększył się on z 38,5% do 40,1%. Na tle krajów UE udział ludności wiejskiej w Polsce należy uznać za wysoki⁷. Niestety, możliwości analityczne dla ludności rezydującej na wsi się wyczerpują ze względu na brak danych do porównania z NSP 2002. W dalszej części opracowania będziemy się posługiwać głównie kategorią ludności faktycznej, tj. według definicji krajowej.

Różnice w stanie ludności faktycznej i rezydującej GUS wyjaśnia się zjawiskiem przebywania przez wiele lat za granicą Polaków na stałe zameldowanych w Polsce. *De facto* te osoby utraciły już status polskich rezydentów. Jak dowodzi w swoich badaniach Elżbieta Gołata⁸, podejście, które uwzględnia osoby przebywające za granicą bez względu na czas ich nieobecności w kraju, a nie

⁴ GUS, *Stan i struktura ludności Polski. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2002*, GUS, Warszawa 2003, tab. 45.

⁵ GUS, *Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, GUS, Warszawa 2012.

⁶ GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Metodologia i organizacja badania*, GUS, Warszawa 2022, s. 19.

⁷ OECD, *Urban-rural linkages in Poland, 2022*, Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities (CFE), Regional Development Policy Committee, Paris 2022, s. 54.

⁸ E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów ludności*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2018, s. 31.

uwzględnia cudzoziemców, prowadzi do istotnych zniekształceń stanu i struktury ludności, co ma przełożenie na inne analizy demograficzne. Konsekwencje są szczególnie dotkliwe dla samorządów lokalnych zarówno w gminach, które notują duży przyrost ludności, jak i w tych, które są w głębokim regresie demograficznym. Gołata podkreśla, przywołując rekomendacje ONZ, że informacje o liczbie i rozkładzie ludności rezydującej są najbardziej pożądane, gdyż miejsce zamieszkania jest bardzo ważnym wskazaniem lokalizacji, w której ludność oczekuje świadczenia różnych usług (dostępności usług publicznych).

Tabela 3.1. Ludność wiejska faktyczna i rezydująca w NSP 2011 i NSP 2021

Wyszczególnienie	2002	w % ludności ogółem	2011		2021		
	w liczbach bezwzględnych		w liczbach bezwzględnych	w % ludności ogółem	w liczbach bezwzględnych	w % ludności ogółem	2002 = 100
Ludność rezydująca	14 475 050	38,5	14 927 892	39,2	14 841 365	40,1	102,5
Ludność faktyczna	14 619 715	38,2	15 105 932	39,2	15 287 346	40,2	104,6

Źródło: GUS, *Informacja o wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 na poziomie województw, powiatów i gmin*, GUS, Warszawa 2022, s. 2; GUS, *Ludność rezydująca – dane NSP 2021*, GUS, Warszawa 2022, s. 2; GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna – NSP 2002*, GUS, Warszawa 2003, tab. 45.

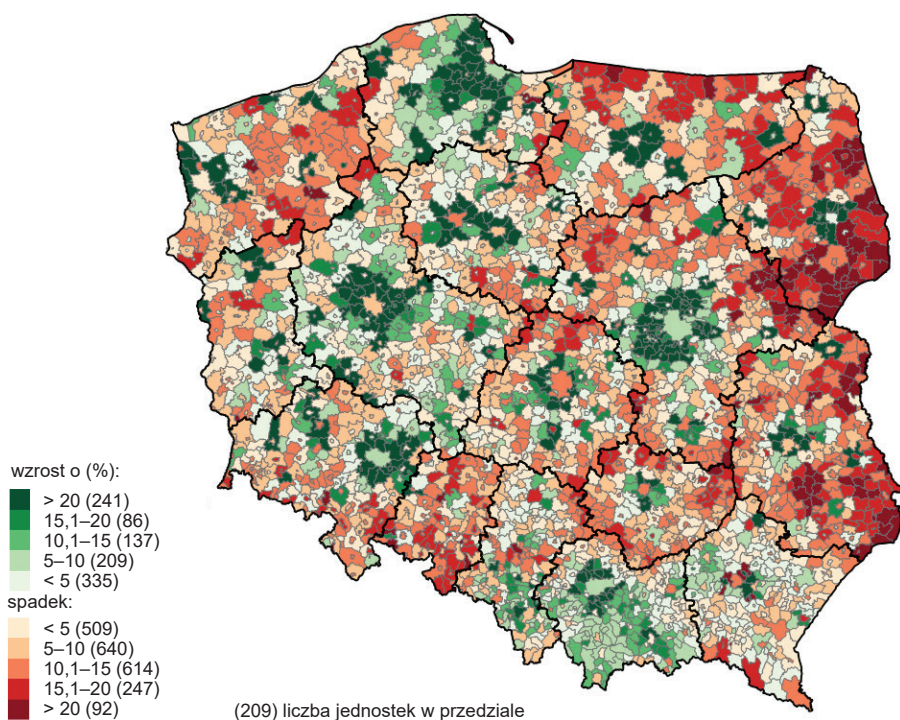
Mówienie o zmianach w strukturze wieku i w społeczno-zawodowej strukturze ludności wiejskiej jako jednego zbioru (przeciwstawianego ludności miejskiej) powoduje, że spłaszczona zostaje rola procesów demograficznych, które determinują ich zmienność w czasie i w przestrzeni. Dlatego trzeba osadzić je w kontekście zróżnicowania zmian zaludnienia. W 2000 r. nastąpiła historyczna zmiana bilansu przepływów między miastem a wsią na korzyść obszarów wiejskich. Jednak ten bilans jest zwodniczy. Obszary podaglomeracyjne (Miejskich Obszarów Funkcjonalnych) absorbują ludność, zaś z obszarów peryferyjnych następuje odpływ⁹. Głównym motywem współczesnych migracji wewnętrznych jest praca. Nadal istotna jest też migracja edukacyjna z obszarów wiejskich i małych miast (w jej wyniku – według badań zespołu prof. Romualda Jończego¹⁰ – liczba ludności w gminach może być niedoszacowana

⁹ Więcej o tym w: M. Stanny, P. Strzelecki, *Ludność wiejska*, w: J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi* (s. 31–56), Wydawnictwo Naukowe Scholar, FDPA, Warszawa 2020, s. 33.

¹⁰ Prace zespołu prof. Romualda Jończego to m.in.: A. Dolińska, R. Jończy, *Procesy migracyjne w południowo-zachodniej Polsce w kontekście sytuacji na rynku pracy. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2021; A. Dolińska, R. Jończy, P. Śleszyński, *Sytuacja demograficzna i zatrudnienie na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2022.

średnio o 6%, a w gminach peryferyjnych nawet o 20%). Migracje mają obecnie decydujący wpływ na stan liczby ludności w gminach, od którego zależne są algorytmy naliczania subwencji państwowych w zakresie polityki społecznej. Przyrost rzeczywisty występuje w 1/3 gmin w Polsce, ale aż w dwóch gminach na trzy spośród nich osiągnięte jest to przez wysokie dodatnie saldo migracji (następuje tam proces suburbanizacji). Ubytek rzeczywisty notuje zaś aż 2/3 gmin i w co drugiej takiej gminie bardziej odpowiada za to ujemne saldo migracji niż ujemny przyrost naturalny ludności. Dane te wskazują na proces „demograficznego zwijania się” obszarów wiejskich i małych miast, w większości położonych na peryferiach województw centralnej i wschodniej Polski oraz na obszarach popegeerowskich (ryc. 3.1).

Zjawisko migracji wewnętrznych niczym papierek lakmusowy opisuje atrakcyjność danego miejsca do życia i do prowadzenia działalności gospodarczej. Pokazuje zarazem, jak bardzo mylące jest mówienie o przemianach demograficznych bez uwzględniania natężenia procesów w agregacji przestrzennej.



Rycina 3.1. Zmiany liczby ludności według gmin¹¹ w okresie 2004–2022 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

¹¹ Z uwzględnieniem podziału na część wiejską (5) oraz miasto (4) w przypadku gmin miejsko-wiejskich (3).

3.2. Starzenie się ludności wiejskiej

Konsekwencją obserwowanych na polskiej wsi procesów demograficznych¹² jest nie tylko słabnąca dynamika liczby ludności, ale także głęboka zmiana jej struktury wieku. I choć wpisują się one w ogólne trendy europejskie, to na tle państw UE pewnym ewenementem jest stały wzrost liczby ludności wiejskiej, a regres ludności miejskiej. Przez ostatnie dwadzieścia lat ludność wsi (liczona według definicji ludności faktycznej przez GUS¹³) wzrosła o ponad 590 tys. osób. Nie oznacza to jednak wzrostu ludności we wszystkich grupach wieku. Przyjrzyjmy się strukturze wieku ludności według kryterium ekonomicznego¹⁴, gdyż podział ten pozwala ocenić wpływ procesów o charakterze demograficznym na wielkość ekonomiczną – zasób pracy. **W okresie 2004–2022 na obszarach wiejskich zanotowaliśmy spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, a wzrost w wieku poprodukcyjnym.** Najbardziej zmniejszyła się liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat), bo aż o 2,5 p.p. i wyniosła w 2022 r. 2,6 mln (o 10% mniej niż w 2004 r.). Ludności w wieku produkcyjnym w 2004 r. było 9,5 mln i do 2022 r. przybyło jej o 100 tys., ale jej udział w ogóle populacji wsi zmniejszył się o blisko 2 p.p., schodząc do 63%. Największe zmiany zanotowano w liczbie i udziale ludności w wieku poprodukcyjnym (60 lat i więcej dla kobiet oraz 65 lat i więcej dla mężczyzn). Średniorocznie w okresie tym, liczba ludności w wieku poprodukcyjnym na wsi powiększała się o ponad 1%, a udział jej zwiększył się z 15,5% do 19,8%. Wstępując do UE na polskiej wsi statystycznie na jednego „dziadka” przypadało 1,3 „wnuka”, po dwudziestu latach przypadał już mniej niż jeden wnuk (0,9).

Zmiany proporcji poszczególnych grup wieku w Polsce nie są tak głębokie jak w Europie, ale wskazują że były to dwie dekady rosnącej dynamiki starzenia się ludności. Proces ten obrazuje ryc. 3.2 pokazująca, jak zmieniało się obciążenie ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym (a więc przed- i poprodukcyjnym). Zauważamy, że w pierwszej dekadzie XXI wieku współczynnik obciążenia ludności produkcyjnej ludnością

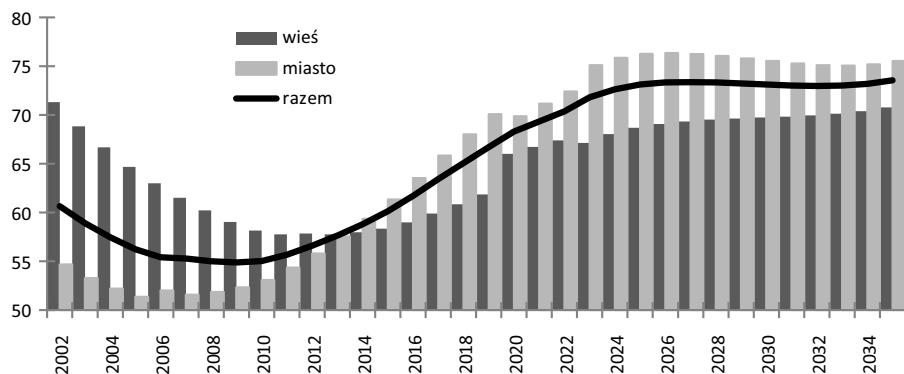
¹² Szeroko omówionych w: M. Stanny, Ł. Komorowski, *Podstawowe czynniki przemian ludnościowych na wsi i ich zróżnicowanie przestrzenne*, w: J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi* (s. 41–66), Wydawnictwo Naukowe Scholar, FDPA, Warszawa 2022.

¹³ Kategoria ludności faktycznie zamieszkałej obejmuje: stałych mieszkańców (osoby zameldowane na pobyt stały w gminie lub deklarujące w niej stały pobyt) z wyjątkiem osób przebywających poza miejscem zamieszkania przez okres powyżej trzech miesięcy w kraju oraz wszystkie osoby przebywające za granicą (bez względu na okres ich nieobecności), osoby przebywające czasowo przez okres powyżej trzech miesięcy, przybyłe z innego miejsca w kraju (nie są uwzględniani przebywający czasowo w Polsce cudzoziemcy). Nazwa ta może być myląca, jako że użycie słowa „faktyczny” sugeruje stan zgodny z rzeczywistością. Tymczasem „ludność faktycznie zamieszkała” to według definicji GUS głównie ludność zameldowana w Polsce.

¹⁴ Analiza przeprowadzona została według trzech podstawowych grup: wiek przedprodukcyjny to 0–17 lat, wiek produkcyjny to 18–59 lat dla kobiet i 18–64 lata dla mężczyzn oraz wiek poprodukcyjny liczony od 60 lat i więcej dla kobiet, a 65 i więcej dla mężczyzn.

nieprodukcyjną był niższy w mieście, tam jednak wcześniej i szybciej jego wartość zaczęła się zwiększać. Tempo tego procesu było zdecydowanie wolniejsze na wsi, a wartość współczynnika obciążenia jest obecnie zbliżona do poziomu sprzed 20 lat. O ile wówczas na obciążenie to w większym stopniu składała się subpopulacja w wieku przedprodukcyjnym (56%), to obecnie czyni to subpopulacja w wieku poprodukcyjnym (mająca udział 54%). **Dodatkowo obserwujemy intensyfikację procesu podwójnego starzenia się populacji, bowiem poza ogólnym wzrostem liczby i udziału osób w wieku poprodukcyjnym, liczba mieszkańców wsi w wieku 80 lat i więcej zwiększyła się znacznie od 2004 r. – o 154%, do wartości 574 tys.** Utrzymuje się feminizacja najstarszych zasobów na wsi oraz zamieszkiwanie w gospodarstwach jednoosobowych.

Ten empirycznie udowodniony proces starzenia się ludności wiejskiej w Polsce należy do głównych tendencji współczesnego rozwoju demograficznego, który niesie z sobą wiele wyzwań społecznych i gospodarczych. Jednym z nich jest dostęp mieszkańców wsi do usług publicznych, takich jak np. usługi opiekuńcze, medyczne, rehabilitacyjne. Z ekonomicznego punktu widzenia niekorzystny jest również nieunikniony regres podażowej strony rynku pracy oraz wzrost kosztów zabezpieczenia społecznego populacji bierniej zawodowo (obejmującego głównie świadczenia z tytułu starości: emerytalne i rentowe).



Rycina 3.2. Liczba osób w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym (2002–2034)

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.

Omawiane tendencje zmian struktur demograficznych ludności wiejskiej przebiegają z odmienną dynamiką w poszczególnych regionach kraju. Obrazują to kolejne ryciny, przedstawiające udział ludności w wieku produkcyjnym (ryc. 3.3) i w wieku poprodukcyjnym (ryc. 3.4) w agregacji gminnej dla 2004 i 2022 roku. Pierwszym, co zauważa się od razu, analizując ryciny, jest

fakt, że rozkłady przestrzenne dla 2004 r. składają się jak puzzle, mianowicie najniższy odsetek ludności w wieku produkcyjnym współwystępuje z najwyższym odsetkiem w wieku poprodukcyjnym i odwrotnie. Fakt drugi to spadek przestrzennego zróżnicowania rozkładu ludności w wieku produkcyjnym, co wynika z omówionego wyżej spadku jej udziału w całej populacji wiejskiej. O ile 20 lat temu ponad 1/3 gmin (747) miała więcej niż 66% ludności w wieku produkcyjnym (głównie były to Ziemie Zachodnie i Północne Polski), o tyle obecnie takich gmin jest zaledwie 35, a w blisko połowie jednostek notujemy od 62% do 64% tak mierzonych potencjalnych zasobów pracy. To spłaszczenie zróżnicowania, jak się wydaje, ominęło jedynie gminy, które już w 2004 r. odznaczały się najniższym (poniżej 60%) odsetkiem ludności w wieku produkcyjnym. Leżą one głównie u zbiegu regionów Polski centralnej oraz na południu Podlasia i południu Lubelszczyzny. Fakt trzeci to intensywny proces starzenia się ludności zamieszkującej Ziemie Zachodnie i Północne, tj. terytory przyłączone do Polski po drugiej wojnie światowej, na których stworzono system państwowych gospodarstw rolnych (PGR). Zasiedlone wówczas przez ludność napływową (osadniczą) obszary wiejskie wyróżniała względnie młoda struktura wieku i wysoki poziom reprodukcji demograficznej. Wraz z likwidacją gospodarki uspołecznionej rozpoczął się proces pauperyzacji¹⁵ mieszkającej tam ludności, który przełożył się na zwiększony odpływ osób w wieku mobilnym, coraz niższe współczynniki urodzeń, a w konsekwencji coraz niższy udział ludności w wieku przedprodukcyjnym.

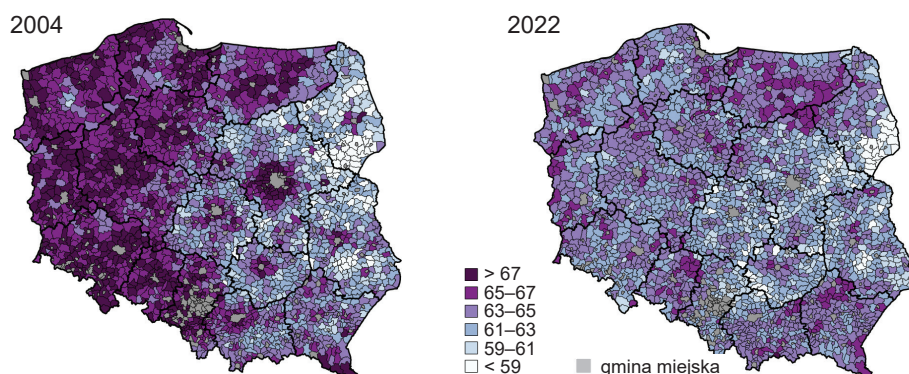
Analiza zróżnicowania regionalnego zmian struktury ludności według wieku pozwala ponadto rozpoznać, gdzie obszary wiejskie są stare demograficznie, a gdzie intensywnie się starzeją. Otóż **gminy położone u zbiegu regionów w centralnej Polsce jeszcze przed integracją z UE dołączyły do obszarów starych demograficznie, a takie określenie do lat 90. miały tylko dwa województwa wschodniej Polski (tzw. ściana wschodnia). Dwie ostatnie dekady sprawiły, że najszybciej starzeją się województwa zachodniej Polski.**

Wyjaśniając przestrzenne wzorce przemian demograficznych¹⁶, zwracamy uwagę na to, że przemiany te mają źródło w sposobie uczestnictwa poszczególnych regionów w procesach migracyjnych, a zwłaszcza w migracjach między wsią a miastem. Podlegają dwóm wyróżniającym je kryteriom, z których jedno – o obecnie większej sile oddziaływania – wiąże się z położeniem względem ośrodków regionalnych i jest wyznaczone przez *continuum* centrum–peryferie. Źródło tego porządku tkwi w procesach suburbanizacji, a więc związane jest z tzw. fazą życia miast, jak również z różnicą szeroko rozumianych kosztów

¹⁵ S. Kalinowski, *Wiejska bieda – (nie)obecność na polskiej wsi*, w: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi. Tom 1*, IRWiR PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 192.

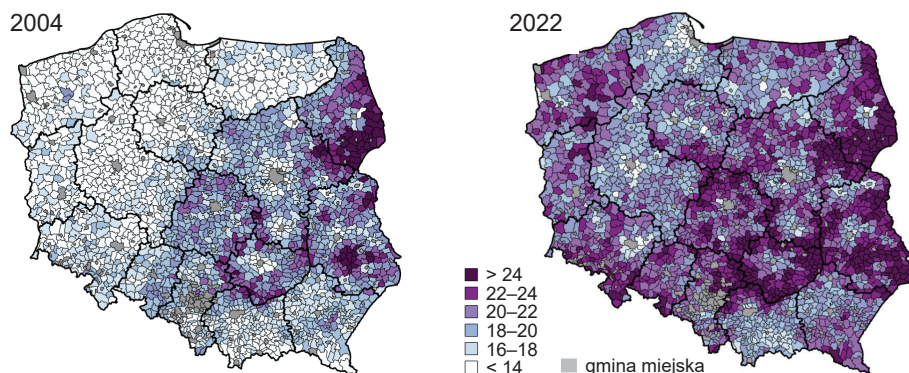
¹⁶ I. Frenkel, A. Rosner, M. Stanny, *Kształtowanie się populacji ludności wiejskiej*, w: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana...*, dz. cyt., s. 77–118.

migracji ze wsi do miast i do obszarów podmiejskich. Drugie kryterium ma charakter historyczny, odnosi się głównie do podziału kraju w okresie rozbiorów oraz do efektów przesunięć granic po drugiej wojnie światowej (tj. chodzi o Ziemię Dawne oraz o Ziemię Północne i Zachodnie)¹⁷. Te wydarzenia polityczne, choć dotyczą względnie odległych czasów, nadal wyznaczają zasięg występowania odmiennych społecznych i gospodarczych warunków kształtowania się procesów i struktur demograficznych.



Rycina 3.3. Odsetek ludności w wieku produkcyjnym (%)

Źródło: opracowane własne na podstawie danych BDL GUS.



Rycina 3.4. Odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym (%).

Źródło: opracowane własne na podstawie danych BDL GUS.

Przykładem korzystnej sytuacji demograficznej na wsi są województwa podkarpackie i małopolskie, a więc obszar dawnego zaboru austriackiego. Większość gmin notuje tu dodatni przyrost ludności, który jest rezultatem

¹⁷ M. Stanny, A. Rosner, E. Kozdroń, *Changes in the spatial distribution of the level and dynamics of socio-economic development of rural areas in Poland*, „Wieś i Rolnictwo” 2016, 4 (173), s. 37; doi: 10.53098/wir042016/02.

względnie wysokiego przyrostu naturalnego. Rejon ten charakteryzuje także relatywnie mały udział w migracjach stałych do miast, rozwinął się tu natomiast model łączenia pracy w gospodarstwie z pracą poza nim i codziennych, „wahadłowych” dojazdów do pracy. Co więcej, w ostatnim okresie obserwuje się w części tego rejonu napływ ludności z miast motywowany warunkami środowiska naturalnego oraz atrakcyjnym krajobrazem. Jednocześnie struktura sieci osadniczej (duże wsie, średnio ok. trzy razy większe niż średnia wielkości wsi w kraju) sprzyja budowaniu aktywności społecznej, poprawie warunków bytowych, ponoszeniu przez samorządy lokalne niższych kosztów usług społecznych.

Również relatywnie młodą strukturę ludności, jednakże przy niższej gęstości zaludnienia ma województwo wielkopolskie. Region ten w słabym stopniu uczestniczył w migracjach ludności do miast, dlatego populacja wiejska była w mniejszym stopniu wypłukiwana z roczników młodych, które swoją prokreację realizowały na miejscu. Obecnie ludność Wielkopolski tworzy największą w kraju sieć dojazdów do pracy (migracji wahadłowych). Specyfika procesów demograficznych w tym regionie łączy się z odmiennym charakterem procesu uwłaszczeniowego, który miał nie tylko przesłanki polityczne, ale również brał pod uwagę kształtowanie struktury gospodarczej na wsi.

3.3. Aktywność zawodowa ludności wiejskiej

W sytuacji starzenia się społeczeństwa nie bez znaczenia pozostaje konieczność aktywizacji zawodowej ludności. Wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnym wymusza wręcz zabiegi o spowolnienie tego procesu i zarazem zwiększenie liczby pracujących. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej skala aktywności zawodowej ludności wiejskiej nieznacznie wzrosła, ale wskaźnik zatrudnienia mieszkańców wsi w Polsce pozostaje nadal znacznie poniżej celu strategii Europa 2020¹⁸, który zakładał, że w 2020 r. uczestnictwo osób w wieku produkcyjnym na rynku pracy wyniesie 75%. Nie osiągnęliśmy nawet celu zatrudnienia zakładanego w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, przyjętej w 2012 r., który zapisany został na poziomie 60%. W planie działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych z 2021 r.¹⁹ określono nowy cel zatrudnienia, to znaczy do 2030 r. co najmniej 78% ludności w wieku produkcyjnym (według EUROSTAT to 20–64 lata) powinno mieć zatrudnienie. W UE ów wskaźnik

¹⁸ Komisja Europejska, Komunikat Komisji, Europa 2020, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010.

¹⁹ Za: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pl/> (dostęp 15.01.2024).

zatrudnienia²⁰ w drugim kwartale 2023 r. wyniósł 75,4%, a Polska plasowała się powyżej (77,4%). Można zakładać, że jako społeczeństwo ogółem powinniśmy zrealizować ten cel zatrudnienia. Sytuacja mieszkańców wsi jednak nie jest tak optymistyczna.

Przyjrzymy się zatem zmianie aktywności zawodowej (zamiennie: aktywności ekonomicznej) na polskiej wsi przez porównanie danych ze spisów powszechnych²¹ NSP 2002 i NSP 2021, następnie zagłębimy się w statystykę *Badania aktywności ekonomicznej ludności* (dalej: BAEL)²², której metodologia jest spójna z badaniem EUROSTATu Labour Force Survey (LFS)²³. Definicje podstawowych kategorii: aktywnych zawodowo (na których składają się pracujący i bezrobotni) oraz biernych zawodowo w obu typach badań nieznacznie się różnią, ale poziom szczegółowości dostępnych danych też jest różny, co pozwala czytelnikowi na szerszy ogląd tematu. Różnice te wymagają odniesienia się do metodologii badań, co uczyniono w przypisach.

Strukturę ludności aktywnej zawodowo na wsi według spisów powszechnych przedstawia ryc. 3.5 wskazująca na relacje hierarchiczne jej kategorii. Zasób, w którym jest identyfikowana siła robocza (czyli pracujący i bezrobotni), obejmuje osoby w wieku 15 lat i więcej. Na tej podstawie wylicza się wskaźnik aktywności zawodowej. Od wejścia do UE jego wartość dla ludności wiejskiej w Polsce wzrosła tylko o 3 p.p. do wartości 59,4%. Oznacza to, że **na każde 10 osób na wsi w wieku 15 i więcej lat, sześć miało status osoby pracującej bądź poszukującej pracy**. Aktywni zawodowo rekrutowali się z grupy biernych zawodowo²⁴, bowiem wskaźnik bierności zawodowej z poziomu 44%

²⁰ Wskaźnik zatrudnienia to odsetek osób pracujących w stosunku do porównywalnej liczby ludności ogółem.

²¹ Ludność aktywna zawodowo – za ONZ i UE – obejmuje wszystkie osoby uznane za pracujące lub bezrobotne. Do pracujących zostały zaliczone wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia: wykonywały przez co najmniej 1 godz. pracę przynoszącą zarobek lub dochód, nie wykonywały pracy, ale formalnie miały pracę, a czasową przyczyną niewykonywania pracy była np. choroba lub urlop. Bezrobotni to osoby w wieku 15–74 lata, które spełniły jednocześnie trzy warunki: w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi, aktywnie poszukiwały pracy, były gotowe podjąć pracę w tygodniu badanym i następnym. Do bezrobotnych zaliczono także osoby, które znalazły pracę i oczekiwały na jej rozpoczęcie w okresie trzech miesięcy oraz były gotowe tę pracę podjąć.

²² Przedmiotem badania jest sytuacja w zakresie aktywności ekonomicznej ludności, tzn. fakt wykonywania pracy, pozostawania bezrobotnym lub biernym zawodowo w badanym tygodniu, a zatem tzw. bieżąca aktywność ekonomiczna. Za EUROSTAT: do 2020 r. za osobę pracującą według BAEL uważa się osobę w wieku 15 lat i więcej (od 2021 r. w wieku 15–89 lat), która w tygodniu referencyjnym należała do jednej z następujących kategorii: a) osoby, które przepracowały co najmniej 1 godz. za wynagrodzeniem lub zarobkiem, w tym pomagający członkowie rodziny; b) osoby mające pracę lub firmę, które czasowo nie były w pracy; c) osoby prowadzące działalność rolniczą lub rybacką (od 2021 r.: zajmujące się produkcją towarów rolnych, których główna część przeznaczona jest na sprzedaż lub barter). Więcej tu: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employed_person_-_LFS (dostęp 15.01.2024).

²³ Metodologia badania LSF opisana w przywołanym we wprowadzeniu rozporządzeniu (UE) 2019/1700 i w jego rozporządzeniu wykonawczym (UE) 2019/2240 o dziedzinie siły roboczej.

²⁴ Ludność bierna zawodowo wg NSP to osoby w wieku 15 lat i więcej, które nie zostały zaklasyfikowane jako pracujące lub bezrobotne, tzn. osoby, które w badanym tygodniu: nie pracowały, nie miały pracy ani jej nie poszukiwały; nie pracowały, poszukiwały pracy, ale nie były zdolne/gotowe do jej podjęcia w okresie od 1 do 15 kwietnia; nie pracowały ani nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną

w 2002 r. zmniejszył się o 3 p.p. Bardzo duże zmiany nastąpiły w aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. **W okresie od 2002 do 2021 nastąpił wzrost wskaźnika zatrudnienia²⁵ aż o 12 p.p. z 45% do 57% oraz bardzo znaczny spadek stopy bezrobocia blisko o 16 p.p. (z 20% do 4%)²⁶.** Generalnie spadek wskaźnika bierności zawodowej oraz stopy bezrobocia przy wzroście wskaźnika zatrudnienia oznacza, że powszechnie notowany po wejściu do UE wzrost popytu²⁷ na pracę objął także mieszkańców wsi. Uzupełnijmy jednak, że popyt na pracę *stricte* na wsi jest wciąż w relacji do miasta niski²⁸, a poziom zatrudnienia mieszkańców wsi nie jest równoznaczny z liczbą istniejących tam miejsc pracy. Rolę animatora lokalnego rynku pracy odgrywa miasto, często miasto powiatowe będące centrum życia społeczno-gospodarczego.

Ogólne ożywienie gospodarcze jakie nastąpiło wraz z dostępem do unijnego rynku, umożliwiło wielu polskim przedsiębiorstwom dalszy rozwój ich działalności. Wraz ze wzrostem produktywności przedsiębiorstw zwiększały się konsumpcja i wydatki gospodarstw domowych. A firmy tworzyły nowe stanowiska pracy dla potencjalnych pracowników. Rosły możliwości znalezienia odpowiedniego zatrudnienia przez poszukujących pracy, a także możliwości doboru przez pracodawców pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Taka sytuacja była korzystna szczególnie dla dużych firm, zlokalizowanych w obszarach zurbanizowanych. Obszary wiejskie, głównie te położone poza strefą codziennych dojazdów do pracy w ośrodku regionalnym, zaczęły borykać się z nowym zjawiskiem – emigracji zarobkowej do krajów UE, w którym uczestniczyły głównie osoby w wieku 18–35 lat, częściej osoby wykształcone oraz kobiety²⁹. Zauważamy, że poakcesyjna zwiększona aktywność w proce-

i oczekiwały na jej rozpoczęcie w okresie: dłuższym niż trzy miesiące lub do trzech miesięcy, ale nie były gotowe tej pracy podjąć.

²⁵ Status zatrudnienia w NSP uwzględnia następujące kategorie pracujących: 1) Zatrudnieni (pracownicy najemni): osoby zatrudnione na podstawie stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej; do tej grupy należą również praktykanci i stażyści, którzy otrzymywali wynagrodzenie za pracę; osoby wykonujące pracę nakładczą (inaczej chałupniczą); osoby zatrudnione w rodzinnym gospodarstwie rolnym bądź rodzinnej działalności gospodarczej poza rolnictwem i jednocześnie otrzymujące za wykonywaną pracę ustalony zarobek lub dochód (niekoniecznie w formie pieniężnej). 2) Pracujący na własny rachunek: właściciele, współwłaściciele lub dzierżawcy indywidualnego gospodarstwa rolnego pracujący w tym gospodarstwie; osoby prowadzące własną działalność gospodarczą poza rolnictwem (zarejestrowaną lub niezarejestrowaną); agenci we wszystkich systemach agencji; osoby, które na mocy porozumienia z pracodawcą zarejestrowały własną działalność jako jednoosobowy podmiot gospodarczy. Do pracujących na własny rachunek zalicza się zarówno pracodawców (osoby pracujące na własny rachunek, które w badanym tygodniu zatrudniały przynajmniej jednego pracownika najemnego), jak i osoby niezatrudniające pracowników. 3) Pomagający członkowie rodzin: osoby, które bez umownego, wcześniej ustalonego wynagrodzenia pomagały w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub w rodzinnej działalności gospodarczej poza rolnictwem.

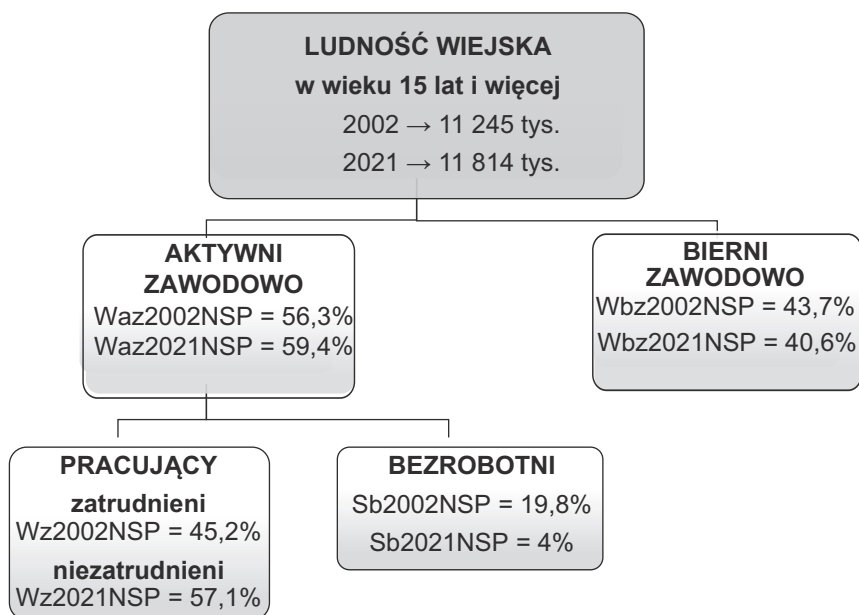
²⁶ Obliczenia nie uwzględniają osób o nieustalonym statusie na rynku pracy.

²⁷ D. Kotlorz, E. Sojka, *Wzrost gospodarczy a zatrudnienie w Polsce w latach 1995–2014*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017, 105, s. 259–275.

²⁸ L. Kucharski, I. Kukulak-Dolata, P. Matysiak, A. Rutkowska, *Wybrane aspekty funkcjonowania rynku pracy w przekroju przestrzennym w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021, s. 111.

²⁹ M. Anacka, J. Brzozowski, H. Chałupczak, A. Fihel, G. Firlit-Fesnak i in., *Społeczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski*, Komitet Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2014;

sach migracyjnych Polaków negatywnie wpłynęła na wewnętrzne procesy ludnościowe w perspektywie kolejnych generacji. 20 lat po wejściu do UE obserwujemy depopulację części obszarów wiejskich m.in. Opolszczyzny, Pomorza Zachodniego, Warmii (jako obszarów popegeerowskich), których społeczność aktywnie uczestniczyła w emigracji zarobkowej (często przekształconej w emigrację ostateczną). Rzeczona emigracja zarobkowa miała także dobrą stronę, gdyż wpływała na obniżenie stopy bezrobocia w Polsce, której obecny poziom kwalifikuje je jako bezrobocie naturalne.



Objaśnienia: Waz – współczynnik aktywności zawodowej; Wbz – współczynnik bierności zawodowej; Wz – wskaźnik zatrudnienia; Sb – stopa bezrobocia; 2002NSP – wyniki Narodowego Spisu Powszechnego 2002; 2021NSP – wyniki Narodowego Spisu Powszechnego 2021.

Rycina 3.5. Podział ludności wiejskiej według aktywności zawodowej (NSP 2002 i NSP 2021)³⁰

Źródło: obliczenia własne na podstawie NSP 2002 i NSP 2021, GUS, Warszawa, www.stat.gov.pl (dostęp 31.12.2023).

Przedstawiona zmiana w zakresie poszerzania aktywności zawodowej ludności wiejskiej nie tylko łączyła się z długookresowymi tendencjami rozwoju społeczno-gospodarczym kraju, lecz określały ją także trwałe charakterystyki podaży pracy zróżnicowane w aspekcie przestrzennym (por. ryc. 3.3).

https://kbnm.pan.pl/images/Raport_KBnM_PAN_Spo%C5%82eczne_skutki_poakcesyjnych_migracji_ludno%C5%9Bci_Polski.pdf (dostęp: 16.01.2024).

³⁰ Również w NSP 2002 zastosowano definicję, których przedmiotem była bieżąca aktywność ekonomiczna, jednak zakres definicyjny był inny.

Statystyka spisów powszechnych umożliwia obserwację zmian aktywności zawodowej na poziomie lokalnym, poszerzając wartość poznawczą.

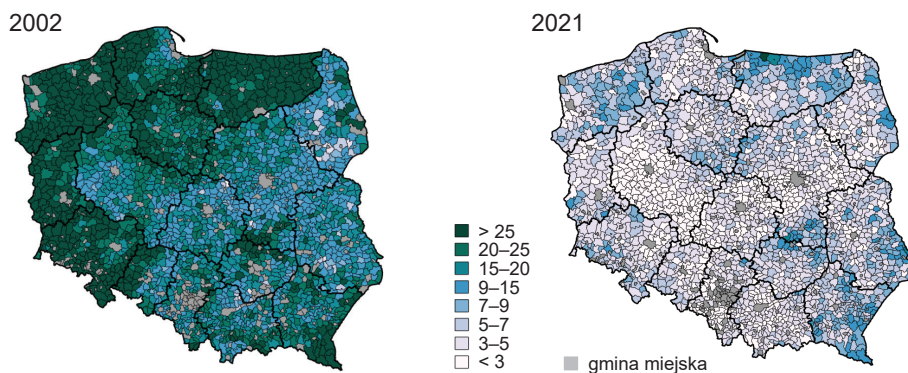
Przez całe lata stopień przestrzennego zróżnicowania bezrobocia w Polsce pozostawał wysoki. Terytorialne różnice w 2002 r., mierzone najniższą oraz najwyższą wartością stopy bezrobocia, wahały się od 3,6% w gminie Kocierzew Południowy (w województwie łódzkim, w powiecie łowickim) do 45% w gminie miejsko-wiejskiej Barwice (województwo zachodniopomorskie, powiat szczecinecki) i 47% w gminie Chlewiska (woj. mazowieckie, powiat szydłowiecki). Przez dwie dekady stopa bezrobocia dla ludności wiejskiej znacznie się zmniejszyła (wynosząc według NSP 2021 od 2,5% w województwie wielkopolskim do 6,2% w województwie warmińsko-mazurskim). Najniższą zanotowano na poziomie 0,4% w gminach: Przytuły (województwo podlaskie, powiat łomżyński) i Boguty-Pianki (województwo mazowieckie, powiat ostrowski), a najwyższą, sięgającą 19,5% w gminie Lelkowo położonej w województwie warmińsko-mazurskim w powiecie braniewskim. Natężenie stopy bezrobocia zaprezentowane na dwóch mapach ryciny 3.6 pokazuje znaczną skalę zmiany zjawiska w czasie, jednak rozkład przestrzenny jest stosunkowo stabilny. **Najwyższa stopa bezrobocia utrzymuje się w zachodniej i północnej Polsce na terenach wysokiego udziału dawnego sektora państwowego w rolnictwie oraz na Kielecczyźnie. Nowym zjawiskiem jest relatywnie wyższa stopa bezrobocia w południowo-wschodniej części kraju, którą obserwujemy wraz ze wzrostem odsetka osób w rodzinach objętych systemem pomocy społecznej³¹.**

Jak zróżnicowany terytorialnie był wskaźnik zatrudnienia ludności wiejskiej przed akcesją do UE i 20 lat później, przedstawia ryc. 3.7. Porównując obie mapy, zauważamy przede wszystkim, że **w całej Polsce wzrosło zatrudnienie ludności wiejskiej. Nastąpił też wzrost znaczenia lokalnych rynków pracy wokół ośrodków miejskich tzw. wielkiej piątki, do której należą: Poznań, Wrocław, Kraków, Warszawa i Trójmiasto. Nie pozostało to też bez wpływu na proces dalszej polaryzacji atrakcyjności rynków pracy.** Głębokość terytorialnych różnic wskazują wartości skrajne rozkładu wskaźnika zatrudnionych mieszkańców wsi. I tak, według NSP 2002 najniższy wskaźnik zatrudnienia 25% miała gmina o najwyższej jednocześnie stopie bezrobocia w Polsce – gmina Chlewiska, zaś najwyższy, 64%, miały gminy: Kocierzew Południowy i Chąšno z tego samego powiatu łowickiego. Najniższy wskaźnik zatrudnienia w 2021 r. – na poziomie 34% – osiągnęła gmina Kleszczele (i podobne wartości nie przekraczające 42% – pozostałe gminy powiatu hajnowskiego). Na drugim biegunie spektrum jest gmina Komorniki –

³¹ M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2023, s. 193–201.

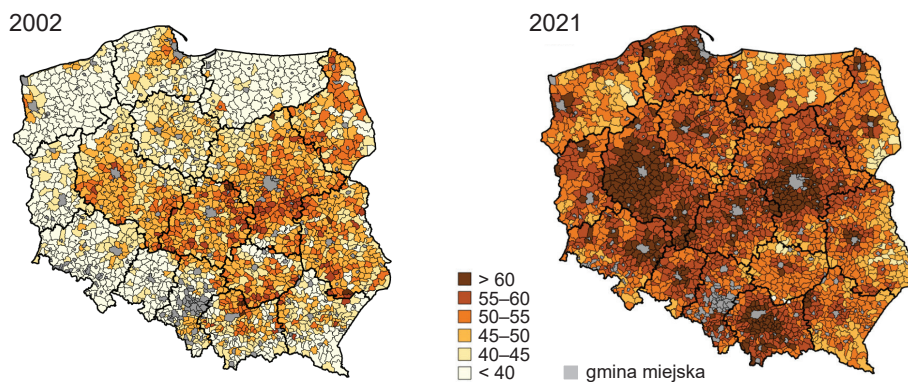
73,4% – wraz z innymi gminami podpoznańskimi jak Swarzędz, Kórnik, Dopiewo, Rokietnica, Kleszczewo.

Warto przy tym zwrócić uwagę na wschodnią Polskę, gdzie, ogólnie biorąc, wskaźnik zatrudnienia ludności wiejskiej wzrósł, ale relatywnie do zmian ogółem na wsi jego dynamika jest bardzo niska. Na sytuację taką złożyły się: bardzo wysoki udział osób biernych zawodowo – emerytów oraz efekt zwiększonej aktywności w procesach migracyjnych ludności w wieku produkcyjnym.



Rycina 3.6. Stopa bezrobocia (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 i NSP 2021, BDL GUS.



Rycina 3.7. Wskaźnik zatrudnienia (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 i NSP 2021, BDL GUS.

Nieziemiennie w czasie trwałość przestrzenną wykazują trzy enklawy niskich wartości wskaźnika zatrudnienia. Pierwsza to pogranicze województw mazowieckiego i świętokrzyskiego, a więc sąsiedztwo wiejskie takich miast jak Starachowice, Skarżysko-Kamienna, Szydłowiec i Ostrowiec Świętokrzyski. Dwie kolejne to Pomorze Środkowe (Barwice, Grzmiąca) oraz Warmia

i Mazury (obszar nadgraniczny z Królewcem). Wszystkie trzy regiony to obszary wciąż słabo przekształcone przez gospodarkę pozarolniczą, położone w strefie subregionalnej, z dala od miast wojewódzkich.

Powyższe potwierdza, że przez 20 lat po wstąpieniu do UE wciąż różnice w aktywności zawodowej mieszkańców wsi są wynikiem zarówno nierównomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, jak i renty lokalizacyjnej lokalnego rynku pracy. Dlatego nie mamy wiejskiego rynku pracy, ale bardzo wiele rynków lokalnych, w których mieszkańcy wsi w różny sposób uczestniczą. Najczęściej rynki te zlokalizowane są w miastach, zwłaszcza powiatowych, stanowiących ośrodki lokalne zaspokajające różne potrzeby mieszkańców wsi, w tym również te związane z zatrudnieniem i pozyskiwaniem źródeł utrzymania. Na te rynki lokalne oddziałują procesy demograficzne, których natężenie także jest zróżnicowane terytorialnie.

3.4. Aktywność zawodowa ludności rolnej i bezrolnej

W ciągu 20 lat dokonały się w Polsce istotne zmiany w proporcji ludności rolnej i bezrolnej. Analiza struktury ludności według aktywności zawodowej byłaby niepełna, gdybyśmy nie uwzględnili zasadniczej specyfiki mieszkańców wsi, mianowicie podziału jej na dwie grupy: ludności w gospodarstwach domowych dysponujących gospodarstwem rolnym i pozostałej (skrótowo nazywać ją można ludnością bezrolną). „Rolna” zbiorowość wsi, tworzona przez rolników indywidualnych i zamieszkujących z nimi członków rodzin, jeszcze przed akcesją Polski do UE stanowiła nieco więcej niż połowę. Postępujący i nieunikniony proces dezagraryzacji gospodarki wiejskiej³² powoli zmieniał proporcje ludności rolnej i bezrolnej. **Na początku trzeciej dekady XXI wieku już 8 na 10 mieszkańców wsi nie wykazywało żadnego związku z gospodarstwem rolnym.**

Analizę w podziale według związku z gospodarstwem rolnym umożliwia statystyka BAEL. W tab. 3.2 zebrano podstawowe charakterystyki dla lat 2003, 2013 i 2023, które wskazują na **wyższy wskaźnik zatrudnienia i niższą stopę bezrobocia wśród ludności związanej z rolnictwem, a wśród ludności bezrolnej odwrotnie**³³. Specyficzny stosunek pracy charakterystyczny dla gospodarstw rodzinnych sprawia, że w rodzinach rolniczych bardzo rzadkim

³² Przejawia się spadkiem udziału zatrudnionych w rolnictwie, także wzrostem udziału ludności utrzymującej się ze źródeł pozarolniczych na wsi. Dla obszarów wiejskich w Polsce ważne jest, aby dezagraryzacja się odbywała; w przeciwnym razie wystąpią mechanizmy prowadzące do przerostów zatrudnienia w gospodarstwach rodzinnych, a inaczej mówiąc, do bezrobocia ukrytego.

³³ Grup tych nie należy mylić z osobami pracującymi w rolnictwie i poza nim; zarówno część osób w rodzinach rolniczych pracuje poza gospodarstwem, jak i część ludności bezrolnej pracuje w rolnictwie, tyle że jest to praca o charakterze najemnym. Oczywiście w obu grupach występują również osoby bezrobotne i bierne zawodowo.

zjawiskiem jest występowanie osób bezrobotnych w sensie, jaki nadaje im przepis, na podstawie którego bezrobotni rejestrują swój status w urzędzie pracy. Większość bezrobotnych zarejestrowanych spośród mieszkańców wsi wywodzi się z rodzin bezrolnych. Osoby pochodzące z rodzin rolniczych bez innego zatrudnienia znajdują „pracę” w gospodarstwie. **Tendencją taką potwierdza znacznie wyższa stopa bezrobocia wśród ludności bezrolnej, która tuż przed wejściem do UE wynosiła aż 27%, a dla ludności rolniczej niespełna 10%. W 2023 r., ze względu na znacznie niższą ogólną podaż pracy, poziom ten był bardziej wyrównany (odpowiednio 2,7% i 1,9%).**

Tabela 3.2. Aktywność zawodowa na wsi według związku z gospodarstwem rolnym (w wieku 15 lat i więcej)

Ludność w gospodarstwach domowych z gospodarstwem rolnym	Ludność bezrolna
2003 udział w populacji wiejskiej: 52% 2023 udział w populacji wiejskiej: 23%	2003 udział w populacji wiejskiej: 48% 2023 udział w populacji wiejskiej: 77%
według BAEL 2003	
Wskaźnik zatrudnienia $W_z = 58,7\%$	Wskaźnik zatrudnienia $W_z = 34,2\%$
Stopa bezrobocia $S_b = 9,6\%$	Stopa bezrobocia $S_b = 27,1\%$
według BAEL 2013	
Wskaźnik zatrudnienia $W_z = 62,6\%$	Wskaźnik zatrudnienia $W_z = 43,8\%$
Stopa bezrobocia $S_b = 6,0\%$	Stopa bezrobocia $S_b = 12,7\%$
według BAEL 2023	
Wskaźnik zatrudnienia $W_z = 69,8\%$	Wskaźnik zatrudnienia $W_z = 53,7\%$
Stopa bezrobocia $S_b = 1,9\%$	Stopa bezrobocia $S_b = 2,7\%$

Źródło: GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy I–IV kwartał 2003 r.*, GUS, Warszawa 2004, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/kwartalna-informacja-o-ryнку-pracy-i-iv-kwartał-2003-r-,12,2.html>; GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy w IV kwartale 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/kwartalna-informacja-o-ryнку-pracy-w-iv-kwartale-2013-r-,12,15.html>; GUS, *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo (wyniki wstępne BAEL) – III kwartał 2023 roku*, GUS, Warszawa 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/pracujacy-bezrobotni-i-bierni-zawodowo-wyniki-wstepne-bael-iii-kwartał-2023-roku,12,58.html> (dostęp 31.12.2023).

Ważne jest jednak co innego: zdecydowana większość bezrobotnych „jawnych” skupiona jest w zbiorze osób w bezrolnych gospodarstwach domowych; w przypadku osób w gospodarstwach domowych rolników nadwyżki zasobów pracy w ogromnej większości nie są rejestrowane i przybierają formę

bezrobocia ukrytego. Decyduje o tym system prawny ograniczający możliwość rejestracji osób bezrobotnych przebywających w gospodarstwie rolnym oraz tzw. „rodzinny charakter gospodarstw”. Ten rodzinny charakter gospodarstw rolnych powoduje, że każdy członek rodziny, który nie ma innej pracy, znajdzie w gospodarstwie zajęcie (nieważne, czy uzasadnione ekonomicznie) i dzięki dochodom z gospodarstwa zaspokoi swoje potrzeby w takim samym stopniu jak pozostali członkowie rodziny. Nadrzędnym celem gospodarowania staje się bezpieczeństwo ekonomiczne rodziny, a nie maksymalizacja zysku czy efektywność. Dlatego wskaźnik zatrudnienia³⁴ obliczony dla ludności związanej z indywidualnym rolnictwem już w 2003 r. wynosił blisko 59%, a w 2023 r. – 70%, zaś znacznie niższy był dla ludności bezrolnej – odpowiednio 34% i 54,3%.

Podsumowanie

Przedstawione w *Raporcie* obserwacje dotyczą zmian liczby i struktury wieku ludności wiejskiej oraz jej struktury aktywności zawodowej w okresie 20 lat od akcesji Polski do Unii Europejskiej, z uwzględnieniem czasowo-przestrzennej dynamiki. Ogólne wnioski można podsumować następująco:

- Udział ludności rezydującej na wsi urósł w latach 2002–2021 z 38,5% do 40,1%. Przebywanie Polaków za granicą wpływa na różnice między stanem ludności rezydującej a stanem według definicji krajowej. Według definicji krajowej mieszkańców wsi jest więcej o 1%.
- Od 2000 roku zauważalna jest zmiana w bilansie migracji między miastem a wsią, ale należy uwzględnić, że ludność absorbują głównie obszary podaglomeracyjne, podczas gdy z obszarów peryferyjnych następuje odpływ.
- Mimo że przyrost rzeczywisty występuje w 1/3 gmin w Polsce, to aż 2/3 gmin notuje ubytek, głównie z powodu ujemnego salda migracji. Proces „demograficznego zwijania się” obszarów wiejskich i małych miast jest szczególnie widoczny na peryferiach centralnej i wschodniej Polski oraz na obszarach popegeerowskich.
- Na polskiej wsi odnotowaliśmy nie tylko malejącą dynamikę liczby ludności, ale także głęboką zmianę struktury wiekowej, której kierunek wpisuje się w ogólne trendy europejskie.
- Nastąpił spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, a wzrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym.

³⁴ Określenia wprost, że wskaźnik zatrudnienia odzwierciedla nam osoby „pracujące w gospodarstwie”, nie można jednak traktować dosłownie. Są to osoby, które wykonują w gospodarstwie różne czynności, nie zawsze niezbędne, ale według deklaracji respondenta odpowiadającego na pytania rachmistrza mające pracę w gospodarstwie.

- Średniorocznie ludności w wieku poprodukcyjnym przybywało na wsi ponad 1%, a udział jej zwiększył się do blisko 20%. W momencie akcesji do UE na polskiej wsi statystycznie na jednego „dziadka” przypadało 1,3 „wnuka”, po 20 latach przypadał już mniej niż jeden wnuk.
- Obserwujemy intensyfikację procesu podwójnego starzenia się populacji, bowiem liczba mieszkańców wsi w wieku 80 lat i więcej zwiększyła się od 2004 r. o 154%.
- Obszary wiejskie zlokalizowane u zbiegu regionów w centralnej Polsce jeszcze przed integracją z UE dołączyły do obszarów demograficznie starszych wschodniej Polski. Dwie ostatnie dekady sprawiły, że najszybciej starzeją się województwa zachodniej Polski.
- Relatywnie najkorzystniejsza sytuacja demograficzna na wsi utrzymywała się w województwach: małopolskim i wielkopolskim.
- Proces starzenia się ludności jest jedną z głównych tendencji współczesnego rozwoju demograficznego Polski i wymaga uwagi nie tylko ze strony polityki społecznej, ale i gospodarczej. Niesie bowiem ze sobą wyzwania związane z dostępem do usług społecznych i ze wzrostem kosztów zabezpieczenia społecznego.
- Skala aktywności zawodowej ludności wiejskiej po wejściu Polski do UE nieznacznie wzrosła, na co wpływ miał przede wszystkim rosnący popyt na pracę. Nastąpił wzrost wskaźnika zatrudnienia z 45% do 57% oraz bardzo znaczny spadek stopy bezrobocia z 20% do 4%. W 2022 r. na każde 10 osób na wsi w wieku 15 i więcej lat sześć miało status osoby pracującej bądź poszukującej pracy.
- Terytorialne różnice w aktywności zawodowej mieszkańców wsi są wynikiem nierównomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, jak również renty lokalizacyjnej lokalnych rynków pracy, które często koncentrują się w miastach, zwłaszcza powiatowych. Nastąpił też wzrost znaczenia lokalnych rynków pracy wokół największych miast regionalnych. Nie pozostało to też bez wpływu na proces dalszej polaryzacji atrakcyjności rynków pracy.
- Najwyższa stopa bezrobocia utrzymuje się w zachodniej i północnej Polsce na terenach wysokiego udziału dawnego sektora państwowego w rolnictwie oraz na Kielecczyźnie. Nowym zjawiskiem jest relatywnie wyższa stopa bezrobocia w południowo-wschodniej części kraju, uwidaczniająca się wraz ze wzrostem odsetka osób w rodzinach objętych systemem pomocy społecznej.
- Przez ostatnie dwie dekady Polska doświadczyła istotnych zmian w proporcji ludności rolnej i bezrolnej na wsi. Proces dezagraryzacji gospodarki wiejskiej powodował stopniowy spadek udziału ludności związanej z gospodarstwem rolnym z 52% do 23%.

- Ludność związana z rolnictwem charakteryzuje się wyższym wskaźnikiem zatrudnienia i niższą stopą bezrobocia w porównaniu do ludności bezrolnej. Wynika to głównie z faktu, że osoby bezrobotne w gospodarstwach rolnych rzadko rejestrują swój status w urzędzie pracy, a wiele z nich znajduje „pracę” w rodzinnym gospodarstwie .
- Wśród osób bezrolnych poziom stopy bezrobocia zmniejszył się 10-krotnie do niespełna 3%.

Barbara Chmielewska, Józef Stanisław Zegar

Rozdział 4. Źródła i rozdysponowanie dochodów mieszkańców wsi

Wprowadzenie

Jakość życia mieszkańców wsi określają przede wszystkim dochody, które determinują poziom konsumpcji, ale ważne są także dostęp do infrastruktury technicznej i społecznej, stan środowiska przyrodniczego, sprawność instytucji państwowych, dostęp do rynku pracy, poziom kultury i inne elementy kapitału społecznego. W ostatnim dwudziestolecu na czynniki określające jakość życia silnie wpływała akcesja Polski do Unii Europejskiej. Dotyczy to także dochodów, zwłaszcza dochodów rolników. W rezultacie zmniejszył się dysparytet zarówno dochodów, jak i ogółu warunków życia między ludnością wiejską a miejską. Wieś staje się coraz bardziej atrakcyjnym, *ergo* pożądanym miejscem do życia także dla wielu mieszkańców miast.

W tym rozdziale przedstawiono zmiany sytuacji ekonomicznej mieszkańców wsi na tle miast i źródła tych zmian – tkwiące głównie w działalności pozarolniczej mieszkańców wsi, podejmowanej zarówno na terenach wiejskich, jak i w miastach, oraz w transferach socjalnych i postępie w rolnictwie.

Rolnictwo wzbudza szczególne zainteresowanie ze względu na sekularny proces dezagraryzacji oraz nowo uświadamiane funkcje rolnictwa. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. polskie rolnictwo i obszary wiejskie zostały objęte wspólną polityką rolną (WPR), co – wraz ze zmianami w całej gospodarce narodowej – odblokowało bariery rozwoju rolnictwa: barierę dochodową, barierę popytową, pozarolniczy rynek pracy, podaż przemysłowych środków do produkcji rolnej i przyczyniło się do wzrostu stabilności polityki wobec rolnictwa i wsi, a poprzez transfery środków publicznych – do zwiększenia dochodów i inwestycji, do poprawy jakości produktów rolniczych, jak też do szerszego stosowania przyjaznych dla środowiska przyrodniczego praktyk rolniczych. Znaczne środki zostały przeznaczone na rozwój infrastruktury wiejskiej i aktywizację społeczną mieszkańców wsi. Środki z funduszy WPR i Funduszu Spójności umożliwiają realizację projektów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, społecznej i integracyjnej przez mieszkańców wsi, których inaczej nie byłoby na nie stać z uwagi na ograniczony zasób kapitału na wsi.

Bazę empiryczną analizy podbudowującej formułowane oceny i tendencje stanowią dane GUS, zwłaszcza z badań budżetów gospodarstw domowych (BGD) i spisów powszechnych (rolnego i ludności), dane rachunków ekonomicznych rolnictwa (RER) oraz dane rachunkowości rolnej (FADN). Oceną objęto okres obecności Polski w strukturach unijnych, tj. lata po 2004 r.

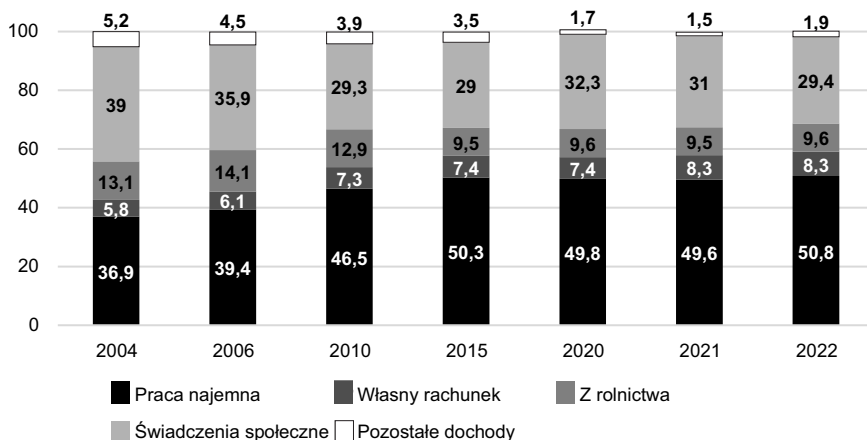
4.1. Źródła dochodów ludności wiejskiej

Tabela 4.1. Przeciętny miesięczny nominalny dochód rozporządzalny w gospodarstwach domowych na wsi według źródeł w latach 2004–2022

Lata	Źródła dochodów					
	ogółem	w tym:				
		praca najemna	praca na własny rachunek	działalność rolnicza	świadczenia społeczne	pozostałe
przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w zł na osobę (nominalnie)						
2004	556	205	32	73	217	29
2005	592	222	33	83	222	32
2006	660	260	40	93	237	30
2007	743	312	46	111	244	30
2008	835	384	58	106	255	32
2009	890	417	66	106	268	33
2010	953	443	70	123	283	34
2011	976	468	71	110	293	34
2012	1 026	485	78	129	297	37
2013	1 060	497	82	139	307	35
2014	1 068	527	82	103	316	40
2015	1 105	556	82	105	323	39
2016	1 214	589	87	113	387	38
2017	1 359	635	96	163	427	38
2018	1 432	682	105	151	451	43
2019	1 550	740	114	151	504	41
2020	1 639	801	122	157	530	29
2021	1 753	870	146	166	544	27
2022	1 968	1 000	164	189	578	37
2022/2004 ^a	354	488	512	259	266	128

^a Zmiany wielkości dochodu w procentach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, „Budżety gospodarstw domowych”, kolejne lata.



Rycina 4.1. Struktura dochodów rozporządzalnych na wsi w wybranych latach (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie jak w tab. 4.1.

Na ogół wyróżnia się cztery podstawowe źródła dochodów: pracę najemną, pracę na własny rachunek poza gospodarstwem indywidualnym, działalność rolniczą oraz świadczenia społeczne. Na podstawie danych BGD ustalono, że w latach 2004–2022 nominalne dochody ludności wiejskiej *per capita* wzrosły około 3,5-krotnie – najwięcej z tytułu pracy na własny rachunek poza działalnością rolniczą (5,1-krotnie), nieco mniej w przypadku dochodów z pracy najemnej (4,9-krotnie), a najmniej w przypadku dochodów z działalności rolniczej (2,6-krotnie) i ze świadczeń społecznych (2,7-krotnie) (tab. 4.1). Spowodowało to przesunięcia w strukturze dochodów ludności wiejskiej, mianowicie wzrost udziału dochodów z pracy najemnej (z 37% w 2004 r. do 51% w 2022 r.), a spadek udziału dochodów ze świadczeń społecznych (z 39 do 29%) i z działalności rolniczej (z 13 do 9%). Nieznacznie wzrósł udział dochodów z pracy na własny rachunek (z 6 do 8%) (ryc. 4.1).

Dla większości mieszkańców wsi podstawowym źródłem dochodów jest praca poza rolnictwem. Okres po akcesji Polski do Unii Europejskiej cechował się wzrostem znaczenia pracy poza rolnictwem, co wzmacnia migracja z miast na wieś¹. Po II wojnie światowej więcej osób migrowało ze wsi do miast niż z miast na wieś aż do końca XX wieku, po czym nastąpiło odwrócenie kierunku migracji i pojawienie się dodatniego salda migracji na wieś. Coraz więcej osób zamożnych, na dobrze płatnych stanowiskach w mieście, reprezentujących wolne zawody lub pobierających świadczenia z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych, które są znacznie wyższe niż świadczenia rolników

¹ W 2004 r. saldo dodatnie migracji wewnętrznych na pobyt stały na wsi wyniosło 42 tys., w 2021 r. 49 tys. („Rocznik Statystyczny RP” 2005, GUS, Warszawa 2005, s. 192; „Rocznik Statystyczny RP” 2022, GUS, Warszawa 2022, s. 206).

indywidualnych², zaczęło wybierać wieś jako miejsce zamieszkania ze względu m.in. na walory środowiskowe. Temu sprzyja też upowszechnienie Internetu, możliwość pracy zdalnej czy w gospodarce z większym ładunkiem wiedzy. Mieszkanie na wsi stało się modne, i jest tańsze. Migrujący na wieś nie tylko „podnoszą” średnią dochodów mieszkańców obszarów wiejskich, ale także wpływają na tworzenie i upowszechnianie innowacji i na zmiany kulturowe.

Ważnym źródłem dochodów dla przeciętnej rodziny wiejskiej były świadczenia społeczne, na które składały się świadczenia z ubezpieczeń społecznych, w tym emerytury i renty, oraz świadczenia pomocy społecznej, w tym wychowawcze – głównie w ramach programu „500 plus”. Świadczenia wychowawcze na wsi stanowiły w 2022 r. 71,2% świadczeń społecznych. Relatywnie wolniejszy wzrost dochodów z tytułu świadczeń społecznych wynika ze spadku liczby świadczeniobiorców i ze sposobu rewaloryzacji świadczeń społecznych. Liczba rolników indywidualnych objętych systemem ubezpieczeń społecznych spadła z 1709 tys. w 2004 r. do 1037 tys. w 2021 roku³. W tym okresie przeciętna miesięczna emerytura rolników indywidualnych rosła wolniej niż emerytura z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych – o 91% wobec 130%⁴.

Rosną także dochody z pracy na własny rachunek. Mimo 2,5-krotnego wzrostu relatywne znaczenie dochodów z rolnictwa jednak zmalało. Kwestia dochodów niewystarczająco wyraża ważność rolnictwa dla obszarów wiejskich – dlatego przedstawiono ją osobno w następnym podrozdziale.

Obecnie na wsi przeważa ludność niezwiązana z gospodarstwem rolnym – w 2020 r. stanowiła 72% populacji wiejskiej (w 2018 r. 65%), wobec 28% udziału ludności związanej z gospodarstwem rolnym (w 2018 r. 35%)⁵. To określa znaczenie rynku pracy dla sytuacji finansowej mieszkańców wsi. Rynek pracy na obszarach wiejskich cechuje wyższa niż w miastach stopa bezrobocia, niższa aktywność zawodowa mieszkańców oraz stosunkowo duże powiązanie mieszkańców z rodzinnymi gospodarstwami rolnymi⁶.

Mieszkańcy obszarów wiejskich znajdują zatrudnienie głównie w pozarolniczych podmiotach gospodarki narodowej. Na koniec 2020 r. do rejestru

² W 2021 r. przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych wynosiła 2623 zł, a rolników indywidualnych 1429 zł, co stanowiło odpowiednio: 46 i 25% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, które wynosiło: 5683 zł. („Rocznik Statystyczny RP” 2022, GUS, Warszawa 2022, s. 274, 287, 288).

³ Na te liczby składała się liczba rolników pobierających emeryturę (w 2004 r. 963 tys., w 2022 r. 811 tys.), liczba osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy – odpowiednio 702 tys. i 184 tys. – oraz liczba rent rodzinnych – odpowiednio 44 tys. i 41 tys.

⁴ „Rocznik Statystyczny RP” 2005, GUS, Warszawa 2006, s. 274–275 i „Rocznik Statystyczny RP 2022”, GUS, Warszawa 2022, s. 287–288.

⁵ *Obszary wiejskie w 2018 roku*, GUS, Warszawa–Olsztyn, 2020; *Obszary wiejskie w Polsce w 2020 roku*. Analizy Statystyczne GUS. Warszawa–Olsztyn 2022, tabele w Excel w formacie xlsx.

⁶ Wskaźnik aktywności zawodowej ludności wiejskiej (w wieku 15 lat i więcej) w 2020 r. wynosił 56,3%, z tego ludności związanej z gospodarstwem rolnym 68,7%, a ludności bezrolnej 51,5%. W odniesieniu do stopy bezrobocia odpowiednie wskaźniki wynosiły 3,3%, 2,0% i 4,2%. *Obszary wiejskie w Polsce w 2020 roku*. Analizy Statystyczne GUS, Warszawa, Olsztyn 2022, tabela w formacie xlsx.

REGON⁷ wpisanych było 4,7 mln podmiotów, z czego 29,1% (1,4 mln) zlokalizowanych lub tylko zarejestrowanych było na obszarach wiejskich. Ich liczba wykazywała tendencję wzrostową, gdyż w 2009 r. do rejestru REGON było wpisanych mniej (3,7 mln) podmiotów gospodarki narodowej, z czego 25% (tj. 935, 3 tys.) zarejestrowało działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Wielkość wskaźnika przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców) wzrosła na wsi z 63 w 2009 r. do 88 w 2020 r., a w mieście analogicznie ze 121 do 144, co wskazuje na wyższą dynamikę wzrostu na wsi niż w mieście. W okresie 2009–2020 r. nastąpiły niewielkie zmiany w strukturze przedsiębiorstw. Największy odsetek stanowiły jednostki o liczbie pracujących do 9 osób (powyżej 90%). Wśród prowadzących działalność gospodarczą najwięcej zarejestrowanych było jako osoby fizyczne (nieco ponad 80%). W 2009 r. najwięcej firm zajmowało się handlem, naprawą pojazdów samochodowych, transportem i gospodarką magazynową, zakwaterowaniem i gastronomią, informacją i komunikacją oraz przemysłem i budownictwem. W 2020 r. podobnie – najwięcej firm zajmowało się handlem i naprawą pojazdów samochodowych (21,4%), a na kolejnych pozycjach plasowały się zakłady prowadzące działalność budowlaną (19,6%), przemysłową (11,4%), transportową i magazynową (6,8%) oraz instytucje naukowe i techniczne (6,9%)⁸.

Specyfika wiejskiego rynku pracy jest widoczna w strukturze pracujących według rodzajów działalności. Na koniec 2020 r. w podmiotach gospodarki narodowej mających siedziby na obszarach wiejskich pracowało 1,9 mln osób, co stanowiło 20% pracujących w kraju. Najwięcej osób pracowało w przedsiębiorstwach prowadzących działalność przemysłową i budowlaną – ich udział wyniósł 44,8%. Prawie co trzeci pracujący na wsi był zatrudniony w jednostkach zajmujących się pozostałymi usługami, a co czwarty zajmował się handlem, naprawą pojazdów samochodowych, transportem, gospodarką magazynową, zakwaterowaniem, gastronomią, informacją i komunikacją. Osoby pracujące najemnie w podmiotach związanych z rolnictwem, leśnictwem, łowiectwem i rybactwem stanowiły 3,7%⁹.

Dla rynku pracy na wsi nie bez znaczenia jest zwiększający się odsetek ludności w starszym wieku. Rośnie więc potrzeba zapewnienia im właściwej opieki. Daje to możliwości do tworzenia nowych miejsc pracy m.in. w gospodarstwach opiekuńczych¹⁰, co zwłaszcza dla małych gospodarstw rolnych może stanowić dodatkowe źródło dochodów.

⁷ REGON-<https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2963,pojecie.html> (dostęp 2.10.2023).

⁸ *Obszary wiejskie w Polsce. Studia i Analizy Statystyczne GUS, Warszawa–Olsztyn 2011*, s. 112, 113; *Obszary wiejskie w Polsce w 2020 roku. Analizy Statystyczne GUS, Warszawa–Olsztyn 2022*, s. 171, 172.

⁹ *Obszary wiejskie w Polsce w 2020 roku. Analizy Statystyczne GUS, Warszawa–Olsztyn 2022*, s. 83, 88, 89.

¹⁰ Gospodarstwo opiekuńcze to forma gospodarowania polegająca na łączeniu działalności rolniczej z opieką nad osobami potrzebującymi wsparcia. Rolnicy mogą zapewnić takim osobom usługi opiekuńcze, integracyjne czy rehabilitacyjne w swoim gospodarstwie, jeżeli zdecydują się takie usługi uruchomić i prowadzić. Za: e-strona MRiRW, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/gospodarstwa-opiekuncze> (dostęp 16.10.2023).

4.2. Rolnictwo jako źródło dochodów ludności wiejskiej

Historyczny proces dezagraryzacji wsi otrzymał nowe impulsy po akcesji do Unii Europejskiej. Wyznacznikami tego procesu są przede wszystkim: spadek udziału gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego w strukturze gospodarstw domowych na wsi, a w szczególności gospodarstw domowych, w których dochód z gospodarstwa rolnego przeważa w strukturze dochodu rozporządzalnego; spadek zatrudnienia w rolnictwie oraz zmiany w dochodach z działalności rolniczej.

Tendencję spadkową udziału liczby gospodarstw użytkujących gospodarstwo rolne¹¹ w ogólnej liczbie wiejskich gospodarstw domowych dokumentują dane spisów powszechnych ludności, według których udział ten wynosił: w 2002 r. – 45% , w 2010 r. – 34% i w 2021 r. – 28%, a odsetek gospodarstw domowych rolników¹² w ogólnej liczbie gospodarstw domowych na wsi spadł z 13,4% w 2002 do 11,4% w 2011 i 8,5% w 2021 r. Nadmienmy, że gospodarstwa domowe rolników stanowią około 2,7% ogółu gospodarstw domowych w kraju.

W latach 2002–2020 ubyło około 1/3 gospodarstw rolnych. Likwidacja gospodarstwa rolnego to nie to samo co likwidacja firmy poza rolnictwem. Znaczna liczba rolników wycofuje się lub ogranicza działalność rolniczą przy zachowaniu gruntów rolnych (użytkowanych lub wydzierżawianych), w czym niebagatelną rolę odgrywają: umiejscowienie siedliska (domu mieszkalnego) na terenie gruntów rolnych, zachowanie gruntów jako zabezpieczenia na starość lub akumulacji, a także większe trudności ze zmianą miejsca zamieszkania niż z likwidacją gospodarstwa rolnego. Temu towarzyszyły zmiany w nakładach pracy. Liczba członków rodziny pracujących wyłącznie w gospodarstwie rolnym maleje (tys. osób): 2002 r. – 2576, 2010 r. – 2407, 2020 r. – 1520 (spadek w okresie 2002–2020 o 41%), zaś liczba pracujących głównie poza gospodarstwem wynosiła (tys.): 2002 r. – 745, 2010 r. – 1145 i 2020 r. – 1016 (wzrost w okresie 2002–2020 o 36%), natomiast liczba pracujących głównie w gospodarstwie rolnym, a dodatkowo najemnie wynosiła (tys.): 2002 r. – 70, 2010 r. – 118, 2020 r. – 89¹³. Rośnie liczba pracowników najemnych na stałe (odpowiednio w tys.: 39, 42 i 78). W sumie nakłady pracy wyrażone w tzw. pełnozatrudnionych maleją (tys. AWU¹⁴): w 2002 r. 1621, w 2010 r. 1480, w 2020 r. 1382 (spadek w okresie 2002–2020 o 21%). Wypadkową spadku liczby gospodarstw i liczby pełnozatrudnionych był spadek nakładów pracy w przeliczeniu na go-

¹¹ Pomijając – poza pewną grupą - gospodarstwa do 1 ha użytków rolnych (UR).

¹² Tj. gospodarstw o przeważającym dochodzie z działalności rolniczej.

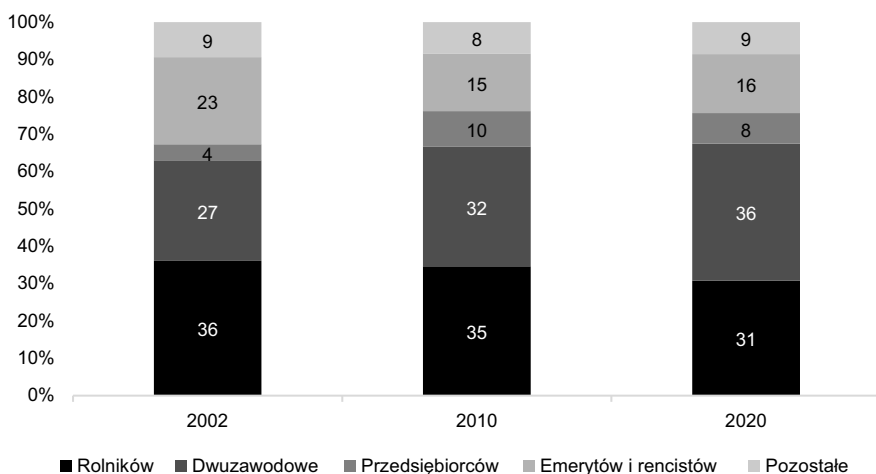
¹³ Daje o sobie znać malejąca liczba osób w przeciętnej rodzinie użytkującej gospodarstwo rolne.

¹⁴ AWU – Annual Work Unit – ekwiwalent nakładu pracy w wymiarze 2120 godz. (w polskiej statystyce) lub 2200 godz. w przypadku gospodarstw rachunkowości rolnej (FADN).

spodarstwo z 1,25 AWU w 2002 r. do 1,24 AWU w 2010 r. i 1,08 AWU w 2020 r. (tj. o 14%).

Do ustalenia dochodów¹⁵ wykorzystano – poza wyżej przytoczonymi danymi budżetów gospodarstw domowych – dane spisów powszechnych (dla ustalenia liczby gospodarstw domowych rolników), rachunków narodowych (RN), RER i FADN.

Spisy powszechne wykazały spadek liczby i zmianę struktury gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego pod względem przeważającego źródła dochodu¹⁶. W okresie 2002–2020 zaszła istotna zmiana w strukturze tej zbiorowości gospodarstw, a mianowicie na czoło wysunęła się grupa gospodarstw określona mianem dwuzawodowych, która obejmuje gospodarstwa utrzymujące się głównie z pracy najemnej. Udział tej grupy wzrósł z 27% w 2002 r. do 36% w 2020 r., tj. o 9 pp (punkty procentowe), a udział gospodarstw rolników zmalał z 36% do 31% (o 5 pp). Wzrósł także udział gospodarstw domowych przedsiębiorców, a zmalał udział gospodarstw domowych utrzymujących się z emerytur i rent (ryc. 4.2).



Rycina 4.2. Struktura gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego według przeważającego źródła utrzymania (%; razem = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych spisów rolnych.

Akcesja do Unii Europejskiej znacząco wpłynęła na wzrost dochodów rolniczych. Dokonało się to dzięki wzrostowi produkcji, poprawie efektywności

¹⁵ W przypadku rolnictwa trzeba rozróżniać dochody rolnicze wynikające z działalności rolniczej i dochody osobiste (dochody rozporządzalne) gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego. Te pierwsze są ustalane dla rolnictwa jako strumień dochodów sektora rolnego oraz w przeliczeniu na gospodarstwo i jednostkę nakładu pracy, natomiast te drugie obejmują dochody gospodarstw domowych ze wszystkich źródeł i są liczone na gospodarstwo domowe lub częściej na osobę w gospodarstwie domowym.

¹⁶ W grupie gospodarstw „Pozostałe” znajdują się także gospodarstwa utrzymujące się ze źródeł niezabobkowych, których udział w wyróżnionych latach wynosił 1,5%, 1,3% i 2,1%.

produkcji oraz transferom wsparcia¹⁷. W latach 2005–2020 wolumen produkcji rolniczej w gospodarstwach indywidualnych zwiększył się o 26%, a zużycia pośredniego o 21%, co zaowocowało realnym wzrostem wartości dodanej brutto o 62% (ceny stałe). Niestety, następny rok był wysoce niekorzystny, gdyż w całym rolnictwie wartość produkcji zmniejszyła się o 4,5%, co przy wzroście zużycia pośredniego o 1,4% spowodowało spadek wartości dodanej brutto aż o 19,6%.

Wsparcie rolnictwa z budżetu państwa, obejmujące środki krajowe i transfery z WPR¹⁸, wynosiło w 2004 r. 26,7 mld zł (w tym 15,6 mld zł na KRUS i 5,4 mld zł z WPR), w 2010 r. 50,7 mld zł (odpowiednio 16,2 mld zł i 21,1 mld zł), w 2022 r. 59,9 mld zł (19,2 mld zł i 24,4 mld zł), a na 2023 r. przewidziano 63,3 mld zł (20,1 mld zł i 24,7 mld zł)¹⁹. Podstawowa część wsparcia jest realizowana za pośrednictwem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która do 30.06.2021 wypłaciła 358,1 mld zł, z czego 207,1 mld zł stanowiły płatności bezpośrednie, które rosły od 6,3 mld zł w 2004 r. do 12,6 mld zł w 2010 r. i 15,2 mld zł w 2020 r. W ostatnich latach wsparcie za pośrednictwem ARiMR kształtowało się następująco (mld zł, bez wydatków na wsparcie rybactwa): w 2019 r. 24,0 (I filar 15,2, PROW 6,8), w 2020 r. 28,2 (15,9 i 10,2), w 2021 r. 24,8 (15,1 i 8,8), w 2022 r. 31,6 (17,0 i 9,6) oraz – według budżetu 2023 r. – 32,7 (17,0 i 10,2). Wsparcie rolnictwa dopłatami przyczyniło się do wzrostu produkcji, wartości dodanej brutto (WDB) i dochodu z czynników produkcji większego aniżeli w krajach UE-27. Transfery łagodziły wahania dochodów, które jednocześnie coraz bardziej oddzielały się od produkcji, a coraz bardziej wiązały ze środowiskiem.

W latach 2004–2020 strumień nominalnych dochodów gospodarstw domowych rolników zwiększył się o 58,8 mld zł, z czego 31% przypadało na okres 2004–2010, 16% na okres 2010–2015 i 53% na lata 2015–2020. Dobra passa została przerwana w 2021 r., w którym dochody nominalne spadły o 3%, a realne o 8%. Wzrost realnych dochodów w gospodarstwach rolników wyprzedzał wzrost dochodów w gospodarstwach domowych ogółem w całym okresie po akcesji do UE, co dla lat od 2010 r. zilustrowano na ryc. 4.3.

Znaczny wzrost dochodów rolniczych potwierdzają dane RER. W latach 2005–2021²⁰ produkcja sektora rolnego w cenach producenta w Polsce wzrosła o 94%, a w UE-27 o 52%, WDB odpowiednio o 153% i 48%, a dochód z czynników produkcji odpowiednio o 104% i 41%. W latach 2004–2022 do-

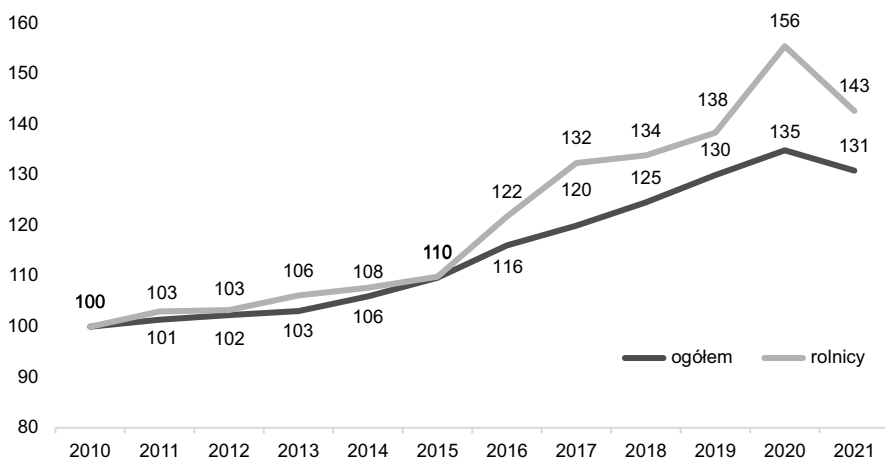
¹⁷ Natomiast wpływ nożyc cen rolnych był w sumie stosunkowo nieznaczny, bo w latach 2004–2021 ceny produktów rolnych wzrosły o 94%, ceny produktów i usług zakupowanych przez rolników – o 98%, zaś wskaźnik nożyc cen rolnych ukształtował się na poziomie 97%, przy czym w latach 2007, 2010–2014 i 2017–2020 był korzystny dla rolnictwa.

¹⁸ Zagadnienie wpływu WPR na finansowanie rozwoju wsi i rolnictwa przedstawiono w rozdz. 6.

¹⁹ Do rolnictwa i obszarów wiejskich z funduszy UE wpłynęło do czerwca 2023 r. około 77 mld euro.

²⁰ RER na zawierają danych dla 2004 r. w UE-27, a rok 2022 pominięto ze względu na dane nieostateczne.

chody rolnictwa wzrosły w cenach stałych (2010 r.) z 23,6 mld zł do 36 mld zł, a dotacje z 9,2 mld zł do 15,7 mld zł. Udział dotacji w dochodzie rolnictwa, po wzroście w latach 2004–2009 z 39% do 60%, w latach następnych przy znaczniejszej zmienności rocznej obniżył się do około 40% w 2022 r. Zmiany w polskim rolnictwie prezentują się korzystniej w porównaniu z całą UE i z największym zachodnim sąsiadem. Indeks realnych dochodów z czynników produkcji na pełnozatrudnionego (w cenach stałych z 2010 r.) w latach 2005–2022 wyniósł w Polsce 326%, w UE-27 198%, a w RFN 207%²¹.



Rycina 4.3. Zmiany realnych dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych i podsektorze gospodarstw domowych rolników w latach 2010–2021 (%; 2010 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Znaczny wzrost dochodów gospodarstw rolnych potwierdzają dane FADN, które reprezentują zbiorowość gospodarstw towarowych wytwarzających co najmniej 90% produkcji standardowej. Ich liczba sięga 750 tysięcy²², tj. ok. 3/5 ogółu gospodarstw. W tej zbiorowości dominują gospodarstwa o stosunkowo niewielkiej wielkości ekonomicznej (mierzonej wartością produkcji

²¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>. W tym przypadku za rok wyjściowy przyjęto 2005, ponieważ dla 2004 r. nie ma danych dla UE-27. Ponieważ dane dla 2022 r. nie są ostateczne, to podajemy analogiczne wskaźniki dla okresu 2005–2021: 246, 203 i 148. Więcej o relacjach rozwoju polskiego rolnictwa z krajami UE w rozdz. 2.

²² Dla roku obrachunkowego 2020 liczba gospodarstw FADN wynosiła 749,6 tys., tj. 53,1% z 1410,7 tys. gospodarstw ogółem. Produkcja standardowa (PS) w gospodarstwach objętych polem obserwacji polskiego FADN wynosiła 97,5 mld zł, a w gospodarstwach ogółem 102,5 mld zł, tj. na 1 gospodarstwo objęte polem obserwacji FADN przypadało 130,1 tys. zł PS, a w przypadku pozostałych gospodarstw nie ujętych w FADN tylko 8,3 tys. zł (przeciętnie na gospodarstwo ogółem 72,7 tys. zł). Ustalono na podstawie danych: <https://fadn.pl/wp-content/uploads/2022/02/WS-R2020-WS.pdf>. Według danych powszechnego spisu rolnego w 2020 r. PS wynosiła 20,3 tys. euro w całej zbiorowości gospodarstw rolnych (w 2010 r. – 12,6 tys. euro), a w gospodarstwach indywidualnych powyżej 1 ha – 18,3 tys. euro (11,3 tys. euro). Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Rolnictwo. Leśnictwo / PSR 2020 / „Powszechny Spis Rolny 2020”. „Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 roku”.

standardowej) – do 25 tys. euro, które, przeciętnie biorąc, nie osiągają dochodu parytetowego. Pozytywnie zatem trzeba oceniać spadek liczby i udziału takich gospodarstw, przy jednoczesnej tendencji wzrostowej gospodarstw o większej wartości ekonomicznej. W latach 2004–2021 średnio na 1 gospodarstwo reprezentowane przez FADN produkcja wzrosła nominalnie o 105% (z 86 tys. zł do 176 tys. zł), dopłaty wzrosły o 936% (z 3 tys. zł do 31 tys. zł), dochód z gospodarstwa²³ zwiększył się o 237% (z 30 tys. zł do 67 tys. zł), a dochód na osobę pełnozatrudnioną rodziny – o 259% (z 13 tys. zł do 46 tys. zł). Realnie dochód w gospodarstwach FADN wzrósł o 70%, a na osobę pełnozatrudnioną rodziny – o 81%, co wskazuje także na zmniejszenie nakładu pracy rodziny w przeciętnym gospodarstwie.

Problem stanowi jednak duże zróżnicowanie dochodów w gospodarstwach o różnej wielkości ekonomicznej, co ilustrują dane tab. 4.2. Ogromne różnice występują również w odniesieniu do typów rolniczych. Przykładowo dochód na gospodarstwo w 2021 r. w typie „Drób” wyniósł średnio 511 tys. zł, w typie „Uprawy polowe” 96 tys. zł, a w typie „Mieszane” 79 tys. zł²⁴.

Tabela 4.2. Gospodarstwa objęte polem obserwacji systemu FADN według wielkości ekonomicznej w 2021 r.

Wyszczególnienie	Razem	Wartość standardowej produkcji w tys. euro					
		2–8	8–25	25–50	50–100	100–500	>500
Liczba gospodarstw (tys.)	749	252	294	109	60	29	4
Użytki rolne (ha)	22	9	14	24	41	83	671
Produkcja (tys. zł)	176	33	76	170	355	965	7 830
Dopłaty ^a (tys. zł)	29	10	21	38	59	97	593
Dochód ^b (tys. zł)	67	13	38	85	171	378	1 225
Dochód/FWU ^c (tys. zł)	46	12	29	54	98	201	562

^a Dopłaty do działalności operacyjnej – saldo dopłat i podatków.

^b Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego.

^c Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną rodziny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: WS_2021_Polska_cz 1.pdf (fadm.pl).

4.3. Poziom i struktura wydatków wiejskich gospodarstw domowych

Wydatki wiejskich gospodarstw domowych odzwierciedlają stopień i zakres realizowanych potrzeb, a tym samym poziom i jakość życia. W latach

²³ Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego obliczany przez dodanie do wartości dodanej netto salda dopłat i podatków dotyczących inwestycji oraz odjęcie kosztu czynników zewnętrznych (tj. wynagrodzeń za pracę, czynszów i odsetek).

²⁴ Ustalono na podstawie danych: WS_2021_Polska_cz1.pdf (fadm.pl).

2004–2022 przeciętne miesięczne wydatki mieszkańców wsi wzrosły nominalnie z 533 zł do 1260 zł na osobę (tj. wzrosły o 136%). Wydatki rosły wolniej niż dochody – udział wydatków w dochodach spadł z 96% w 2004 r. do 64% w 2022 r., co oznacza pożądany wzrost oszczędności, z których następnie realizowano inwestycje przyczyniające się do poprawy poziomu życia ludności na wsi (tab. 4.3, ryc. 4.4)²⁵.

Tabela 4.3. Poziom nominalnych wydatków wiejskich gospodarstw domowych

Wyszczególnienie	2006	2010	2015	2020	2021	2022	2022 2006 (%)
	Przeciętne miesięczne wydatki nominalne wiejskich gospodarstw domowych w zł na osobę ^a						
Wydatki ogółem	602	806	883	995	1 105	1 260	209
Żywność i napoje bezalkoholowe	193	233	243	311	323	369	191
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	16	22	22	30	32	34	212
Odzież i obuwie	31	40	49	42	48	52	168
Użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii	112	160	169	170	202	229	204
Wyposażenie mieszkania i prowadzenie gosp. domowego	31	41	44	60	63	67	216
Zdrowie	28	36	44	48	54	63	225
Transport	59	83	88	99	122	145	246
Łączność	28	35	43	49	53	55	196
Rekreacja i kultura	31	49	50	52	56	68	219
Edukacja	6	7	6	6	8	10	167
Restauracje i hotele	7	12	27	27	32	47	671
Pozostałe wydatki	60	87	99	101	112	121	202

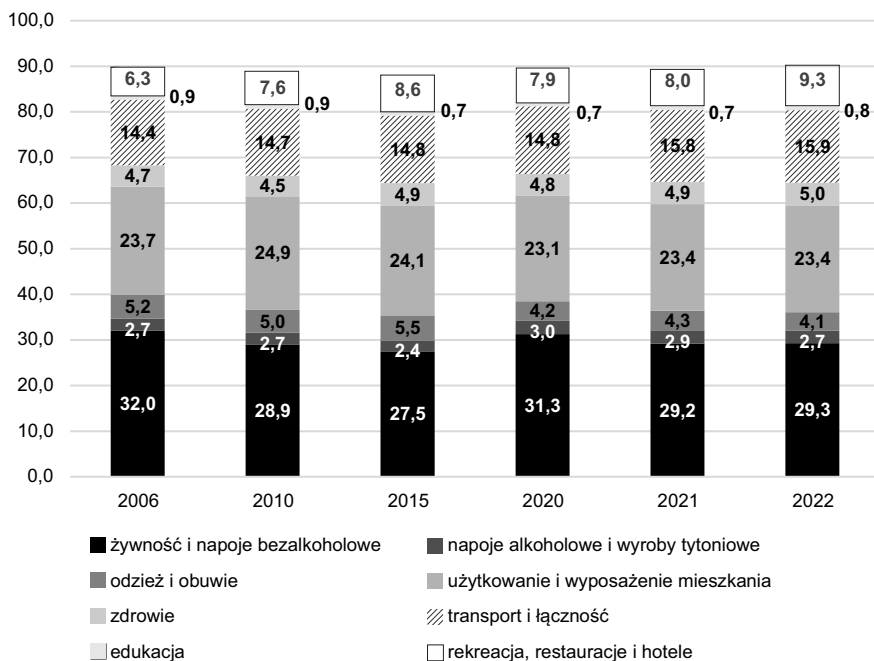
^a Dane zaokrąglono do pełnych jednostek.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, „Budżety gospodarstw domowych” (kolejne lata).

W okresie po akcesji Polski do Unii Europejskiej w strukturze wydatków zażyły pozytywne zmiany polegające na spadku odsetka wydatków na żywność, odzież, obuwie, użytkowanie mieszkania lub domu i na nośniki energii. Te zmiany wynikały także z coraz częstszego korzystania w gospodarstwie domowym z urządzeń energooszczędnych i z nowoczesnych źródeł energii. Niestety, po latach spadku (w 2015 i 2017 r.) nastąpił wzrost udziału wydatków na alkohol i wyroby tytoniowe (do 2020 r.), a spadek udziału wydatków na edukację. W strukturze wydatków tendencję wzrostową odnotowano w odniesieniu do

²⁵ Dla analizy poziomu i struktury wydatków wiejskich gospodarstw domowych przyjęto lata 2006–2022, ponieważ od 2006 r. są dostępne dane statystyczne w podziale na wieś i miasto, publikowane przez GUS w „Budżetach gospodarstw domowych”.

zdrowia. Tę zmianę można uznać za pozytywną pod warunkiem, że wzrost udziału wydatków na zdrowie wiązałyby się z rozwojem profilaktyki zdrowia, a nie z wysokimi cenami leków czy z płatnymi usługami medycznymi, w tym z praktykami lekarskimi, dla których „rynek” otworzył się po integracji Polski z UE²⁶. Odnotowano również wzrost udziału wydatków na transport, co może wynikać m.in. z większej dostępności do zakupu środków transportu po akcesji (także samochodów sprowadzanych do Polski z zachodnich krajów UE²⁷).



Rycina 4.4. Struktura wydatków wiejskich gospodarstw domowych według kierunków rozdysponowania (%; wydatki ogółem = 100; wydatki pozostałe uzupełniają strukturę do 100)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, „Budżety gospodarstw domowych”, kolejne lata.

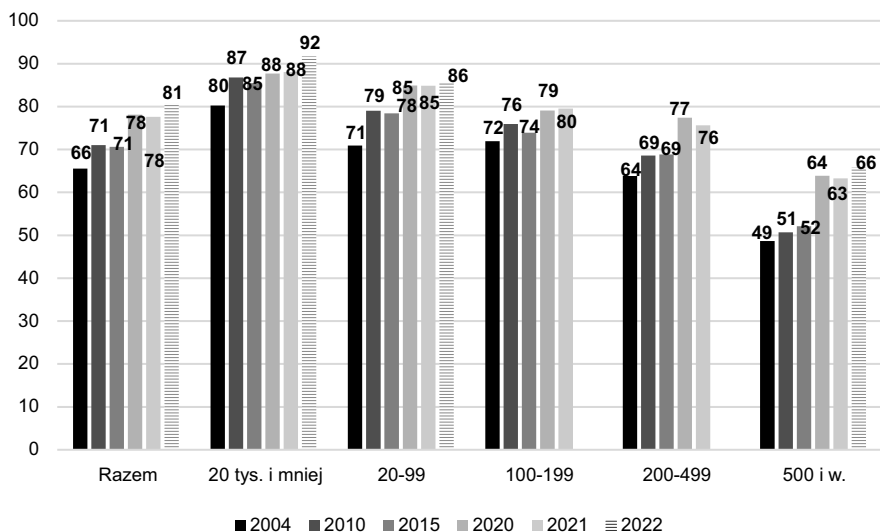
4.4. Relacje budżetów wiejskich i miejskich gospodarstw domowych

Mimo szybszego wzrostu dochodów ludności wiejskiej niż miejskiej między wsią a miastem nadal utrzymuje się dysparytet dochodów, co ilustruje ryc. 4.5. W 2004 r. dochód rozporządzalny *per capita* ludności wiejskiej stanowił 66% dochodu ludności miejskiej, a w 2022 r. – 81%, przy czym dysparytet

²⁶ Portal medyczny: Rynek zdrowia.pl donosił, że po akcesji „ceny leków i usług medycznych poszły mocno w górę”; <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Rynek+zdrowia.pl> (dostęp 17.10.2023).

²⁷ *Rocznie sprowadzamy ich nawet kilkaset tysięcy.* Za: <https://www.autoscout24.pl/informacje/porady/import-samochodow> (dostęp 17.10.2023).

pogłębia się wraz z wielkością miast. Dochody mieszkańców wsi najbardziej odbiegają od dochodów mieszkańców dużych miast (500 i więcej tys.), a najbardziej zbliżone są do dochodów mieszkańców małych miast (poniżej 20 tys.). W 2004 r. wskaźnik parytetu dochodów mieszkańców wsi w stosunku do mieszkańców dużych miast wynosił 49%, a w przypadku małych miast 80%, a w 2022 r. odpowiednio: 66% i 92%. To arytmetyczny skutek większej dynamiki dochodów mieszkańców wsi (wzrost o 254% w latach 2004–2022) aniżeli mieszkańców miast (188%), w tym mieszkańców miast najmniejszych (o 210%) i miast dużych (o 162%). Taka malejąca dysproporcja dochodowa między wsią a miastem wskazuje na pozytywny proces konwergencji poziomu i stylu życia ludności wiejskiej i miejskiej – na dostosowywanie się struktur ekonomicznych i społecznych wsi do nowych uwarunkowań rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju.



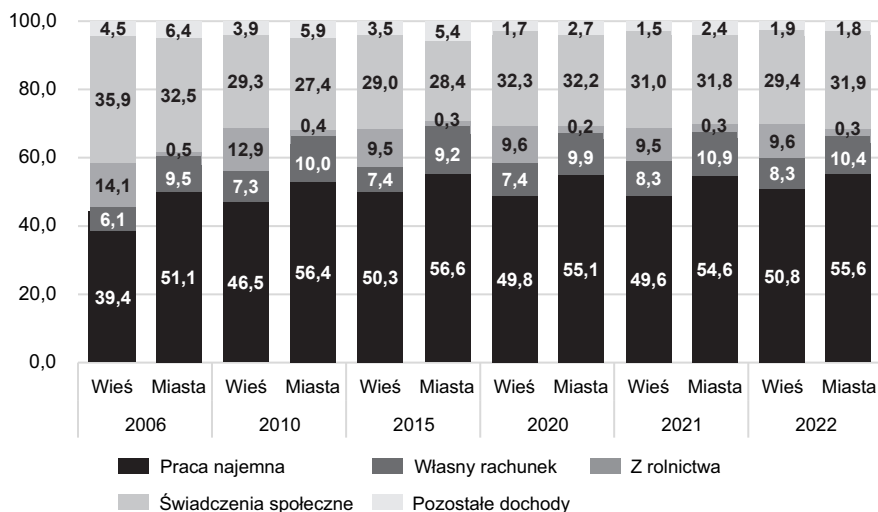
Rycina 4.5. Relacje dochodów gospodarstw domowych na wsi i w miastach (według wielkości miast) w latach 2004–2022 (%)^a

^a W 2022 r. grupy miast o liczbie mieszkańców 100–199 tys. i 200–400 tys. zostały połączone w jedną grupę 100–400 tys., dlatego je pominięto, gdyż te dane nie były porównywalne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, „Budżety gospodarstw domowych” (kolejne lata).

Gospodarstwa domowe na wsi i w mieście różnicuje struktura dochodów wskazująca źródła ich pochodzenia. Zarówno na wsi, jak i w mieście przeważającym źródłem dochodów jest praca najemna, a na drugiej pozycji plasują się dochody ze świadczeń społecznych. Ich znaczenie w kształtowaniu budżetu rodzin wiejskich i miejskich wykazywało generalnie tendencję rosnącą z niewielkimi wahaniami. Mieszkańcy wsi czerpią w znacznie większym stopniu niż mieszkańcy miast dochody z rolnictwa, co jest zrozumiałe, przy czym

znaczenie tego źródła dochodów maleje. W przypadku dochodów z pracy na własny rachunek – poza pracą w indywidualnym gospodarstwie rolnym – ich udział jest niższy na wsi niż w mieście (ryc. 4.6).



Rycina 4.6. Porównanie struktury dochodów rozporządzalnych na wsi i w miastach (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, „Budżety gospodarstw domowych”, kolejne lata.

Podobnie jak w odniesieniu do dochodów poziom wydatków ogółem przeciętnego mieszkańca wsi jest niższy niż mieszkańca miast. W 2004 r. wydatki na wsi stanowiły 67% wydatków w mieście, a w 2022 r. wartość wskaźnika wzrosła do 78%. Relacje wydatków, tak jak w przypadku dochodów, różnią się w zależności od wielkości miasta. Wydatki ludności wiejskiej stanowiły w 2004 r. 50% wydatków ludności w dużych miastach (o liczbie mieszkańców 500 tys. i więcej) i 81% w małych (poniżej 20 tys.), a w 2022 r. odpowiednio 63% i 90%.

Ważnymi wskaźnikami poziomu życia są udział wydatków ogółem w dochodach oraz wydatków na żywność w wydatkach ogółem²⁸. W latach 2006–2022 udział wydatków ogółem w dochodach mieszkańców wsi zmniejszył się z 91% do 64%, a mieszkańców miast z 88% do 66%. Udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem zmniejszył się w rodzinach wiejskich z 32,0% do 27,5%, a w rodzinach miejskich z 24,9% do 25,4%²⁹.

²⁸ Udział wydatków na żywność w wydatkach ogółem stanowi ważny wskaźnik informujący o poziomie zaspokojenia podstawowych potrzeb i jakości życia. Odsetek wydatków na żywność traktowany jest jako jeden z najważniejszych wyznaczników dobrobytu.

²⁹ W przypadku rolników występuje także zjawisko „konkurowania” celów konsumpcyjnych gospodarstwa domowego z celami produkcyjnymi gospodarstwa rolnego, co może przyczyniać się do ograniczania wydatków przeznaczanych na potrzeby gospodarstwa domowego. Wysoki zaś udział żywności w wydatkach ogółem może wynikać z wysokiego samozaopatrzenia, które w wynikach budżetów gospodarstw domowych wyceniane jest według detalicznych cen produktów w sieci handlowej (zob. B. Chmielewska, *Eko-*

Budżet przeciętnego gospodarstwa domowego w Polsce najbardziej obciążają wydatki na żywność. Drugą, obok żywności, istotną grupą wydatków niezbędnych dla funkcjonowania rodziny są wydatki związane z użytkowaniem mieszkania i nośnikami energii, a dominują opłaty mieszkaniowe (tab. 4.4).

Tabela 4.4. Struktura wydatków według miejsca zamieszkania: na wsi i w miastach

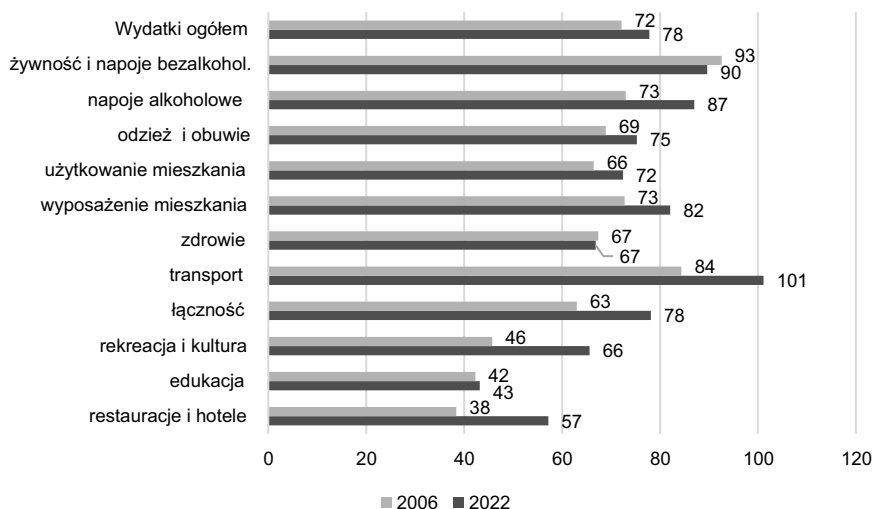
Wyszczególnienie	2006		2015		2022	
	wieś	miasto	wieś	miasto	wieś	miasto
	wydatki ogółem = 100 (%)					
Żywność i napoje bezalkoholowe	32,0	24,9	27,5	22,4	27,5	25,4
Napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe	2,7	2,7	2,4	2,5	2,4	2,4
Odzież i obuwie	5,2	5,5	5,5	5,4	5,5	4,3
Użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii	18,6	20,2	19,1	20,6	19,1	19,5
Wyposażenie mieszkania i prowadzenie gosp. domowego	5,1	5,1	5,0	5,0	5,0	5,1
Zdrowie	4,7	5,0	4,9	5,4	4,9	5,8
Transport	9,7	8,3	9,9	8,3	9,9	8,9
Łączność	4,7	5,4	4,9	5,1	4,9	4,4
Rekreacja i kultura	5,1	8,1	5,6	7,3	5,6	6,4
Edukacja	0,9	1,6	0,7	1,2	0,7	1,4
Restauracje i hotele	1,2	2,3	3,0	4,7	3,0	5,1
Pozostałe	9,9	10,9	11,2	12,3	11,2	11,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, „Budżety gospodarstw domowych”, kolejne lata.

Badania budżetów gospodarstw domowych wykazywały różnice w zaspokajaniu potrzeb przez rodziny wiejskie i miejskie. Ogólny poziom wydatków był niższy na wsi niż w miastach. Po akcesji Polski do UE nastąpiła poprawa między wsią i miastem w relacjach wydatków ogółem i wydatków na podstawowe potrzeby. W 2022 roku w porównaniu z 2006 r. wydatki mieszkańców wsi stanowiły 72% wydatków mieszkańców miast, a w 2022 r. więcej, gdyż 78%. Podobnie tendencja wzrostowa udziału wydatków wiejskich w wydatkach miejskich cechowała wydatki na większość potrzeb z wyjątkiem żywności (niewielki spadek), zdrowia (bez zmian) i transportu (kwota wydawana na transport na wsi była wyższa niż w mieście). Kierunek zmian wskazuje na konwergencję sytuacji ekonomicznej i społecznej wsi i miast (ryc. 4.7).

Tendencja spadkowa różnic w poziomie i strukturze dochodów i wydatków mieszkańców wsi i miast wyraźnie wskazuje na upodabnianie się stylu

i poziomu życia na wsi i w mieście oraz na zmniejszanie się różnic kulturowych między wsią i miastem.



Rycina 4.7. Relacje wydatków mieszkańców wsi i miast według kierunków rozdysponowania (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, „Budżety gospodarstw domowych”, kolejne lata.

Ze zmian poziomu, struktury dochodów i wydatków oraz ich relacji między mieszkańcami wsi i miast można wywnioskować, że w okresie 20 lat członkostwa Polski w UE poziom życia poprawił się bardziej na wsi niż w mieście. Zmniejszyły się dysproporcje w realizacji nie tylko podstawowych potrzeb życiowych, ale i ponadpodstawowych. Wieś dogania miasta. Wskazuje to na proces konwergencji. Nadal jednak w wielu przejawach życia występują znaczne nierówności na niekorzyść ludności wiejskiej – zwłaszcza w sferze zaspokajania potrzeb z zakresu edukacji oraz rekreacji i kultury.

Podsumowanie

Podstawowym czynnikiem określającym poziom życia jest dochód, w odniesieniu do którego mają miejsce historycznie ukształtowane rozpiętości między mieszkańcami miast i wsi na niekorzyść tych drugich. Akcesja Polski do Unii Europejskiej przyczyniła się do ich zmniejszenia dzięki transferom wynikającym z mechanizmów WPR i polityki spójności oraz impulsów rozwoju społeczno-gospodarczego. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej nie tylko wzrosły dochody mieszkańców wsi, lecz także zmieniła się struktura źródeł dochodów – zwiększył się udział dochodów z pracy najemnej, a zmniejszył udział

dochodów z działalności rolniczej. Wraz ze wzrostem dochodów zmalał udział wydatków ogółem w dochodach oraz wydatków na żywność w wydatkach ogółem, co wskazuje na poprawę kondycji ekonomicznej wiejskich gospodarstw domowych. W sumie zmniejszył się dysparytet dochodów i wydatków gospodarstw domowych wiejskich wobec miejskich, aczkolwiek nadal istnieje znaczne zróżnicowanie poziomu i jakości życia między mieszkańcami wsi i miast na niekorzyść obszarów wiejskich. Nadal też utrzymuje się jeszcze dysparytet w odniesieniu do infrastruktury technicznej i socjalnej oraz w odniesieniu do możliwości kształcenia. Jednak różnorodne funkcje obszarów wiejskich: produkcji żywności i innych odnawialnych surowców, środowiskowe (ekologiczne), krajobrazowe, kulturalne i społeczne tworzą znaczące szanse dla ich rozwoju. Rdzeniem tego rozwoju staje się środowisko przyrodnicze oraz modernizowane rolnictwo. Środowisko przyrodnicze to wielki endogeniczny zasób, który przybiera na znaczeniu zwłaszcza w warunkach urzeczywistniania zrównoważonego rozwoju. Liczne dobra publiczne i usługi ekosystemowe stają się coraz ważniejsze także dla mieszkańców miast. Znacząca rola w tym zakresie przypada rolnictwu dzięki dostarczaniu – poza żywnością – wielu surowców dla biogospodarki oraz wkładu w sekwestrację węgla, zachowanie bioróżnorodności czy tworzenie krajobrazu rolniczego.

Narastający problem dla rozwoju ekonomicznego wsi wynika z demografii – wyludniania się wielu miejscowości wiejskich, zwłaszcza oddalonych od ośrodków miejskich. Napływ migrantów z miast dotyczy bowiem głównie miejscowości okołomiejskich. Problemy nadal tkwią w niedostatku współdziałania mieszkańców miejscowości wiejskich w rozwiązywaniu problemów infrastrukturalnych, ale i wykorzystania szans chociażby w rozwijaniu obiektów energetyki odnawialnej, wodnych czy rekreacyjnych. To ważny kierunek rozwoju ekonomicznego wsi i szansa zwiększenia liczby miejsc pracy, zwiększenia dochodów i przyciągnięcia kapitału na wieś.

Nadal potrzeba działań na rzecz redukcji utrzymującego się jeszcze ubóstwa i zagrożenia nim. Będzie narastać potrzeba opieki nad rosnącym odsetkiem seniorów na wsi. Sumując, na perspektywy w zakresie dochodów, infrastruktury technicznej i socjalnej – determinujące jakość życia mieszkańców wsi – można patrzeć z optymizmem, którego poziom zależy od sprostania zagrożeniom, ale i od wykorzystania zasobów endogenicznych wsi, od zamykania obiegów pieniądza w kręgu lokalnym. Odrębny problem stanowi narastanie różnic między regionami i między miejscowościami wiejskimi.

Barbara Fedyszak-Radziejowska

Rozdział 5. Mieszkańcy wsi i rolnicy o Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Polscy rolnicy, podobnie jak społeczności wiejskie nieomal „od zawsze” stanowiły wspólnoty o własnym, nieco specyficznym sposobie postrzegania rzeczywistości gospodarczej, politycznej i kulturowej w Polsce. W minionych latach ta odmienność wydawała się naturalną i trwałą konsekwencją odrębności zawodowej oraz przestrzennej mieszkańców wsi i miast. Jednakże, ku zaskoczeniu części obserwatorów, zmiany, których początkiem był Sierpień 80, potem stan wojenny i przełomowy rok 1989, a także akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. stopniowo zmniejszały tę odmienność, prowadząc do zbliżenia poglądów, postaw, stylu życia, a także materialnej sytuacji obu społeczności.

Początki obecności Polski w Unii Europejskiej wydawały się trudne i skomplikowane. Zarówno niełatwe negocjacje zmierzające do ustalenia warunków wstąpienia Polski do UE, jak i ówczesna kondycja polskiego rolnictwa zdawały się zapowiadać problemy niemal nie do pokonania. W praktyce zarówno wynik negocjacji, jak i objęcie Polski programami i zasadami unijnej Wspólnej Polityki Rolnej, a także aktywność i przedsiębiorczość polskich rolników oraz mieszkańców wsi sprawiły, że minione lata można nieco żartobliwie nazwać czasem, w którym polska wieś „przez Brukselę do Polski wracała”. Bowiem ważną cechą tego skomplikowanego procesu okazało się stopniowe odchodzenie naszego społeczeństwa od stereotypów i uproszczeń w postrzeganiu wsi.

A uproszczeń tych było 20 lat temu sporo, począwszy od stereotypu „szczególnej mentalności” rolników i mieszkańców wsi będącej wynikiem „zaco-fania” powodowanego nieprzystosowaniem polskich chłopów do procesu modernizacji. Dobrze ilustruje ten stereotyp rozumowanie, w którym synonimem „awansu społecznego” jest przeprowadzka ze wsi do miasta. Dzisiaj, paradoksalnie, symbolem awansu i sukcesu równie często bywa przeprowadzka z miasta na wieś.

5.1. Postawy mieszkańców wsi i rolników przed akcesją do Unii Europejskiej¹

Interesującym punktem odniesienia do dalszych rozważań i porównań są wyniki badań CBOS z listopada 1992 r., opublikowane w książce pod redakcją Andrzeja Rosnera *Rolnicy 1992. Rolnicy wobec zmian systemowych*². Wydaje się, że warto przypomnieć czasy, gdy po trzech latach od upadku systemu komunistycznego w Polsce w opinii 81% badanych rolników „na wsi żyje się gorzej niż cztery lata temu”. Praktycznie wszyscy badani wówczas rolnicy (93%) oceniali sytuację polskiego rolnictwa jako „raczej złą” (51%) i „bardzo złą” (42%). W odpowiedziach na bardziej szczegółowe pytania widać było swoje zagubienie ówczesnych rolników w nowej, jednak wciąż po części „PRL-owskiej” i tylko po części „rynkowej” gospodarce. I chociaż większość (73%) akceptuje wprowadzenie do gospodarki reguł rynkowych, to liczniejsza większość (86%) domaga się wprowadzenia kontroli państwa nad cenami. Zarazem prawie wszyscy (90%) uważają, że rolnictwo w przyszłości powinno opierać się na gospodarstwach rodzinnych, ale większych niż te, które „są obecnie”. Dodajmy, że podobna (82%) większość akceptuje wieś jako „swoje” miejsce zamieszkania. Nieco mniejsza (68%) chce nie tylko mieszkać, ale także pracować na wsi. Tak wyglądał w przybliżeniu trudny początek procesu adaptacji polskich rolników i mieszkańców wsi do nowej, budowanej po 1989 r. rzeczywistości.

Kolejny raport z badań CBOS zrealizowanych dla Instytutu Spraw Publicznych w 1999 r.³ przynosi nowy, ważny zestaw danych poszerzających naszą wiedzę o stosunku ludności wiejskiej do procesu zmian w polskim rolnictwie. W rozdziale *Stosunek ludności wiejskiej do procesu zmian w polskim rolnictwie* pisałam, iż „perspektywa integracji polskiego rolnictwa ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej uświadomiła elitom, praktykom i badaczom, że przedłużenie pasywnego trwania nie jest już dłużej możliwe. I jakkolwiek dla ekspertów jest oczywiste, że przeobrażenia naszego rolnictwa będą trwać co najmniej 20 lat, nie oznacza to, że rozpoczęcie tych procesów można odkładać w nieokreśloną przyszłość. (...) dotychczasowa taktyka elit władzy doprowadziła do sytuacji, w której zarówno rolnicy, jak i inni mieszkańcy wsi uznają perspektywę integracji z Unią Europejską za główną przyczynę ich dzisiejszych problemów” (s. 105).

¹ Źródłem zdecydowanej większości danych, na które powołuję się, prezentując postawy i opinie mieszkańców wsi i rolników, są wyniki sondaży realizowanych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Wszystkie Komunikaty CBOS z omawianych lat realizowała jedna agencja sondażowa tą samą metodą na losowo dobieranej z PESEL-u próbie badawczej.

² A. Rosner (red.), *Rolnicy '92. Rolnicy wobec zmian systemowych*, CBOS, Warszawa 1993.

³ *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000. Badanie zrealizował CBOS na ogólnopolskiej, losowej próbie mieszkańców wsi i rolników w czerwcu 1999 r.

Ówczesny obraz opinii rolników i mieszkańców wsi wydaje się spójny i konsekwentny; 66% mieszkańców wsi i 74% rolników zdecydowanie uważa, że w polskim rolnictwie powinny nastąpić zasadnicze zmiany, dalsze 27% mieszkańców wsi i 22% rolników wybiera wariant, w którym takie zmiany „raczej powinny” wejść w życie. Raport ISP z badań zrealizowanych w 1999 r. jest o tyle istotny, że dobrze oddaje sprzeczności opinii w kilku kwestiach. Przykładowo w odpowiedzi na pytanie, jaką rolę odegra w rozwoju polskiego rolnictwa polityka rolna UE, wierę w to, że będzie czynnikiem pozytywnym, deklaruje tylko 18% rolników i 29% mieszkańców wsi. Negatywnej roli spodziewa się 48% rolników i 30% mieszkańców wsi, a odpowiedź „trudno powiedzieć” wybiera w 1999 r. 26% rolników i 33% mieszkańców wsi. Pozostała mniejszość, tj. 8% rolników i 7% mieszkańców wsi uznało, że polityka rolna UE nie będzie miała wpływu na rozwój polskiego rolnictwa.

W rozdziale *Chłop, rolnik, farmer* tej książki B. Roguska omawiała przewidywane przez rolników szanse i zagrożenia związane z integracją Polski z UE. Pisała, że „rolnicy należą do grup najsilniej sprzeciwiających się integracji Polski z UE” (s. 198). Co więcej, odpowiadając na pytanie o sposób głosowania w ewentualnym referendum, sprzeciw zadeklarowało 46% rolników i 23% mieszkańców wsi. Akceptację dla integracji wyrażało jedynie 23% rolników i 36% mieszkańców wsi, pozostali odpowiadali „trudno powiedzieć” (13%) lub „nie wziąłbym udziału w referendum” – 18% rolników i 28% mieszkańców wsi. Większość (66%) badanych w 1999 rolników i 44% mieszkańców wsi przewidywało, że integracja przyniesie polskiemu rolnictwu więcej strat niż korzyści. Także przewagę strat dla polskiej wsi przewidywało aż 64% rolników i 44% mieszkańców wsi. Konkretnie wymieniane przez rolników zagrożenia to: upadek wielu gospodarstw – 93%, zalew polskiego rynku unijną żywnością – 91% i wykup ziemi przez cudzoziemców – 87%. Podobne opinie deklarowała także większość mieszkańców wsi: 84% – upadek gospodarstw, 80% – zalew rynku unijną żywnością i 79% – wykup ziemi przez cudzoziemców.

Innymi słowy, polityka rolna UE wydawała się polskim rolnikom raczej zagrożeniem niż szansą, i to mimo deklarowanego równocześnie przekonania, że polskie rolnictwo wymaga zmian. Szukając w kolejnym Raporcie ISP z 2002 r. odpowiedzi na pytanie o powody takiej sprzeczności postaw, odkrywamy, że 48% mieszkańców wsi i 47% rolników przewidywało w tamtym czasie liczne i niekorzystne dla nich ustępstwa na rzecz UE ze strony naszych negocjatorów, a kolejne 19% mieszkańców wsi i 29% rolników – rezygnację z walki o korzystne rozwiązania dla polskiego rolnictwa.

Wydaje się więc, że ważnym powodem dominacji opinii o „zagrożeniach” związanych ze wstąpieniem Polski do UE był także deklarowany przez respondentów brak wystarczającej wiedzy o unijnej polityce. Tylko 25% rolników

odpowiedziało twierdząc na pytanie: „Czy słyszał/a Pan/i określenie Wspólna Polityka Rolna i wie, co ono znaczy?”. Kolejne 42% wybrało odpowiedź: „Tak, słyszałem/am, ale słabo orientuję się, co ono znaczy”⁴.

Kolejną, ważną przyczyną sceptycyzmu rolników wobec integracji Polski z UE był specyficzny dyskurs o integracji toczony w mediach. Tę kwestię analizowała w 2005 r. Katarzyna Górniak w artykule *Wizerunek wsi i rolnictwa w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Analiza materiałów prasowych*⁵. Zwracała uwagę na tak szczególne elementy obecne w dyskursie, jak antagonizowanie interesów wspólnoty, na przykład rolnicy kontra polskie społeczeństwo, czy mnożenie wątpliwości wokół tego, czy polscy rolnicy będą potrafili wykorzystać środki unijne, czy raczej je „przejedzą”. Autorka przytacza fragmenty licznych artykułów prasowych, w których polscy rolnicy występują jako „ostatni chłopi nowoczesnej Europy”, „żyjący w ciągle trwającym cywilizacyjnym zacofaniu”, a nawet „budzący lęk swoją wielkością, biedą i przeludnieniem”. Pozwolę sobie przytoczyć kolejne, dość bulwersujące cytaty z artykułów publikowanych przez „Rzeczpospolitą”: „Przyznanie polskim rolnikom takich samych dopłat, jakie otrzymują unijni rolnicy, będzie ich pyrusowym zwycięstwem i klęską dla kraju” lub: „mamy za dużo rolników, więc lepiej nie tupać pod tą ścianą”.

Dzisiaj trudno uwierzyć, że w takiej „medialnej oprawie” nasze negocjacje zakończyły się kompromisem, a proces akcesji do UE – sukcesem polskich negocjatorów, rolników i polskiego rolnictwa.

5.2. Stosunek mieszkańców wsi i rolników do integracji z UE w latach 2003–2023

Historia naszej obecności w UE to okres, w którym zarówno Wspólna Polityka Rolna, jak i inne, wspólne dla państw członkowskich prawa, obowiązki i korzyści zmieniły sytuację Polski, gospodarki, w tym także rolnictwa w wielu wymiarach. Osobiste i wspólnotowe doświadczenie mieszkańców zarówno miast, i jak wsi stopniowo zmieniało postawy wielu grup społeczno-zawodowych, także tych przed integracją najbardziej sceptycznych, głównie rolników. Porównanie (tab. 5.1) skali poparcia i sprzeciwu w minionych latach dobrze odzwierciedla przebieg tego procesu zmian.

⁴ Za B. Roguska, *Wiedza i poinformowanie o integracji Polski z Unią Europejską*, tab. 9, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej. Opinie, wiedza, poinformowanie*, ISP, Warszawa 2002.

⁵ K. Górniak, *Wizerunek wsi i rolnictwa w kontekście przystąpienia Polski do UE. Analiza materiałów prasowych*, w: B. Fedyszak-Radziejowska (red.), *Proces demarginalizacji polskiej wsi*, ISP, Warszawa 2005.

Tabela 5.1. Opinie o integracji Polski z UE (w %)

Grupy społeczno-zawodowe	Czy osobiście popiera Pan/i członkostwo Polski w Unii Europejskiej?							
	popieram				jestem przeciw			
	2003	2016	2019	2023	2003	2016	2019	2023
Ogółem	63,0	81,0	91,0	85,0	30,0	10,0	5,0	10,0
Mieszkańcy największych miast	77,0	90,0	96,0	90,0	19,0	6,0	4,0	8,0
Mieszkańcy wsi	51,0	78,0	90,0	81,0	39,0	11,0	4,0	13,0
Rolnicy	38,0	89,0	88,0	75,0	57,0	7,0	5,0	14,0

Źródło: CBOS, Komunikat BS/182/2003, 31/2016, 59/2019, 55/2023.

Nie tylko rolnicy są grupą społeczno-zawodową, której akceptacja bądź sprzeciw wobec naszej obecności w UE miała i po części nadal ma charakter wyjątkowy. Przykładowo, w 2023 r. wśród środowisk deklarujących sprzeciw wobec obecności Polski w UE nieco częściej niż inni były osoby pracujące w prywatnych gospodarstwach rolnych – 16,0%, także osoby pracujące na własny rachunek – 15,0%, średni personel i technicy – 20,0%, pracownicy usług – 19,0%, zwolennicy prawicy – 16,0% oraz osoby praktykujące kilka razy w tygodniu – 21%. Jednak poziom tego sprzeciwu jest w 2023 r. nieporównywalnie mniejszy niż w 2003 r., a więc na rok przed akcesją.

Wśród grup, których akceptacja naszej obecności w UE była w 2023 r. najwyższa, znajdowali się nie tylko mieszkańcy największych miast (90,0%), lecz także miast najmniejszych, liczących do 19 999 mieszkańców – 91,0%. Podobnie akceptację naszego członkostwa częściej niż inne grupy społeczno-zawodowe deklarują kadra kierownicza i specjaliści z wyższym wykształceniem – 93,0%, robotnicy niewykwalifikowani – 93,0%, wykwalifikowani – 92,0%, a także osoby bezrobotne – 93,0% i renciści – 93,0%. Są także zwolennicy lewicy – 95,0% oraz osoby nie uczestniczące w praktykach religijnych – 91,0%. Rozważania nad specyfiką różnych grup społeczno-zawodowych pokazują, że różnice między nimi są zbyt małe, w granicach kilku p.p., by znaleźć dla nich wiarygodne jednoznaczne wyjaśnienie. Dobrym przykładem takiej sytuacji może być także wiek respondentów; większość, czyli 83,0% ludzi młodych (w wieku od 18 do 24 lat) popiera naszą obecność w UE, a podobnie osoby najstarsze, w wieku 65 lat i powyżej – 84,0%.

Ani wiek, ani wykształcenie czy wykonywana praca nie różnicują naszego społeczeństwa na tyle, by którąś z tych zmiennych uznać za kluczową przyczynę poparcia lub sprzeciwu wobec obecności Polski w UE. Jeśli bowiem rekordy poparcia dla UE w 2023 r. deklarują osoby w wieku 55–64 lata – 91%, z wyższym wykształceniem – 91%, ale także robotnicy wykwalifikowani – 92% i niewykwalifikowani – 93% oraz osoby bezrobotne – 93,0%, a najrzadziej

poparcie to deklarują pracownicy usług (73%), rolnicy (75%) i osoby pracujące w prywatnym gospodarstwie rolnym (72%), to racjonalne wydaje się szukanie odpowiedzi na pytanie, na ile specyfika rolnictwa oraz jego szczególnie medialny wizerunek stanowią istotny kontekst takiej a nie innej postawy rolników.

Wróćmy więc do historii, do sondażu CBOS⁶ z grudnia 2004 r., który dostarczył pierwszych informacji o tym, jak środowiska wiejskie i rolnicze zareagowały na wejście Polski do UE. W odpowiedzi na pytanie „Czy osobiście popiera Pan/i członkostwo Polskie w UE, czy też jest Pan/i temu przeciwny?”, większość, czyli 76% badanych Polaków zadeklarowała poparcie, mniejszość (16%) – sprzeciw. Pozostali, tj. 7% badanych, wybrali odpowiedź „trudno powiedzieć”. Także większość rolników zadeklarowała poparcie dla integracji, ale poziom tego poparcia był niższy – 60%, podobnie jak osób pracujących w prywatnych gospodarstwach rolnych – 57%. Prawie co trzeci rolnik (29%) deklarował w 2004 r. sprzeciw, podobnie jak 28% pracujących w prywatnych gospodarstwach rolnych. Mieszkańcy wsi częściej (72%) popierali w 2004 r. obecność Polski w UE, a także rzadziej (17%) byli temu przeciwni. Innymi słowy, społeczność rolników i osób pracujących w prywatnych gospodarstwach rolnych była w 2004 r. bardziej sceptyczna niż ogół społeczeństwa.

Co ciekawe, w omawianym sondażu z 2004 r. na pytanie o „grupy ludzi w Polsce, które zyskują, a które tracą na członkostwie Polski w UE”, wyrażna większość, bo aż 65% wszystkich badanych, uznała, że rolnicy raczej zyskują (*sic!*) i tylko 14% wybrało odpowiedź „raczej tracą”. Jednak sami rolnicy uważali inaczej – tylko 34% poparło opinię, że są beneficjentami akcesji, podobnie, jak 36% pracujących w prywatnym gospodarstwie rolnym oraz 55% mieszkańców wsi. Opinię, że rolnicy na akcesji „raczej tracą”, wyraziło 27% rolników i 28% respondentów pracujących w prywatnym gospodarstwie rolnym.

Interesujący wynik przyniosły odpowiedzi na pytanie, czy wejście Polski do UE przynosi respondentowi osobiście więcej korzyści niż strat. Przewagę osobistych korzyści nad stratami zadeklarowało 27% wszystkich respondentów, 26% mieszkańców wsi, 31% rolników oraz 29% pracujących w prywatnym gospodarstwie rolnym. Przewagę strat nad korzyściami w osobistej sytuacji badanego zadeklarowało 23% wszystkich respondentów, 22% mieszkańców wsi oraz, co wydaje się ciekawe, 33% rolników i 32% pracujących w prywatnym gospodarstwie rolnym. Pozostali wybierali ocenę niejednoznaczną, bądź odpowiedź „trudno powiedzieć”. Nie tylko więc stereotypy decydowały o postawach i opiniach badanych przez CBOS w 2004 r. Polaków. Najwyraźniej kluczową przyczyną był brak wiedzy, konkretnych informacji i brak przygotowania administracji do objęcia polskiego rolnictwa instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej. Być może właśnie w „niedoskonałym” przygotowaniu polskich

⁶ Komunikat z badań, BS/196/2004. Opinie o skutkach członkostwa Polski w UE.

rolników, rolnictwa i polskiej wsi do akcesji tkwił ważny powód ich stosunkowo wysokiego poziomu sceptycyzmu.

Kolejne interesujące informacje w tej kwestii przynoszą odpowiedzi na pytanie: „Jak Pan/i sądzi, które grupy ludzi zyskują, a które tracą, a dokładniej: czy tacy ludzie jak Pan/i raczej zyskują, czy też raczej tracą na członkostwie w UE?”. Z pewnym zaskoczeniem odkrywamy, że nie tylko rolnicy, lecz także inne grupy społeczne nie miały wystarczającej wiedzy o tym, co oznacza dla naszego społeczeństwa integracja z UE. Odpowiedź „tacy ludzie jak ja raczej zyskują” wybrało jedynie 23% badanych, „raczej tracą” – 26%, przy czym najwięcej, bo 41% wszystkich badanych Polaków wybrało odpowiedź: „tacy ludzie jak ja ani nie zyskują, ani nie tracą”.

Kolejny Komunikat CBOS z kwietnia 2011 r.⁷ zmienia nieco obraz bilansu korzyści i strat deklarowanych przez respondentów CBOS. Odpowiedź „tacy ludzie jak ja raczej zyskują” wybiera już nieco więcej, bo 33% badanych, kolejną – „tacy jak ja ani nie tracą, ani nie zyskują” – 47%, a pogląd, że „tacy ludzie jak ja tracą” – tylko 15% respondentów. Co więcej, o przewadze zysków mówi już 48% rolników i 31% mieszkańców wsi, a poparcie dla akcesji deklaruje w 2011 r. zdecydowana większość, bo 83% Polaków, 85% rolników i 80% mieszkańców wsi. Także o przeważających nad stratami korzyściach, które respondentowi osobiście przyniosła integracja Polski z UE, jest przekonana w 2011 r. prawie połowa – 42% wszystkich badanych, a także 41% mieszkańców wsi oraz 56% (!) rolników. Natomiast o przewadze strat mówi już tylko 12% rolników, 13% mieszkańców wsi i 13% wszystkich respondentów. Trudno nie wspomnieć, że istnieje pewne prawdopodobieństwo ważnego, historycznego kontekstu, w jakim na to pytanie odpowiadali badani przez CBOS Polacy: rok 2011 był nie tylko siódmym rokiem naszej obecności w UE, lecz także dopiero pierwszym po katastrofie smoleńskiej. Można postawić hipotezę, że to wydarzenie mogło mieć znaczący wpływ na ocenę wiarygodności dawnych „sojuszników Polski” oraz naszych partnerów gospodarczych i politycznych, zmieniając orientację społeczeństwa z prowschodniej lub neutralnej na zachodnią, ze wskazaniem na UE i NATO. Bowiem w 2004 r., a więc na początku naszej obecności w strukturach Unii Europejskiej, nie tylko rolnicy i mieszkańcy wsi nie orientowali się zbyt dokładnie, co w praktyce ta obecność oznacza. W przypadku rolników, których po akcesji objęła korzystna dla nich polityka rolna Unii, ten brak wiedzy był konsekwencją nie tylko braku przygotowania samych środowisk rolniczych do akcesji, lecz także braku poważnej pracy administracji państwa nad przygotowaniem ich do obecności w Unii. A to w przypadku środowiska, dla którego akcesja oznaczała istotne, a nawet, można powiedzieć, kluczowe zmiany, było poważnym zaniedbaniem.

⁷ Komunikat BS/52/2011. Siedem lat obecności Polski w Unii Europejskiej.

Sygnałem, że taka hipoteza ma walor prawdopodobieństwa, są wyniki sondażu CBOS na temat naszej obecności w NATO⁸. Na pytanie „Czy uważa Pan/i, że w Polsce powinny stacjonować wojska innych państw NATO, czy też nie?” odpowiedzi „zdecydowanie powinny” i „raczej powinny” (łącznie) udzieliła w latach 1999 i 2004 mniej niż połowa badanych, a od 2014 r. pozytywnej odpowiedzi udzielała systematycznie rosnąca większość, stale przekraczająca 50%.

Przykłady wskazań respondentów: 1999 – 32%, 2004 – 40%, 2014 – 57%, 2016 – 65%, 2022 – 86%. Trudno oprzeć się wrażeniu, że także wojna w Ukrainie miała wpływ na rosnący poziom poparcia dla wojsk NATO w Polsce.

5.3. Rolnicy i mieszkańcy wsi wobec wybranych wydarzeń związanych z obecnością Polski w UE

Dla pełniejszego obrazu postaw mieszkańców wsi i rolników wobec naszej obecności w UE warto przytoczyć wyniki kilku szczególnych sondaży CBOS, w których zapytano Polaków o kontrowersyjne decyzje Komisji Europejskiej, jak na przykład uruchomienie wobec Polski procedury monitorowania praworządności czy odwołanie wypłaty pieniędzy z unijnego Funduszu Odbudowy, a także o reakcję na krytyczną wobec Polski rezolucję Parlamentu Europejskiego o stanie demokracji i praworządności w naszym kraju.

W 2016 r. CBOS⁹ zapytał o Polaków o ich ocenę decyzji Komisji Europejskiej uruchomienia wobec Polski procedury monitorowania praworządności. Opinie badanych były podzielone; 37% uznało, że decyzja ta była uzasadniona, 36%, że nie było dla niej uzasadnienia, a 27% wybrało odpowiedź „trudno powiedzieć”. Zarówno rolnicy, jak i mieszkańcy wsi mieli nieco odmienne opinie w tej sprawie: tylko 26% rolników i 29% mieszkańców wsi uznało ją za uzasadnioną, a prawie połowa badanych rolników – 49% – i 38% mieszkańców wsi – za pozbawioną uzasadnienia. Rok później¹⁰ CBOS zapytał Polaków, czy negatywnie oceniająca stan polskiej demokracji i praworządności rezolucja Parlamentu Europejskiego jest uzasadniona. Ponownie rolnicy w tej kwestii mieli nieco odmienną niż ogół badanych opinie; za uzasadnioną uznało ją 35% Polaków, 24% mieszkańców wsi i jedynie 16% rolników. Dla porównania za uzasadnioną uznało ją także 66% mieszkańców największych miast.

Kolejny raz CBOS¹¹ zadał swoim respondentom podobne pytanie w 2018 r.: „Czy uruchomienie przez Komisję Europejską artykułu 7 TUE wobec Polski

⁸ Komunikat CBOS 40/2022. Stosunek do NATO i obecności wojsk sojuszników w Polsce. Procedury monitorowania praworządności.

⁹ Komunikat CBOS 31/2016. Polska w Unii Europejskiej.

¹⁰ Komunikat CBOS 171/2017. Po rezolucji PE – opinie i obawy.

¹¹ Komunikat CBOS 14/2018. Reakcje na uruchomienie wobec Polski art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

było uzasadnione?”. Odpowiedź „tak, uzasadnione” wybrało 38% ogółu respondentów, 31% mieszkańców wsi i tylko 24% rolników.

W 2021 r. kolejne pytanie CBOS¹² dotyczące decyzji UE brzmiało: „Czy władze państwowe powinny uwzględnić zalecenia i postanowienie organów Unii Europejskiej dotyczące reformy sądownictwa, czy też nie?”. Odpowiedzi „tak” udzieliło 46% ogółu badanych Polaków, 37% mieszkańców wsi oraz 36% rolników (45% rolników było temu przeciwnych). W tym sondażu zapytano też: „Czy odwołanie w czasie przez Komisję Europejską akceptacji Krajowego Planu Odbudowy i wypłaty pieniędzy dla Polski z unijnego Funduszu Odbudowy jest dopuszczalną, czy niedopuszczalną formą nacisku na polskie władze?”. Ponownie za dopuszczalną formę nacisku na polskie władze uznało tę decyzję 31% ogółu badanych, 22% mieszkańców wsi i tylko 20% rolników, za niedopuszczalną – 49% ogółu badanych, 57% mieszkańców wsi i 60% rolników. Z kolei na pytanie o poparcie naszego członkostwa w UE, zadane w tym samym sondażu, twierdząco, tj. „popieram”, odpowiedziało 90% Polaków, 87% mieszkańców wsi i 82% rolników.

W 2022 r. CBOS zapytał Polaków o wizję przyszłości naszej obecności w UE.

Tabela 5.2. O wizjach przyszłości Polski i Unii Europejskiej (%)

	Która z tych możliwych wizji przyszłości Polski i UE Panu/i ośobiście najbardziej odpowiada?				
Grupy społeczno-zawodowe	Wyjście Polski z UE	Ograniczenie integracji i zwiększenie roli państw narodowych w UE	Zachowanie obecnego stanu integracji	Pogłębienie integracji między wszystkimi państwami UE	Powstanie Europy wielu prędkości
Ogółem	3	16	29	38	4
Mieszkańcy wsi	3	18	31	32	4
Rolnicy	4	18	37	27	2

Źródło: Komunikat CBOS 90/2022. Opinie o integracji UE i działaniach UE.

Opinie Polaków o sposobie funkcjonowania UE i o zakresie decyzji podejmowanych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski są więc zróżnicowane, co wydaje się zrozumiałe w pluralistycznym, demokratycznym społeczeństwie. Jednakże oceny sposobu funkcjonowania UE nie są radykalnie rozbieżne. Wydaje się, że akceptacja sposobu jej funkcjonowania, podobnie jak wizji przyszłości, obejmuje zarówno (!) postawę aprobaty dla wspólnego i zgodnego z unijnymi zobowiązaniami państw i władz UE działania, jak

¹² Komunikat CBOS 127/2021. Polacy o sporze z UE i członkostwie w tej organizacji.

i dyskusję nad każdorazowo podjętymi przez KE i PE decyzjami. Opinie rolników i mieszkańców wsi są zbliżone do opinii ogółu respondentów CBOS, jakkolwiek nieco odmienne od najczęściej deklarowanych. Rolnicy są więc „nieco” bardziej sceptyczni wobec ingerencji władz UE w tak szczegółowe kompetencje państw, jak reformy np. sądownictwa. Najwyraźniej podmiotowość Polski w UE jest dla nich „nieco” ważniejsza niż dla innych grup społeczno-zawodowych, ale te różnice nie są radykalnie rozbieżne.

Na pytanie: „Czy członkostwo Polski w UE zbyt ogranicza suwerenność i niezależność Polski?”, większość, tj. 55% badanych, odpowiada „nie”. Odpowiedź „tak” wybiera 33%, tj. mniejszość Polaków. Pozostali, tj. 12% – wybierają odpowiedź „trudno powiedzieć”.

Na to samo pytanie nieco częściej niż ogół badanych odpowiedź „tak” wybierają mieszkańcy wsi (39%) oraz prawie połowa (47%) rolników. Także osoby pracujące w prywatnym gospodarstwie rolnym (47%) oraz pracujący na własny rachunek (37%) dostrzegają „zbytne ograniczanie suwerenności i niezależności Polski przez UE” nieco częściej niż ogół naszego społeczeństwa.

Te różnice nie dziwią, jeśli pamiętamy o unijnych inicjatywach ograniczenia produkcji rolnej czy hodowli zwierząt w związku ze zmianami klimatu i zagrożeniem, jakie dla środowiska powoduje rolnictwo. Jednak wątpliwości w tej kwestii nie zmieniają wysokiego poparcia Polaków, w tym rolników, dla obecności Polski w UE. W 2022 r. poparcie dla członkostwa Polski w UE było rekordowo wysokie. Odpowiedź „popieram obecność Polski w UE” wybrało 92% ogółu badanych, 91% mieszkańców wsi i 92% rolników.

5.4. Aktywność rolników i mieszkańców wsi na rzecz swojej gminy, społeczności i kraju a Polska w UE

20 lat obecności Polski w UE to dla środowisk wiejskich i rolniczych ważne oraz dobrze wykorzystane doświadczenie. I to nie tylko dlatego, że Wspólna Polityka Rolna okazała się dla naszego rolnictwa przełomem dzięki instrumentom wsparcia dla rodzinnych gospodarstw rolnych. Równie istotną rolę odegrała polityka UE wspierania rozwoju obszarów wiejskich oraz unijne fundusze strukturalne wspierające rozwój i inwestycje na wsi. Jednak najważniejszym czynnikiem okazało się efektywne wykorzystanie nowych możliwości przez środowiska wiejskie, a więc swoisty „zdany sprawdzian” ich gotowości do wspólnego działania na rzecz własnej wsi oraz gminy. Dlatego omówienie postaw wiejskich wspólnot wobec UE warto uzupełnić o wiedzę gromadzoną przez minione 20 lat dzięki licznym sondażom CBOS¹³ badającym po-

¹³ W sondażach CBOS z lat 2004–2022 pytania o różne wymiary kapitału społecznego nie zawsze formułowano w identyczny sposób, dlatego trudno o ich omówienie w formie tabel.

ziom zaufania społeczeństwa w Polsce „do innych ludzi” oraz gotowość do podejmowania działań na rzecz innych (tj. własnej wspólnoty, gminy i kraju). Przykładowo w 2004 r.¹⁴ w odpowiedzi na pytanie CBOS: „która opinia jest bliższa Panu/i poglądom”, 74% badanych wybrało wariant: „działając wspólnie z innymi ludźmi, można osiągnąć więcej niż samemu”. Tę odpowiedź wybrało także 70% mieszkańców wsi oraz 61% rolników. W 2016 r., a więc po 12 latach obecności w UE, poparło ją nieco więcej badanych: 81% Polaków, 76% mieszkańców wsi i 74% rolników.

Co ciekawe, podobną, ale odmiennie sformułowaną w sondażu CBOS¹⁵ z 2004 r. opinię: „obecnie trzeba być bardziej wrażliwym i gotowym do pomocy innym ludziom” zaakceptowało mniej, bo jedynie 56% badanych Polaków, 48% mieszkańców wsi oraz 30% rolników. Uzasadniona więc wydaje się hipoteza, że „współpraca z innymi” jest dla rolników, mieszkańców wsi, a także dla społeczeństwa w Polsce wyborem raczej pragmatycznym niż altruistycznym czy ideologicznym.

Kolejnym interesującym pomiarem kapitału społecznego jest badanie poczucia wpływu respondentów na sprawy swojego miasta, gminy i kraju.

Tabela 5.3. Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne (%)

	Czy ludzie tacy jak Pan/i mają wpływ na sprawy swojego					
	kraj (odpowiedzi „tak”)			miasta/gminy (odpowiedzi „tak”)		
	2004	2021	2022	2004	2021	2022
Ogółem	15,0	32,0	26,0	34,0	50,0	46,0
Mieszkańcy wsi	14,0	28,0	28,0	39,0	44,0	48,0
Rolnicy	14,0	24,0	45,0	49,0	50,0	59,0

Źródło: Komunikat CBOS 101/2004, Komunikat CBOS 56/2021, Komunikat CBOS 39/2022.

Porównanie poziomu poczucia wpływu obywateli na sprawy publiczne w minionych latach przynosi interesujące i nieco zaskakujące wyniki. Z jednej strony, między 2004 a 2021 rokiem widać wyraźny wzrost poczucia wpływu wszystkich obywateli zarówno na sprawy kraju, jak i gminy. Co więcej, ten wzrost poczucia podmiotowości obejmuje także mieszkańców wsi i rolników. W 2022 r. pojawia się jednak niewielki spadek poczucia wpływu na sprawy kraju i miasta/gminy. Co wydaje się niezwykle interesujące, ten spadek nie obejmuje w podobnym wymiarze mieszkańców wsi i rolników. Szczególnie rolnicy okazują się grupą społeczno-zawodową, której poczucie wpływu ma stałą tendencję rosnącą, zarówno między 2004 a 2021 rokiem, jak i – bardzo

¹⁴ Komunikat CBOS 43/2004. Gotowość do współpracy z innymi ludźmi, oraz Komunikat CBOS 22/2016. Gotowość do współpracy.

¹⁵ Komunikat CBOS 27/2004. Czy Polacy są społecznikami?

wyraźnie – w latach 2021–2022. Innymi słowy, polscy rolnicy zdają się stanowić społeczność, która stopniowo, ale skutecznie buduje swoje poczucie znaczenia i podmiotowości. Mam wrażenie, że taką hipotezę można zaakceptować, gdy pamięta się o Wspólnej Polityce Rolnej UE oraz licznych, strukturalnych programach wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Czy to poczucie wpływu na sprawy własnej gminy przekłada się na realną, konkretną, społeczną aktywność świadczoną przez środowiska wiejskie na rzecz własnej wspólnoty? Ponownie odwołajmy się do komunikatów CBOS¹⁶, które w minionych latach pytały respondentów o ich „pracę społeczną na rzecz swojego środowiska”. Zbiorczy wskaźnik pracujących na rzecz własnego środowiska wynosił w 2015 r. w całym społeczeństwie 44%, wśród mieszkańców wsi – 46%, a wśród rolników – 58%. Tak więc środowiska wiejskie były w 2015 r. równie aktywne jak miejskie, a społeczność rolników (58%) była nawet bardziej zaangażowana niż inni. Przykładowo zaangażowanych robotników było 45%, pracujących na własny rachunek – 51%, a pracowników administracyjno-biurowych – 57%.

W 2019 r. zbiorczy wskaźnik zaangażowania w pracę społeczną był wyższy i wynosił w całym społeczeństwie 51%, a wśród mieszkańców wsi i rolników podobnie, tj. 49%. Odsetki osób deklaruujących pracę społeczną w ramach organizacji obywatelskich wynosiły w całym społeczeństwie 43%, na wsi – 38%, a wśród rolników – 44%. Prezentowany w kolejnym komunikacie CBOS 37/2020 zestaw wskaźników zaangażowania w pracę społeczną od 2001 do 2019 r. ma wyraźną tendencję rosnącą. Przykładowo w 2001 – 33%, w 2003 – 37%, w 2007 – 31%, w 2015 r. – 44%. Natomiast w ostatnim dostępnym komunikacie CBOS z 2022 r. (CBOS 41/2022) dotyczącym danych z 2021 r. badane zjawiska są na nieco niższym poziomie niż w 2019 r. Wskaźnik zbiorczy zaangażowania w pracę społeczną wynosił w całym społeczeństwie 45%, wśród mieszkańców wsi – 45%, a wśród rolników – 46%. Można przyjąć, że na taki wynik mogła mieć pewien wpływ pandemia COVID-19.

Podsumowanie

Analiza prezentowanych wyników sondaży poświęconych postawom i opiniom rolników, które w mniej czy bardziej wyrazisty sposób pokazują konsekwencje obecności Polski w Unii Europejskiej, pozwala na sformułowanie opinii o korzystnym wpływie tej obecności na poczucie własnej wartości zarówno rolników, jak i mieszkańców wsi. Obie społeczności, zarówno rolnicy, jak i mieszkańcy wsi mają prawo postrzegać obecność Polski w UE jako ważny,

¹⁶ Komunikat CBOS 13/2016. Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich; Komunikat CBOS 37/2020. Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich.

pozytywny czynnik rozwoju, który „po mistrzowsku” wykorzystały. Również miejska społeczność nauczyła się w ostatnich latach cenić i szanować rolniczy sektor gospodarki i wiejskie wartości. Jest wiele przykładów medialnych i „prywatnych” opinii sygnalizujących odchodzenie w przeszłość negatywnych stereotypów wsi i rolników. Innymi słowy, realna wydaje się przyszłość, w której „miejskie” i „wiejskie” przestaną oznaczać „lepsze” i „gorsze”, a „wiejskość” i „miejskość”, chociaż pozostaną odmienne, staną się „równowartościowe”. I ta zmiana wydaje się dla naszej wspólnoty najważniejsza.

W lutym 2024 roku polscy, francuscy i niemieccy rolnicy organizowali liczne i masowe manifestacje, których celem było zwrócenie uwagi na konsekwencje niekontrolowanego napływu do UE zboża i innych produktów z Ukrainy i zakwestionowanie niekorzystnych dla europejskiego rolnictwa rozwiązań proponowanych przez Zielony Ład. Podobne protesty rolników odbyły się także w Brukseli. I niezależnie od tego, czy manifestacje europejskich rolników doprowadzą do zmian w Zielonym Ładzie i Wspólnej Polityce Rolnej UE, czy nie, jest swoistym paradoksem, że 20 lat po akcesji Polski do UE inicjatorami ważnych dla przyszłości unijnego rolnictwa zmian są także polscy rolnicy.

Mirosław Drygas

Rozdział 6. Przedsiębiorczość wiejska

Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale szczególną uwagę zwrócono na zjawisko sprzężenia zwrotnego między wspieraniem modernizacji gospodarstw rolnych a wielofunkcyjnym rozwijaniem wsi poprzez wspieranie wiejskiej przedsiębiorczości pozarolniczej¹ – przedsiębiorczości traktowanej jako narzędzie mogące zapewnić osobom odchodzącym z rolnictwa atrakcyjne miejsca pracy i równocześnie zatrzymać postępującą depopulację, głównie we wschodniej części Polski i obszarach oddalonych od centrów rozwoju, zaś w rolnictwie poprawić strukturę obszarową gospodarstw i tym samym podnieść poziom uzyskiwanych dochodów.

Warto jednocześnie podkreślić, że w kolejnych okresach programowania instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w coraz większym stopniu ukierunkowywano na przedsięwzięcia o charakterze rolno-środowiskowo-klimatycznym. W tym kontekście także przedsiębiorczość wiejska może stać się szansą i motorem rozwoju obszarów wiejskich, a dla ich mieszkańców źródłem nowych dochodów.

Pojęcie „przedsiębiorczość” jest tu rozumiane zgodnie z definicją Komisji Europejskiej jako „zdolność osoby do wcielania pomysłów w czyn. Obejmuje ona twórczość, innowacyjność i podejmowanie ryzyka, a także zdolność do planowania przedsięwzięć i kierowanie nimi dla osiągnięcia zamierzonych celów (...) jest podstawą bardziej konkretnych umiejętności i wiedzy potrzebnych osobom podejmującym przedsięwzięcia o charakterze społecznym lub komercyjnym”². W niniejszym kontekście zawężono to pojęcie do uruchamiania i prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

W 2024 r. mija 20 lat członkostwa Polski w UE. Okres ten cechował się szybkim tempem procesu dezagraryzacji gospodarki, definiowanego na użytek tego opracowania jako spadek udziału ludności utrzymującej się z pracy rolniczej w społeczno-zawodowej strukturze mieszkańców wsi.

Poniżej opisano zmiany rozmiarów wsparcia finansowego ze środków UE na rzecz rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej w Polsce od przedakcesyjnego

¹ K. Duczkowska-Małysz, *Rozwój obszarów wiejskich. Raport*, MRiGŻ, Warszawa 1996.

² Zalecenia PE i RE w sprawie kluczowych kompetencji uczenia się przez całe życie, COM (2005) 548.

Programu SAPARD³ po Plan Strategiczny Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (PS WPR), którego wdrażanie rozpoczęto z trudem w 2023 roku. Na tej podstawie podjęto próbę dokonania oceny realizowanej polityki przemian, jakie wskutek realizacji WPR zaszyły z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej na poziomie gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w skali całego kraju.

6.1. Droga polskiej wsi do UE – lata 1990–2004

Transformacja ustrojowa wywołała po 1990 r. w ówczesnej sytuacji gospodarczej w Polsce niemal eksplozję postaw przedsiębiorczych. Działo się tak zarówno w miastach, jak i na wsi⁴. Była to odpowiedź na dramatyczne obniżenie poziomu życia społeczeństwa nie pozwalające na zapewnienie akceptowalnych warunków i jakości życia tak rolników, jak innych mieszkańców wsi oraz miast.

Od początku przemian ustrojowych w Polsce jednym z najważniejszych czynników kreujących wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich było ukierunkowanie działań na dynamizację rozwoju funkcji pozarolniczych przez wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. Już wtedy dostrzegano wagę ogromnego, ale niedość wykorzystywanego potencjału społecznego, ekonomicznego i przyrodniczego, które mogły i powinny stać się podstawą rozwijania różnego rodzaju przedsięwzięć biznesowych.

W tym też czasie rozpoczęto systemowe wspieranie działań w kierunku pogłębiania dywersyfikacji działalności gospodarczej, jak również zapewnienia szerokiego dostępu do usług socjalnych czy sieci transportowych i telekomunikacyjnych. Pojawiły się szanse na zdynamizowanie aktywności społeczności lokalnych i na silne zaznaczenie stymulującej roli tzw. sektora III w działaniach na rzecz rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej⁵.

6.1.1. Ważniejsze raporty i dokumenty

Jednym z najważniejszych problemów do rozwiązania na początku transformacji ustrojowej w Polsce było rozpoczęcie budowy holistycznego systemu instytucji tworzących m.in. administrację rządową, dostosowaną do funkcjonowania w warunkach gospodarki o regulacji rynkowej. Zadanie to dotyczyło

³ Wdrażanie programu SAPARD rozpoczęto w lipcu 2002 r., a zakończono w grudniu 2006 r., czyli 2 lata i 8 miesięcy po akcesji Polski do UE.

⁴ Było to w głównej mierze skutkiem tzw. ustawy Wilczka z 1989 roku, liberalizującej prawo w nie-notowanej wcześniej skali.

⁵ Szerzej zob. M. Drygas, I. Nurzyńska, *Wybrane instytucje wspierające przemiany wsi i rolnictwa w III RP*, w: M. Halamska, M. Stanny i J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi* (t. 2, s. 1047–1076), IRWiR PAN, Warszawa 2019.

całej gospodarki, w tym sektora odpowiedzialnego za wieś i rolnictwo. Raport identyfikujący główne problemy z tym związane i zawierający rekomendacje wskazujące strategiczne kierunki niezbędnych reform w sektorze rolno-żywnościowym został opracowany przez Bank Światowy⁶. W raporcie podkreślono m.in., że „sektor wiejski reprezentuje unikalny zestaw prywatnej gospodarki” oraz że „oprócz «oficjalnego» prywatnego sektora poza rolnictwem istnieje również ważny, niezarejestrowany nieformalny sektor”⁷. Zidentyfikowany stan określono jako sprzyjający budzeniu prywatnej inicjatywy i tworzeniu dobrych warunków dla przedsiębiorców wiejskich. Raport ten, skupiający się w głównej mierze na gospodarce rolno-żywnościowej, dostarczył też silnych argumentów ukierunkowanych na rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości wiejskiej.

W kolejnych latach reform podjęto w Polsce kilka decyzji, które w praktyce umożliwiły później członkostwo w UE⁸. Były to kolejno: Umowa Stowarzyszeniowa⁹ podpisana 16 grudnia 1991 r. i ratyfikowana przez strony w 1992 r. oraz złożenie oficjalnego wniosku o członkostwo w UE w kwietniu 1994 r. w Atenach. Ten ostatni dokument oznaczał początek przygotowań do trwającego 10 lat procesu dostosowań do tzw. dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*), będących zasadniczym warunkiem przystąpienia Polski do struktur UE.

W pierwszym etapie prac dostosowawczych przygotowano Narodową Strategię Integracji (NSI), przyjętą przez rząd RP w 1997 roku. NSI była podstawą do przygotowania planu działań w formie monitorowanych sektorowych programów dostosowawczych na lata 1997–2000 i do składania rocznych raportów z ich realizacji.

W tym też roku na poziomie Komisji Europejskiej (KE) i Rady Unii Europejskiej zapadła decyzja o rozpoczęciu negocjacji z Polską w kwestii członkostwa. Efektem tej decyzji było przygotowanie przez KE dokumentu pod nazwą Partnerstwo dla Członkostwa (PdC), definiującego cele, jakie Polska była zobowiązana osiągnąć przed przystąpieniem do UE. Dokument ten zawierał też ofertę wsparcia finansowego i technicznego przeznaczoną na realizację uzgodnionych celów.

Na tej podstawie opracowano w Polsce Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (NPPC), przyjęty 23 czerwca 1998 r. przez Radę Ministrów. Jednym z jego najważniejszych elementów było opracowanie *Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*. W powiązaniu z NPPC

⁶ *An Agricultural Strategy for Poland: Report of the Polish-European Community – World Bank Task Force*, World Bank, Washington DC 1990.

⁷ Tamże, s. 8.

⁸ Pierwotnie Polska przystąpiła do Wspólnot Europejskich, które w 2009 r. zmieniły nazwę ugrupowania na Unię Europejską.

⁹ Zwana też Układem Europejskim.

rozpoczęcie wdrażania tej polityki stanowiło jeden z kluczowych czynników determinujących tempo i efekty procesu przygotowań do akcesji do UE. W NPPC założono osiągnięcie celów zawartych w PdC do końca 2002 r. Negocjacje akcesyjne zakończono 13 grudnia 2002 r., a Traktat Akcesyjny finalizujący wszystkie podjęte i w zasadzie zrealizowane zadania podpisano 16 marca 2003 r. w Atenach.

6.1.2. Przedakcesyjne programy wsparcia rozwoju wsi

Intensywne przygotowania akcesyjne objęły również problematykę związaną z wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich. Odzwierciedlało to w dużym stopniu ducha uzgodnień z konferencji odbytej w Cork w 1996 r., wskazujących na potrzebę wzmocnienia wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w UE i uczynienia z nich zintegrowanego, wielofunkcyjnego kompleksu. Następnie podejście to znalazło silne odzwierciedlenie w Agendzie 2000, ukierunkowanej na przygotowanie krajów kandydujących do UE. W przypadku Polski, gdzie sektor rolny był relatywnie największy wśród wszystkich krajów aplikujących o członkostwo, dobrze wpisywało się w katalog potrzeb, w tym w konieczność wywołania procesu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Jednakże jako najważniejsze wyzwanie dla Polski traktowano w tym czasie skuteczne zrealizowanie procesu budowy systemu instytucji niezbędnych do realizacji skwantyfikowanych celów już nawet w okresie przed akcesją. Głównymi programami służącymi do realizacji zadań z tego zakresy były: PHARE, ISPA i SAPARD, finansowane z przedakcesyjnych programów UE. Istotną rolę w procesach zachodzących na obszarach wiejskich odegrał też Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW)¹⁰.

6.1.2.1. Program PHARE

Kluczowym instrumentem finansującym te procesy był Program PHARE. W latach 1990–1997 był on zorientowany „pod potrzeby”, a od 1998 r., po tzw. reorientacji, głównym priorytetem było wspieranie działań „pod kątem akcesji”. W tym czasie głównym priorytetem było wspieranie tworzenia nowoczesnych instytucji także w sferze wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Jedną z pierwszych instytucji utworzonych dzięki PHARE była Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) zajmująca się wspieraniem procesu modernizacji polskiej wsi i rolnictwa¹¹. Głównym celem statutowym FAPA było udzielanie

¹⁰ Program realizowano ze środków finansowych kredytu udzielonego przez Bank Światowy w wysokości 118,8 mln euro przeznaczonego na stymulowanie zrównoważonego rozwoju polskiej wsi.

¹¹ FAPA została utworzona 17 kwietnia 1992 r. przez ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej działającego w imieniu Skarbu Państwa.

bezwrotnego wsparcia finansowego ze środków unijnych i działalność analityczno-informacyjną¹². FAPA, odpowiedzialna za dystrybuowanie środków zgodnie ze standardami wspólnotowymi, stała się załącznikiem obecnego, silnie rozbudowanego systemu instytucjonalnego, który wdraża wsparcie unijne w ramach WPR. Głównymi odbiorcami pomocy dystrybuowanej przez FAPA byli: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), instytucje działające na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi w Polsce, rolnicy i przedsiębiorcy sektora rolno-żywnościowego, mieszkańcy obszarów wiejskich. Działania prowadzone były pod nadzorem MRiRW, a także w ścisłej współpracy z jednostkami naukowymi, samorządem terytorialnym, ośrodkami doradztwa rolniczego oraz z wieloma innymi instytucjami sektora rolnego, w tym z wcześniej wspomnianymi agendami rządowymi.

W ramach działalności analityczno-informacyjnej Fundacja realizowała zadania w zakresie funkcjonowania sektora rolno-żywnościowego w UE, współpracy z OECD, przygotowywania analiz ekonomicznych polityki rolnej, monitorowania rynków rolnych i handlu produktami rolno-spożywczymi. FAPA podejmowała nowe zadania w korelacji ze zmieniającymi się potrzebami polskiej wsi i rolnictwa, stosownie do aktualnych obszarów działania preferowanych przez fundatora Programu PHARE oraz aktualnych w tamtym czasie priorytetów polityki rolnej państwa. W latach 1992–1999, wdrażając Program Phare w sektorze rolnym oraz uczestnicząc we wdrażaniu innych programów¹³, FAPA zrealizowała ponad 600 projektów pomocowych na rzecz rolnictwa i rozwoju wsi o łącznej wartości ponad 380 mln euro.

Warto podkreślić, że w tym czasie w FAPA został przygotowany *Wniosek w sprawie programu pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dla modernizacji polskiej wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej* złożony przez MRiGŻ latem 1997 r. do KE. W programie zapisano trzy priorytety: I. Modernizacja polskiego sektora rolno-żywnościowego, II. Zintegrowany rozwój wsi i III. Tworzenie systemów i struktur administracyjnych niezbędnych dla wdrażania w praktyce unijnego ustawodawstwa. Wnioskowano o wsparcie na lata 1998–2000 w wysokości 1 050 mln ecu. Priorytety zawarte we *Wniosku* doskonale wpisywały się w propozycję wsparcia dla krajów kandydujących do członkostwa zawartą w przedstawionej jesienią 1997 r. przez KE tzw. Agendzie 2000¹⁴.

W kolejnych latach FAPA rozszerzała zakres działań, stając się jedną z najważniejszych instytucji wspierających proces dostosowań do akcesji. Pełniła funkcje doradcze wobec Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez następujące jednostki organizacyjne:

¹² *Programy pomocy dla rolnictwa 1990–2002*, FAPA, Warszawa 2002.

¹³ RAPID, STRUDER2 i INRED, ukierunkowanych na budowę infrastruktury na obszarach wiejskich.

¹⁴ Cz. Siekierski, *Wniosek rządu polskiego w sprawie programu pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dla modernizacji polskiej wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej na tle propozycji „Agendy 2000”*, Problemy Integracji Rolnictwa – Biuletyn Informacyjny nr 4, FAPA, Warszawa 1997.

- Biuro Integracji Rolnej,
- Centrum Informacji i Dokumentacji Integracji Rolnictwa,
- Biuro „Rynki Hurtowe i Giełdy w Budowie”,
- Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej (SAEPR),
- Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych (FAMMU).

Od 2000 r. FAPA była także zaangażowana w realizację zadań administracyjnych związanych z wdrażaniem programów pomocy zagranicznej i instrumentarium UE.

W tym czasie w ramach FAPA utworzono funkcjonującą w latach 2000–2005 na zasadach autonomicznych Jednostkę Koordynacji Programu (JKP) odpowiedzialną za wdrażanie Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW). Celem JKP było koordynowanie i monitorowanie realizacji PAOW. Uzyskanie pożyczki Banku Światowego wymagało zobowiązania Rządu Polskiego do realizacji konkretnych działań dostosowawczych, takich jak:

- tworzenie miejsc pracy na wsi i zwiększanie pozarolniczego zatrudnienia,
- wsparcie samorządu lokalnego oraz rozwoju regionalnego,
- wsparcie budowy potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania wsparcia unijnego przed i po akcesji.

W kolejnych programach finansowanych ze środków unijnych FAPA pełniła funkcję instytucji delegowanej wdrażającej wybrane działania w ramach: Programu SAPARD, SPO 2004–2006, PROW 2007–2013, Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybactw 2007–2013”, a w latach 2011–2017 wykonywała zadania przypisane do Sekretariatu Centralnego w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

6.1.2.2. Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD)

Korzystanie ze wsparcia unijnego wymagało budowy nowych instytucji lub restrukturyzacji i dostosowywania do wymogów unijnych instytucji już istniejących, takich jak np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR), której zadaniem było wdrażanie SAPARD.

Ogólnie program był zorientowany na wdrożenie *acquis communautaire* oraz przygotowanie rolnictwa i mieszkańców wsi do wyzwań związanych z wejściem Polski do UE. Jako główne cele programu przyjęto:

- poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego na rynku krajowym i międzynarodowym,
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań sanitarnych, higienicznych i jakościowych jednolitego rynku,
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi.

W kontekście wspierania przedsiębiorczości wiejskiej szczególnie duże znaczenie miały dwa następujące działania:

- różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
- rozwój i poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich.

W przypadku obu działań istotne było uwzględnienie w ramach wspieranych projektów kwestii ochrony środowiska.

6.1.2.3. Instrument Przedakcesyjny dla Polityk Strukturalnych (ISPA)

Program ISPA funkcjonował według zasad wzorowanych na rozwiązaniach Funduszu Spójności¹⁵. Wsparcie z programu ISPA skoncentrowało się głównie na dwóch sferach:

- ochronie środowiska naturalnego,
- rozwoju sieci transportowych.

W tym pierwszym obszarze dotyczyło projektów mających wpływ na zmniejszenie zanieczyszczenia wód, powietrza oraz powierzchni ziemi i zapobieganie mu. Tak ukierunkowane obszary interwencji wynikały z zapisów PdC, które miały na celu wesprzeć kraje kandydujące w dostosowaniach do regulacji prawnych UE dotyczących ochrony środowiska. W obszarze transportu priorytetem było wsparcie rozwoju i podniesienie jakości infrastruktury transportowej oraz włączenie jej w multimodalny system transeuropejski tworzący sieć połączeń między starymi i nowymi krajami członkowskimi UE. Oba wymienione obszary wsparcia wiązały się bezpośrednio z rozwojem obszarów wiejskich przez zapewnienie możliwości zdynamizowania przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy.

6.2. Wspieranie przedsiębiorczości wiejskiej w latach 2004–2023

Przyspieszenie procesów rozwojowych polskiej wsi i rolnictwa po wejściu Polski do Unii Europejskiej (UE), w znacznym stopniu było możliwe dzięki uruchomieniu wielokrotnie większych funduszy, tak krajowych, jak unijnych, niż to się działo przed akcesją. Zaznaczyło się to w poprawie dochodów rolników, w postępującej modernizacji rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, w poprawie salda w handlu zagranicznym żywnością, a także w zmianach struktury społeczno-zawodowej mieszkańców wsi, w poprawie jakości kapitału ludzkiego i społecznego na wsi, we wzroście aktywności społeczności lokalnych, w poprawie warunków życia i estetyki obszarów wiejskich.

¹⁵ J. Szlachta, *Polska polityka regionalna w aspekcie polityki Unii Europejskiej*, w: J. Kania (red.), *Rola rolnictwa i obszarów wiejskich w strategii rozwoju regionalnego*, Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego, Kraków 1999.

6.2.1. Wsparcie przedsiębiorczości w Programie SAPARD

Budżet Programu SAPARD pierwotnie wynosił 944 mln euro. Już po akcesji za zgodą Komisji Europejskiej został zwiększony o 119,4 mln euro ze środków finansowych zaplanowanych na realizację PROW 2004–2006. Środki te zostały przeznaczone na sfinansowanie wniosków złożonych przez potencjalnych beneficjentów i następnie pozytywnie zweryfikowanych przez ARiMR, na które zabrakło funduszy w budżecie Programu SAPARD.

Jednym z celów Programu było wspieranie wielofunkcyjności wsi działaniami w ramach osi *Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich*. W ramach tej osi uruchomiono trzy schematy wsparcia na przedsięwzięcia z zakresu:

- tworzenia dodatkowych źródeł dochodów przez rolników i domowników,
- tworzenia nowych miejsc pracy przez przedsiębiorców z miejscowości do 7 tys. mieszkańców,
- zwiększania atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich adresowanego do gmin i ich związków, izb rolniczych i organizacji społeczno-zawodowych rolników.

Jak przedstawiono w tab. 6.1, środki przeznaczone na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej stanowiły w ostatecznym rozliczeniu programu zaledwie 7,6% całkowitego budżetu Programu SAPARD.

Tabela 6.1. Udział wsparcia rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej w budżecie Programu SAPARD w latach 2002–2006

Schemat	Umowy zawarte		Umowy rozliczone	
	liczba	kwota (w mln zł)	liczba	kwota (w mln zł)
4.1. Tworzenie dodatkowych źródeł dochodów w gospodarstwach rolnych	1 794	58,3	1490	45,7
4.2. Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich	2 620	343,0	2154	262,7
4.3. Publiczna infrastruktura turystyczna na obszarach wiejskich	440	35,3	427	33,9
Razem wsparcie przedsiębiorczości wiejskiej	4 854	436,6	4 071	342,3
Zrealizowany całkowity budżet Programu	24 431	4 758,9	22 786	4 512,6
Udział wsparcia przedsiębiorczości w budżecie Programu – liczby zawartych umów i kwoty wsparcia (w %)	19,9	9,2	17,9	7,6

Źródło: M. Drygas, *Program SAPARD i Sektorowy Program Operacyjny*, w: M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa 2008, i obliczenia własne.

W schemacie 4.1 dominowały przedsięwzięcia związane z usługami turystycznymi wraz z agroturystyką (69% projektów), w schemacie 4.2 – projekty związane z drobną wytwórczością (45,8%), a w schemacie 4.3 – projekty z zakresu budowy, remontu lub modernizacji infrastruktury turystycznej (82,4%). Przy czym projekty ze schematu 4.3 zrealizowano w 91,6% w gminach o szczególnych walorach turystycznych, a 73,2% w gminach dysponujących mniej niż 500 miejsc noclegowych.

Program SAPARD po początkowym braku zaufania i niechęci rolników do aplikowania o wsparcie stał się doskonałym polem doświadczalnym dla instytucji z otoczenia rolnictwa i ostatecznie instrumentem pożądanym przez beneficjentów z sektora rolno-spożywczego.

6.2.2. PROW 2004–2006 i Sektorowy Program Operacyjny Rolnictwo

W pierwszych trzech latach członkostwa, tj. 2004–2006, realizowano dwa programy operacyjne: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Sektorowy Program Operacyjny Rolnictwo (SPO Rolnictwo).

Ten pierwszy dysponował budżetem około 3,5 mld euro, który w zgodnej ocenie ekspertów był zbyt duży w relacji do potrzeb i oferowanego instrumentarium. W ramach tego drugiego pozostawało do dyspozycji około 1,8 mld euro, co z kolei stanowiło zbyt małą kwotę w relacji do ogromnych potrzeb rolników np. na wsparcie finansowe modernizacji czy przemysłu rolno-spożywczego¹⁶.

W ramach obu tych programów tylko jedno działanie ujęte w SPO, tj. *Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów* było bezpośrednio ukierunkowane na wsparcie pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich.

Tabela 6.2. Udział środków przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorczości wiejskiej w strukturze budżetu SPO 2004–2006 (w mln euro)

Działanie	Budżet
Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów	107,14
Razem budżet SPO	1 784,00
Udział w budżecie SPO (w %)	6,00

Źródło: ARiMR – trzy lata po akcesji, ARiMR, Warszawa 2007.

¹⁶ J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich – raport końcowy*, Program Wieloletni 2005–2009, zeszyt nr 178, IERiGŻ – PIB, Warszawa 2010.

W sposób pośredni, poprzez różnego rodzaju inicjatywy, na rozwój obszarów wiejskich wpływały także dwa następujące działania:

- pilotażowy Program Leader +,
- odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego.

Na te dwa działania te przeznaczono 131,30 mln euro, co stanowiło 7,4% budżetu SPO.

Łącznie w ramach SPO Rolnictwo przeznaczono około 13,4% łącznego budżetu programu na bezpośrednie i pośrednie wsparcie rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej.

6.2.3. PROW 2007–2013

W kolejnym okresie programowania PROW 2007–2013 obejmował ofertę wsparcia realizowaną w latach 2004–2006 w ramach omówionych powyżej dwóch programów, dysponując budżetem 17,2 mld euro, w którym około 3 mld euro stanowiły wieloletnie zobowiązania z lat 2004–2006 (np. zalesianie, ONW, renty strukturalne).

W PROW 2007–2013 w ramach czterech osi zawarto ofertę aż 23 działań oraz dodatkowo wsparcie na pomoc techniczną. Ustanowione na poziomie UE limity wydatków dla osi obejmowały około 50% budżetu. Niestety, zbyt duża liczba działań nie pozwoliła skupić się w wystarczającym stopniu na najważniejszych deklarowanych priorytetach, tj. na podnoszeniu konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego i na zintensyfikowaniu procesu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich.

Tabela 6.3. Udział wsparcia przedsiębiorczości wiejskiej w budżecie PROW 2007–2013 (w mln euro)

Wyszczególnienie	Budżet
Premie na rozwój działalności pozarolniczej + rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych	1 349,2
Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	1 471,4*
Razem bezpośrednie wsparcie przedsiębiorczości	2 820,6
Razem budżet PROW 2007–2013	17 217,8
Udział w budżecie PROW 2007–2013 (w %)	16,4

* W działaniu budżet rozdzielono na dwa poddziałania: podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej – 1 471 440 320 euro plus odnowa i rozwój wsi – 589 580 000 euro.

Źródło: obliczenia własne.

Na działania bezpośrednio wpływające na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej przeznaczono 16,4% budżetu PROW 2007–2013. Ponadto zaplanowano wydatkowanie 787 mln euro na wsparcie przedsięwzięć realizowanych przez

Lokalne Grupy Działania (LGD) w ramach programu LEADER, co stanowiło 4,5% budżetu programu. W ramach działania *Odnowa i rozwój wsi* zarezerwowano około 590 mln euro, co stanowiło 3,4% budżetu programu. Łącznie na działania bezpośrednio i pośrednio wpływające na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej zaplanowano 24,3% środków finansowych PROW 2007–2013, tj. około 4,2 mld euro.

6.2.4. PROW 2014–2020

Jednym z głównych efektów, jakie miała przynieść realizacja PROW 2014–2020, było zwiększenie tzw. europejskiej wartości dodanej wyrażające się w formie wzrostu efektywności gospodarowania zasobami, podniesienia poziomu produktywności czynników wytwórczych, zmniejszenia rozmiarów emisji CO₂ i łagodzenia skutków zmian klimatycznych. Z założenia PROW 2014–2020 miał też wywołać zwiększenie synergii działań na rzecz innowacyjności, usprawnienie transferu wiedzy i innowacyjnych cyfrowych technologii do praktyki rolniczej.

Na realizację PROW 2014–2020 zaplanowano środki publiczne w kwocie około 13,6 mld euro. W porównaniu z PROW 2007–2013 nowy PROW był jeszcze bardziej rozbudowany, bowiem w jego skład wchodziło 15 działań, 35 poddziałań i 42 typy operacji, co nie sprzyjało efektywnej koncentracji środków na deklarowanych priorytetach¹⁷.

Tabela 6.4. Udział wsparcia przedsiębiorczości wiejskiej w budżecie PROW 2014–2020 (w mln euro)

Nazwa działania PROW 2014–2020	Budżet
Premie na rozwój działalności poza rolniczej + rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych	478,9
Razem bezpośrednie wsparcie przedsiębiorczości	478,9
Razem PROW 2014–2020	13 612,6
Udział w budżecie PROW 2007–2013 (w %)	3,5

Źródło: obliczenia własne.

W programie tylko jedno działanie zaklasyfikowano jako bezpośrednio wpływające na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej. Na jego realizację przeznaczono zaledwie 3,5% budżetu PROW 2014–2020. Ponadto około 735 mln euro przeznaczono na wsparcie przedsięwzięć pośrednio wpływających na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej realizowanych przez LGD w ramach programu

¹⁷ W związku z wprowadzeniem okresu przejściowego, który wydłużył funkcjonowanie PROW 2014–2020 o dwa lata, i z pojawieniem się zjawisk kryzysowych w związku z agresją Rosji na Ukrainę budżet Programu powiększono o około 4,6 mld euro, z czego 944,7 mln euro przeznaczono na cyfrową i środowiskową transformację rolnictwa i obszarów wiejskich.

LEADER¹⁸ (4,5% budżetu), a w ramach *Odnowa i rozwój wsi* zarezerwowano około 1,0 mld euro (7,3% budżetu). Łącznie na działania bezpośrednio i pośrednio wpływające na rozwój przedsiębiorczości wiejskiej zaplanowano 15,3% środków finansowych PROW 2014–2020.

W stosunku do poprzedniego okresu programowania na działania bezpośrednio i pośrednio wspierające rozwój przedsiębiorczości wiejskiej zadysponowano środki w wymiarze kwotowym znacznie zmniejszone, tj. 2,2 mld euro.

Tak więc na przykład inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną czy tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich miały relatywnie niski udział w PROW 2014–2020. Pewnym amortyzatorem negatywnych skutków niższego budżetu w PROW było zaplanowanie zwiększonych nakładów na te cele w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) finansowanych z funduszy polityki spójności. Było to możliwe dzięki nowemu podejściu do przygotowywania PROW i silniejsze zintegrowanie go z innymi programami finansowanymi w ramach różnych polityk unijnych zgodnie z założeniami i wytycznymi UE dotyczącymi Umowy Partnerstwa (UP)¹⁹.

W UP uzgodnionej i podpisanej przez KE i Rząd Polski zadeklarowano wydatkowanie co najmniej 5,2 mld euro z budżetów regionalnych programów operacyjnych (RPO) na następujące cele związane z rozwojem obszarów wiejskich: 1,2 mld zł na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, 0,5 mld zł na gospodarkę wodną, 1,5 mld zł na rozwój przedsiębiorczości oraz 2,0 mld zł na rewitalizację społeczną i infrastrukturę wsi.

6.2.5. Plan Strategiczny WPR 2023–2027

Okres realizacji PS WPR został skrócony do 5 lat, co utrudnia porównania programów realizowanych od początku członkostwa Polski w UE. Ujęcie nakładów w formule średniorocznej pozwoli zniwelować powstałe niedogodności.

Na drugi filar PS WPR, odpowiednik kolejnych PROW wdrażanych w poprzednich okresach programowania, przeznaczono w skali roku około 1,6 mld euro, a na działania ukierunkowane bezpośrednio na wspieranie przedsiębiorczości wiejskiej – zaledwie 290 mln euro. Na działania w części bezpośrednio i pośrednio wpływające na ten kierunek rozwoju obszarów wiejskich, tj. LEADER/RLKS²⁰ zarezerwowano 708,5 mln euro. Łącznie środki przeznaczone

¹⁸ W stosunku do poprzedniego okresu programowania poszerzono zakres wsparcia o poddziałanie finansujące działania przygotowawcze.

¹⁹ Umowa Partnerstwa to dokument strategiczny wiążący cele zdefiniowane dla Wspólnoty w dokumencie *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* z najważniejszymi potrzebami rozwojowymi polskiej wsi i rolnictwa. Każde państwo członkowskie było zobligowane do przygotowania i uzgodnienia z KE takiej umowy, co było niezbędnym warunkiem uruchomienia wsparcia z funduszy unijnych.

²⁰ W PS WPR na lata 2023–2027 działanie I 13.1 – LEADER/Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) – obejmuje swoimi celami takie obszary, jak:

zione na wsparcie przedsiębiorczości stanowią zaledwie 998 mln euro na cały okres programowania.

Tabela 6.5. Wielkość i udział wsparcia rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej w ramach PS WPR 2023–2027 (w mln euro)

Nazwa działania w PS WPR 2023–2027	Budżet
I.10.6.1 – Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (dotacja) – w gospodarstwie	51,0
I.10.6.2 – Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (instrumenty finansowe) – w gospodarstwie	15,0
I.10.7.1 – Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (dotacja) – poza gospodarstwem	204,0
I.10.7.2 – Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (instrumenty finansowe) – poza gospodarstwem	20,0
Budżet na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorczości wiejskiej	290,0
Budżet filara II PS WPR 2023–2027	7 921,6
Udział wsparcia przedsiębiorczości w budżecie filara II PS WPR 2023–2027 (w %)	3,7

Źródło: PS WPR 2023–2027.

Podsumowując, należy podkreślić, że w przekroju 20 lat zaznaczyła się tendencja do obniżania średniorocznego budżetu na filar II WPR. Po początkowym wzroście nakładów z około 1,8 mld w latach 2004–2006 do 2,5 mld w latach 2007–2013, środki w budżecie PROW zmalały do 1,9 mld euro w latach 2014–2020, by osiągnąć najniższy poziom w PS WPR na lata 2023–2027 w wysokości 1,6 mld euro.

6.2.6. Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorczości wiejskiej ze środków WPR w latach 2002–2022

Dwadzieścia lat wspierania rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej w Polsce można zilustrować danymi przedstawionymi w tab. 6.6:

- złożono 203 238 wniosków na szeroką paletę projektów i przedsięwzięć biznesowych,
- zawarto 65 459 umów na realizację zaplanowanych przedsięwzięć,
 - a) rozwój przedsiębiorczości, w tym rozwój biogospodarki lub zielonej gospodarki,
 - b) rozwój pozarolniczych funkcji gospodarstw rolnych,
 - c) rozwój współpracy w ramach krótkich łańcuchów żywnościowych,
 - d) poprawa dostępu do usług dla lokalnych społeczności,
 - e) przygotowanie koncepcji inteligentnej wsi,
 - f) poprawa dostępu do małej infrastruktury publicznej,
 - g) kształtowanie świadomości obywatelskiej o znaczeniu zrównoważonego rolnictwa, gospodarki rolno-spożywczej, zielonej gospodarki, biogospodarki oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego polskiej wsi, a także wzmacnianie programów edukacji liderów życia publicznego i społecznego,
 - h) włączenie społeczne osób w niekorzystnej sytuacji.

- umowy zawarto z 54 479 beneficjentami,
- **łączna kwota wypłaconego wsparcia wyniosła 133 140,8 mln zł.**

W całym analizowanym okresie wsparcie rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej stanowiło 11,4% łącznego wsparcia finansowego udzielonego Polsce od Programu SAPARD do końca 2022 roku.

Był to istotny, choć, można stwierdzić, zbyt mały wkład w tworzenie na obszarach wiejskich nowych pozarolniczych miejsc pracy sprzyjających przyspieszeniu przemian strukturalnych w polskim rolnictwie.

Tabela 6.6. Wsparcie bezpośrednie rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej w ramach WPR UE oraz udział w łącznej wypłaconej kwocie wsparcia w latach 2002–2022

Program	Nazwa działania	Liczba złożonych wniosków	Liczba zawartych umów	Liczba beneficjentów	Wypłacono na kwota (w mln zł)
SAPARD Działanie 4	Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	5 768	4 854	4 325	342,3
SPO 2004–2006 Działanie 2.4	Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów	71 700	4108	3 987	279,2
PROW 2007– 2013 Oś 3	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	28 999	15 733	15 277	1 376,0
PROW 2007 –2013 Oś 3	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	45 454	14 727	13 630	2 621,9
PROW 2007 –2013 Oś 3	Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	6 736	5 334	2 354	7 735,0
PROW 2014 –2022	Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej	31 826	17 037	12 172	1 721,0
PROW 2014 –2022	Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych	12 800	3 666	2 734	1 166,9
Razem wsparcie przedsiębiorczości w latach 2002–2022		203 283	65 459	54 479	15 242,3
Razem wsparcie z UE (SAPARD, SPO, kolejne PROW w latach 2007–2022)					133 140,8
Udział wsparcia bezpośredniego przedsiębiorczości (w %)					11,4

Źródło: sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z lat 2006–2023.

6.3. Przedsiębiorczość wiejska priorytetem rozwoju obszarów wiejskich?

Ostatnie dwadzieścia lat to systematycznie malejąca rola rolnictwa jako miejsca pracy i źródła dochodów dla mieszkańców obszarów wiejskich. **Rolnictwo jednak nadal jest i powinno być w przyszłości źródłem zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego kraju. W rolnictwie nie można też upatrywać głównej siły napędowej rozwoju społeczno-ekonomicznego gospodarki ani obszarów wiejskich.** W ostatnich kilku latach bowiem udział rolnictwa w wytwarzanym rocznie PKB wahał się wokół 3%. Jednocześnie jasne jest, że ze względu na przestrzenny charakter oraz dbałość o stan środowiska i krajobrazu wiejskiego rolnictwo jest i będzie w przyszłości ważnym ogniwem społeczno-ekonomicznego i środowiskowego rozwoju obszarów wiejskich oraz spójności terytorialnej. Potwierdzają to doświadczenia z dotychczasowego wdrażania ewoluującej WPR.

Dane zaprezentowane w poprzednich sekcjach opracowania wyraźnie wykazują, że filar II WPR UE nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów związanych z rozwojem obszarów wiejskich w Polsce. Wręcz przeciwnie, w Polsce notujemy relatywny spadek alokacji finansowych na działania realizowane w ramach filara II WPR²¹. Restrukturyzacja rolnictwa ciągle stanowi najważniejszy priorytet polityczny, dominując nad wspieraniem pozarolniczego rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

Jak wykazano w poprzednim podrozdziale w przypadku Polski realizowana w ubiegłym 20-leciu WPR charakteryzowała się coraz silniejszą sektorowością zorientowania na rolnictwo, z jednoczesnym ograniczaniem wielkości środków finansowych ukierunkowanych na wsparcie pozarolniczych działań gospodarki narodowej. W tym miejscu nie można abstrahować od faktu, że polskie rolnictwo jest w kontekście struktur obszarowych zapóźnione w stosunku do krajów „starej Unii”. Proces dezagraryzacji znacznie przyspieszył dopiero po przystąpieniu do UE. Trzeba podkreślić, że na tempo tego procesu poza uwarunkowaniami lokalnymi wpływają także czynniki leżące po stronie regulacji związanych z Jednolitym Rynkiem Europejskim pozwalającym swobodnie przemieszczać się zasobom pracy po całej UE. Jak pamiętamy, w początkowym okresie funkcjonowania Polski w UE, otworzyło to przed ponad 2 mln młodych ludzi szansę na poszukiwanie godnej pracy w czasie panującego w Polsce wysokiego bezrobocia i w zasadzie braku możliwości zapewnienia chociażby przeciętnych dochodów z pracy w gospodarstwach rolnych.

²¹ Dzieje się tak wskutek zmniejszania alokacji finansowej UE na drugi filar WPR i wskutek stosowanego już w dwóch perspektywach finansowych przez MRiRW dozwolonego przesunięcia środków z filara II do filara I, odpowiednio 25% w PROW 2014–2020 i 30% w Planie Strategicznym WPR na lata 2023–2027.

Nie obyło się bez negatywnych skutków dla aktualnej sytuacji demograficznej w Polsce powodujących depopulację, brak choćby zastępowalności pokoleń²² oraz kurczące się zasoby osób w wieku produkcyjnym.

Wskazane powyżej procesy szczególnie nasiliły się na obszarach wiejskich z dominacją funkcji rolniczej w strukturze gospodarki, co w dużym stopniu determinuje relatywnie niższy poziom rozwoju. Zmiany struktury społeczno-zawodowej ludności wiejskiej przebiegały w Polsce w bardzo zróżnicowanym tempie zależnym od regionu. Było to w dużym stopniu wynikiem realizowanej polityki rozwoju regionalnego, ukierunkowanej w większym stopniu na efektywność niż na równość. Trzeba też pamiętać, że dla mieszkańców wsi, szczególnie dla młodego pokolenia, priorytetem jest jakość warunków życia, przede wszystkim możliwość łatwego dostępu do miejsc pracy zapewniających poprawę poziomu życia oraz do usług publicznych.

Powyżej sformułowaną konkluzję potwierdzają wyniki badań prowadzonych przez IRWiR PAN przez ponad 10 lat w ramach projektu *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich*.

Zróżnicowanie poziomu dezagraryzacji gospodarki na poziomie gmin wiejskich w ujęciu regionalnym w zasadzie nie ulega większym zmianom w kierunku spłaszczenia. Nadal najniższy wskaźnik jest typowy dla środkowo-wschodniej części kraju²³, a niski występuje najczęściej na terenach peryferyjnych w stosunku do ośrodków miejskich, zwłaszcza ze słabymi połączeniami komunikacyjnymi tak kolejowymi, jak autobusowymi.

W zachodniej części kraju, gdzie wsparcie rozwoju pozarolniczej sfery gospodarki oraz napływ inwestycji zagranicznych były znacząco wyższe niż w części środkowo-wschodniej, stopień dezagraryzacji osiągnął znacznie wyższy poziom, co w rolnictwie znalazło wyraz w znacznie lepszej strukturze obszarowej gospodarstw (ryc. 6.1).

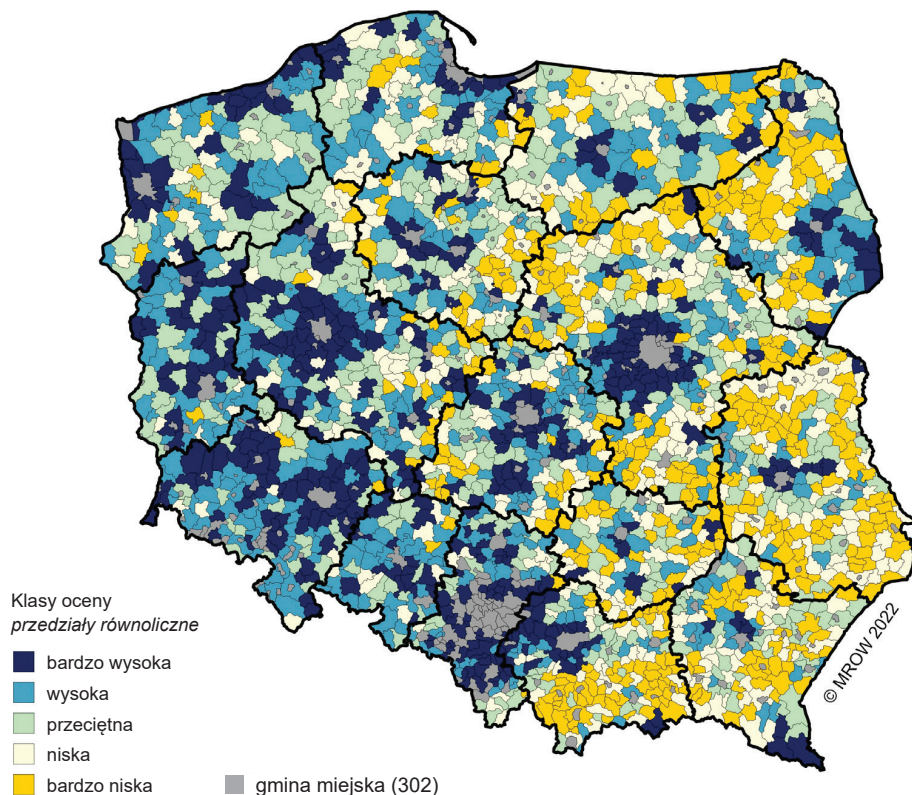
Z kolei analiza zmian wskaźnika udziału pozarolniczych podmiotów gospodarczych w ogólnej liczbie zarejestrowanych podmiotów wykazuje wzrost, aczkolwiek niewielki, w zdecydowanej większości gmin. Przy tym największy wzrost tego wskaźnika zanotowano w gminach ze środkowo-wschodniej części Polski, gdzie stopień dezagraryzacji był najniższy. Z punktu widzenia regionalizacji i poprawy spójności obszarów wiejskich proces ten należy uznać za pozytywny i należy się spodziewać, że w kolejnych latach przyspieszy.

Najwięcej gmin, w których zanotowano spadek wartości wskaźnika udziału podmiotów gospodarczych w ogólnej liczbie zarejestrowanych podmiotów, znajduje się w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim i warmińsko-mazurskim. W dwóch pierwszych zanotowano wysoki stopień dezagraryzacji, a w trzecim, przeciwnie, niski. W tym ostatnim przypadku mogło to wynikać

²² Chodzi tu o notowany w ostatnich latach ujemny przyrost naturalny.

²³ Dawny zabór rosyjski.

z położenia w bezpośredniej styczności z obwodem królewieckim, jak również z dużego zagęszczenia jezior sprzyjającego rozwojowi turystyki, lecz raczej ograniczającego rozwój przemysłu i drobnej przedsiębiorczości (ryc. 6.2).

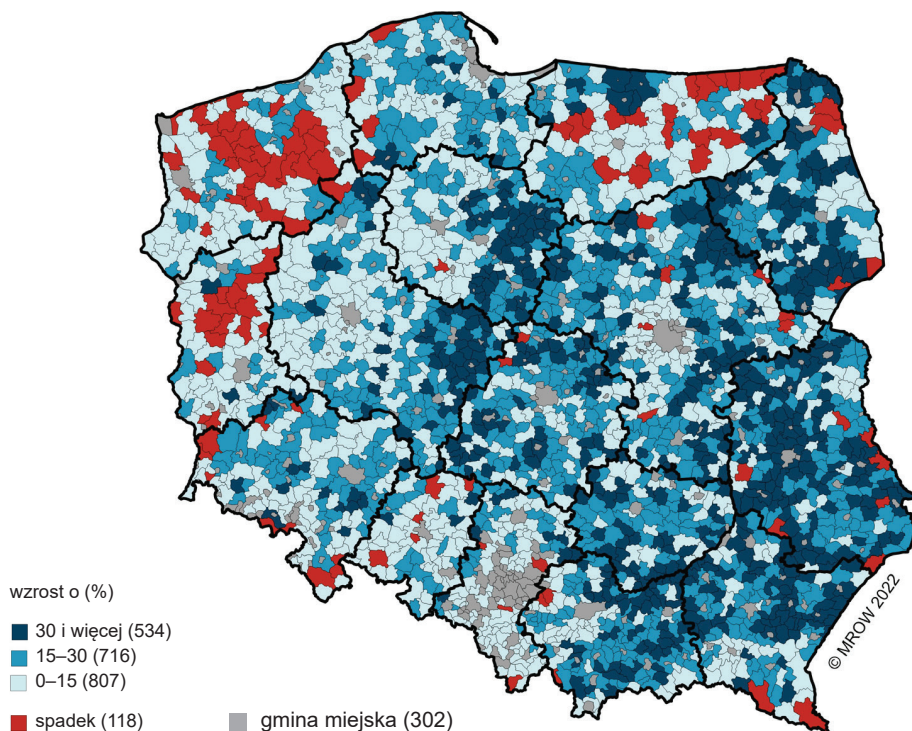


Rycina 6.1. Syntetyczna miara dezagraryzacji gospodarki lokalnej na poziomie gmin

Źródło: M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN, Warszawa 2023, s. 61.

Podobny wymiar zmian zanotowano w przypadku wskaźnika liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON w przeliczeniu na 1000 osób w wieku produkcyjnym, jednakże rozkład terytorialny gmin był odmienny. Ogólnie biorąc, najniższy wzrost wskaźnika zanotowano w woj. zachodniopomorskim, gdzie w wielu gminach wzrost wskaźnika był niski. Przodowały pod tym względem województwa: wielkopolskie, małopolskie, śląskie i podkarpackie. Przy czym w większości przypadków były to gminy wiejskie i wiejsko-miejskie funkcjonalnie powiązane z miastami. Często rejestrację podmiotów na obszarach wiejskich, a nie w miastach determinowały korzystniejsza ekonomicznie oferta lokalizacyjna, niższy wymiar podatków i opłat lokalnych

związanych z prowadzoną działalnością oraz niższe ceny najmu czy zakupu działek pod aktywność gospodarczą (ryc. 6.3).

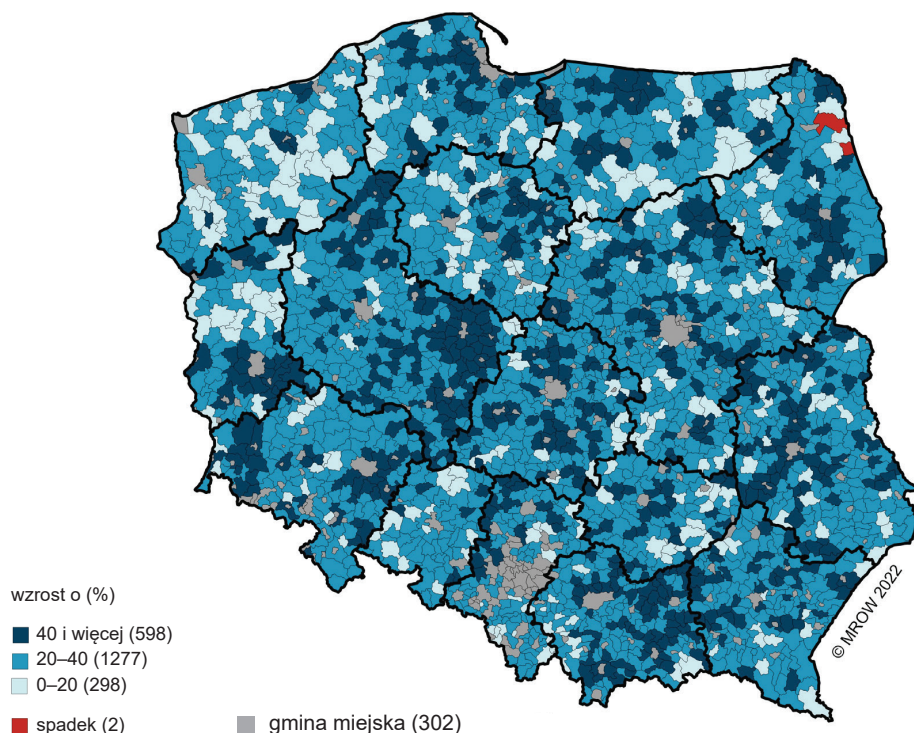


Wskaźnik ilustruje zmianę wynikającą z badań opublikowanych w raportach MROW z 2022 i 2014 roku.

Rycina 6.2. Zmiana wartości wskaźnika udziału pozarolniczych podmiotów gospodarczych w ogólnej liczbie podmiotów zarejestrowanych na poziomie gmin

Źródło: M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski, *Monitoring...*, dz. cyt., s. 65.

Przeprowadzona analiza wsparcia rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej realizowanego z zasobów finansowych WPR wykazała i potwierdziła, że skala zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu terytorialnym i na poziomie gmin uległa w minionych latach niewielkiemu zmniejszeniu przy równoczesnej poprawie poziomu i jakości życia w gminach reprezentujących skrajne grupy. Gminy o bardzo niskim poziomie lokalnych finansów (głównie gminy o niskim poziomie dezagracji) i gminy o bardzo wysokim poziomie lokalnych finansów (głównie o wysokim poziomie dezagrarnizacji) zanotowały poprawę. Jednocześnie można stwierdzić, że skala zróżnicowania poziomu rozwoju jest większa wewnątrz regionów/województw niż w relacjach między nimi. Obszary o niskim stopniu dezagrarnizacji i silnym uzależnieniu gospodarki wiejskiej od rolnictwa nadal charakteryzują się relatywnie niskim



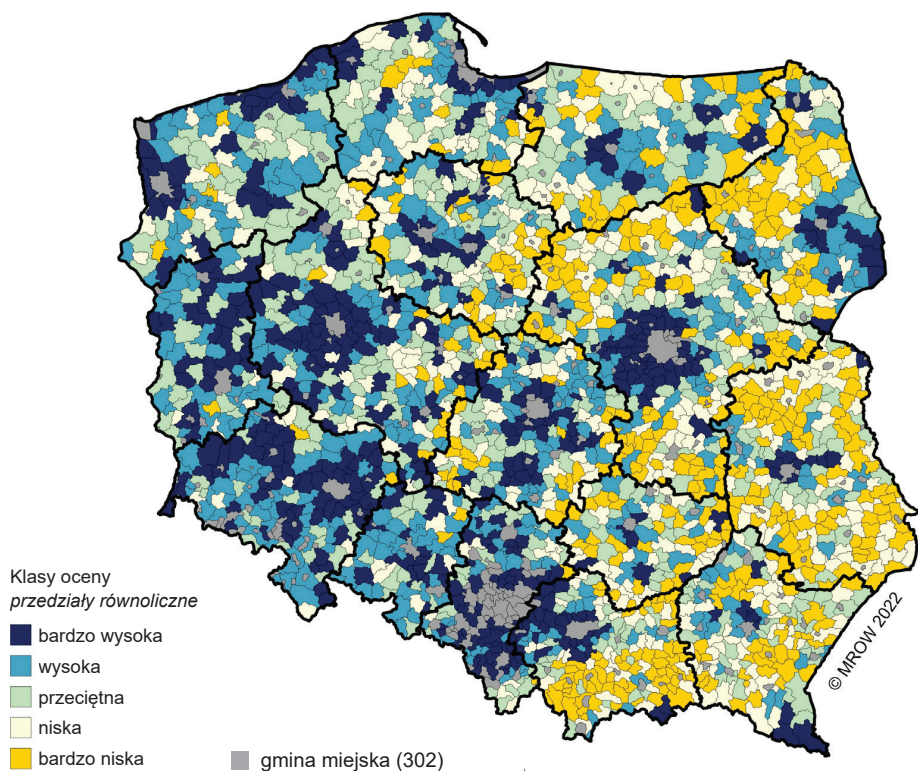
Wskaźnik ilustruje zmianę wynikającą z badań opublikowanych w raportach MROW z 2022 i 2014 roku.

Rycina 6.3. Zmiana wartości wskaźnika liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 osób w wieku produkcyjnym na poziomie gmin

Źródło: M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski, *Monitoring...*, dz. cyt., s. 98.

poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Fakt ten determinuje silne zróżnicowanie stanu finansów publicznych, przy czym gminy z dominacją rolnictwa charakteryzują się stosunkowo niskimi zasobami finansowymi wskutek wąskiej podstawy podatkowej (brak powszechnego opodatkowania rolnictwa) i relatywnie niskim budżetem uniemożliwiającym podejmowanie większych przedsięwzięć inwestycyjnych poprawiających jakość życia mieszkańców wsi (ryc. 6.4).

W tej sytuacji kierunki przemian społeczno-gospodarczych, jakie zachodziły w Polsce w ostatnich latach, wyraźnie wskazują na konieczność zdynamizowania działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej, głównie pozarolniczej. Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości to sposób na pobudzanie do działań bezrolnych mieszkańców wsi i możliwość pozyskiwania przez nich dochodów. To także sposób na poprawę poziomu życia rolników i ich rodzin.



Rycina 6.4. Syntetyczna miara oceny w zakresie lokalnych finansów publicznych na poziomie gmin

Źródło: M. Stanny, A. Rosner, Ł. Komorowski, *Monitoring...*, dz. cyt., s. 109.

Aby jednak stało się to realnym faktem, muszą zaistnieć odpowiednie warunki ułatwiające i sprzyjające zakładaniu i funkcjonowaniu przedsiębiorstw o różnej skali. Wiąże się to z wypracowaniem i wdrożeniem zintegrowanej polityki rozwoju przedsiębiorczości na wsi, polityki dostosowanej do lokalnych uwarunkowań i potrzeb, a finansowanej zarówno ze środków UE, jak i krajowych.

Czy w Polsce jesteśmy gotowi na podjęcie takich wyzwań? Czy wsparcie WPR nie powinno w większym stopniu niż obecnie być ukierunkowane na takie cele?

Wielką w tym rolę odegrać może instytucjonalne otoczenie wsi i rolnictwa, w tym Systemu Wiedzy i Innowacyjności w Rolnictwie (Agricultural Knowledge and Innovations System – AKIS) i jego składowej, jaką jest doradztwo rolnicze.

A zatem jakie są perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w kolejnych latach, jakie kwestie powinny stać się kluczową domeną tej polityki rozwoju

obszarów wiejskich? Tak jak wcześniej wspomniano w kontekście paradygmatu prezentowanego przez OECD, w Polsce konieczne jest pogłębienie podejścia terytorialnego w kreowaniu długookresowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Polityka ta powinna wspierać zrównoważony terytorialnie rozwój, jednakże w znacznie większym stopniu wykorzystujący bogate, wcześniej „zamrożone” zasoby i mechanizmy dynamizujące cywilizacyjne przemiany społeczno-ekonomiczne. Terytorialny wymiar takiej polityki musi jednocześnie i jednoznacznie oznaczać także jej zintegrowany, czyli kompleksowy i wieloaspektowy charakter z precyzyjnie zdefiniowaną hierarchią celów. Realizacji tak zdefiniowanej polityki powinna służyć klarowna wizja i długookresowa strategia zakładająca szeroki wachlarz źródeł finansowania, zarówno ze środków UE, jak i komplementarnie ze środków krajowych oraz ze środków innych inwestorów.

Jak się więc wydaje, długofalowa polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna być ukierunkowana na pewne obszary interwencji, takie jak:

- 1) poprawa poziomu kapitału ludzkiego poprzez różne formy edukacji, w tym ustawicznej, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji cyfrowych mieszkańców wsi oraz wzmocnienie kapitału społecznego przez zwiększanie kompetencji organizacji pozarządowych oraz umożliwienie szerszego i aktywnego włączania ich w mechanizmy dynamizujące rozwój społeczno-gospodarczy;
- 2) budowa nowoczesnej infrastruktury technicznej i społecznej oraz modernizacja istniejącej substancji, w tym sieci komunikacyjnych poprawiających jakość życia;
- 3) tworzenie warunków do zintensyfikowania procesu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, zwłaszcza w innowacyjnych cyfrowych specjalizacjach;
- 4) zapewnienie ludności wiejskiej powszechnego dostępu do usług publicznych;
- 5) uruchomienie i efektywne wykorzystanie różnorodnego endogennego potencjału, jaki istnieje na obszarach wiejskich, na rzecz rozwoju gospodarczego;
- 6) upowszechnienie zasad dobrego rządzenia, w tym zasobami naturalnymi, w zakresie działań mitygujących i adaptacyjnych do zmian klimatu oraz do ochrony środowiska i krajobrazu wiejskiego na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej;
- 7) zwiększenie komplementarności interwencji wszystkich funduszy UE oraz publicznych i prywatnych środków krajowych aplikowanych na obszarach wiejskich.

Przedstawione propozycje priorytetowych obszarów interwencji wpisują się w lansowaną w ostatnich 2–3 latach przez Komisję Europejską koncepcję

inteligentnej wsi (smart villages) dyskutowaną i rozwijaną w ramach prac Europejskiej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich (European Network for Rural Development – ENRD). Hasłem przewodnim tej koncepcji jest poszukiwanie różnego rodzaju pomysłów i inicjatyw mających na celu ożywienie działalności gospodarczej i poprawę usług świadczonych na wsi z wykorzystaniem jak najszerzej palety dostępnych innowacji. Są to np. usługi z zakresu zdrowia, edukacji, energetyki, transportu, handlu, które mogą być ulepszone oraz oferowane też za pomocą nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w ramach działań i projektów wdrażanych przez lokalne grupy działania (LGD) funkcjonujące w systemie RKSP, Rozwoju Kierowanego przez Społeczności Lokalne (Community Led Local Development – CLLD), a więc korzystające ze wsparcia finansowego wielu funduszy UE²⁴.

Syntetycznym efektem tak zdefiniowanych działań powinna być poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, będącej podstawową determinantą podtrzymania żywotności i witalności obszarów wiejskich, jak i wzmacnianie procesu tworzenia pozarolniczych miejsc pracy oraz procesu dywersyfikacji dochodów rodzin rolniczych i aktywizowania społeczności lokalnych dla wzmocnienia impulsów rozwojowych na terenach wiejskich.

Podsumowanie

Już blisko 20 lat korzystania przez Polskę ze wsparcia finansowego Unii Europejskiej na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa skłania do sformułowania wniosku z dotychczasowych doświadczeń i do oceny minionego okresu. Niższy poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego zdecydowanej większości obszarów wiejskich w stosunku do miast i zurbanizowanych terenów podmiejskich jest nadal jednym z najważniejszych wyzwań i problemów do rozwiązania w Polsce. Zaniedbania te mają długoletnią historię, a istniejące w tym względzie zróżnicowania pochodzą jeszcze z okresu Polski pod zaborami²⁵.

Mimo znacznego postępu w niwelowaniu istniejących w Polsce dystansów rozwojowych tak między regionami, jak wewnątrz nich procesy sprzyjające ich zmniejszaniu wymagają kontynuacji²⁶. Dotyczy to w głównej mierze pozarolniczego rozwoju obszarów wiejskich, równocześnie mającego wpływ na przemiany strukturalne w rolnictwie.

²⁴ EU Action for SMART VILLAGE https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/looking-ahead/rur-dev-small-villages_en.pdf.

²⁵ *Monitoring rozwoju Obszarów Wiejskich. Etap II*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN, Warszawa 2016.

²⁶ M. Drygas, I. Nurzyńska, *Uwarunkowania dyskusji nad kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2018, nr 2.

Jednym z najważniejszych czynników kreujących rozwój obszarów wiejskich co najmniej w średnim okresie powinno stać się silne wsparcie finansowe dynamizowania pozarolniczych funkcji wsi i rolnictwa oraz rozwijanie przedsiębiorczości wiejskiej. Obszary wiejskie w Polsce dysponują ogromnym, ciągle niewykorzystanym w dostatecznym stopniu, potencjałem społecznym i gospodarczym. Atutami tych obszarów są różnorodność przyrodnicza i walory kulturowe, które mogą stać się również mocną stroną różnego rodzaju przedsięwzięć biznesowych. Dla zachowania ich żywotności oraz zapewnienia systematycznego zwiększania spójności społecznej i ekonomicznej zasadnicze znaczenie będzie miało systemowe wspieranie działań w kierunku pogłębiania dywersyfikacji działalności gospodarczej, jak również zapewnienia szerokiego dostępu do publicznych usług socjalnych czy sieci transportowych i telekomunikacyjnych.

W tym wymiarze należy podkreślić również rolę, jaką mają do odegrania w kwestiach rozwoju i spójności terytorialnej małe i średnie miasta. Są one w zasadzie ostoją zapobiegania depopulacji obszarów wiejskich i podtrzymywania żywotnej tkanki społeczno-ekonomicznej na obszarach wiejskich, w szczególności na obszarach peryferyjnych. W Polsce przykładem negatywnym zmian w demografii mogą być tereny intensywnej depopulacji położone we wschodniej części kraju.

Trwające w Polsce procesy urbanizacji zacierają różnice między wsią i miastem. Procesy te natrafiają jednak na różnorodne bariery i ograniczenia; ich przezwyciężenie wymaga kompleksowego i zintegrowanego podejścia do rozwoju terytorialnego kraju oraz racjonalnego korzystania z możliwości finansowych wynikających z różnych polityk wspólnotowych i ze wsparcia krajowego.

Zdynamizowanie procesu rozwoju obszarów wiejskich wymaga zastosowania nowego, kompleksowego, spójnego z innymi politykami podejścia do tego wyzwania. Niezbędne jest racjonalne zaktualizowanie długookresowej wizji i strategii wypracowanej w ramach współpracy z możliwie najszerszym gronem partnerów społecznych oraz interesariuszy.

Konieczność zmiany dotychczasowego podejścia do krajowej polityki rozwoju obszarów wiejskich oznacza również, że trzeba położyć znacznie większy nacisk niż dotychczas na intensywne wspieranie aktywności społeczności lokalnych, w tym zamieszkujących miasteczka i małe miasta. Niewielkie ośrodki miejskie znajdujące się poza zasięgiem dużych aglomeracji porządkują zwykle przestrzeń wiejską i są szczególnie predestynowane do roli lokalnych ośrodków rozwoju.

Tu też jest miejsce i kapitalna rola do odegrania dla tzw. sektora III. Świadczą o tym efekty działań podejmowanych przez kilkaset Lokalnych Grup Działania w ramach Programu Leader+ oraz znajdującego coraz szersze zastosowanie w praktyce podejścia, na które składają się RKSP i *inteligentna wioska*.

Oczywiste jest, że na tej drodze nie wolno tracić z oczu kwestii środowiska naturalnego człowieka i trzeba harmonizować dwa priorytety, zrównoważonego rozwoju i podnoszenia konkurencyjności obszarów wiejskich, w tym konkurencyjności rolnictwa, które powinno zapewniać samowystarczalność żywnościową na produkty typowe dla naszej strefy klimatycznej, a nadwyżkę lokować na rynkach światowych. W tych warunkach rozwój ekonomiczny i podejście terytorialne do polityki rozwoju obszarów wiejskich muszą stać się obligatoryjnymi determinantami rozwoju wsi. Dynamizowanie pozarolniczych funkcji wsi i rolnictwa staje się koniecznością i niezbędnym stymulatorem procesów rozwojowych w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W związku z tzw. nowymi wyzwaniami stojącymi przed sektorem rolnym w UE (Europejski Zielony Ład) konieczne może się okazać nawet zwiększenie wsparcia w ramach WPR, aby sprostać ich wymogom i zapewnić kontynuację zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Dyskusja nad nowym kształtem WPR musi iść w parze z dyskusją nad sposobami koordynacji i integracji różnych polityk UE w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Zagadnieniami integrującymi działania w tym zakresie mogą być takie kwestie, jak ochrona najważniejszych zasobów: ziemi, wody, lasów i innych dóbr przyrody, a także zapewnienie żywotności ekonomicznej obszarów wiejskich.

Konkludując, należy jeszcze raz podkreślić, że dyskusja nad nową WPR nie może skupiać się wyłącznie na propozycjach KE. Polski interes wymaga, aby wnieść ważne propozycje do dyskusji nad reformą WPR w trakcie rozpoczętego w styczniu 2024 r. przez przewodniczącą KE tzw. dialogu strategicznego z szeroko pojętym kręgiem interesariuszy. Dyskusji obejmującej zarówno krótkookresowe, jak i perspektywiczne kierunki zmian i kształtu WPR czy możliwości szybkiego wprowadzenia niezbędnych uproszczeń w aktualnie obowiązujących regulacjach prawnych, tak aby sprzyjały one realizacji długookresowej wizji rozwoju wsi i rolnictwa w całej UE – rolnictwa jako działu gospodarki narodowej z rosnącą rolą do odegrania w aspekcie zrównoważonego rozwoju.

Rozdział 7. Rola Wspólnej Polityki Rolnej w finansowaniu rozwoju wsi i rolnictwa

Wprowadzenie

Przed wejściem Polski do Unii Europejskiej (UE) wieś była pełna obaw co do możliwych negatywnych skutków integracji wsi i rolnictwa ze strukturami unijnymi. Mieszkańcy obszarów wiejskich pozostawali najbardziej sceptyczni wobec członkostwa w UE¹ i obawiano się, że w zdecydowanej większości opowiedzą się przeciwko wejściu do struktur Wspólnoty. Ostatecznie 66% mieszkańców wsi (wobec 77% w kraju) zagłosowało za członkostwem, także dzięki szerokiej kampanii informacyjnej. Z biegiem czasu okazało się, że sektor rolno-spożywczy jako całość dobrze poradził sobie w warunkach gospodarczych Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE), co potwierdzają wyniki handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi. Dziś odbiorcami 80% polskiego eksportu rolno-spożywczego są kraje UE, a Polska znalazła się w pierwszej ósemce krajów, które w najwyższym stopniu korzystają z działania na JRE². Polska jest dziś pełnoprawnym uczestnikiem i beneficjentem polityk UE, a pomoc finansowa, która napłynęła z tytułu polityki spójności i polityki rolnej, oraz impuls rozwojowy, który wywołała, porównywane są często do nowej wersji Planu Marshalla, który służył odbudowie Europy Zachodniej po II wojnie światowej.

Znaczenie członkostwa w UE można rozpatrywać na wielu płaszczyznach: finansowo-gospodarczej, instytucjonalnej, a także cywilizacyjnej. Polskie rolnictwo i wieś pozostają, nawet jeśli tylko uwzględnimy wymiar finansowy, największym beneficjentem wejścia do struktur Wspólnoty. W tej części raportu przeanalizujemy, jakie priorytety wybrała Polska, aby sfinansować je w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), jakie problemy udało się przełamać, a jakie nadal pozostają „palące”, przy czym sposób ich zaadresowania może zadecydować o przyszłości polskiego rolnictwa.

¹ W badaniu przed referendum akcesyjnym na pytanie „Jak zagłosował(a)by Pan/i w referendum w sprawie przystąpienia Polski do UE?” 43% rolników i 29% mieszkańców wsi byłoby przeciwne akcesji Polski do UE (za: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej. Opinie, wiedza, poinformowanie*, ISP, Warszawa 2002).

² I. Nurzyńska, *Polska jako beneficjent Wspólnej Polityki Rolnej*, w: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar i FDPA, Warszawa 2018, s. 138.

7.1. Korzyści finansowe z tytułu objęcia Polski mechanizmami WPR w latach 2004–2023

Wspólna Polityka Rolna (WPR) to najstarsza polityka wspólnotowa powołana do życia na podstawie Traktatów Rzymskich z 1957 r. Zasadniczo cele traktatowe WPR pozostały niezmienione, skupiając się na: a) wzmacnianiu efektywności produkcji rolnej dzięki postępowi technologicznemu i optymalnemu wykorzystaniu czynników produkcji, w tym zasobów pracy; b) zapewnieniu rolnikom godziwego standardu życia; c) stabilizacji rynków rolnych oraz d) zapewnieniu dostaw żywności po dostępnych dla konsumentów cenach³. Jednak wielowymiarowa specyfika produkcji żywności powoduje, że przed europejskim rolnictwem i rolnikami stawia się ciągle nowe cele. W efekcie do tradycyjnych celów traktatowych z biegiem lat doszły nowe wymagania i oczekiwania. Dziś społeczeństwa europejskie spodziewają się, że WPR będzie realizowała zadania z zakresu bezpieczeństwa żywnościowego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, że będzie realizowała ambitne cele klimatyczne, ochrony i konserwacji zasobów naturalnych w rolnictwie, zapewni dobrostan zwierząt, zadba o zdrowie publiczne. Zadania te powodują, że rolnictwo i rolnicy stali się dostarczycielami dóbr publicznych i mają pełne prawo oczekiwać, aby społeczeństwo europejskie w sposób właściwy ich za to wynagradzało (pozytywne efekty zewnętrzne). Najdobitniej te nowe oczekiwania wobec rolnictwa wybrzmiały w ogłoszonym w 2019 r. Europejskim Zielonym Ładzie (EZŁ), a następnie w przyjętych przez Komisję Europejską w maju 2020 r. Strategii Od Pola do Stołu (The Farm to Fork Strategy) oraz Strategii Bioróżnorodności (Biodiversity Strategy). Niestety za rosnącymi wymaganiami nie idzie korespondujące z ciężarem oczekiwań finansowanie. Udział wydatków WPR w budżecie unijnym stale maleje i oscyluje obecnie wokół 30% (wynosi około 60 mld euro rocznie).

W latach 80. XX wieku, kiedy Wspólnotę tworzyło 10 krajów członkowskich, WPR finansowała głównie instrumenty wsparcia rynkowego (zakupy interwencyjne, dopłaty do eksportu). Po reformie WPR w 1992 r. w strukturze wydatków pojawiło się wsparcie bezpośrednie produkcji rolnej i instrumenty pomocy strukturalnej (pierwsze instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich). Kolejna reforma (Agenda 2000) przygotowująca UE do wielkiego rozszerzenia o nowe kraje Europy Środkowo-Wschodniej, uruchomiła filar II WPR, czyli wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, a płatności bezpośrednie „oderwano” od produkcji rolnej (ang. *decoupled payment*). Od 2007 r. płatności bezpośrednie dominują w strukturze wydatków WPR jako kluczowy

³ *The common agricultural policy (CAP) and the Treaty*, Fact Sheets on the European Union; European Parliament (europa.eu) (dostęp 25.11.2023).

instrument wsparcia dochodów rolniczych. Kolejne etapy reform przyniosły dalsze zmniejszenie znaczenia wsparcia rynkowego (*health check* z 2008 r.), a po 2013 r. – zasadnicze przeorientowanie i powiązanie dopłat bezpośrednich z celami środowiskowo-klimatycznymi. Proces ten trwa do dziś. Jednocześnie, mimo kolejnych rozszerzeń UE o nowych członków, w tym „wielkiego” rozszerzenia z 2004 r., udział całości wydatków na WPR (procentowo w DNB UE) spadł z 0,54% w latach 90. XX wieku do 0,34% w 2020 r.

Część finansowania WPR, która pokrywa wydatki krajów członkowskich na wspieranie dochodów rolniczych (dopłaty bezpośrednie), jest traktatowo gwarantowana i klasyfikowana jako obowiązkowe finansowanie z budżetu UE. W odróżnieniu od europejskiej polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich nie wymaga krajowego współfinansowania⁴. W 2020 r. UE zaakceptowała wydatki w ramach Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021–2027: 385,7 mld euro w cenach stałych, w tym 291 mld euro na wsparcie dochodów rolniczych, tj. 1% całkowitego wspólnotowego budżetu. Dodatkowo na dofinansowanie filara II WPR przeznaczono z funduszu NextGenerationEU (NGEU)⁵ 8 mld euro. Całkowita kwota zobowiązań budżetu unijnego wobec krajów UE w ramach WPR w latach 2021–2027 wyniesie 401 mld euro⁶.

Od 2004 r. Polska uczestniczyła w realizacji czterech⁷ WRF UE, które wyznaczają limity budżetów rocznych, określają maksymalne dostępne środki dla całości budżetu, kwoty niezbędne do realizacji działań i polityk unijnych oraz odzwierciedlają ustalenia w zakresie priorytetów rozwojowych UE. Mimo upływu lat WPR pozostała znaczącą składową unijnego finansowania, choć jej udział w budżecie unijnym i struktura wydatków uległy istotnym zmianom, korespondując z reformami WPR i priorytetami rozwoju UE.

W okresie od 1 maja 2004 r. do końca września 2023 r.⁸ Polska otrzymała z UE łącznie ponad 243 mld euro, z czego 75 mld euro to transfery w ramach

⁴ Historycznie biorąc, WPR była finansowana w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOGR), w podziale na dwie sekcje: Sekcję Gwarancji i Sekcję Orientacji, funkcjonujące według odmiennych zasad. Sekcja Gwarancji, na którą zawsze przeznaczono zdecydowanie najwięcej środków, służyła finansowaniu wydatków na realizację polityki rynkowej i cenowej, a później systemu wsparcia bezpośredniego i interwencji rynkowych. Sekcja Orientacji służyła do finansowania działań z zakresu polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich. W przeciwieństwie do Sekcji Gwarancji Sekcja Orientacji EFOGR opierała się na zasadzie współfinansowania. Od 2007 r., po kolejnej reformie WPR, funkcjonują dwa fundusze: Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych (finansuje systemy wsparcia bezpośredniego, filar I WPR) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (finansuje ROW, filar II WPR), wymagający współfinansowania krajowego.

⁵ NextGenerationEU to fundusz na odbudowę gospodarek państw UE po pandemii COVID-19.

⁶ *The EU's Long-term Budget 2021–2027 and Next Generation EU*, European Commission, Luxembourg 2021. Wydatki z budżetu UE podlegają corocznej waloryzacji. Niestety wysoka inflacja, jaka dotyka kraje UE, powoduje, że ta waloryzacja nie pokrywa obecnie utraty wartości pieniądza w czasie. Szacuje się, że skumulowany efekt negatywny inflacji zmniejszy realną wartość budżetu unijnego o ok. 30%.

⁷ Niepełne ramy finansowe w latach 2004–2006 (w ramach WRF 2000–2006), pełne WRF w latach 2007–2013, 2014–2020 i trwające obecnie WRF 2021–2027. Do 2000 r. były to okresy pięcioletnie, po 2000 r. są siedmioletnie.

⁸ Dane dostępne w czasie przygotowywania tego artykułu.

WPR. W tym samym okresie wpłaciła do budżetu unijnego ponad 82 mld euro, z czego 53 mld euro stanowiły wpłaty z tytułu składki członkowskiej⁹ (tab. 7.1). Mimo rosnącej zamożności wyrażonej wzrostem dochodu narodowego, determinującej wysokość składek członkowskich (% Dochodu Narodowego Brutto), od 2004 r. Polska pozostaje beneficjentem netto budżetu UE.

Tabela 7.1. Transfery z budżetu UE do budżetu krajowego Polski w latach 2004–2023 (w mln euro)

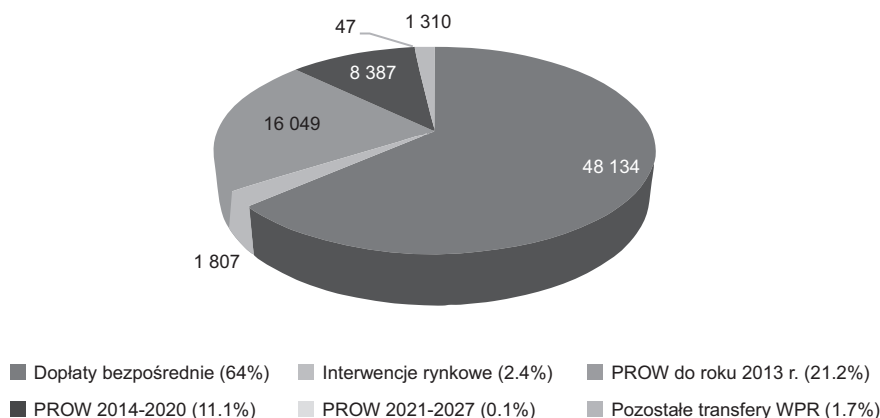
Transfery finansowe w ujęciu kasowym (wpływ na konto NBP)	Kwota łączna od 1 maja 2004 r. (narastająco do 30 września 2023 r.)
I. Transfery razem, w tym:	243,213
a. Polityka spójności	159,117
b. Wspólna polityka rolna, w tym:	75,736
Dopłaty bezpośrednie	48,134
Interwencje rynkowe	1,807
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich do 2013 r.	16,049
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020	8,387
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2021–2027	47,000
Pozostałe transfery WPR	172,000
Europejski Fundusz Rybacki do 2013 r., Europejski Fundusz Morski i Rybacki 2014–2020	1,131
Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury 2021–2027	7,000
II. Wpłaty do budżetu UE, w tym:	82,000
DNB (składka)	53,179
Zwrot do budżetu UE	252,000
III. Saldo netto przepływów finansowych między budżetem UE i Polski (I–II)	160,961

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Transfery finansowe Polska – budżet UE – Ministerstwo Finansów – Portal Gov.pl (www.gov.pl) (dostęp 19.11.2023).

Największe wsparcie (2/3 całości wpływów finansowych) trafia do Polski z tytułu unijnej polityki spójności (łącznie ponad 159 mld euro w analizowanym okresie), której Polska przez lata była największym beneficjentem wśród wszystkich krajów członkowskich. Polityka spójności UE, wspierająca ogólnopolskie projekty infrastrukturalne i programy rozwoju regionalnego (w tym dedykowane linie wsparcia dla obszarów wiejskich), przyczynia się do postępu

⁹ Wpłaty do budżetu UE są realizowane nie tylko z tytułu składki członkowskiej; każdy kraj odprowadza także cła pobierane od towarów importowanych spoza granic UE, przekazuje niewielką część dochodów z podatku VAT, realizuje płatności z tytułu różnych rabatów i mechanizmów korekcyjnych, opłat za plastik niepoddany recyklingowi oraz kar finansowych (w analizowanym okresie kary te wyniosły ponad 252 mln euro).

cywilizacyjnego i rozwoju całego kraju, z czego korzystają także mieszkańcy wsi. Analiza struktury transferów z budżetu UE w ramach WPR w badanym okresie (ryc. 7.1) wskazuje, że największa skala pomocy, tj. ponad 48 mld euro (64%), została skierowana do rolnictwa za pośrednictwem mechanizmów wsparcia dochodów (filar I WPR). Pomoc na realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich (filar II WPR) stanowi 1/3 unijnych transferów. Interwencje rynkowe to obecnie nieco ponad 2% całości przepływów.



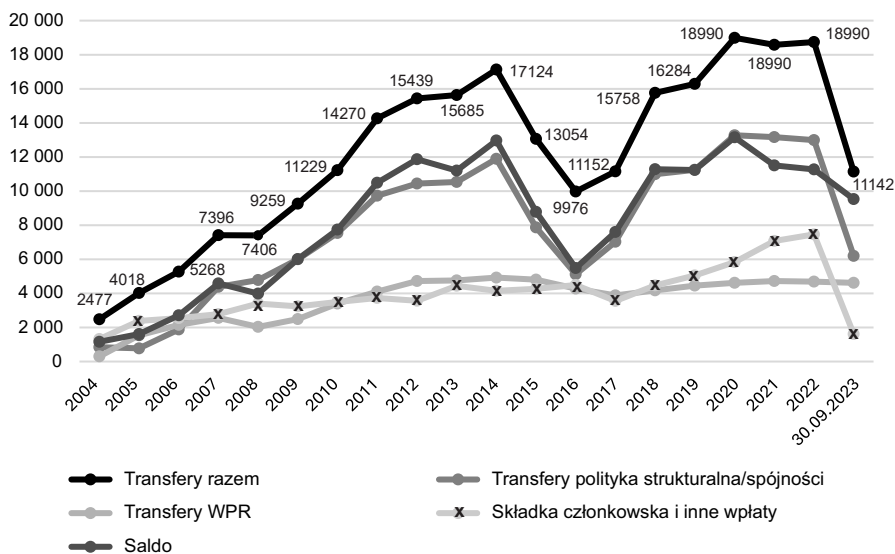
Rycina 7.1. Transfery z budżetu UE w ramach WPR od 1 maja 2004 do 30 września 2023 (dane dostępne na dzień opracowania) w mln euro

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Transfery finansowe..., dz. cyt. (dostęp 11.11.2023).

Od początku akcesji Polska doświadcza stałego wzrostu transferów z budżetu UE (ryc. 7.2) – z 2,5 mld euro w 2004 r. do 18,7 mld euro w 2022 r. (7,5-krotny wzrost). Wyraźnie też widać trudne momenty wchodzenia w nowe perspektywy finansowe, w tym bardzo silne załamanie wpływów z UE w okresie 2015–2016, kiedy nastąpił spadek z rekordowego poziomu 17,1 mld euro w 2014 r. do 13,0 i 9,9 mld euro odpowiednio w 2015 i 2016 r., co wiąże się z rozpoczęciem nowych programów i brakiem zwrotu poniesionych wydatków w ramach polityki spójności.

Transfery z UE na WPR wzrastały skokowo w poszczególnych okresach finansowania, osiągając blisko 16-krotny wzrost wpływów w latach 2004–2022: od 297 mln euro do 2,1 mld euro w latach 2004–2006, przez wzrost z 2,5 mld do 4,7 mld w latach 2007–2013, do rekordowego poziomu 4,9 mld euro w 2014 r.¹⁰ i 4,6 mld euro w 2020 r. Po tym okresie widzimy stabilizację na poziomie 4,7 mld euro średniorocznie w latach 2021–2022. Dane na koniec

¹⁰ W 2014 r. skumulowały się refundacje wydatków w ramach PROW 2007–2013, którego Polska była największym beneficjentem wśród krajów UE w ramach WRF 2007–2013.



Rycina 7.2. Transfery UE–Polska w latach 2004–2023 (w mln euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Transfery finansowe..., dz. cyt. (dostęp 11.11.2023).

września 2023 r. nie odzwierciedlają stanu dla całego roku obrachunkowego, ale niewątpliwie brak wpływów z wypłaty zaliczek na Krajowy Plan Obudowy ma wpływ na to, jak kształtują się te transfery. Warto także odnotować, że skala wzrostu unijnych transferów w ramach WPR jest blisko dwukrotnie większa, niż wyniosła skala wzrostu całości transferów z budżetu UE w badanym okresie, co potwierdza, że sektor rolny jest największym beneficjentem wejścia Polski do UE. Dodatkowo WPR odróżnia od polityki spójności relatywnie stabilny w czasie strumień finansowania, szczególnie od 2012 r., kiedy nastąpiła stabilizacja przepływów finansowych na poziomie 4,5 mld euro średniorocznie. Czynnikiem stabilizującym ten strumień finansowania są płatności z UE w ramach systemu wsparcia bezpośredniego wynoszące ok. 3,3 mld euro średniorocznie.

W najbliższej przyszłości Polska pozostanie beneficjentem netto budżetu UE, czyli więcej funduszy będzie wpływać do krajowego budżetu, niż Polska będzie do wpłacać do UE, choć skala (saldo) korzyści będzie maleć. Jak wskazują dane na ryc. 7.2, w latach 2004–2022 wpłaty do budżetu UE wzrosły blisko 6-krotnie, z 1,3 mld euro w 2004 r. do 7,5 mld euro w 2022 r.¹¹ Warto podkreślić, że powoli wyobrażalna staje się perspektywa, kiedy Polska stanie się płatnikiem netto do budżetu UE, do czego przybliża nas, z jednej strony, rosnąca

¹¹ W czasie przygotowywania tego artykułu nie były jeszcze dostępne pełne dane za 2023 rok, lecz jedynie dane cząstkowe za okres styczeń–wrzesień 2023 r.; wpłaty na koniec września 2023 r. wyniosły niepełna 1,6 mld euro, a wpływy z budżetu UE – 11,1 mld euro.

zamożność wyrażona wzrostem dochodu narodowego, rozwijająca się silnie gospodarka, relatywnie wysoka konsumpcja (wpływy z VAT, cła na towary importowane), a z drugiej – możliwe rozszerzenie UE o nowe, uboższe kraje i możliwa zmiana priorytetów rozwojowych. Polska powinna przygotowywać się do tej zasadniczej zmiany, akcentując w debacie publicznej inne korzyści naszego członkostwa w UE, przede wszystkim te, które wynikają z udziału polskich przedsiębiorców, także rolnych, w JRE.

7.2. Główne kierunki wsparcia w ramach WPR w Polsce

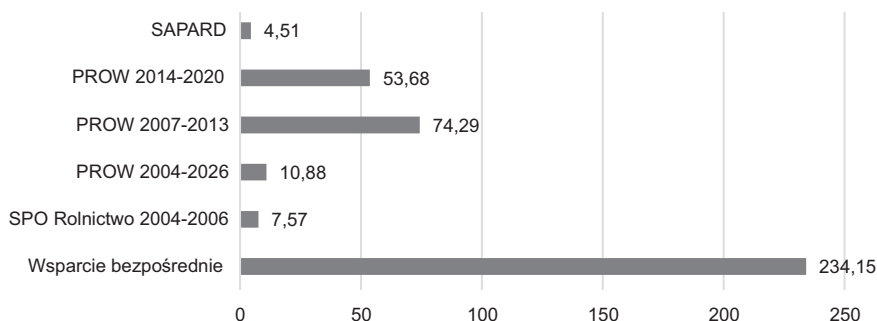
Realizowany od 2021 r. nowy model wdrażania WPR dał krajom członkowskim dużą swobodę w kształtowaniu krajowych programów rozwoju wsi i rolnictwa. W europejskiej nomenklaturze programy te nazwano Planami Strategicznymi dla WPR (PS WPR); łączą one instrumenty z filara I i II WPR i są realizowane od 2023 r. PS WPR podlegały ocenie Komisji Europejskiej, także w kontekście zgodności z celami EZŁ. Plany obejmują zespół różnych działań, w tym dopłaty do dochodów na rzecz zrównoważenia, zarządzanie ryzykiem, modernizację gospodarstw, dobrowolne programy agro-środowiskowo-klimatyczne, doradztwo, szkolenia itd. Nowością był obowiązek zaprogramowania nowych (dobrowolnych dla rolników) instrumentów wsparcia obszarowego zwanych ekoschematami, na które kraje muszą alokować minimum 25% przyznanych funduszy WPR w filarze I. Wdrażany w poprzednim okresie *greening* (płatność na zazielenienie) włączono do minimalnych wymagań w ramach wzmocnionej warunkowości środowiskowej dla beneficjentów płatności bezpośrednich. Pierwszy rok realizacji PS WPR nie pozwala na ocenę efektów działań wybranych przez Polskę, zwłaszcza że po uruchomieniu Planu *de facto* stale trwa modyfikacja kryteriów dostępu do pomocy. Zmiany wprowadzano jeszcze w sierpniu 2023 r. po terminie składania wniosków o dopłaty i ekoschematy¹². Już dziś jednak można zaryzykować ocenę, że kształt PS WPR potwierdza w dużej mierze brak strategicznej reorientacji priorytetów realizowanej przez Polskę polityki rolnej.

Polska, podobnie jak inne kraje UE, ma obecnie do dyspozycji znacznie większe fundusze w ramach filara I, na które przeznacza się ponad 70% budżetu WPR. W ostatnich latach kraje członkowskie uzyskały prawo relokacji funduszy w ramach obu filarów, zwiększając dostępność funduszy w filarze I lub II zależnie od krajowych decyzji. Polska, korzystając z tego prawa, dokonała znaczących

¹² W Polsce ekoschematy obejmują następujące programy obszarowe: rośliny miododajne, biologiczna ochrona roślin, rolnictwo węglowe (8 praktyk na rzecz poprawy żyzności gleby), integrowana produkcja roślinna, retencjonowanie na TUZ i ekoschemat dotyczący dobrostanu zwierząt.

przesunąć funduszy z filara II do filara I, zwiększając finansowanie wsparcia bezpośredniego dochodów, do czego jeszcze wrócimy. Z tej opcji korzystają głównie kraje, które razem z Polską wchodziły do UE. Większość dawnych członków UE zdecydowała się na przesunięcie funduszy z filara I do filara II.

Kluczową rolę w realizacji WPR gra Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która była główną, a obecnie jest jedyną akredytowaną agencją płatniczą realizującą płatności w ramach WPR oraz wiodącym podmiotem wdrażającym programy dla rolnictwa i wsi. Ryc. 7.3 pokazuje strukturę płatności wypłaconych przez ARiMR beneficjentom różnych programów realizowanych w ramach WPR. Uwzględniając pomoc przedakcesyjną (SAPARD), ARiMR wypłaciła w latach 2002–2022 blisko 385 mld złotych. Kwota ta obejmuje obowiązkowe współfinansowanie z budżetu krajowego Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), w tym finansowanie do 2013 r. Uzupełniających Płatności Obszarowych (UPO) uzgodnionych w Traktacie Akcesyjnym.

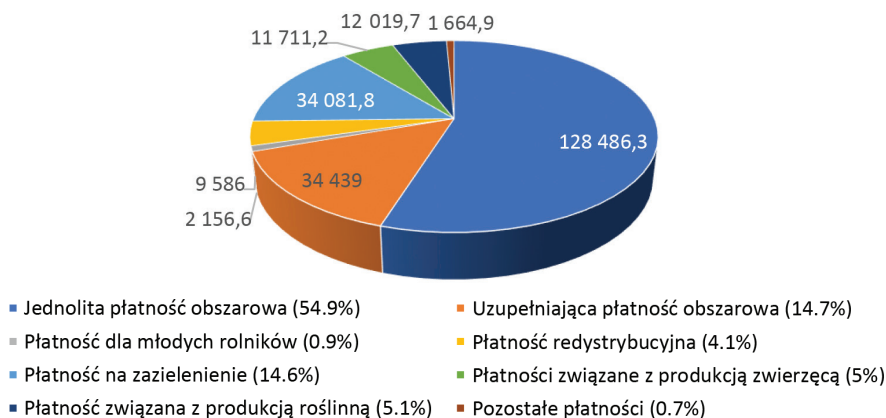


Rycina 7.3. Wartość płatności zrealizowanych na rzecz beneficjentów WPR przez ARiMR w latach 2002–2022 (w mld zł)

Źródło: opracowano na podstawie: *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2022 rok*, ARiMR, Warszawa 2023, s. 5, *Sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa* – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Portal Gov.pl (www.gov.pl) (dostęp 11.11.2023).

Najwyższą kwotę płatności (ponad 234 mld zł), wypłacono rolnikom w ramach różnych mechanizmów wsparcia dochodów. W zakresie pełnych (7-letnich) PROW ARiMR wypłaciła blisko 128 mld zł na inwestycje modernizacyjne gospodarstw rolnych i przetwórstwa, tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, doradztwo i szkolenia, dobrowolne programy rolno-środowiskowo-klimatyczne, poprawę warunków życia na wsi, w tym na lokalną infrastrukturę liniową czy wspieranie lokalnych inicjatyw w społecznościach wiejskich (LEADER). Z tytułu realizacji PROW 2007–2013 Polska otrzymała największą pulę środków do dyspozycji wśród krajów unijnych – poziom dofinansowania z EFRROW wyniósł 13,4 mld euro, a wkład krajowy – 4 mld euro. Było to ostatnie tak korzystne dla Polski „rozdanie” środków w filarze II.

Głównym instrumentem realizacji polityki rolnej w Polsce pozostaje system wsparcia bezpośredniego dochodów rolniczych. W tym kontekście kluczowe są warunki i kryteria dostępu i dystrybucji płatności między grupami gospodarstw o różnej wielkości ekonomicznej. Wybór tych kryteriów jest pochodną wyborów politycznych, a płatności stają się swoistą rentą polityczną. Dochody rolnicze w ramach WPR wspiera się w Polsce w formie zryczałtowanej płatności należnej do każdego hektara zadeklarowanego obszaru gruntów rolnych utrzymanych w dobrej kulturze rolnej (Single Area Payment Scheme, SAPS). Oprócz Polski taki system do 2022 r. stosowało dziewięć krajów unijnych, które weszły do UE po 2004 r., w tym Rumunia i Bułgaria (akcesja w 2007 r.). „Stare” kraje członkowskie realizowały płatności w ramach systemu Basic Payment Scheme (BPS), w dużej mierze opartym na historycznych uwarunkowaniach produkcji rolnej w tych krajach, a nawet w regionach. Po reformie WPR, która weszła w życie w 2023 r., wszystkie kraje wspierają dochody rolników w formie podstawowego wsparcia dochodów na rzecz zrównoważenia (Basic Income Support for Sustainability, BISS). Jest to obowiązkowy instrument dla wszystkich krajów członkowskich polegający na dopłacie do każdego kwalifikującego się hektara użytków rolnych deklarowanych przez rolników. Każdy beneficjent płatności musi spełniać minimalne kryteria dostępu, które od 2023 r. zostały dookreślone wzmocnioną warunkowością. Reforma *de facto* nie zmieniła krytykowanej zasady, że im większy obszar gospodarstwa, tym wyższe dopłaty, wskutek czego 80% dopłat trafiało do 20% największych gospodarstw w UE. Utrzymano rozbudowany unijny system wsparcia dochodów rolniczych, a jego historyczny obraz w formie struktury zrealizowanych płatności w Polsce prezentuje ryc. 7.4.



Rycina 7.4. Struktura płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (filary I) zrealizowanych przez ARiMR w latach 2004–2022 (w mln zł)

Źródło: opracowano na podstawie: *Sprawozdanie z działalności...*, dz. cyt., s. 25 (dostęp 11.11.2023).

W Polsce w latach 2004–2022 system wsparcia obejmował następujące płatności obszarowe: podstawową (JPO) i uzupełniającą (UPO), które dominują w strukturze płatności (łącznie stanowiły blisko 70%), płatność redystrybucyjną wspierającą małe i średnie gospodarstwa rolne¹³ (4%), zazielenienie w latach 2014–2022 (14,6%), instrumenty wspierania dochodów producentów wybranych kierunków produkcji zwierzęcej i roślinnej (łącznie 10%) i specjalną płatność dla młodych rolników (niespełna 1%) wspierającą proces przejmowania gospodarstw rolnych przez młodsze pokolenie. W kontekście posługiwania się przez wielu polityków i ekspertów pojęciem średniej wielkości dopłaty bezpośredniej do hektara UR należy podkreślić, że ta średnia obejmuje wszystkie wymienione kategorie płatności. Dopiero suma tych składowych stanowi punkt wyjścia dla wyliczenia „magicznej” średniej płatności na hektar, do której tak często odwołują się politycy w debacie o wyrównywaniu dopłat między krajami. Tymczasem tylko część rolników spełnia kryteria pozwalające skorzystać ze wszystkich rodzajów dopłat.

W UE corocznie 6 mln rolników składa wnioski i otrzymuje płatności bezpośrednie. Polska, zaraz za Rumunią, ma najwięcej beneficjentów płatności bezpośrednich. Dane unijne (tab. 7.2) podsumowujące realizację kampanii płatności bezpośrednich w różnych krajach¹⁴ wskazują, że w Polsce ponad połowa (51,3%) beneficjentów płatności to rolnicy deklarujący do płatności maksymalnie 5 ha (przy średniej UE 48,9%). Dla porównania w Niemczech (DE) i Francji (FR) ten udział wynosi odpowiednio 21% i 10,2% – w każdym z tych krajów w 2021 r. liczba beneficjentów nie przekroczyła 300 tys., podczas gdy w Polsce jest to grupa ponad 1,2 mln producentów rolnych. W Polsce grupa beneficjentów do 5 ha deklaruje do płatności ponad 12% gruntów rolnych (w UE, Francji i Niemczech – odpowiednio: 4,9%, 0,3%, 1,1%). Do tej grupy w Polsce trafia 10% rocznej puli płatności (w UE, Francji i Niemczech – odpowiednio: 5,8%, 0,5%, 1,2%).

Tabela 7.2. Beneficjenci wsparcia bezpośredniego (rok finansowy 2021) w Polsce i w wybranych krajach (%)

Klasy wielkości obszarowej gospodarstwa	Udział ze względu na liczbę beneficjentów w grupach obszarowych				Udział ze względu na użytkowany obszar				Udział ze względu na kwotę otrzymywanych płatności bezpośrednich			
	UE	PL	FR	DE	UE	PL	FR	DE	EU	PL	FR	DE
<= 5 ha	48,9	51,3	10,2	21,0	4,9	12,1	0,3	1,1	5,8	10,2	0,5	1,2
5–250 ha	50,0	48,4	85,2	76,0	68,7	76,6	81,1	63,3	72,1	80,2	82,7	65,6
> 250 ha	1,1	0,2	4,6	3,0	26,4	11,3	18,6	35,6	22,1	9,6	16,8	33,2

Źródło: opracowanie na podstawie *Direct payments...* (dostęp 26.11.2023).

¹³ Płatność była wypłacana na tzw. pierwsze hektary (od 3 do 30 ha)

¹⁴ *Direct payments to agricultural producers – graphs and figures. Financial year 2021. European Commission*, European Commission, Brussels 2023; *direct-aid-report-2021_en.pdf* (europa.eu) (dostęp 26.11.2023).

W pierwszym roku członkostwa w 2004 r. w Polsce złożono 1,4 mln wniosków o dopłaty, a kwota zrealizowanych płatności wyniosła 6,3 mld zł. Rosnące wymagania wobec rolników głównie w zakresie wymagań środowiskowych (normy GAEC), konieczność sprostania nowym wymogom administracyjnym, a przede wszystkim niezdolność małych gospodarstw do utrzymania się z pracy w gospodarstwie rolnym, spowodowały, że z biegiem lat maleje liczba beneficjentów płatności i w latach 2022–2023 liczba składanych wniosków o dopłaty wyniosła nieco ponad 1,2 mln. Deklarowana powierzchnia do dopłat pozostała niezmienna (14 mln ha), ale całkowita kwota płatności bezpośrednich wypłacona rolnikom wzrosła prawie trzykrotnie. Obecnie jest to około 3,5 mld euro rocznie¹⁵.

Z punktu widzenia budowy konkurencyjności i zdolności rozwojowych polskiego rolnictwa kluczowa jest sytuacja w grupie gospodarstw o wielkości ekonomicznej > 25 tys. euro. Jak wskazują dane polskiego FADN, dopiero od tej granicy zaczyna się zdolność generowania przychodów na poziomie zbliżonym do średniego rocznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w Polsce. Dane wstępne FADN za 2022 r. wskazują, że gospodarstwa o wielkości ekonomicznej 25–50 tys. euro („średniomałe”) w Polsce korespondują ze średnią powierzchnią gospodarstwa na poziomie 27 ha. Niestety w tej grupie gospodarstw, tak jak we wszystkich grupach poniżej tej granicy, wartość inwestycji netto osiągnęła wartość ujemną, co oznacza ograniczone możliwości inwestowania w rozbudowę bazy produkcyjnej. Dopiero w gospodarstwach „średni dużych” (wielkość ekonomiczna 50–100 tys. euro), wartość netto inwestycji jest dodatnia. Ta wielkość ekonomiczna koresponduje ze średnim obszarem blisko 45 ha¹⁶.

W celu zwiększenia poziomu płatności bezpośrednich od 2014 r. Polska korzysta z możliwości transferu środków między filarami WPR. Jako jedyny kraj w UE zdecydowała się na przesunięcie funduszy z filara II do I w maksymalnej wysokości dopuszczonej przepisami UE (25%). Na przesunięcie funduszy z filara II do I WPR Polska zdecydowała się także w obecnej perspektywie finansowej 2021–2027, a skala tego przesunięcia wyniosła aż 30%. W efekcie całkowita pula środków UE na płatności bezpośrednie w latach 2023–2027 wyniesie ok. 17,3 mld euro, ale przesunięcie środków do filara I przynosi istotne ograniczenie dostępności funduszy na konieczne inwestycje rozwojowe w rolnictwie, także dla mniejszych gospodarstw aspirujących do wyższych klas wielkości ekonomicznej. Zdecydowano także o zwiększeniu środków na płatność redystrybucyjną i o rozszerzeniu tej płatności na gospodarstwa

¹⁵ Polska, pozostając poza strefą euro, co roku wypłaca płatności bezpośrednie w złotych, przeliczając roczną dostępną alokację na płatności bezpośrednie po kursie euro ogłaszanym 30 września przez Europejski Bank Centralny. Zatem stawki płatności do hektara z jednej strony kształtuje kurs euro, a z drugiej – obszar, jaki w danym roku rolnicy zgłosili do płatności.

¹⁶ WS-R2022-IW-www.pdf (fadn.pl) (dostęp 25.11.2023).

o wielkości 1–2 ha (płatność będzie przyznawana od 1 do 30 ha¹⁷ w gospodarstwach do 300 ha). Uzasadnieniem miał być jeden z głównych priorytetów KE realizacji reformy WPR, aby „przeorientować” wsparcie z filara I na małe i średnie gospodarstwa. Posługując się tym argumentem, zupełnie abstrahowano od kontekstu, czyli od istniejącej struktury agrarnej w Polsce i od uwarunkowań ekonomicznych. Ta retoryka jest zresztą bezrefleksyjnie kontynuowana w polskiej debacie o kształcie polityki rolnej.

W świetle obaw o wykorzystanie funduszy na ekoschematy w 2023 r. wśród drobnych rolników i w ramach dalszych ułatwień dla małych gospodarstw, wprowadzono możliwość składania dodatkowego oświadczenia do **31 sierpnia 2023 r. w sprawie przyznawania płatności dla małych gospodarstw (do 5 ha) w zryczałtowanej kwocie 225 euro/ha** (maksymalnie 1125 euro na gospodarstwo). Nie jest jasne, czy to rozwiązanie będzie kontynuowane w kolejnych latach. Takie oświadczenia **złożyło blisko 200 tys. rolników**. Płatność dla małych gospodarstw zastąpiła następujące płatności: podstawowe wsparcie dochodów (BISS), płatność redystrybucyjną, dla młodych rolników, wszystkie płatności związane z produkcją oraz ekoschematy¹⁸. Te polityczne decyzje i korzystne rozwiązania dla drobnych rolników, często nie produkujących na rynek, kosztem większych gospodarstw (ograniczenie środków na rozwój w filarze II) niewątpliwie jeszcze silniej spowolnią niezbędne zmiany i ograniczą konieczne inwestycje w rozwój innowacyjnych rozwiązań w rolnictwie adaptujących do zmian klimatu i budujących odporność ekonomiczną, środowiskową i społeczną gospodarstw towarowych.

7.3. Wyzwania i priorytety rozwoju, nierozwiązane problemy

Skala pomocy finansowej, która trafiła do Polski po akcesji, ukierunkowana na modernizację rolnictwa i poprawę warunków życia, pozwoliła na fundamentalną, wręcz cywilizacyjną zmianę warunków życia na polskiej wsi. W efekcie pod wieloma względami warunki życia w mieście i na wsi *de facto* się nie różnią. Potwierdzają to wyniki badań prezentowane w poprzednich edycjach raportów FDPA o stanie wsi; badania te wykazywały wysoki stopień zadowolenia mieszkańców wsi z miejsca zamieszkania oraz brak gotowości przeprowadzki do miasta, gdyby była taka możliwość. Jednocześnie polska

¹⁷ Do 2023 r. płatność redystrybucyjna była wypłacana do obszaru min. 3 ha i maks. 30 ha, z wykluczeniem gospodarstwa 1,00–2,99 ha z tej płatności. Takie też było pierwotne założenie polskiego PS WPR.

¹⁸ Jeśli w 2023 r. rolnik składał wniosek o podstawowe wsparcie dochodów (502,35 zł/ha) i płatność redystrybucyjną (189,96 zł/ha), to skorzystanie z ryczałtowej płatności dla małych gospodarstw jest znacznie korzystniejsze (dodatkowe 77 euro/ha po kursie 4,63zł/euro ogłoszonym przez EBC 30.09.2023 i zastosowanym w Polsce do przeliczania koperty finansowej w 2023 r.).

wieś podlega silnemu procesowi dezagraryzacji wymuszonej spadkiem zarówno liczby osób zatrudnionych w rolnictwie, jak i liczby aktywnych i produkujących na rynek gospodarstw rolnych. Postępuje rozwój funkcji pozarolniczych na obszarach wiejskich, choć jak pokazują badania, proces dezagraryzacji jest niejednorodny i bardzo silnie zróżnicowany geograficznie¹⁹.

Nasila się profesjonalizacja rolnictwa widoczna w grupie towarowych gospodarstw rolnych „średnioudużych” i większych, związanych z rynkiem, zdolnych do rozwoju, sięgających po innowacyjne rozwiązania rolnictwa precyzyjnego i Rolnictwa 4.0²⁰. Poziom życia kierowników tych jednostek i ich rodzin zbliżony jest do tego, który obserwujemy w gospodarstwach domowych przedsiębiorców pozarolniczych, a często nawet wyższy²¹. Gospodarstwa te odniosły sukces gospodarczy, nie mają na ogół problemu z sukcesją i tworzą elitę ekonomiczną na obszarach wiejskich. Według Powszechnego Spisu Rolnego 2020²² w Polsce mamy ponad 145 tys. gospodarstw powyżej 20 ha, w tym niespełna 40 tys. większych niż 50 ha. Ponad 660 tys. to gospodarstwa o powierzchni 1–5 ha, dla których rolnictwo nie jest podstawowym źródłem utrzymania (poza działami specjalnymi produkcji rolnej²³).

Biorąc pod uwagę skalę wyzwań stawianych przed rolnictwem, konieczne inwestycje w innowacyjne rozwiązania i stałe poszerzanie wiedzy specjalistycznej, aby świadomie i właściwie zmniejszać presję na środowisko naturalne, rodzi się pytanie, jakie systemowe rozwiązania, szczególnie dla grupy gospodarstw najmniejszych (1–5 ha) powinny być finansowane w ramach WPR, a jakie winny wspierać inne polityki publiczne? Wpisuje się ono w dyskusję o strategicznych celach krajowej polityki rolnej i pożądanym kierunkach wspierania polskiego rolnictwa, aby było ono w stanie sprostać wyzwaniom konkurencji, budować zdolność w długim okresie do produkcji żywności w wystarczającej ilości (bezpieczeństwo żywnościowe) oraz odpowiedniej jakości i o wysokich walorach żywieniowych (bezpieczeństwo żywności).

Fundamentalnym wyzwaniem dla rolnictwa, tak globalnego, europejskiego, jak polskiego, są zmiany klimatu oraz towarzyszące temu gwałtowane zjawiska pogodowe²⁴. Odpowiedzią UE w wymiarze strategicznym są Europejski

¹⁹ *Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*, IRFRWP, IRWiR PAN, Warszawa 2023.

²⁰ Rolnictwo 4.0 obejmuje szereg technologii, takich jak systemy wspomaganie decyzji, aplikacje mobilne, robotyka, sztuczna inteligencja, geolokalizacja, duże zbiory danych, trójwymiarowa wizualizacja, urządzenia autonomiczne i rozszerzona rzeczywistość.

²¹ Zgodnie z wynikami wstępnymi FADN za 2022 r. dochód na pełnozatrudnionego w rodzinnym gospodarstwie rolnym w grupie średnioudużych (50–100 tys. euro wielkości ekonomicznej; średnia ok. 45 ha) wyniósł ponad 163 tys. zł. Więcej WS-R2022-IW-[www.pdf\(fadn.pl\)](http://www.pdf(fadn.pl)).

²² Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Rolnictwo. Leśnictwo / PSR 2020 / Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 r. (dostęp 10.09.2023).

²³ Produkcja szklarniowa, tuczarnie, pieczarkarnie itp.

²⁴ Wśród 10 największych ryzyk na najbliższe 10 lat aż 5 wiąże się ze zmianami klimatu: niepowodzenie działań związanych z ochroną klimatu, ekstremalne zjawiska pogodowe, utrata bioróżnorodności, szkody

Zielony Ład (EZŁ) i pakiet regulacyjny Fit for 55, w obszarze rolnictwa – strategię Od Pola do Stołu i Bioróżnorodności. W tym kontekście należy podkreślić, że KE nie podjęła wystarczających wysiłków, aby w sposób transparentny i zrozumiały dla społeczeństw państw unijnych, zwłaszcza dla środowisk rolników, komunikować spodziewane skutki realizacji tych strategii, w tym negatywne, oraz proponowane działania osłonowe. W wielu krajach skutecznie zniechęcono do pogłębionej analizy i rzetelnego komunikowania się z rolnikami w kwestii celu i źródła finansowania wyzwań i zadań zawartych w tych strategiach. Ogłoszeniu dokumentów o tak fundamentalnym znaczeniu i takich skutkach nie towarzyszyła szeroka kampania informacyjna adresowana do środowiska producentów rolnych. Wciąż brakuje wystarczających działań sprawiedliwie rozkładających ciężar i koszty realizacji EZŁ między wszystkich uczestników łańcucha wartości – od rolnika przez przetwórstwo rolno-spożywcze, dystrybucję i handel, na konsumentach kończąc.

Środowisko rolnicze obawia się, że EZŁ spowoduje spadek obszaru produkcji towarowej i płonowania, co w efekcie zagrozi bezpieczeństwu żywnościowemu Europy. Doświadczenia globalnej pandemii COVID-19, która przerwała łańcuchy dostaw, oraz wybuch pełnoskalowej wojny na Ukrainie w 2022 r. potwierdziły, że Europa musi opierać bezpieczeństwo żywnościowe na własnej produkcji żywności. Tymczasem porozumienia handlowe zawierane przez UE często w sposób niewystarczający uwzględniają interesy europejskiego rolnictwa. Polska jako kraj o dużym potencjalnie produkcyjnym (zasób ziemi i pracy) jest w stanie zagwarantować to bezpieczeństwo w wymiarze krajowym i skutecznie przyczyniać się do jego budowy w wymiarze unijnym. Pytanie jednak, czy przy tak realizowanej krajowej polityce rolnej ten potencjał zostanie zachowany i wykorzystany w długim okresie? Jednym z warunków, poza dalszą profesjonalizacją gospodarstw rolnych, jest szersze zastosowanie nowoczesnych technologii w rolnictwie. Dotyczy to zarówno rolnictwa precyzyjnego (Rolnictwo 3.0), jak i technologii Rolnictwa 4.0. Postęp w tym zakresie jest ogromny i praktycznie każdy dzień przynosi innowacyjne zmiany w systemach produkcji rolnej, zarówno w zakresie zarządzania gospodarstwem rolnym, jak i modelowania wpływu zmian rynkowych czy środowiskowych. Znaczącym atrybutem w Polsce jest relatywnie wysoki udział młodych rolników, wykształconych kierunkowo i otwartych na wdrażanie nowoczesnych technologii w codzienne zarządzanie gospodarstwem. Nowe technologie umożliwiają stosowanie praktyk, których obsługa wymaga kompetencji i przygotowania z innego poziomu niż dotychczas. Zastosowanie sztucznej inteligencji, automatyzacji, robotyzacji oraz cyfryzacji pozwala lepiej radzić sobie z ryzykiem produkcyjnym, środowiskowym czy rynkowym,

w środowisku naturalnym wywołane przez człowieka, kryzys zasobów naturalnych. Za: *Global Risks Report 2023. World Economic Forum*, World Economic Forum (weforum.org) (dostęp 25.11.2023).

których rolnik nie jest w stanie kontrolować. Jak czytamy w raporcie NCBR: „W Polsce działalność innowacyjna i badawczo-rozwojowa przedsiębiorstw z obszaru Rolnictwa 4.0 charakteryzuje się niskimi nakładami finansowymi, ale mamy duży potencjał w tym obszarze. Jednak system koordynacji i wdrażania innowacyjnych technologii 4.0 w rolnictwie składa się ze zbyt wielu podmiotów, przez co jest mało przejrzysty dla ostatecznych odbiorców innowacyjnych rozwiązań, czyli przedsiębiorstw z obszaru rolnictwa oraz samych rolników”²⁵. Oznacza to, że wiodącą rolę powinni grać tzw. brokerzy innowacji, czyli podmioty ułatwiające współpracę nauki i praktyki gospodarczej, oraz doradcy rolni. Tymczasem publiczne doradztwo rolne jest *de facto* w stanie zapaści, zarówno instytucjonalnej, jak i osobowej, wywołanej niskimi płacami i odpływem kompetentnej kadry do sektora prywatnego.

Ograniczony wpływ na miejsce prowadzenia działalności, wysoki stopień uzależnienia od natury, ryzyko gwałtownych zmian pogodowych (regularne już klęski suszy rolniczej) i szoki cenowo-rynkowe powodują, że stosowanie instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie to dziś konieczność. Jednym z takich instrumentów, ale nie jedynym, są ubezpieczenia. Mimo publicznego systemu dotowania ubezpieczeń rolnych w Polsce nadal korzysta z nich stosunkowo niewielka grupa gospodarstw. W 2022 r. na 1,2 mln rolników składających wnioski o dopłaty bezpośrednie, zaledwie 20% ubezpieczyło minimum 50% obszaru deklarowanego do dopłat (mimo wymogu prawnego w tym zakresie)²⁶. Liczba ponad 200 tys. polis ubezpieczeniowych w rolnictwie zawartych w 2022 r. wskazuje na liczbę profesjonalnych i towarowych gospodarstw rolnych, które korzystają z ubezpieczenia upraw jako instrumentu stabilizacji dochodów. W przypadku mniejszych gospodarstw tę funkcję stabilizującą dochód z rolnictwa pełnią dopłaty bezpośrednie. Dostępność i znajomość instrumentów zarządzania ryzykiem to ważny aspekt rozpoczynającej się dyskusji o koniecznych zmianach WPR po 2027 r., także w jej krajowym wymiarze.

W dyskusji o wyzwaniach nie można pominąć perspektywy zapowiadanej akcesji Ukrainy do UE. Ich możliwą skalę potwierdzają perturbacje na rynku zbóż, a także na innych rynkach rolnych w Polsce wywołane napływem konkurencyjnego bezcłowego importu z Ukrainy po wybuchu wojny w 2022 r. W październiku 2023 r. portal EURACTIV²⁷ w jednej z publikacji postawił kontrowersyjne pytanie „Czy rolnictwo Ukrainy jest za duże na subsydiowanie przez fundusze UE?” (*Is Ukraine's agriculture too big to be subsidised with EU funds?*). Pytanie to sprowokował wyciek analiz spodziewanych skutków

²⁵ ²⁵ Za: Rolnictwo 4.0. Identyfikacja trendów technologicznych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – Portal Gov.pl (www.gov.pl) (dostęp 10.09.2023), NCBR, Warszawa 2023, s. 10.

²⁶ Debata inauguracyjna Narodowe Wyzwania w Rolnictwie: Zarządzanie ryzykiem w produkcji rolniczej (farmer.pl); Agenda – Narodowe Wyzwania w Rolnictwie 2023 – 14 listopada 2023, Warszawa – Airport Hotel Okęcie (farmer.pl) (dostęp 25.11.2023).

²⁷ Agrifood Brief: The best thing that could ever CAP-pen – EURACTIV.com (dostęp 8.10.2023).

finansowych członkostwa Ukrainy, wskazujący na możliwe cięcia na poziomie 20% dopłat do rolnictwa dla obecnych członków UE. Tymczasem europejscy rolnicy już doświadczają spadku realnego poziomu wsparcia z tytułu dopłat bezpośrednich, spowodowanego skutkami presji inflacyjnej w całej UE, a także w efekcie reformy WPR i wprowadzenia dobrowolnych ekoschematów²⁸. Oczekiwanie, że rolnicy będą dostarczać dobra publiczne, w tym aktywnie przeciwdziałać negatywnym skutkom zmian klimatu, chronić i regenerować rolnicze zasoby naturalne, wymaga merytorycznej debaty wszystkich interesariuszy, jak ma wyglądać system kompensowania kosztów z tym związanych. Rolnicy jako grupa zawodowa muszą być jej aktywnymi uczestnikami, a ich interesy muszą być należycie uwzględnione. Ważne, aby w tej dyskusji nad przyszłym modelem wspierania rolnictwa europejskiego nie zabrakło silnego polskiego głosu.

Podsumowanie

U progu członkostwa w UE wielu badaczy, prognozując, jak będzie zmieniać się rolnictwo, oczekiwało, że skala pomocy modernizacyjno-inwestycyjnej i presja mechanizmów rynkowych doprowadzi do szybkich przemian struktury agrarnej w Polsce. Prognozowany kierunek zmian potwierdził się, ale już ich tempo rozminęło się z przewidywaniami²⁹. Dziś konieczna jest nowa wizja strategiczna polskiego rolnictwa i odchodzenie od działania pod presją bieżącej polityki bez oglądania się na długoterminowe skutki. Głównym mechanizmem adresowania problemów nie może być tylko dysponowanie kolejnych funduszy publicznych i uruchamianie nowych linii wsparcia, coraz silniej uzależniając rolników od subsydiów bez rozwiązywania systemowych i strukturalnych przyczyn stanowiących źródło tych problemów. Swoista „fetyzyzacja” wyrównywania płatności obszarowych i zbliżania ich do poziomu w krajach zachodnich zepchnęła na drugi plan sensowną alokację funduszy publicznych (krajowych i unijnych) wspierającą inwestycje, innowacje i budowę silnego segmentu gospodarstw rolnych, w tym rodzinnych, zdolnych do konkurowania na globalnych rynkach i z potencjałem produkcyjnym gwaran-

²⁸ W Polsce w 2022 r. stawka dopłaty podstawowej (JPO + zazielenienie) wyniosła 178 euro/ha. Po wprowadzeniu dobrowolnych ekoschematów w 2023 r. podstawowa stawka dopłaty do dochodu (BISS) to 108 euro/ha dla tych wszystkich, którzy nie spełniali warunków, aby skorzystać z płatności dla małych (1–5 ha) gospodarstw (225 euro/ha). Rolnicy nie mogą liczyć na wyższe dopłaty (poza redystrybucyjną 180,96 zł/ha i do maksymalnego obszaru 30 ha), o ile nie składają wniosków o dopłaty do produkcji zwierzęcej czy roślinnej (dostępne dla wybranych kierunków produkcji), o płatności dla młodego rolnika uwarunkowane spełnieniem kryteriów niedostępnych dla wszystkich rolników, lub nie zdecydowali się na zadeklarowanie realizacji ekoschematów. W przypadku ekoschematów w 2023 r. złożono blisko 516 tys. wniosków (na 1,041,507 wszystkich złożonych), w tym blisko 400 tys. to wnioski w ramach „Rolnictwa węglowego” (na 7,65 mln ha) (za: prezentacja MriRW, Komitet Monitorujący, 16.11.2023).

²⁹ Por. J. Wilkin (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.

tującym suwerenność żywnościową Polski. Rozwiązania prawne i finansowe powinny sprzyjać rozwojowi gospodarstw rolnych silnych ekonomicznie i innowacyjnych, które produkują żywność w systemie gwarantującym zrównoważone środowiskowo korzystanie z zasobów naturalnych czy świadczą usługi środowiskowe, realizując praktyki typu Nature-Based Solutions³⁰ (np. redukują emisję gazów cieplarnianych i zwiększają sekwestrację węgla w glebie), i które zdołają skutecznie włączyć się do łańcucha dostaw oraz współpracować z przetwórstwem czy instytucjami finansowymi obsługującymi sektor rolno-spożywczy. Należy bowiem podkreślić, że wskutek licznych regulacji unijnych (np. Taksonomia UE³¹), w tym konieczność ujawniania działań niekorzystnych dla środowiska i klimatu (emisji gazów cieplarnianych) przez wielkie korporacje i instytucje finansowe, będą one wymuszały na swoich dostawcach i klientach aktywne włączanie się w „zieloną transformację”. Bez strategicznej reorientacji polskiej polityki rolnej polscy rolnicy mogą stracić szansę pozostania ważnym i silnym ogniwem łańcucha dostaw dla przetwórstwa oraz utracić dostęp do atrakcyjnego finansowania. Z drugiej strony, zarówno sektor przetwórczy, jak i instytucje finansujące muszą aktywnie partycypować w kosztach tej transformacji i ją wspierać.

³⁰ *Agrifood Special CAPitals Brief: Nature based solutions*, EURACTIV.com.

³¹ Obowiązki raportowe na podstawie Taksonomii UE (deloitte.com) (dostęp 25.11.2023); choć Taksonomia UE jako taka nie obejmuje obecnie rolnictwa, to fakt, że dotyka takich sektorów, jak transport czy budownictwo, oddziałuje również na sektor rolny; dobrowolne raportowanie w ramach strategii ESG (Environmental Social Governance) w wielu przedsiębiorstwach przetwórstwa spożywczego, w tym w zakresie śladu węglowego produkowanej żywności, będzie coraz silniej oddziaływać na dostawców (rolników) surowców rolnych.

Jerzy Bartkowski

Rozdział 8. Polityczne wybory mieszkańców wsi i rolników

Wprowadzenie

Odkąd Polska jest częścią Unii Europejskiej, trudno wykreślić granice między polityką zagraniczną Polski a wewnętrzną Unii. We wszystkich prawie polskich wyborach aktywny jest czynnik europejski, czy to wprost jako uczestnictwo w wyborach europejskich, czy poprzez znaczenie kwestii unijnych w debatach politycznych. Z kolei polskie wybory są także wyborami wewnętrznymi w Unii, obserwowanymi przez instytucje europejskie i przez naszych europejskich sąsiadów. Mają żywotne znaczenie dla funkcjonowania UE. Bez tego europejskiego wymiaru nie są ani zrozumiałe, ani czytelne.

Aktywność polityczną mieszkańców wsi i rolników dobrze przedstawia ich udział w wyborach i wyrażane w nich preferencje polityczne. Stąd zakres tej pracy – omówienie wyborów za okres 2004–2023¹ z perspektywy wyborcy wiejskiego i jego w nich roli. Jest to łącznie 17 elekcji. W tym okresie silnej polaryzacji opinii publicznej zachowania wyborcze mieszkańców wsi i rolników odgrywały dużą rolę. Bywało to zarówno poparcie, jak i jego znaczące osłabienie aż po wycofanie go.

Wybory te zostały uporządkowane w grupy według formalnego podobieństwa. Przegląd rozpoczyna referendum akcesyjne i wybory europejskie w Polsce. Kolejne omawiane elekcje to wybory prezydenckie, które dobitnie pokazują znaczenie elektoratu wiejskiego. Natomiast wybory samorządowe są dobrym tłem dla innych wyborów – pokazują specyfikę uczestnictwa mieszkańców polskiej wsi w polityce. Więcej miejsca zajmą wybory sejmowe, ze szczególnym poszerzeniem ich omówienia ze względu na ich historyczne znaczenie, jak się wydaje – zwrócenie Polski Europie.

¹ Praca ta korzysta z badań CBOS zdeponowanych w Repozytorium Danych Społecznych przy IFiS PAN (z adresu <https://rds.icm.edu.pl/>). Ze względu na dużą liczbę wykorzystanych badań odwołania zostały zminimalizowane do roku i miesiąca badania. Drugim źródłem są bieżące komunikaty CBOS z okresu 2018–2023. W pracy wykorzystano sondaże exit poll i late poll IPSOS, jak i inne sondaże opublikowane przez prasę codzienną i tygodnik „Polityka”. Dane wyborcze są podawane za Państwową Komisją Wyborczą (z adresu <https://pkw.gov.pl>).

8.1. Referendum akcesyjne w 2003 r. i wybory europejskie

Polacy, niezależnie od miejsca zamieszkania, są gorącymi zwolennikami przynależności do Unii Europejskiej. Wojna w Ukrainie dostarczyła dodatkowo silnych i przekonujących argumentów. Postawy eurosceptyczne stanowią w Polsce polityczny margines. Jedynym wyjątkiem jest przystąpienie do strefy euro. Jak na razie większość Polaków nie zgadza się na nie. Niemniej w przyszłości można się spodziewać zmiany tych postaw.

Sam przebieg referendum akcesyjnego nie budził specjalnych emocji. Był on zwieńczeniem długo oczekiwanego procesu. I tutaj zarówno zapowiedzi sondaży, jak i sam jego przebieg to potwierdziły. Mamy wysoką frekwencję, wyraźną przewagę głosów „tak”, a wyborcy głosują starannie z małą ilością pomyłek. Wynikało to zarówno z opowiedzenia się za nim głównych sił politycznych i autorytetów (m.in. papież Jan Paweł II), jak i postaw mieszkańców Polski.

Tabela 8.1. Referendum akcesyjne w 2003 r. – wyniki (w %)

Obszar	Frekwencja	Tak	Nie	Nieważne
Miejski	63,22	82,83	17,17	0,58
Wiejski	51,22	65,76	34,24	1,02
Ogółem	58,85	77,45	22,55	0,72

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Zróznicowanie poparcia dla akcesji miało wymiar regionalny. Silniej przynależność Polski do UE poparły Ziemia Zachodnie i Północne, Wielkopolska i Pomorze, a więc województwa zachodnie. Ze społecznych charakterystyk gmin wyróżniały się trzy czynniki: lokalizacja w strefach metropolitarnych, wykształcenie mieszkańców i poziom bezrobocia. Wszystkie trzy podnosiły i frekwencję, i poparcie.

Zaznaczył się wpływ miejsca zamieszkania. Bardzo silnie optowała za akcesją zagranica. Wprawdzie i wyborcy miejscy, i wiejscy² opowiedzieli się „za”, ale różnili się stopniem poparcia (tab. 8.1). Wyższe poparcie dla akcesji i frekwencja w referendum była w miastach i rosła wraz z ich wielkością. Obszary wiejskie odznaczały się niższą frekwencją i większym odsetkiem głosów przeciw wstąpieniu. Ale i tu dominują postawy na „tak”.

² Analizy wyborów oparto na obliczeniach własnych z danych udostępnionych przez PKW. Obszar wiejski to gminy i część wiejska w miasto-gminach. Odpowiednio obszar miejski to miasta i część miejska w miasto-gminach. Przedstawiane wyniki są zsumowane według typu obszarów na podstawie danych dla obwodów wyborczych.

W badaniach CBOS rolnicy byli długo jedną z nielicznych grup społecznych wyróżnianych w tych badaniach, które deklarowały głosowanie przeciw przynależności Polski do UE. Dopiero w dwóch ostatnich badaniach przed referendum, z maja i czerwca 2003 r., i tu przewagę uzyskali zwolennicy akcesji.

Jak się wydaje, postawy negatywne bardziej wynikały z obaw przed nie do końca jasną przyszłością niż z poczucia realnego zagrożenia. Uległy potem erozji w zetknięciu z rzeczywistością.

Oto charakterystyczny przykład. Gmina Godziszów odznaczyła się wtedy sprzeciwem 88% jej mieszkańców wobec wstąpienia Polski do UE. Ale już siedem lat później – w 2010 r. gmina szczyła się wyróżnieniem w rankingu „Europejska Gmina, Europejskie Miasto” w województwie lubelskim, w regionalnym rankingu wykorzystania pomocy unijnej, a w gminnej prasie, w rocznicowym artykule *20 lat samorządu terytorialnego* można było przeczytać:

„Gmina Godziszów dokonała także ogromnego skoku cywilizacyjnego, wykorzystujemy szansę, jaką daje nam członkostwo w Unii Europejskiej i sięgnęliśmy po pieniądze na inwestycje. W tej chwili zmiany w infrastrukturze gminy są ogromne. Zachodzą tak szybko, że najlepiej wyrażają to osoby, które przyjeżdżając do nas po kilku latach, po prostu gminy nie poznają”³.

Spółeczna i polityczna charakterystyka motywów poparcia przynależności do UE wynika z cech referendum. Od tej strony należy zaliczyć je do tzw. kluczowych wyborów. Jest w nich rozstrzygana zasadnicza dla danej jednostki decyzja polityczna: charakter nowego ustroju, przyjęcie ustawy zasadniczej czy przynależność do wielkich regionalnych zrzeszeń państw. Tego typu wybory wyróżniają się nie tylko rangą samej kwestii, ale i odrębnością zachowań ich uczestników. Charakterystyczne dla nich jest duże znaczenie orientacji na cele ogólne, a właściwie ich dominacja nad indywidualnymi. Przejawia się to w typie tzw. socjocentrycznego (socjotropicznego) głosowania⁴. Wyborcy mniej się kierują własnym materialnym interesem, a bardziej orientacją na dobro państwa lub dobro przyszłych pokoleń. I w tym kręgu obracają się postawy wobec referendum, a potem – przynależności do UE.

Jeśli sięgniemy do badań CBOS z okresu referendum dotyczących nadziei i obaw związanych z członkostwem w UE, to pojawi się obraz tworzony przede wszystkim przez myślenie kategoriami ogólnymi: poprawa sytuacji kraju i korzyści długofalowe, w skali pokoleń. Jako najważniejszą korzyść respondentów widzieli poprawę warunków rynku pracy, większe szanse zdobycia pracy

³ *20 lat samorządu terytorialnego* (2010), „Nowinki Wiejskie”, nr 19.

⁴ D.R. Kinder, R.D. Kiewiet, *Sociotropic politics: The American case*, „British Journal of Political Science” 1981, t. 115, nr 2, s. 129–161.

(40%)⁵ czy nadzieje na poprawę warunków życia, ogólne „będzie lepiej” – 15,1%, korzyści gospodarcze, perspektywy rozwoju gospodarczego, szansę przybliżenia się do poziomu krajów zachodnich (13,2%). Akcentowano swobodę podróżowania, zniesienie granic między państwami (7,1%). Często były wypowiedzi podkreślające, że jest to perspektywa na przyszłość dla „naszych” dzieci, wnuków, dla następnych pokoleń (16,3%), szansa dla ludzi młodych, przyszłość dla młodzieży (8,3%). Były wymieniane korzyści dla wsi i rolnictwa, ale nieczęsto – 4,2%.

Z tego ogólnego pozytywnego nastawienia wynikało też, że z odpowiedziami negatywnymi respondenci mieli kłopoty. Ogólnie, mimo przeplatania się obu typów postaw, udzielali mniej negatywnych odpowiedzi: średnio 1,40 wobec 1,66 odpowiedzi wywołanych pytaniem o zalety. Bardzo częsta była jedna: nie ma żadnych obaw – 24,1%. Wśród negatywów pojawiały się wzrost cen – 25,2%, bezrobocie – 10,3% i biedy – 8,6% oraz utrata niezależności gospodarczej – 9,8% (CBOS, czerwiec 2003).

Badania CBOS z okazji 10-lecia i 15-lecia przynależności do Unii przynoszą podobny obraz. Generalnie dominuje w nich pozytywny obraz udziału Polski w integracji europejskiej. W badaniu CBOS z marca 2014 (10 rocznica akcesji) główne zalety widziano w napływie pieniędzy unijnych (30,6%), swobodzie poruszania się (strefa Schengen) (32,2%), inwestycjach infrastrukturalnych (10,9%), swobodzie pracy w UE, spadku bezrobocia (16,8%) i korzyściach dla rolnictwa (13,5%). Ze wskazywaniem negatywów respondenci znowu mieli kłopoty – wielu odpowiadało „trudno powiedzieć” (27,5%) lub „nie widzę minusów” (18,5%). Także badania z okazji 15-lecia akcesji przyniosły podobny obraz. Z tym, że w ostatnim rocznicowym sondażu, zrealizowanym w 2019 r., nastąpił wzrost obaw o utratę niezależności gospodarczej do wysokości ok. 23%. Ale znów tak jak poprzednio liczne były odpowiedzi typu „nie widzę minusów” – 29% czy „trudno odpowiedzieć na to pytanie” – 24%⁶.

Ściśle korespondują z tym inne opinie Polaków. Na liście najważniejszych wydarzeń dla Polski w XX i XXI w. przystąpienie do UE znalazło się na czwartym miejscu – po wyborze Jana Pawła II, odzyskaniu niepodległości w 1918 r. i upadku komunizmu w 1989 r., a przed najazdem Niemiec na Polskę w 1939 r. (CBOS, październik 2014).

Dodatnio postrzegano też wpływ przynależności do UE na pozycję Polski w świecie. Respondenci oceniali jako pozytywne skutki wejścia do UE – jego wpływ na poczucie własnej wartości Polaków – 57%, na wzrost bezpieczeństwa międzynarodowego Polski – 75%, i na pozycję Polski w Europie – 77%. I wyraźnie wiążą to z członkostwem w UE. Są przekonani (74% odpowiedzi),

⁵ Pytanie otwarte z możliwością udzielenia więcej niż jednej odpowiedzi. Podawane są odsetki respondentów udzielających odpowiedzi z danej kategorii.

⁶ CBOS, Komunikat z badań, nr 59/2019, 15 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Warszawa 2019.

że gdyby Polska nie stała się członkiem Unii Europejskiej, to nasz kraj aż tak by się nie rozwijał. Tylko 7% sądzi, że byłoby gorzej. Dlatego nie dziwi 50-procentowe poparcie dalszego rozwoju integracji europejskiej. Tylko 21% sądzi, że poszła ona za daleko (CBOS, marzec 2019).

Podsumowując, można powiedzieć, że poparcie większości Polaków dla członkostwa w UE jest stałe i niezmiennie, a z biegiem lat tylko wzrosło. Polacy widzą w nim wiele plusów i wiele korzyści. Stąd ich silne poparcie dla wzrostu integracji. Ludność wiejska i rolnicy nie różnią się znacząco od reszty Polaków. Jest to raczej różnica natężenia niż postawy.

Konsekwencją przystąpienia Polski do UE stały się wybory do Parlamentu Europejskiego. Pierwsze z nich odbyły się 13 czerwca 2004 r. Odtąd odbywają się co 5 lat, zwykle w maju lub czerwcu, razem z całą Europą. Jednak wielkiemu poparciu Polaków dla UE, a w tym ludności wiejskiej i rolniczej, nie towarzyszy równa gotowość uczestniczenia w wyborach europejskich. Są one traktowane jako wybory mniejszej wagi, zarówno w deklaracjach, jak i w zachowaniach. Wynika to z ich charakteru. Głosujący w Polsce dokonują wyboru 52 spośród łącznej liczby 751 deputowanych (2019). Mała liczba posłów z Polski – ok. 9 razy mniej niż w Sejmie, a wśród ogólnej liczby eurodeputowanych – 6,8%. Frekwencja w tych wyborach jest najniższa z ogółu wyborów odbywanych w Polsce. Ale Polska nie jest tu wyjątkiem. Niska frekwencja i małe zainteresowanie tymi wyborami występują w całej Europie. Uważa się, że narodowa reprezentacja w Parlamencie Europejskim ma mały wpływ na politykę europejską. Parlament Europejski odgrywa w UE małą rolę, a główne decyzje podejmowane są na spotkaniach szefów państw, prezydentów i premierów w Radzie Europejskiej, gdzie rolę dominującą grają szefowie rządów najważniejszych krajów jak Niemcy i Francja.

Tabela 8.2. Frekwencja w wyborach europejskich (w %)

Obszar	2004		2009		2014		2019	
	frekwencja	nieważne	frekwencja	nieważne	frekwencja	nieważne	frekwencja	nieważne
Miejski	23,43	2,27	28,58	1,47	26,89	2,74	48,96	0,66
Wiejski	16,46	3,64	17,83	2,57	18,94	3,99	40,69	1,10
Ogółem	20,87	2,67	24,53	1,77	23,82	3,12	45,68	0,82

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Ten brak poczucia wpływu jeszcze bardziej widać z pozycji ludności wiejskiej czy rolników. Dlatego przejawia ona mniejsze zainteresowaniem tymi wyborami. Przeciętnie jest ono o ok. połowę niższe niż w najbliższych czasowo

wyborach parlamentarnych. Wyborcy głosują mniej starannie, co powoduje wyższy odsetek głosów nieważnych. Sam zaś wynik jest zdominowany przez duże partie mające odpowiednie poparcie, mogące przekroczyć wyższy próg wyborczy i wystawić popularnych kandydatów⁷ (tab. 8.2).

W przypadku delegacji Polski do parlamentu Unii trudno mówić o całości. Nie działa ona jak jedna grupa, jako rodzaj polskiego lobby podzielonego tylko technicznie na różne podgrupy. Posłowie przenoszą na szczebel UE polskie spory. Polscy politycy w Unii bardziej przemawiają do własnego elektoratu w Polsce niż do swoich kolegów parlamentarzystów z innych krajów. Ich gesty czy protesty są obliczone bardziej właśnie na niego. Dodatkowo pozycję Polski osłabia wybór frakcji przynależności. Niektóre polskie partie przystępują do mniej znaczących ugrupowań partyjnych w Parlamencie Europejskim, co czyni ich głos jeszcze mniej słyszalnym albo politycznie stygmatyzuje. Tutaj też taktyka dominuje nad strategią, a niektóre możliwości, jakie mogłaby dać ponadpartyjna współpraca polskich posłów, są zupełnie nie do pomyślenia dla skłóconych polityków – jak na przykład przystąpienie dwóch rywalizujących polskich partii do tej samej, rządzącej frakcji w Parlamencie Europejskim, co zwiększyłoby w niej znacząco polski wpływ. To nie sugestia, lecz tylko przykład konsekwencji, jakie powoduje myślenie czysto partyjne.

Pozycja posła Parlamentu Europejskiego nie jest wysoka w polskiej polityce, co powoduje, że ma małe szanse, aby mogła stać się dla polityka znaczącym etapem lub kolejnym szczeblem kariery. Dlatego skład poselski polskiej reprezentacji jest dość specyficzny. Można nawet pokusić się o pewną typologię. Są w niej zarówno politycy nastawiający się na pracę w PE, jak i starający się budować sobie w Polsce trwałe poparcie elektoratu. Często to im przypadają znaczące funkcje komisarzy unijnych (ministrów). Drugą grupę stanowią posłowie, dla których jest to polityczne zwieńczenie kariery: byli premierzy (aktualnie sześciu) czy byli ministrowie. Bywa też miejscem, gdzie trafiają posłowie „kłopotliwi” i niewygodni dla własnej partii, zagrażający swym zachowaniem jej obrazowi w opinii publicznej, których partia przesuwa na mniej widoczne politycznie miejsca. Zdarza się też, że PE tworzy rodzaj swoistej poczekalni politycznej. Tutaj polityk, który chwilowo stracił poparcie i nie znalazł się w Sejmie, może czekać na zmianę koniunktury jako poseł europejski (Korwin-Mikke). To małe znaczenie polskiej reprezentacji w Parlamencie Europejskim powoduje także niski stopień rozpoznawalności europosłów w polskiej opinii publicznej, poza osobami znanymi skądinąd – jak byli premierzy⁸.

⁷ W ostatnich wyborach najwięcej głosów dla obu głównych ugrupowań zebrali byli premierzy – Beata Szydło (525 811) i Jerzy Buzek (422 445).

⁸ CBOS, Komunikat z badań, nr 34/2019, Opinie o pracy polskich europarlamentarzystów, Warszawa 2019.

Jednak wybory te pełnią nieco nieoczekiwaną funkcję w cyklu politycznym. Jest to rola tzw. wyborów środka kadencji⁹. Wybory połówkowe bowiem mają zarazem wymiar samoistny i ogólnokrajowy. Wymiar samoistny to proces wyborczej odnowy składu polskiej reprezentacji w PE, a ogólnokrajowy – to test popularności obozu rządzącego. Wyniki można wtedy odczytywać jako wysyłaną politykom przez wyborców ocenę ich dotychczasowej polityki. Na ogół widać w nich aktualne poparcie poszczególnych partii, ale uwidaczniają się także zapowiedzi zmian na szerokiej scenie.

I tak, w pierwszych wyborach 2004 r. mamy dominację PO, choć w kraju jeszcze rządzi SLD. Jest ona zapowiedzią jej zwycięstwa w 2005 r. Wybory 2009 to olbrzymia dominacja Platformy nad rywalami. Zebrała ona wtedy ponad 40% głosów i przypadło jej aż 50% mandatów. W 2014 r. mamy już inny obraz: zbliżają się do siebie poparcia Platformy i PiS, a różnica jest niewielka. Dzieje się to na rok przed wyborami sejmowymi, które niespodziewanie wyniosły do władzy PiS na osiem lat. Z kolei wybory z 2019 r. potwierdziły ówczesną dominację PiS-u nad rywalami (tab. 8.3).

Wybory europejskie w 2019 r. miały jeszcze inne, duże znaczenie dla wewnętrznej polityki polskiej. Były pierwszą próbą skonstruowania koalicji przeciwko PiS, a nazwa była odpowiednia: Koalicja Europejska. Warto to bliżej przedstawić, bo jej pamięć zaciążyła nad późniejszymi próbami stworzenia jednej listy opozycyjnej. Szczególnie mniejsze partie obawiały się jej powtórki.

W polityce obok realiów i doświadczeń ważną rolę grają złudzenia polityków. Były to pierwsze wybory od objęcia władzy przez PiS w 2015 r. Sądzone, że zwycięstwo opozycji będzie łatwe. Potwierdzały to wybory samorządowe 2018 r., tworząc iluzję, że porażka PiS jest nieunikniona. Przy stylu działania PiS, jego taktyce łatwego wydawania publicznych pieniędzy, brutalności działania, podważania podstaw ustrojowych kraju, jak trójpodział władzy czy przynależność do UE, mogło się wydawać, że przegra przy pierwszych wyborach. Stąd prymat myślenia o przyszłym podziale pozycji nad wydawałoby się ważniejszą kwestią pokonania PiS. Skutki zarówno dominacji jednej partii w koalicji, jak i traktowania polityki układania list wyborczych jako narzędzia walki wewnątrzpartyjnej i międzypartyjnej miały znaczący wpływ na to, że te wybory opozycja przegrała.

Taktyka układania list odgrywa w polityce partyjnej dużą rolę ze względu na znaczenie miejsca na liście dla szans wyboru posła. Można na tej podstawie wyliczyć, że szanse wyboru istnieją dla „jedynek” i „dwójek” głównych partii, a „jedynek” dla małych. W PiS na 27 przyszłych posłów 22 było na pozycji 1 lub 2, w KE – 19 na 22, w Wiośnie – wszyscy. Na listach PiS i KE tylko

⁹ A. Geńdziwiłł, *Wybory lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

Tabela 8.3. Głosowanie na listy – wybory europejskie (w %)

2004	PO	PIS	SLD	PSL	UPR	Socjaldemokracja Polska	LPR	Samoobrona	Unia Wolności
miejski	27,69	13,91	10,54	3,20	2,12	6,31	14,39	6,30	8,98
wiejski	15,14	9,58	6,36	14,17	1,23	2,89	19,72	21,95	3,23
ogółem	24,10	12,67	9,35	6,34	1,87	5,33	15,92	10,78	7,33
2009	PO	PIS	SLD-UP	PSL	UPR	Porozumienie dla Przyszłości – Centrol Lewica (PD + SDPL + Zieloni)		Samoobrona	
miejski	49,58	25,15	13,84	3,33	1,12	2,72		0,74	
wiejski	30,60	33,42	8,33	16,86	1,04	1,69		3,39	
ogółem	44,43	27,40	12,34	7,01	1,10	2,44		1,46	
2014	PO	PIS	SLD-UP	PSL	Nowa Prawica (Korwina- Mikke)	Europa Plus. Twój Ruch (Palikota)	Solidarna Polska	Polska Razem (Jarosław Gowina)	Ruch Narodowy
miejski	37,03	29,21	10,49	3,59	7,31	4,06	3,18	3,11	1,36
wiejski	20,93	37,65	7,04	14,12	6,79	2,47	5,78	3,29	1,47
ogółem	32,13	31,78	9,44	6,80	7,15	3,58	3,98	3,16	1,40
2019	KE	PIS	Wiosna	Kukiz	Konfederacja				
miejski	44,65	37,94	7,05	3,60	4,73				
wiejski	27,05	59,11	4,23	3,86	4,23				
ogółem	38,47	45,38	6,06	3,69	4,55				

* Uwaga – wyniki ograniczone do głównych ugrupowań lub formacji w inny sposób znaczących dla polskiej polityki. Tabela jest tak skonstruowana, aby łatwiej było prześledzić wyniki dla określonej partii.

KE = Koalicja Europejska – głównych partii opozycyjnych: KO, SLD, PSL, Nowoczesna i Zieloni.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

raz kandydat pierwszy na liście nie został wybrany: trzykrotny europoseł PSL z okręgu krakowskiego przesunięty do okręgu rzeszowskiego. I nie był to jedyny przypadek, gdy kandydaci KE musieli się ubiegać o poparcie poza swoim macierzystym środowiskiem.

Inna znana prawidłowość: lista wyborcza otwierana przez kandydata z zewnątrz uzyskuje z reguły mniej głosów. Postawienie na pierwszym miejscu listy osoby z zewnątrz, szczególnie mało znanej wyborcom, obniża więc szanse całej listy. Natomiast gdy listę otwiera lokalny autorytet, np. cieszący się dużą popularnością aktualny lub były prezydent regionalnego centrum wielkomiejskiego, może ona zebrać sporo głosów. Oczywiście nie wyczerpuje to finezji polityki miejsc. Czasem na granicznych miejscach, z tego punktu widzenia, lokuje się osobę popularną, aby zwiększała szanse politykom umieszczonym przed nią. Niekiedy tę samą rolę przydziela się młodym politykom, bardziej energicznym, silnie zmotywowanym i zdolnym do dużych inwestycji własnego czasu w kampanię. Bywa też, że sam polityk zabiega ostentacyjnie o ostatnie miejsce na liście, aby zwracać tym na siebie uwagę wyborców.

Wewnętrzna polityka partyjna bywa często realizowana przez przydzielanie na liście miejsca dającego mniejsze szanse wyborcze lub bardziej subtelnie – stawianie rywali politycznych na trudnych i ryzykownych pozycjach politycznych. Przykładem może być umieszczenie w okręgu wyborczym, w którym dominuje partia przeciwna, lub przesunięcie do Senatu, gdzie są okręgi jednomandatowe. Tego typu polityka, przewaga względów polityki partyjnej i wewnątrzpartyjnej nad interesami całej koalicji, była widoczna i kontynuowana w kolejnych wyborach tego okresu. Była to zapewne jedna z przyczyn zmiany po wyborach na stanowisku przewodniczącego głównej partii. Ale pamięć o tym pozostała. Miało to dalsze bezpośrednie konsekwencje nie tylko dla wyniku wyborczego, ale i dla możliwości skonsolidowania się opozycji w przyszłości.

W wyborach europejskich w 2019 r. pojawiło się jeszcze jedno zjawisko. Był to wysoki odsetek głosujących wczasowiczów, zwykle nie zadających sobie takiego trudu. Spowodowało to rekordową frekwencję w gminach nadmorskich i innych miejscach wakacyjnego wypoczynku. Jednak na wzroście frekwencji zaważyły nie tylko polskie konflikty. Wyższa frekwencja w tych wyborach była zjawiskiem ogólnoeuropejskim. Możliwe że na zmianie postaw zaważył wzrost ryzyka populizmu w całej Europie i brexit – zakwestionowanie wartości integracji państw europejskich przez jedno z czołowych państw kontynentu. Spowodowało to większe zrozumienie dla UE jako wspólnego dobra, a nie jako czegoś danego już raz na zawsze.

8.2. Wybory samorządowe

Jest tu miejsce na krótką charakterystykę wyborów samorządowych, aby pokazać specyfikę wyborców wiejskich i wyborców-rolników. Są to te wybory, w których wyraźnie dominują preferencje i cechy tego elektoratu. Ludność wiejska przywiązuje do wyborów samorządowych większą wagę i głosuje starannie w kwestiach dla niej istotnych. Pokazuje to pewna specyficzna prawidłowość. Wprawdzie ogólna frekwencja wyborcza w tych wyborach jest niższa niż w wyborach sejmowych i prezydenckich, jednak o ile w wyborach ogólnokrajowych i europejskich w gminach wiejskich jest niższa niż w miastach (średnio o ok. 5%), to w wyborach samorządowych jest na odwrót (tab. 8.4).

Tabela 8.4. Wybory samorządowe 2018: frekwencja i głosy nieważne (w %)

2018*	Frekwencja	Wybór WBP**	Głosy nieważne		
			Rada gminy	Rada powiatu	Sejmiki
miejski	54,70	0,94	2,82	4,50	4,78
wiejski	55,20	1,46	2,36	5,96	9,64
ogółem	54,90	1,15	2,64	5,36	6,72

* W analizowanym okresie wybory samorządowe odbyły się cztery razy. Jednak tylko w wyborach 2018 r. można było podzielić obszar miasto-gmin na część wiejską i miejską.

** WBP – skrót: wójt, burmistrz, prezydent.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Można na tym przykładzie zaprezentować zachowanie się wyborcy w elekcjach mniejszego dla niego znaczenia (tab. 8.4). Ten sam wyborca, podejmując kolejne decyzje, robi to coraz mniej starannie, także częściej rezygnuje z udziału. Jest to bardziej widoczne właśnie u wyborców wiejskich.

Inna także jest logika zachowania się wyborcy. W wyborach samorządowych szuka się stabilności. Wyborcy chętnie głosują na już sprawdzone dotychczasowe władze miasta i gminy. Jest to fenomen głównie gmin wiejskich. Oto nieco danych z wyborów 2018 r. Ponowny wybór urzędującego wójta (burmistrza, prezydenta) wystąpił w 68,5% gmin, 66,5% miasto-gmin, 70,4% miast. Jest jeszcze inna tego konsekwencja: w 13,4% gmin wybory wójta odbyły się z tylko jednym kandydatem. Nie było chętnych do rywalizacji z pewnym zwycięzcą.

Inny wyraz specyfiki tych wyborów to ich apartyjność¹⁰. Małe znaczenie ma w nich rekomendacja partyjna, tak ważna dla wyborcy wielkomiejskiego.

Liczy się personalizacja. Wyborcy w miejscu zamieszkania kierują się opinią własną i sąsiedzką. Jest w tym też wyraz niechęci do partii. Od tej strony rady gmin wiejskich z dominacją bezpartyjnych bardzo się różnią od wielkomiejskich z dominacją partii. Wyraźnie wskazują na to wybory. Spośród wybranych wójtów/burmistrzów poparcie partii miało 19% wójtów, 17,5% burmistrzów z miasto-gmin i 25,5% burmistrzów miast. Rady powiatowe mają 64% radnych partyjnych, a sejmiki wojewódzkie już 92,8% (2014).

Dla dopełnienia opisu wyników tych wyborów ważne jest wskazanie obrazu władz lokalnych w opinii publicznej. Jest ona stale i niezmiennie pozytywna. Władze lokalne, jako najbliższe mieszkańcom, mają najlepsze oceny spośród wszystkich poziomów władzy. We wrześniu 2023 r. 69% badanych oceniało pozytywnie działalność władz ich miasta/gminy (źle – 23%), a rządu – 40% (źle – 50%)¹¹. W styczniu 2017 r. zaufanie do lokalnych władz miasta i gminy miało 64% badanych, a do rządu – 38%. W okresie pandemii czy przyjmowania strumienia uchodźców ukraińskich dodatkowo wzrosło znaczenia prezydentów wielkich miast.

To jest także ten szczebel władzy, na którym obywatele mają najwyższe poczucie realnego wpływu. Dominująca część spraw dla nich istotnych dzieje się na szczeblu gminy czy miasta, a jakość ich rozwiązywania zależy od osoby wójta, burmistrza czy prezydenta. Takie poczucie wpływu miało 61% mieszkańców Polski (60% na obszarach wiejskich i 62% rolników). To poczucie wpływu nie rozciągało się na kraj. Dopiero wybory 2023 r. przyniosły podobne poczucie mieszkańcom kraju – 54% (wobec 26% w lutym 2022). Podobny skok odczuli też mieszkańcy wsi (o 21%), natomiast mniej rolnicy, których bolączki nadal czekają na uleczenie¹².

8.3. Wybory prezydenckie

Wybory prezydenckie mają wyższą frekwencję niż samorządowe, a dla wyborców – większą wagę. Budzą więcej emocji ponad ich znaczenie czysto polityczne, jako że Polska jest jednak republiką parlamentarną i to w Sejmie jest centrum władzy. Od strony analitycznej ważny jest ich dwuetapowy charakter, w którym kluczowe znaczenie mają przepływy elektoratu. I tutaj mogą wystąpić zaskakujące niespodzianki jak porażka Komorowskiego w 2015 r.

¹¹ CBOS, Komunikat z badań nr 122/2023, Oceny działalności instytucji publicznych we wrześniu, Warszawa 2023.

¹² CBOS, Komunikat z badań nr 39/2022, Spadek poczucia podmiotowości obywatelskiej, Warszawa 2022; CBOS, Wyborcy nowi, „powracający” i głosujący poza miejscem zamieszkania, CBOS Flash, nr 7/2023, Warszawa 2023.

Tabela 8.5. Frekwencja w wyborach prezydenckich (w %)

Obszar	2000	2005		2010		2015		2020	
	I tura	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura
miejski	63,83	52,4	54,03	58,36	57,78	51,50	57,39	66,29	69,34
wiejski	56,25	45,06	45,72	49,25	51,24	44,92	52,07	61,76	66,40
ogółem	61,08	49,74	50,99	54,92	55,30	48,96	55,34	64,51	68,18

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

W przypadku tutaj analizowanym trzeba jednak sięgnąć głębiej wstecz. Na początku opisywanego okresu kończył drugą kadencję Aleksander Kwaśniewski, pierwszy prezydent z ramienia SLD, co mogło w chwili wyborów, w piątym roku transformacji, wzbudzać społecznie różne emocje, szczególnie że osiągnął to w walce z jej bohaterem. Prezydentura Kwaśniewskiego była spokojna. Uzyskał powszechne zaufanie i znaczne poparcie elektoratu. O jego akceptacji jako prezydenta świadczy też to, że w 2000 r. wygrał wybory w pierwszej turze. Jest to jak dotąd jedyny przypadek w Polsce. Także osoba żony prezydenta była znaczącym elementem jego kadencji. Pojawiały się nawet spekulacje, żeby ją zachęcić do kandydowania i do utrzymania w ten sposób ciągłości.

Wybory prezydenckie są dwuetapowe. Kampania prezydencka, szczególnie w I turze, nie zawsze musi być nastawiona na sukces. Są także możliwe inne jej cele. I tura służy zdobyciu popularności przez kandydata czy przypomnieniu o istnieniu partii i ruchu dzięki ułatwionemu dostępowi do środków masowego przekazu czy wykorzystaniu „szumu medialnego”. Tak było w przypadku PSL, gdzie kampania miała charakter „przypominający”, w przypadku Biedronia jej celem było osvajanie społeczeństwa z „odmiennością”, a dla Konfederacji była to możliwość wypromowania się.

II tura ma inną specyfikę. W tej części wyborów prezydenckich ważne są strategiczne decyzje wyborców, a o wynikach decydują przepływy elektoratów – czyli arytmetyka wyborcza. W wyborach 2005 r. Tusk w I turze miał przewagę nad Lechem Kaczyńskim. Jednak w II turze mógł liczyć tylko na przejęcie 10% elektoratu Marka Borowskiego z lewicy. Tymczasem 15% elektoratu Leppera przeważało. W 2010 r. Bronisław Komorowski był, wydawało się, na straconej pozycji w walce z bratem tragicznie zmarłego poprzednika. Jednak trzecim kandydatem był Grzegorz Napieralski z SLD z poparciem 13,5%. I te głosy zadecydowały.

W wyborach 2005 r. duży wpływ wywarła zmiana listy kandydatów. Na blisko miesiąc przed wyborami wycofali się dwaj znaczący kandydaci: Włodzimierz Cimoszewicz i Zbigniew Religa. Obaj mieli kilkunastoprocentowe poparcie. To spowodowało znaczne przetasowanie. Lewica postkomunistyczna nie dysponowała równie popularnym kandydatem. Natomiast w wyniku tych

zmian zyskał Donald Tusk, który stał się głównym rywalem Lecha Kaczyńskiego. Sprzyjało to politycznej promocji popierających ich ugrupowań. Te zmiany znacząco wpłynęły na ukształtowanie się głównych sił politycznych tego okresu.

W tych wyborach elektorat wiejski kilkakrotnie rozstrzygał. Formowała się także jego odrębność. W pierwszych wyborach tego okresu w 2000 r. o sukcesie Kwaśniewskiego zdecydowało, że był kandydatem szeroko akceptowanym. Dało mu to przewagę i u wyborców miejskich, i u wiejskich. W kolejnych wyborach w 2005 r. poparcie elektoratu wiejskiego przesądziło o wyborze Lecha Kaczyńskiego. Od tego momentu wyraźnie zaznacza się odrębność elektoratu wiejskiego. Zarazem utrwala się przewaga PiS na terenach wiejskich. Jego zdecydowane poparcie przy jednoczesnym słabym poparciem dla kontrkandydata na tym terenie rozstrzyga w wyborach 2005, 2015 i 2020 (tab. 8.6).

Rok 2015 to kolejne rewolucje w polskiej polityce. Pierwszą z niespodzianek była porażka prezydenta Bronisława Komorowskiego w walce o reelekcję. Jeśli nie zachodzą jakieś nadzwyczajne okoliczności, to w stabilnej demokracji urzędujący prezydent ma zazwyczaj strategiczną przewagę nad konkurentami i praktycznie zapewnioną reelekcję (jak Aleksander Kwaśniewski w 2000 r.). I w tym przypadku wszystko na to wskazywało, a sondaże opinii niemal do końca pokazywały jego przewagę nad konkurentami. Drugą niespodzianką w tych wyborach prezydenckich była siła elektoratu protestu. Wybrał on muzyka rockowego Pawła Kukiza. Oddało na niego głosy 20,8% wyborców. Żaden z kandydatów poza tą trójką nie przekroczył 4% poparcia w skali kraju.

U progu kampanii nic nie zapowiadało takiego wyniku. Nikt się nie spodziewał, że kandydat PiS zdoła pokonać urzędującego prezydenta. Komorowski był powszechnie dobrze oceniany, nawet na wsi i wśród rolników. Dlatego sądzono, że Andrzej Duda jest na straconej pozycji, a wysunięcie jego kandydatury miało na celu także to, aby szef partii – bardziej naturalny jako kandydat – nie poniósł porażki. Wcześniej najwyższymi stanowiskami kandydata na prezydenta były: wiceminister w kancelarii Lecha Kaczyńskiego i rzecznik prasowy PiS.

Badania opinii publicznej przed wyborami mogły być mylące, gdyż w zależności od tego, co było przedmiotem ich badania, przynosiły różne wyniki. Bezpośrednie pytania o intencje wyborcze ukazywały wysoką skłonność do poparcia urzędującego prezydenta przez jego elektorat. Natomiast w tym samym czasie jego oceny jako prezydenta pokazywały stale malejącą popularność. Zmniejszała się ona z miesiąca na miesiąc. Aprobata netto (różnica ocen dodatnich i ujemnych) była coraz mniejsza, aby w miesiącu wyborów spaść do zera (wśród mieszkańców wsi osiągnęła minus 6, a u rolników – minus 12). Podobne wyniki dawały pomiary popularności partii, mierzone jako gotowość

oddania na nią głosu w wyborach sejmowych. W skali kraju poparcie dla PO systematycznie spadało, a w maju – miesiącu wyborów prezydenckich okazało się niższe niż poparcie dla PiS. Na obszarach wiejskich i wśród rolników z kolei wyraźna była rosnąca z miesiąca na miesiąc przewaga PiS nad PO. Były i inne sygnały. Wybory europejskie w 2014 r. pokazały zbliżanie się do siebie wyborczego poparcia PO i PiS.

O sukcesie Andrzeja Dudy zadecydowała nie tylko pracowita kampania, skierowana do elektoratu małomiasteczkowego i wiejskiego, ale także niechęć dużej części elektoratu do przedłużania rządów PO. W tych wyborach trzecią siłą w I turze był Paweł Kukiz. Można sądzić, że elektoratowi Kukiza w II turze Duda był bliższy niż Komorowski, reprezentant PO. Sprzyjała temu słabość SLD, którego kandydatka Magdalena Ogórek nie zdołała powtórzyć wyniku Napieralskiego. Jej wynik – 2,4% – pozostawał w rażącej dysproporcji z siłą popierającego ją ugrupowania (tab. 8.6).

Wybory prezydenckie 2020 wzbudziły duże emocje. Można je wyjaśniać ich znaczeniem zarówno dla rządu, jak i dla opozycji. Rządowi PiS niezbędna była ciągłość kontroli kluczowych instytucji. Jedną z podstaw systemu władzy PiS-u było sparaliżowanie trójpodziału władzy. Zagrażało temu wypadnięcie któregoś z jego elementów spod kontroli tej partii. Utrata pozycji prezydenta pozbawiłaby go skutecznego narzędzia władzy. Wprawdzie opozycji udało się osiągnąć przewagę w Senacie w 2019 r., jednak weto senackie miało znaczenie czysto symboliczne w ówczesnym układzie sił, gdyż mogło być łatwo przełamane przez partię dominującą w Sejmie. Natomiast gdyby w rękach opozycji znalazły się jednocześnie Senat i urząd prezydenta, mogłoby to istotnie ograniczyć swobodę działania PiS. Więcej. Wygrana w tych wyborach mogła wzmocnić społecznie opozycję, pozwolić jej na zebranie sił i na wyjście ze strategicznej defensywy.

Wybory rozgrywały się po przejściu pierwszej fali pandemii. Doszło na tym tle do konfliktu wewnątrz obozu rządzącego. W sporze nie chodziło tylko o samą kwestię przeprowadzania wyborów w warunkach pandemii, lecz także o pozycję i o rolę sojuszników w Zjednoczonej Prawicy. Dla Jarosława Gowina i jego partii („Porozumienie”) zakończyło się to polityczną katastrofą. Z ugrupowania, które ze względu na swą liczebność mogło decydować o władzy w Polsce, a w przypadku przejścia do opozycji zmienić u steru władzy partię rządzącą, stało się małą grupką, która już nie przetrwała próby następnych wyborów. Ale było to „pyrrusowym zwycięstwem” przywódcy obozu Jarosława Kaczyńskiego. Wprawdzie nastąpiła spektakularna i zasadnicza porażka wewnętrznego oponenta, ale osłabiło to pozycję Kaczyńskiego wewnątrz obozu rządzącego. Można było wygrywać małe grupki między sobą, ale już takiej możliwości nie było wobec prawie 20 posłów Zbigniewa Ziobry. Wynikająca z tego konieczność wielu ustępstw, szczególnie w sądownic-

twie, zaszkodziła potem obrazowi obozu rządzącego tak wewnątrz, jak na zewnątrz kraju.

W tej kampanii zupełnie nietypowa była zmiana opozycyjnego kandydata na prezydenta w jej trakcie. W efekcie sporów o formę wyborów kampania wyborcza startowała dwa razy. Wykorzystano tę możliwość zręcznie taktycznie, by wprowadzić nowego kandydata opozycji – Rafała Trzaskowskiego, w tym czasie świeżo wybranego prezydenta Warszawy. Był on wcześniej nieznanym szerszej opinii publicznej. Miał szereg zalet oczekiwanych od prezydenta kraju, przede wszystkim – duże doświadczenie w polityce europejskiej jako poseł Parlamentu Europejskiego, a zarazem politolog-europeista (doktorat). Posiadał kompetencje do reprezentowania kraju na forum zagranicznym. Nabył także doświadczenia rządowego jako minister spraw zagranicznych. Nie brakowało mu prezencji na miarę majestatu Rzeczypospolitej. Można jednak sądzić, że poparcie w wyborach zawdzięczał przede wszystkim obozowi, który za nim stał, a mniej swojej politycznej indywidualności.

W tym samym czasie deklaracje głosowania na Dudę były stabilne i nie ulegały znaczącym zmianom. Był on zdeklarowanym faworytem tych wyborów. Miał dobre oceny jako prezydent. Stały za nim także dobre notowania jego obozu. W marcu, pół roku przed wyborami, chciało oddać na niego swój głos 50%, w tym wśród mieszkańców wsi – 60%, a rolników – 69%. Jego przewaga była zdecydowana. Początkowo wskazania i oceny szans zapowiadały nawet rozstrzygnięcie w jednej turze, a o jego zwycięstwie przekonana była także znaczna część opozycji. Jeszcze w lutym 2020 r. spodziewało się jego zwycięstwa 70% wyborców, a taką szansę Kidawie-Błońskiej dawało tylko 7%.

Niemniej nie doszło do rozstrzygnięcia wyborów w I turze. Zadecydował o tym elektorat miejski. Wprawdzie rozłożył się między Trzaskowskiego i Hołownię, ale razem przekraczał 50%. W tej sytuacji doszło do drugiej tury. Dla ostatecznego rozstrzygnięcia kluczowe było zachowanie się elektoratu Hołowni. Patrząc od strony pozycjonowania się kandydatów, elektorat Hołowni był między usytuowanym na lewo Trzaskowskim, a znajdującym się na prawo Dudą. W sytuacji, gdy wspólnym kandydatem opozycji stawał się Trzaskowski, pojawiało się niebezpieczeństwo przejścia części tego elektoratu do bliższego mu w tej sytuacji Dudy. Strategiczne znaczenie tej grupy wyborców wynikało przede wszystkim z jej liczebności. Hołownia zebrał więcej głosów niż wszyscy pomniejsi kandydaci. Jeśli przyjąć odsetek 15–20% jego wyborców, którzy zagłosowali na Dudę w II turze, dałoby to ok. 400–500 tys. W przybliżeniu właśnie tyle głosów dało zwycięstwo Dudzie.

Można więc pospekulować, co by się stało, gdyby głównym kandydatem opozycji w II turze był Hołownia, a nie Trzaskowski. Ale takie rozwiązanie wymagałoby już wzniesienia się ponad partyjne myślenie i ponad przekonanie, że tylko kandydat najpopularniejszy i reprezentujący najsilniejszą partię

Tabela 8.6. Wyniki wyborów prezydenckich 2000–2020 (w %)

	I tura						II tura			
	2000	Kalinowski	Korwin-Mikke	Krzaklewski	Wałęsa	Lepper	Olechowski	Kwaśniewski		
Miejski		2,23	1,75	15,73	1,04	1,62	20,23	55,51		
Wiejski		13,46	0,80	15,23	0,96	5,95	11,39	50,65		
Ogółem		5,95	1,43	15,57	1,01	3,05	17,30	53,90		
	I tura						II tura			
	2005	Kalinowski	Kaczyński Lech	Borowski	Lepper	Tusk	Kaczyński Lech	Tusk		
Miejski		0,90	32,61	12,47	8,34	41,90	47,30	52,70		
Wiejski		3,60	34,09	6,06	28,63	25,19	67,71	32,29		
Ogółem		1,80	33,10	10,33	15,11	36,33	54,04	45,96		
	I tura						II tura			
	2010	Pawlak	Komorowski	Korwin-Mikke	Napieralski	Kaczyński Jarosław	Kaczyński Jarosław	Komorowski		
Miejski		0,84	46,75	2,83	13,95	31,95	40,50	59,50		
Wiejski		3,54	31,32	1,79	13,17	45,31	58,94	41,06		
Ogółem		1,75	41,54	2,48	13,68	36,46	46,99	53,01		
	I tura						II tura			
	2015	Kukiz	Komorowski	Duda	Ogórek	Palikot	Duda	Komorowski		
Miejski		21,66	37,35	30,36	2,45	1,65	45,95	54,05		
Wiejski		19,24	27,25	42,77	2,24	0,99	61,35	38,65		
Ogółem		20,80	33,77	34,76	2,38	1,42	51,55	48,45		
	I tura						II tura			
	2020	Bosak	Biedroń	Duda	Holownia	Kosiniak-Kamysz	Trzaskowski	Trzaskowski		
Miejski		6,65	2,66	36,36	14,81	1,97	36,69	42,99	57,01	
Wiejski		7,00	1,51	55,28	12,30	3,02	20,19	63,89	36,11	
Ogółem		6,78	2,22	43,50	13,87	2,36	30,46	51,03	48,97	

* Dwie ostatnie kolumny to wyniki II tury wyborów z wyjątkiem wyborów w 2000 r. (tylko I tura).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

opozycyjną powinien zostać kandydatem opozycji w II turze. To zaś już sfera przypuszczeń.

W II turze tego starcia wyborca wiejski znowu okazał się decydujący. Napływ nowych wyborców raczej sprzyjał Dudzie, gdyż nastąpił głównie na terenach wiejskich. Z 1,1 mln przyrostu wyborców w II turze większość – ponad połowa – przypadła na obwody o charakterze wiejskim. Także sondaże wskazywały, że nowym wyborcom bliższy był Duda niż Trzaskowski.

Niezależnie od tych aspektów można jednak sądzić, że najistotniejszym czynnikiem porażki opozycji były nie tylko błędy taktyczne, partiocentryzm polityków, ich nieumiejętność myślenia strategicznego, wypracowywania nie-standardowych propozycji, niezdolność do wyzwania się z myślenia kategoriami własnej partii, do kierowania się dobrem kraju, ale całokształt działania opozycji w poprzednim okresie. Wybory zostały przegrane dużo wcześniej – zanim jeszcze zaczęła się kampania prezydencka. Głównie było to spowodowane uformowaniem się wysokiego poparcia dla PiS na terenach nie tylko wiejskich, ale i miejskich. Wyrażało się ono w wysokim poparciu dla kandydatury Andrzeja Dudy w I i II turze także w miejskich obwodach wyborczych. Tej sytuacji zryw w ostatniej chwili antypisowskiego elektoratu nie mógł już przezwyciężyć.

Znaczenie miał czynnik ludzki – zarówno osoby kandydatów, jak i politycy opozycji, którzy podejmowali kluczowe decyzje. W trudności z wybiorem dobrych kandydatów opozycji na prezydenta uwidacznia się pewien szerszy problem. Jest to trudność wyłonienia i rozpropagowania kandydata na prezydenta. Najbardziej powszechna droga to lider partyjny, wykorzystujący mównicę parlamentarną. W polskich warunkach, z jednej strony, ograniczenie praw opozycji w Sejmie, z drugiej, manipulowanie relacjami z Sejmem przez TVP uniemożliwiały skorzystanie z tej trybuny. Praktyka pokazała jednak także możliwość dotarcia do opinii publicznej marszałka Senatu. Nie myślano wcześniej o Senacie jako drodze do społeczeństwa, a kandydata wybrano z klucza partyjnego. Na sięgnięcie do zasobów kadrowych innych partii opozycyjnych lub senatorów bezpartyjnych nie pozwalało przekonanie, że kandydata na te funkcje powinno wyłaniać ze swych szeregów najliczniejsze ugrupowanie. Jeszcze inną możliwą do pomyślenia drogą mogłaby być ścieżka samorządowa. Prezydenci największych miast mogą wykazać się niebagatelnymi sukcesami, te zaś legitymizować aspiracje do rządzenia 38-milionowym krajem. Jednak problemem jest zapewnienie komuś takiemu ogólnopolskiej popularności. Kolejne wybory: samorządowe, europejskie, sejmowe, stwarzały możliwość ich wykorzystania dla poszerzenia jego elektoratu, a tym samym przekształcenia go w polityka ogólnopolskiego. Pewnie można wymyślać inne jeszcze hipotetyczne scenariusze z tym stopniem pewności, jaki mają wszelkie tego typu rozważania. Świadczą one

o jednym, że była to sytuacja, której partie opozycyjne nie wykorzystały w pełni.

W tych wyborach zaczęły się także dwie ważne kariery polityków opozycyjnych: Rafała Trzaskowskiego i Szymona Hołowni. Dla Trzaskowskiego start w wyborach prezydenckich był zarazem startem do szerszej ogólnopolskiej kariery. Zaczynał on swoje działanie w polityce krajowej jako minister administracji i cyfryzacji (2013), a potem jako wiceminister spraw zagranicznych (2014). Początkowo miał elektorat typowy dla mniej znaczącego w oczach wyborców polityka. Rozpoznawało go wtedy 14,2% elektoratu. Już jako kandydat PO na prezydenta stolicy stawał się stopniowo politykiem ogólnopolskim. Niemniej i wtedy połowa badanych nie wiedziała, kim jest (I 2018). Badanie z sierpnia 2020 r. pokazało, że stał się rozpoznawalny dla ok. 95% respondentów, ale choć wzbudził zaufanie u 41% respondentów, to nieufność do niego zadeklarowało 40%. W okresie do wyborów w 2023 r. miał najwyższe zaufanie wśród polityków opozycji, a jego nazwisko pojawiała się spontanicznie, gdy pytano respondentów o kandydatów na stanowiska premiera bądź prezydenta.

Drugą niespodzianką w tej kampanii było pojawienie się kandydatury Szymona Hołowni, popularnego prezentera telewizyjnego o orientacji katolickiej. Starał się on zbudować centrową alternatywę wobec PiS-u niekojarzoną z lewicą obyczajową, ale ekonomicznie i politycznie liberalną, i zarazem pro-socjalną, której bliska jest tradycja religijna, ale bez fundamentalizmu. Mimo porażki Hołownia nie wycofał się z polityki. Przetrzymał też trudne dni słabości swego ruchu, gdy utracił on początkową dynamikę. I Hołownia stał się trwałym elementem polskiej polityki.

Gdy patrzeć na wybory prezydenckie 2020 r. z perspektywy kolejnego starcia rządu i opozycji, zwraca uwagę inna kwestia – zbliżanie się liczebności elektoratów opozycji i PiS, a lepiej byłoby powiedzieć: PiS-u i antyPiS-u. Duda wygrał te wybory przewagą 2% głosów. Zamanifestowała się olbrzymia mobilizacja elektoratu wielkomiejskiego w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców, szczególnie w drugiej turze – 75,5%. Choć z jednej strony było to porażką, z drugiej strony zapowiadało, że w przyszłości możliwe są inne wyniki.

8.4. Wybory sejmowe 2001–2019

W republice parlamentarnej, jaką jest Polska, wybory sejmowe są najważniejsze. To one decydują o obliczu władzy. W analizowanym okresie było ich siedem. Jednak zdecydowałem się rozszerzyć to w czasie, aby pokazać, że identyfikacja poparcia PiS-u z obszarami wiejskimi nie była ani czymś naturalnym, ani politycznie odwiecznym. Była wcześniej sytuacja, w której najsilniejszą partią

i na wsi, i wśród rolników, i w Polsce był SLD. Było tak właśnie w wyborach 2001 r. Przyczyną były fatalne rządy AWS. Nie zasługują one na totalne potępienie (por. cztery reformy), ale gdy dobiegały końca, aktualną sytuację w Polsce jako złą oceniano 58%, wobec 28% widzących ją jako dobrą. Urzędujący premier miał 47,3% przeciwników i tylko 18,1% zwolenników. Inne wskaźniki wyglądały podobnie, a niekiedy i gorzej. Na wsi i wśród rolników nastroje te były jeszcze gorsze. „Przywróćmy normalność, wygrajmy przyszłość” było hasłem SLD. Dały mu one poparcie 41% elektoratu (na wsi – 32,5%).

Te wybory miały szersze znaczenie, gdyż w nich właśnie wystartowały po raz pierwszy w wyborach PiS i PO. Wtedy u końca rządów AWS z rozpadu tej formacji zrodziły się te dwa nurty, które później przez prawie już ćwierć wieku ze sobą rywalizowały, zmieniając się u steru rządów. Platformę Obywatelską i PiS założyli politycy czynni politycznie od początku transformacji i związani zrazu z innymi ruchami. Jednak zasadniczo impulsem powstania obu tych formacji była właśnie porażka, a lepiej powiedzieć: destrukcja AWS. Obie partie są partiami postsolidarnościowymi i reprezentują: jedna – liberalny i proeuropejski kierunek, druga – nurt narodowy i socjalny.

Tabela 8.7. Frekwencja w wyborach sejmowych 2001–2019 (w %)

Obszar	2001	2005	2007	2011	2015	2019
Miejski	47,91	43,07	58,86	53,35	54,54	64,96
Wiejski	42,82	36,13	45,24	41,71	45,19	56,74
Ogółem	46,18	40,51	53,82	48,92	50,92	61,74

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Rząd Millera wystartował z niespodziewanym dla lewicowej formacji poparciem w wyniku dużego rozczarowania rządami AWS. Początkową popularność zawdzięczał odwołaniu jego niepopularnych reform. Stąd referendum akcesyjne 2003 r. odbywało się pod auspicjami rządu SLD. Było to nieprzypadkowe. Ówczesny premier Miller właśnie z wprowadzenia Polski do Unii chciał uczynić swój główny mandat do dalszego rządzenia. Natomiast reszta jego rządów wiązała się z zastojem i biernością władz w wielu ważnych dla kraju dziedzinach. Akcesja była wprawdzie jego sukcesem, niemniej właśnie już rok po referendum akcesyjnym został zmuszony przez własnych kolegów partyjnych do ustąpienia ze stanowiska premiera. Bezpośrednim impulsem była tzw. afera Rywina, właściwie do dzisiaj nie wyjaśniona w pełni. Wszystko to razem spowodowało fatalne noty w oczach opinii publicznej. Gdy Miller odchodził ze stanowiska w maju 2004 r., jego rząd miał 8% zwolenników i 56% przeciwników. Sytuację w Polsce jako dobrą oceniano 26,1%, a jako złą – 62,4%. Mieszkańcy wsi i rolnicy nie odbiegali w swych opiniach od reszty Polaków. Millera zastąpił na stanowisku premiera Marek Belka.

Potem żadne ugrupowanie lewicy nie uzyskało już tak wielkiej popularności. Po rozpadzie rządów SLD doszło na lewicy do rozłamów na tle personalnym, ale także do walki o władzę nowej generacji przywódców lewicowych, reprezentujących nowe dążenia społeczne i polityczne, określanych jako lewica obyczajowa. To rozpoczyna nowy okres w najnowszej historii Polski. Jest to konfrontacja PiS i PO i ich zmiany u steru rządów. Warto podkreślić, że była w tym jedna stała – determinacja rozstrzygnięcia problemu władzy w ramach demokratycznych. Ten charakter rywalizacji jest także konsekwencją braku innych alternatyw politycznych, a w szczególności braku partii środka. System jest nie tylko dwupartyjny, ale i bipolarny.

Dojście do władzy PiS w 2005 r. to systematyczność i przypadek. Od pierwszych wyborów zaczął się mozolny rozwój PiS-u od małej partii z elektoratem 9,5% i 44 posłami (2001) do najsilniejszej partii w Polsce. PiS stopniowo rozszerza swój elektorat, stara się także pozyskiwać poparcie innych partii prawicy, radykalnych odłamów „Solidarności”, ugrupowań starej i nowej prawicy narodowej czy wiejskiego populizmu. Wzrostowi PiS towarzyszy ich stopniowe osłabianie i marginalizacja. Jednocześnie PiS stara się zbudować własny elektorat. Jest on z jednej strony zidentyfikowany społecznie jako uboższy, politycznie jako antyunijny i antyliberalny, a geograficznie jako wiejski.

Okazja do sięgnięcia po władzę pojawia się wkrótce. Po wyborach w 2005 r. żadne ugrupowanie nie dysponuje większością, PiS staje się największym klubem poselskim w Sejmie, jednak to za mało do samodzielnych rządów. Pierwszy rząd PiS jest koalicją z Ligą Polskich Rodzin i Samoobroną. Z obu braci Kaczyńskich większą rolę odgrywa wtedy Lech. Dzięki jego popularności formuje się PiS. To on zdobywa fotel prezydenta Warszawy i pokonuje Tuska w wyborach prezydenckich 2005 r. Równocześnie PiS prowadzi wewnętrzną walkę z formalnymi sojusznikami. Już w następnych wyborach przestają się oni liczyć i właściwie kończą swój samodzielny polityczny żywot. Z drugiej strony politycznego spektrum formuje się PO. I tu także po okresie wewnętrznych przetasowań i walk wewnętrznych, w których odpadają kolejni rywale, prowadzi to do ukształtowania się przywództwa partyjnego Tuska. I właściwie jego identyfikacji z tą partią.

Ówczesny program Jarosława Kaczyńskiego to transfery socjalne w różnej postaci i rozliczenia z przeszłością (lustracja). Kaczyński stara się też przedstawiać siebie jako polityka dysponującego dobrym programem, ale ograniczanym w jego realizacji przez partnerów. Ma to stworzyć podstawę do przyspieszonych wyborów w 2007 r., które dałyby mu niezbędną swobodę działania. Tej nadziei sprzyjają też dobre sondaże. Zupełnie niespodziewanie okazuje się jednak, że wyborcy zwracają się ku nowej partii: Platformy Obywatelskiej, to ją obdarzają zaufaniem, a premierem zostaje jej przywódca

Donald Tusk. Platforma jest wtedy najsilniejszym ugrupowaniem w Sejmie, a w sojuszu z PSL może uzyskać większość sejmową i uformować rząd.

W tych warunkach sukcesem Kaczyńskiego jest zachowanie partii. Mimo przegranej zostaje najsilniejszym ugrupowaniem opozycyjnym. To pewna nowość w polskiej polityce. W przeszłości porażka w rządzeniu często kończyła się rozpadem ugrupowania. Odtąd polityka polska jest zdominowana przez rywalizację PO i PiS.

Kolejne wybory i prezydenckie (2010), i sejmowe (2011) znalazły się w cieniu katastrofy smoleńskiej. Fala współczucia wzmocniła PiS i poprawiła jego obraz w oczach opinii publicznej. Mimo to Jarosław Kaczyński przegrał wybory prezydenckie, a PiS – sejmowe. Nastąpiła kontynuacja rządów Tuska.

Jednak drugi rząd Tuska to stopniowe przygotowywanie się PiS do ponownego przejęcia władzy. Zmianę przygotowuje stan opinii publicznej – negatywnie odbierającej skutki rządów PO, politykę ograniczeń, cięć budżetowych i zaciśkania pasa. Wśród opinii publicznej dominowały opinie, że ogólna sytuacja jest zła. Sytuację gospodarczą oceniano jako złą, w ocenach sceny politycznej bardzo wyraźnie negatywy dominowały, a patrzący na własną sytuację ekonomiczną, oceniali ją jako średnią. Co gorsza, także przyszłość nie kojarzyła się z poprawą. Najczęstsze było przekonanie o braku nadziei na zmianę na lepsze. Sam ówczesny premier, szczególnie w II kadencji, był stale źle oceniany, liczba jego przeciwników była wyższa niż zwolenników, liczba zadowolonych z tego, że pełni tę funkcję, niższa od niezadowolonych. W ocenach sytuacji przez ludność wiejską czy rolników przejawiało się jeszcze bardziej negatywne nastawienie. Mieszkańcy wsi oceniali sytuację gorzej, a wśród rolników tendencja ta zaznaczała się jeszcze wyraźniej.

Niestety ingerując wtedy w sprawy wewnętrzne Polski globalne uwarunkowania ekonomiczne. Panuje ogólnoeuropejski, a nawet ogólnoswiatowy kryzys ekonomiczny. Spycha rząd na bardzo niedogodne pole ograniczania wydatków i bilansowania budżetu. Twarzami tej polityki są minister finansów Jacek Rostowski i premier Donald Tusk. Taka polityka oczywiście nie może być popularna. Tworzy to sytuację strukturalnie niestabilną – z jednej strony, duże niezadowolenie społeczne, a z drugiej, niepopularny i rząd, i premier.

Sytuacja się komplikuje, gdyż przed następnymi wyborami Tusk niespodziewanie opuszcza polską arenę polityczną, przenosząc się do Brukseli na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Jej przedłużeniem jest późniejsza funkcja przewodniczącego Europejskiej Partii Ludowej. Pozbawia to PO jej najbardziej znaczącego polityka.

Wybory w 2015 r. odbywają się już pod jego nieobecność. Wyznaczona przez niego na premiera Ewa Kopacz nie zdobywa tak wysokiego poparcia, aby to pomogło PO wygrać wybory. Tylko przez trzy pierwsze miesiące swych

rządów ma więcej ocen pozytywnych niż negatywnych. W efekcie spłotu tych wszystkich wydarzeń PO przegrywa wybory.

Jak do tego doszło? Znowu pojawia się niespodziewany spłot czynników obiektywnych i przypadkowych. Dochodzą do tego sprzyjające zmianie władzy okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne. I tak, swoją rolę odegrał wybór Andrzeja Dudy na prezydenta. Ośmieliło to, a nawet, można powiedzieć, uskrzydliło, opozycję. Ale doszły także nowe wydarzenia. Utrata przez PO pozycji głównej partii w Sejmie była spodziewana ze względu na nastroje polityczne i społeczne jesienią 2015 r. Natomiast nie spodziewano się, że w nowym Sejmie PiS uzyska większość.

Przyczyny zdobycia większości sejmowej były złożone. Stanowiły efekt nie tylko znacznego przyrostu popularności samej partii, ale i niewęjsia do Sejmu koalicji lewicowej z SLD na czele (zabrakło 0,5% w skali kraju) i partii „Korwin” Korwina-Mikke (zabrakło 0,2% w skali kraju). W obu przypadkach miała znaczenie postawa wyborców na terenach wiejskich. Obie te partie na terenach wiejskich miały mniejsze poparcie niż w miastach.

Uzyskanie przez PiS większości było sporą niespodzianką, gdyż SLD (występująca jako koalicja wyborcza Zjednoczona Lewica) miała znaczące poparcie 7,5%. Jako samodzielnej partii wystarczyłoby to jej do znalezienia się w Sejmie. Niemniej jej formuła nie była prostym taktycznym błędem, ale wynikała z walki wewnątrzpartyjnej. Rozdrobnienie lewicy w sposób widoczny ją osłabiło, dlatego powstała tendencja do zjednoczenia. Akcją tą kierował Leszek Miller, jednocześnie naciskając na odmłodzenie partii. Miller odnosił początkowo sukcesy jako jej lider, zwiększył dla niej poparcie i skonsolidował organizacyjnie. Liczono na sukces wyborczy.

Dla wyjaśnienia przypadku SLD należy wskazać, że przenoszenie walki wewnętrznej na pole wyborów dodatkowo osłabia partię. Nie tylko w tym sensie, że konflikty pogarszają obraz partii, lecz także w tym, że jeszcze dodatkowo zmniejszają jej szanse. Zamiana znanych kandydatów na nieznanych odbywa się kosztem wyniku wyborczego partii. Przede wszystkim jeśli chodzi o dobór kandydatów, to po prostu ci właśnie lepsi i bardziej popularni w terenie, mający jakąś szerszą osobowość, mniej sztafetu i mający większy potencjał polityczny częściej wchodzi w konflikt z kierownictwem, gdyż są niepokorni i mniej dyspozycyjni. A te cechy czynią ich niewygodnymi w oczach kierownictwa ugrupowania i popychają do zachowań nonkonformistycznych i demonstracji większej niezależności. W konsekwencji wewnętrznych walk SLD pozbywa się takich osób. Podobnie działa fasadowe odmładzanie. Wskazane wcześniej zasoby popularności są właśnie w rękach starszego aktywu partyjnego. To jego przedstawiciele częściej są lokalnie rozpoznawalni, cieszą się osobistą popularnością i dorobili się własnego elektoratu.

Po wyborach 2015 r. do władzy dochodzi PiS. Tej okazji już Kaczyński ani nie zmarnuje, ani nie zaryzykuje przedterminowych wyborów. PiS jest pierwszą partią po 1989 r., która ma większość absolutną w Sejmie; w jego rękach znajduje się kontrola głównych instytucji władzy: Sejmu, Senatu, rządu i urzędu prezydenta, a za ich pośrednictwem – pełni władzy nad krajem. Sparaliżowało to mechanizm podziału władz, systemu kontroli i równoważenia władz. Po rocznym konflikcie z Trybunałem Konstytucyjnym znikła ostatnia przeszkoda na drodze do wprowadzenia systemu autorytarnego pod przykrywką konstytucyjnej władzy legalnej. Tu trzeba przypomnieć, że za pierwszych rządów PiS w latach 2005–2007 orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zatrzymało jego sztandarowy program – lustrację.

Przewagę w Sejmie, kontrolę kluczowych instytucji w kraju: od propagandy przez władzę wykonawczą po sądownictwo PiS wykorzystuje nie tylko do rozszerzania wpływów, ale i do zbudowania trwalszej podstawy swojej władzy. Nie jest to władza dla władzy, ale wykorzystanie instytucji państwa do zbudowania systemu zdobywania i odnawiania masowego poparcia społecznego. Na tej podstawie PiS buduje swój obraz partii prospołecznej i życzliwej dla uboższej części elektoratu. Z kolei jej przywództwo kupuje poparcie przez zamianę stanowisk państwowych w system łupów członków partii rządzącej.

Od tego momentu PiS osiąga nie tylko przewagę nad głównym konkurentem PO, ale nawet ją relatywnie zwiększa. Poparcie dla PiS staje się względnie trwałe. Oscyluje wokoło 40%, ale nie może przekroczyć 50%. Nie ma tu niestety miejsca na pełne przytaczanie danych, ale można tylko dla przykładu omówić wynik z ostatniego sondażu przed wyborami sejmowymi. Deklaracje głosowania na PiS dominowały wtedy mniej lub bardziej nad opcjami na rzecz KO w każdej warstwie społecznej poza grupą specjalistów z wyższym wykształceniem i kadrą kierowniczą, a w rozbiciu na wielkość miejscowości w każdej z sześciu grup poza wielkimi miastami powyżej 500 tys. mieszkańców¹³.

Z drugiej strony, nie tylko spada popularność PO, ale nawet następuje erozja poparcia dla niej. Gotowych głosować na nią jest ok. 2–2,5 raza mniej wyborców niż na PiS. Mimo to pozostaje ona drugą partią w kraju i pierwszą wśród opozycji. Poparcie dla niej nie spada poniżej 10%. Stopniowo rozwinęło się poparcie dla ruchów Kukiza i Biedronia. SLD spadł poniżej progu wyborczego, a takim partiom, jak Razem czy Zieloni nie udało się go przekroczyć. PSL od dojścia PiS do władzy oscyluje w pobliżu bariery 5%.

Większość danych sondażowych wskazuje, że w opinii publicznej dominuje pozytywna ocena sytuacji w kraju. W porównaniu z okresem wcześniejszym uwidacznia się poprawa nastrojów społecznych, przyrost optymizmu

¹³ CBOS, Komunikat nr 127/2019. Preferencje wyborcze na tydzień przed wyborami. Warszawa 2019.

w wymiarze społecznym i osobistym. Sytuacja w Polsce jest oceniana jako dobra, a od przyszłości oczekuje się na ogół poprawy albo trwania obecnej, pozytywnej sytuacji. Oceny rządu są pozytywne. Ta kierunkowa i jakościowa zmiana jest zdecydowanie silniej widoczna wśród ludności wiejskiej i rolników.

Tutaj można przytoczyć za badaniem wyborów europejskich CBOS motywy poparcia PiS. Zgodnie z nim tworzą one cztery grupy. Pierwsza grupa to ogólna dodatnia ocena, „bo dobrze rządzą; sytuacja w kraju się poprawiła; idą w dobrym kierunku; człowiek jest spokojniejszy o jutro” – 29%. Druga grupa odwołuje się do bliskości: PiS to partia, która „podoba mi się; jest mi najbliższa; lubię ich; bo tak chciałam/em; takie mam preferencje polityczne; odpowiada mi ich polityka” – 28%. Trzecia grupa akcentuje cechy moralne: „są uczciwi, wiarygodni; spełniają obietnice; jest mniej złodziei” – 23%. Czwartą grupę motywów stanowi socjalna orientacja polityki PiS: „dużo robią dla ludzi; dbają o biednych; bo coś dadzą; liczą się ze starszymi osobami; dbają o dzieci; dali 500+; trzynasta emerytura; obniżyli wiek emerytalny; podatek VAT ściągają” – 21%¹⁴. Wynik ten można uogólnić także na inne wybory.

W tych warunkach i przy takim nastawieniu opinii publicznej dochodzi do wyborów sejmowych i prezydenckich 2019–2020. Dla obu stron były one ważne. Dla opozycji wybory były ważne dla policzenia sił, wzmocnienia się i nadania dynamiki całemu ruchowi opozycyjnemu. W planie maksimum marzyła się jej szansa legalnego obalenia rządu w całości albo wyrwania znaczącego ogniwa z systemu władzy PiS. Natomiast dla rządu, z jednej strony, był to sprawdzian, na ile przyjęta strategia zdobywania poparcia społecznego jest skuteczna, a z drugiej, było to potwierdzenie i rozszerzenie podstaw władzy. W planie maksimum dążono do zdobycia w Sejmie większości konstytucyjnej, pozwalającej na całkowitą władzę i w pełni swobodną realizację zamierzeń politycznych. Ale także PiS nie mógł sobie pozwolić na porażkę w żadnych z wyborów. Utrata pozycji prezydenta albo większości parlamentarnej pozbawiłaby go skutecznych narzędzi władzy. Z kolei przegrana w innych wyborach tego okresu mogła wzmocnić społecznie opozycję, pozwolić jej na zebranie sił i wyjście ze strategicznej defensywy. Nie było więc w tym okresie mniej lub bardziej ważnych dla niego wyborów.

Wybory 2019 r. nie przyniosły zmiany władzy w Polsce. PiS utrzymał się u steru, ale nie zrealizował wszystkich swoich nadziei. Choć wygrał, nie zapewnił sobie większości konstytucyjnej. Wystąpiła olbrzymia mobilizacja, numeryczny, procentowy przyrost oddanych głosów, ale wynik był remisowy. Od strony składu Sejmu, proporcji stanu posiadania głównych partii, zachowywał *status quo*.

¹⁴ CBOS, Komunikat z badań nr 97/2019, Motywy głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, Warszawa 2019.

Tabela 8.8. Wyniki wyborów sejmowych 2001–2019 (w %)

2001	SLD-UP	PO	PiS	PSL	Samoobrona	LPR	UW	AWSP
Miejski	44,89	14,66	11,18	4,44	7,05	7,51	3,78	5,60
Wiejski	32,51	8,30	5,78	19,03	17,17	8,69	1,61	5,60
Ogółem	41,04	12,68	9,50	8,98	10,20	7,87	3,10	5,60
2005	SLD-UP	PO	PiS	PSL	Samoobrona	LPR	Platforma Korwina-Mikke	Socjaldemokracja
Miejski	13,07	28,54	28,78	3,22	7,00	6,95	1,84	4,64
Wiejski	7,67	15,02	23,27	14,72	20,55	10,09	1,02	2,35
Ogółem	11,31	24,14	26,99	6,96	11,41	7,97	1,57	3,89
2007	Lewica i Demokraci	PO	PiS	PSL	Samoobrona	LPR		
Miejski	14,66	47,48	29,25	5,13	0,90	1,22		
Wiejski	9,77	28,11	38,52	17,39	2,96	1,46		
Ogółem	13,15	41,51	32,11	8,91	1,53	1,30		
2011	SLD	PO	PiS	PSL	Samoobrona	Ruch Palikota	Nowa Prawica (JKM)	PJN (Polska Jest Najważniejsza)
Miejski	8,70	44,62	27,12	4,44	0,04	10,85	1,14	2,28
Wiejski	7,25	27,51	35,83	16,78	0,13	8,24	0,87	2,00
Ogółem	8,24	39,18	29,89	8,36	0,07	10,02	1,06	2,19
2015	Zjednoczona Lewica	PO	PiS	PSL	Kukiz	Nowoczesna	Korwin	Razem
Miejski	8,65	27,68	33,47	2,79	8,61	8,96	5,09	4,00
Wiejski	5,40	17,10	45,54	9,67	9,20	4,97	4,10	2,88
Ogółem	7,55	24,09	37,58	5,13	8,81	7,60	4,76	3,62
2019	SLD	PO	PiS	PSL	Konfederacja			
Miejski	15,02	33,06	36,91	6,97	7,03			
Wiejski	8,16	17,25	55,57	11,37	6,41			
Ogółem	12,56	27,40	43,59	8,55	6,81			

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

W obozie PiS pojawiła się w ich wyniku strategiczna niestabilność. Wybory to także rywalizacja wewnątrz obozu rządzącego. Obie partie „sojusznicze” PiS w Zjednoczonej Prawicy uzyskały po 18 mandatów nie tylko z inicjalnego przydziału jedynek i dwójek na listach, ale i w wyniku wewnętrznych przesunięć na listach PiS i wygrywaniu kandydatów z miejsc niemandatowych. Bez tych „partii” PiS nie miał większości, a gdyby się któraś z nich zdecydowała na wystąpienie z koalicji, mogłoby to doprowadzić do końca rządów PiS-u. Temu najbliższy potencjalnie był właśnie Gowin, ale wejście w konflikty z prezesem Kaczyńskim skończyło się katastrofą zarówno polityczną tej partii, jak i personalną jej lidera.

Taki wynik wyborów jest częściowo efektem strategicznej kontrmobilizacji, a częściowo niepowtórzenia się sytuacji z 2015 r., kiedy nieprzekroczenie progu wejścia do Sejmu dwóch koalicji dało PiS przewagę w parlamencie. Opozycja uczyła się jej unikania najprostszą metodą – tworzenia koalicji wyborczych, ale nie korzystających z jej formalnej formuły, nieformalnie, bądź przez tworzenie lub przekształcanie partii. Koalicje wynikały z dramatycznej sytuacji politycznej małych i średnich partii. Dla każdej z nich niemożliwość wejścia do Sejmu tworzyła egzystencjalne zagrożenie. Pozostanie poza Sejmem mogło oznaczać groźbę rozplynięcia się w politycznym niebycie. Przykładowo PSL, rugowany z terenu, pozbawiany stanowisk i pozycji, mógł już nie wytrzymać takiego ciosu. Dlatego specyfiką tych wyborów stały się nietypowe koalicje wyborcze. Obok PSL i ruchu Kukiza zawarły je także trzy partie lewicowe. Z połączenia kilku środowisk prawicowych powstała Konfederacja. Ta metoda na ominięcia pułapek formalnej koalicji i ryzyka zbyt małej popularności jest odtąd stosowana w opozycji stale.

Do ogólnej specyfiki w polskich wyborach należy także elektorat protestu, który w Polsce wynosi ok. 1/5–1/4 elektoratu. Są to wyborcy, którzy głosują na partie antysystemowe lub antyestablishmentowe. Wcześniej nie ujawniają swych preferencji. W danej sytuacji można tylko oczekiwać, że gotowość głosowania na partie nie tyle opozycyjne, co antysystemowe będzie wyższa. Natomiast trudno wcześniej przewidzieć, na jaką formę zdecydują się wyborcy. Pojawiają i znikają się kolejni liderzy populizmu. Najpierw jest nim Palikot. Był też ruch wokół piosenkarza Pawła Kukiza. Osią jego programu była antypartyjność i reforma ordynacji wyborczej – zmiana na okręgi jednomandatowe.

W ostatnim okresie tę rolę partii protestu gra Konfederacja. Jest trochę zaskakującym tworem sojuszu nacjonalistów i skrajnych liberałów, „dzieckiem” polityki konsolidacji, tym razem prawicowej. Ale był to także efekt dostrzeżenia roli Sejmu jako ważnej areny, jako miejsca promowania się i zdobywania popularności. To nie tylko chwyt taktyczny, ale produkt zrozumienia, że właśnie konsolidacja tych wszystkich środowisk pozwoli im na wejście do Sejmu

ze wszystkimi korzyściami, jakie daje trybuna sejmowa, a w dalszej perspektywie zapewni trwałe miejsce w polskiej polityce. Nie do pogardzenia była możliwość uzyskania materialnego wsparcia jako partia. Doszło do konsolidacji prawie dziesięciu środowisk prawicy, w tym trzech znaczących: Korwina (spadkobiercy UPR Korwina-Mikkego), narodowców Winnickiego (różnych resztek kolejnych projektów prawicowych) i środowiska Grzegorza Brauna. To głównie kontynuacja partii Korwina-Mikkego, do której dołączyły pozostałe ugrupowania, środowiska i pojedynczy politycy. Suma ich poparcie daje jej już trwałe podstawy istnienia.

Temu zawdzięczał też karierę Grzegorz Braun. W jego karierze politycznej można wyróżnić dwa etapy. Pierwszy to wyrabianie sobie nazwiska politycznego przez kandydowanie w różnych miejscach a to na prezydenta miasta, a to na radnego czy senatora, w tym na prezydenta RP. Po skryształowaniu się tego poparcia, na co wskazywały wyniki wyborcze jego kolejnych akcji, stał się pożądanym partnerem dla konsolidujących się środowisk prawicowych. To dało mu pewny dwukrotny start w wyborach do Sejmu, a Sejm z kolei był już dla niego miejscem zdobywania dalszego rozgłosu przez kolejne niekonwencjonalne działania.

Na doświadczeniach tych i poprzednich wyborów uczył się także wyborca. Nowością w zachowaniach wyborczych był wyborca rozumujący strategicznie. W 2019 r. sugerują to zmiany w czasie preferencji wyborczych: gdy okazało się, że KO nie wygra w skali ogólnej z PiS, wzrosło poparcie dla małych partii. Ten czynnik racjonalnego, strategicznego wyborcy odegrał dużą rolę – a może nawet zdecydował – w kolejnych wyborach sejmowych 2023 r.

Należy jeszcze wskazać na wagę walki o Senat, zwykle znajdującej się w cieniu wyborów sejmowych. Tym razem było inaczej. I tu wcześniej zadziały stereotypy. Proste zastosowanie prawa Duvergera¹⁵ do polskiej sytuacji sugerowałoby, że partia, która ma przewagę w Sejmie, powinna zyskiwać tym większą przewagę w Senacie, a przewaga ta byłaby jeszcze większa, gdyby okręgi były jednomandatowe. Można więc sądzić, że mogło powstać przekonanie, iż partia nie tylko dominująca, ale i mająca większościowe poparcie powinna właśnie w Senacie wprowadzić okręgi jednomandatowe. Po drugiej zaś stronie z tych samych powodów uważano Senat za stracony dla opozycji. Przesunięto tam niektóre kandydatury, licząc że czeka je pewna klęska. Nie wierząc w sukces, nie zatroszczono się także o potencjalnego marszałka.

Prawie wszystkich zaskoczyła polityczna niespodzianka – zwycięstwo opozycji w wyborach do Senatu. Wygrała je opozycja wbrew opiniom, że partia zwycięska w Sejmie zyskuje o wiele większą przewagę w Senacie. Zadziałał tu czynnik silnego zagrożenia. Był to efekt działania nie tyle partii, ile samych

¹⁵ Por. hasło „Maurice Duverger” w Wikipedii (dostęp 18.02.2024).

kandydatów postawionych niekiedy w niemal beznadziejnych politycznych sytuacjach. I tak, wygrali trzej kandydaci niezależni, chociaż dwaj przy wsparciu KO. Były także trzy zwycięstwa na trudnym polu: okręg podwarszawski (poprzednio klęska Giertycha) i małżeństwa Zdrojewskich: byłego prezydenta Wrocławia i jego żony, startujących nie we Wrocławiu, ale w okręgach podwrocławskich. Ponieważ główni zainteresowani byli doświadczonymi politykami, łatwiej doszło do porozumień. Nie mieli ambicji ani fumów partyjnych; interesowała ich tylko skuteczność. W tej sytuacji można było zawiązać tzw. pakt senacki, który niespodziewanie dał opozycji większość w tej izbie.

Miało to różne konsekwencje. I tak, odtąd w obrazie społecznym kluczowych instytucji postawy wobec Sejmu i Senatu wyróżniają się pewną odrębnością związaną ściśle z konfliktem politycznym w Polsce. Po wyborach parlamentarnych 2019 r. senat stał się znaczącym czynnikiem w polityce. Zauważyła to opinia publiczna, a jej oceny Sejmu i Senatu zaczęły się różnicować. Wcześniej były niemalże identyczne, z tym że ze znacząco większym odsetkiem opinii wahających się i deklaracji niewiedzy, gdy dotyczyły Senatu. Od wyborów, w których w Senacie większość uzyskała opozycja, ma on wyraźnie lepsze oceny od Sejmu, a liczba deklarujących brak zainteresowania nim zmniejsza się z badania na badanie. Zmienia się także kierunek różnicy ocen między ogółem respondentów a mieszkańcami wsi i rolnikami, którzy Sejm oceniają mniej negatywnie, a bardziej krytyczni są wobec Senatu. Marszałek Senatu, który wcześniej był mniej znany od marszałka Sejmu, uzyskał nie tylko większą rozpoznawalność, lecz także faktyczną pozycję jednej z ważniejszych postaci w polityce kraju.

8.5. Wybory sejmowe 2023

Wybory do Sejmu i Senatu w 2023 r. są analizowane oddzielnie ze względu na ich znaczenie dla zasadniczego zwrotu w polskiej polityce. Miały wymiar wewnętrzny, ale i europejski. Wymagają innego opisu niż wcześniejsze kampanie nie tylko ze względu na swą aktualność, ale i na specyfikę. Wyniki tych wyborów ukształtowały się zarówno w wyniku wydarzeń przed kampanią, jak i w trakcie kampanii wyborczej, a nawet podczas samego głosowania. W tej kampanii ważne było to tło ogólne wyznaczające siłę poparcia dla głównych aktorów rywalizacji. Ważnym także elementem były działania podejmowane przez przywódców głównych partii i relacje między partiami. Miały znaczenie zachowania masowe wyborców poszczególnych partii, motywowane tak nadziejami, jak obawami. Każdy z tych elementów miał znaczenie. Pełne zrozumienie, co się stało, wymaga także porównania z poprzednimi wyborami wraz

z 2015 r. – momentem dojścia PiS do władzy. Rywalizacja wielkich sił toczyła się w cieniu dwóch doniosłych wydarzeń: pandemii i wojny w Ukrainie. Także kampania miała swoją historię. Pojawiały się w niej momenty dramatyczne i ważne punkty zwrotne. Ale ostateczne rozstrzygnięcia dokonały się przy urnach wyborczych.

Przed dalszymi rozważaniami trzeba wskazać na ramową rolę poparcia PiS w tym okresie. Wyznaczało ono możliwości stron i dyktowało strategię i taktykę PiS-u i pozostałych partii. Warto sięgnąć po analogię militarną. Stratedzy wojskowi wskazują, że czynnik ludzki, zdolności wodzów i jakość żołnierza ma walor tylko w warunkach porównywalnych sił, a jego znaczenie słabnie, gdy jedna ze stron ma zdecydowaną przewagę. Podobnie jest w starciu na kartki wyborcze. W walce wyborczej można wskazać na trzy progi popularności o zasadniczym znaczeniu dla konkurencji partii. Można to rozpatrzeć na przykładzie PiS. W przypadku popularności PiS powyżej 50% wynik wyborów byłby z góry rozstrzygnięty. W realnych warunkach ten próg rozpoczyna od wartości ok. 45%. Wynik poniżej 45%, a tym bardziej spadek poniżej 40% oznaczał groźbę utraty samodzielnej władzy przez PiS. W tej sytuacji mógłby on jednak utrzymać władzę dzięki znalezieniu koalicjanta. Tąpnięcie poparcia poniżej 30% otwierało drogę do władzy jedynie koalicji kilku średnich partii, a zejście poniżej 20% oznaczało dramatyczny przewrót w hierarchii uczestników gry. Z kolei te same progi oglądane od strony partii opozycyjnych każą dorzucić czwarty próg: 8% (koalicja) i 5% (partia), poniżej których partia wypada z gry, pozostając poza Sejmem. To właśnie uwarunkowanie pokazuje na przyczyny różnych kroków i działań zarówno PiS, jak i partii opozycyjnych. I to właśnie kształtowało się w okresie przedwyborczym.

Należy zacząć od punktu wyjścia. Była nim zdecydowana dominacja PiS na każdym polu. Już po wyborach sejmowych w październiku 2019 r. i jeszcze po wyborach prezydenckich 2020 r. wydawało się, że władza PiS jest już na wiele lat przesądzona. Wtedy przewaga oceniałych, że sytuacja w Polsce biegnie w dobrym kierunku, nad sądzącymi, że źle, wynosiła 18% ogółem, na obszarach wiejskich i wśród rolników – 39%. Także przewaga przekonanych, że w przyszłości będzie lepiej, nad twierdzącymi, że będzie gorzej, wynosiła 15% ogółem, na wsi 24%, a wśród rolników 28%. Podobnie było w ocenach szefa władzy wykonawczej – premiera, w tym okresie już Mateusza Morawieckiego, gdzie jego zwolennicy przeważali nad przeciwnikami (+12%), a zadowoleni nad niezadowolonymi (+19%). Wskaźniki te były zdecydowanie wyższe wśród mieszkańców wsi (odpowiednio +31% i +37%) i rolników (odpowiednio +25% i +14%). Zgodna z tym była gotowość głosowania na PiS. W październiku 2019 r. gotowość głosowania na niego deklarowało 46% (wyborcy wiejscy – 58%, a rolnicy – 74%). W lipcu 2020 r., kiedy wybierano prezydenta, kształtowała się ona na poziomie 42%, na obszarach wiejskich –

57%, a wśród rolników – 60%. W lipcu 2020 r. suma głosów potencjalnej opozycji wynosiła 34% wśród ogółu wyborców, a 24% na obszarach wiejskich i wśród rolników.

Ten obraz nie zmienił się w okresie pierwszej fali pandemii i gdy wybuchła wojna na Ukrainie. W obu przypadkach początkowo myślano, że będą to wydarzenia krótkie i przemijające. Jednak stało się inaczej. Pandemia okazała się dłuższa i dotkliwsza. Podobnie było z wojną na Ukrainie. Obie sytuacje okazały się wielką próbą i wielkim wyzwaniem dla rządzących. Patrząc z dłuższej perspektywy, można powiedzieć, że to one ostatecznie wytyczyły ocenę rządzących, przebijając rachunek strat i korzyści. Obraz opinii tego okresu to kolejne jej falowanie. Rytm wzrostu i opadania nastrojów wyznacza pandemia. Na ogół przybierały one formę cyklu. W miesiącach obniżki fali zachowań poprawiają się oceny sytuacji w kraju, rośnie optymizm i pozytywna ocena rządu. Z kolei każdy nawrót pandemii to obniżka nastrojów społecznych i wzrost niewiary w rząd i w instytucje publiczne. Za tym idą korekcyjne działania PiS. Są to transfery pieniężne i materialne, pokazowe akcje i działania rządowe, ostentacyjnie wdrażane programy o propagandowo dobranych nazwach. Zatrzymuje to i częściowo odwraca tendencję spadkową, ale indukowany nimi wzrost nie przywraca w pełni stanu pierwotnego, jeśli chodzi o poparcie dla PiS, a tym samym o jego szanse wyborcze.

I tak, pierwsze dwie fale obniżki nastrojów i deklaracji poparcia PiS wiążą się z pandemią. Pierwsza to październik 2020 r. – spadek o 30% wskaźnika optymizmu społecznego na tle nawrotu pandemii. Zbiegło się to w czasie z demonstracjami Strajku Kobiet w drugiej połowie października. W ciągu jednego miesiąca gotowość poparcia PiS w wyborach spadła o 10%, zarówno ogółem w kraju, jak i w obu analizowanych grupach – mieszkańców wsi i rolników. Pod koniec października 2020 r. gotowość poparcia PiS obniżyła się do 31%, podczas gdy cztery ruchy opozycyjne miały wspólnie 39% poparcia wyborców. Obok tego była „partia” głosów „trudno powiedzieć”, niezdecydowanych wyborców, licząca 21%. Była to druga co do liczebności opcja, zaraz po głosach na PiS. Następuje wtedy ostra reakcja. To program „Polskiego Ładu”, zaprezentowany w maju 2021, a szeroko wdrażany zimą 2021/2022.

W drugim okresie przedwyborczym funkcję ogólnego zagrożenia przejęły inflacja, drożyzna i pauperyzacja, a na wsi i wśród rolników konsekwencje wojny na Ukrainie dla rynku rolnego. Ekonomiczna strona wojny na Ukrainie to napływ towarów rolnych z Ukrainy spowodowany przymusową reorientacją jej eksportu rolnego na Europę i wzrost cen wielu surowców w wyniku zatrzymania importu z Rosji. To ostatnie z kolei zaowocowało inflacją, która nie tylko poddała erozji popularność rządów PiS, ale także sparaliżowała jego główne narzędzie zdobywania poparcia – wzrostu dobrobytu strategicznych

grup drogą transferów. Wraz z inflacją pojawia się druga fala obniżki nastrojów towarzysząca wzrostowi codziennych trudności i obaw o przyszłość. W grudniu 2022 r. zarówno przewaga negatywnych ocen sytuacji nad pozytywnymi, jak i obaw o przyszłość nad optymizmem wynosi tyle samo – 39%, a przeciwników rządu nad jego zwolennikami – 21%. Gotowość głosowania na PiS spada do 31% wśród ogółu respondentów, a na wsi do 36%.

Następuje kolejna kampania PiS, seria ostentacyjnych działań, propagandowo podkreślanych, która częściowo zatrzymuje lub łagodzi efekty inflacji. Jest wycelowana ze swymi efektami na moment wyborów. Akcje rządu to wielka przeplatanka cząstkowych sukcesów na jednych polach z krańcową nieudolnością na innych. Jednak, jak się wydaje, kluczowa jest rola inflacji. Aby pokazać jej siłę, warto wskazać, co znaczą takie jej wielkości jak 8,3% i 16,7%: pierwsza jest równoważna utracie jednego miesięcznego dochodu, a druga – dwóch. Ponadto dramatyczny wymiar, szczególnie wśród osób starszych, miała utrata wartości oszczędności, często na tzw. czarną godzinę. „Trzynastki” i „czternastki” mogą to jedynie równoważyć. I ten fakt przenika już do najszczelniejszych i najbardziej kontrolowanych „baniek”. W okresie październik 2022 – październik 2023 w zrealizowanych czterech badaniach ok. 80% respondentów odczuwało w co najmniej dużym stopniu wzrost cen, w tym 1/3 w bardzo dużym stopniu¹⁶. W badaniu Ogólnopolskiej Grupy Badawczej z 16.10.2023 respondenci wskazywali na gospodarkę jako na ten temat, który miał największe znaczenie przy podejmowaniu decyzji w sprawie głosowania (sytuacja gospodarcza – 27,8%)¹⁷. Badania IPSOS, prowadzone co kwartał od kwietnia 2022 r., wskazywały, że większość badanych odczuwa mniej lub bardziej wzrost cen¹⁸. Inflacja miała jeszcze wymiar czasowy – długofalowy. Nawet jeśli działania rządu łagodziły, a nawet niwelowały jej wpływ, nie mogły zagwarantować przyszłości.

Na tym tle podejmują działania politycy. Po pierwsze, następuje konsolidacja organizacyjna lewicy. Czerwiec 2021 to samorozwiązanie „Wiosny” i przystąpienie członków i działaczy do SLD. Stanowią oni w niej autonomiczną frakcję. W ostatecznej konfiguracji wyborczej znalazło się jeszcze kilka innych środowisk, z których najważniejsze to „Razem”. Aby uniknąć zagrożeń związanych ze stroną formalną, jej zawarcie nastąpiło jako zmiana nazwy już istniejącej partii i samorozwiązanie innej – „Wiosny”. Natomiast inne grupy lewicowe – części tej koalicji – pojawiły się w niej przez umieszczenie ich reprezentantów na jej listach.

¹⁶ CBOS, Komunikat z badań nr 136/2023, Oczekiwania inflacyjne w październiku, Warszawa 2023.

¹⁷ *Co zmobilizowało Polaków do udziału w wyborach? Nowy sondaż wskazuje kluczową kwestię* (2023), „Gazeta Wyborcza”, 16.10.

¹⁸ IPSOS, IPSOS Global Inflation Monitor. A 29-country Ipsos Global Advisor survey. May 2023, <https://www.ipsos.com/en/inflation/ipsos-global-inflation-monitor-half-public-across-29-countries-think-their-country-recession> (dostęp 26.12.2023).

W lipcu 2021 r. wrócił na polską scenę polityczną Donald Tusk. Spowodowało to skok notowań PO o 5%. Sumarycznie przyniósł on wzrost wskazań na PO z 11% do 20% w ciągu pół roku.

Jesienią 2022 r. znacznie spada poparcie PiS: w okresie sierpień–październik 2022 r. do 30–31%. To nie tylko zachęca opozycję do aktywnych działań, ale nawet do stworzenia wspólnej listy opozycji. Apel „Będzie nas 10 mln” o wspólną listę opozycji w listopadzie 2022 r. podpisało kilkuset znanych polityków, artystów i intelektualistów różnych kierunków i o różnej historii politycznej. Wyrażał on powszechne nastawienie opinii publicznej. W warunkach tego kolejnego spadku poparcia PiS szacunki analityków wyborczych przepowiadały wspólnej liście opozycji nie tylko zwycięstwo, ale i większość konstytucyjną, umożliwiającą zmiany bez naginania prawa.

Działania te wynikały także z przeszkód rozwojowych opozycji. Każdy z ruchów napotkał określone bariery: dla PO było to 20–30% (w zależności od grupy badawczej). Dodatkowo wzrost PO odbywał się przy malejącym poparciu innych ruchów opozycji. Był raczej konsolidacją niż rozwojem. Dla Polski 2050 Hołowni tą barierą wzrostu było 15% poparcia, a dla Nowej Lewicy – 10%.

Najbardziej dramatyczne było to dla PSL, które balansowało przy granicy 5%, czemu towarzyszyły bardzo niskie notowania tej partii na obszarach wiejskich i wśród rolników. Trudności PSL pogłębiło wyjście Kukiza z koalicji z nim w grudniu 2020 r. Miało to złe następstwa dla obu stron. Obniżyło trwałe notowania PSL, ale i Kukiz nie zyskał. Był to początek drogi, która w końcu zaprowadziła go na listy PiS. Samodzielnie Kukiz nie przekroczył 2–3% poparcia. Czasy, gdy startował do walki o prezydenturę (20,8%) i gdy jego ruch zdobył w wyborach do Sejmu 8,8% głosów (2015) już nie wróciły. Jednocześnie jego lider stracił zaufanie społeczne. W kwietniu 2015 r. ufało mu 58%, a wyrażało nieufność – 12% badanych, podczas gdy w listopadzie 2021 r. miał 45% nieufnych i 26% ufających.

Kwiecień 2023 r. przynosi ogłoszenie koalicji Trzecia Droga: ruchu Hołowni i PSL. Jej powstanie stwarza trudności w analizie. Właściwie nie sposób rozstrzygnąć, czy była to część przemyślanego projektu politycznego, czy zbieg przypadków. Na początku mamy coś, o czym ogólnie można powiedzieć, że to odprysk i realizacja w mniejszej skali projektu bloku partii opozycyjnych. Ze strony Hołowni, bez którego poparcia by on nie powstał, były wcześniejsze zapowiedzi, że nie można dopuścić, by któraś z partii opozycji znalazła się poniżej progu wyborczego. W praktyce dotyczyło to przede wszystkim PSL. Decyzja Hołowni była reakcją na tę sytuację.

Brak PSL w Sejmie, co dałoby PiS-owi status partii o poparciu ponad 40% wyborców, niósł dwa niebezpieczeństwa. Po pierwsze, języczkiem u wagi mogłaby stać się Konfederacja, gdyż tylko ona mogłaby wejść w koalicję z PiS. Po drugie, osłabiłoby to pozostałe małe partie sojuszu antypisowskiego.

Można się zastanawiać, dlaczego nie powstała inna cząstkowa koalicja: PO i ruchu Hołowni. Zachęcało do niej nie tylko to, że mogła stać się największą partią. Nie tylko dawałoby to możliwość wygrania wyborów i sformowanie rządu z większością parlamentarną, lecz zarazem likwidowałoby niebezpieczeństwo, że któraś mniejsza partia opozycyjna nie wejdzie do Sejmu, bo wtedy jej głosy trafiłyby nie do PiS, ale właśnie do tej koalicji. Czy zdecydowała tu trudność porozumienia się liderów, mocna wiara najsilniejszej partii w siebie, czy jakieś animozje dwóch liderów, których dzieli prawie 20 lat?

W każdym razie początkowo decyzja Hołowni miała charakter takiego politycznego koła ratunkowego dla zagrożonego sojusznika. Później okazało się, że teraz w niebezpieczeństwie znalazły się już oba ruchy, a wydawało się w pierwszym momencie, że Hołownia mógł to zrobić bezpiecznie, dysponując poparciem ponad 10%. Mimo że nie wszystkie sondaże to potwierdzały, to aż do ogłoszenia wyników wyborów była tu niepewność.

Natomiast ta koalicja okazała się dla ruchu Hołowni korzystna pod innym, nieoczekiwanym względem. Powstanie Trzeciej Drogi bardzo zmieniło układ koalicyjny. Spowodowało bardziej partnerskie relacje w obozie opozycji. Poprzednio jej lider miał do czynienia z trzema partnerami, z których każdy miał poparcie trzy- albo nawet czterokrotnie mniejsze niż główna partia. To automatycznie ustawiało relacje. Teraz Trzecia Droga stawiała się partnerem rzeczywistym, znaczącym, którego nie można było lekceważyć. Wzmocniło to zarazem jej pozycję w polu opinii publicznej. Niespodziewanie silnym atutem swojej partii i zarazem koalicji okazał się jej lider Hołownia. Zarówno błysnął w debacie opozycyjnej, jak i pokazał się od dobrej strony już jako marszałek Sejmu. Tutaj on sam jest u początku swojej drogi i za wcześniej snuć na tym tle jakieś przewidywania.

Maj–październik 2023, półrocze przed wyborami, to także pogarszająca się, alarmująca sytuacja rolników i drobnych przedsiębiorców w następstwie niekontrolowanego napływu towarów rolnych z Ukrainy do Polski i konkurencji przedsiębiorców ukraińskich. Rząd nie radził sobie z tą sytuacją ani na bieżąco, ani długofalowo. Możliwe, że właśnie to osłabiło PiS w dwóch jego mocnych bastionach: wsi i rolnictwa, a także na terenach wschodnich Polski.

W czerwcu i w październiku odbyły się dwie wielkie demonstracje opozycji. Wydaje się, że politycznie ważna była szczególnie druga, na dwa tygodnie przed wyborami. Organizatorzy mówili o ok. 1 mln uczestników. Niezależnie od liczby demonstrantów przede wszystkim pokazały one wielką siłę i determinację opozycji – szczególnie popierającego ją wyborcy.

Sytuację na tydzień przed wyborami CBOS przedstawiało następująco: 35% dla PiS, 22% PO, Nowa Lewica – 5%, Konfederacja – 6%. Najbardziej niepokojący był prognozowany wynik Trzeciej Drogi – 6%, poniżej prognozy 8%.

Ale 28% wybierających się na wybory nie powiedziało, na kogo zagłosują¹⁹. Inne ośrodki lepiej prognozowały i bliżej rzeczywistości – 12–14% dla Trzeciej Drogi. Trzeba podkreślić zawodność sondaży. W tych wyborach najlepsze z nich dawały średni błąd 9% (biorąc pod uwagę wszystkie ugrupowania)²⁰. Znaczyło to dla tego przypadku niepewność.

Niemniej mimo różnic między ośrodkami badawczymi pewne ustalenia były wspólne. Spodziewano się wejścia do Sejmu Konfederacji i Nowej Lewicy. Niepewność dotyczyła Trzeciej Drogi, której brak w Sejmie, choć nie dawał jeszcze zwycięstwa PiS-owi, oznaczał, że PiS mógł sięgnąć po władzę w koalicji z Konfederacją. Nad wynikiem wisił więc moment niepewności. Niejasność ta zmobilizowała część elektoratu do głosowania na Trzecią Drogę dla ocalenia całej koalicji. Bez nadmiernego patosu można wprost powiedzieć, że ważyły się losy Polski. Jak wskazywały późniejsze badania, ok. 1/4 badanych wyborców Trzeciej Drogi tym właśnie się kierowała²¹. Stawka wyborów spowodowała niesłyszczaną mobilizację obu stron i w konsekwencji najwyższą jak dotąd frekwencję wyborczą w III RP.

Przed przejściem do analizy finalnego wyniku potrzebne są krótkie wyjaśnienia. Pytania można tu różnie formułować. Można zapytać, dlaczego wygrała opozycja, ale może bardziej płodne poznawczo jest pytanie, dlaczego nie wygrał PiS, będąc najsilniejszą partią. Należy rozpatrzyć możliwe scenariusze i ustalić, dlaczego nie zadziały. Patrząc bowiem od strony sytuacji strategicznej, generalnego stosunku sił, wydaje się, że PiS startowało z przegranej pozycji, a kontynuację władzy mógł mu dać tylko szczególny zbieg przypadków. Był to skutek spadku poparcia poniżej 40% i niemożności przekroczenia tego progu.

Pierwszym możliwym scenariuszem byłoby samodzielne zwycięstwo. Na to nakierowana była kampania PiS-u, „rozzucanie z helikoptera pieniędzy”, ze specjalnym pikiem w okresie przedwyborczym. Okazało się to jednak nieskuteczne. Przeszkodą był olbrzymi elektorat negatywny. Przejawiał się w postawie opinii publicznej, która wyraziła się w wielkich manifestacjach i osłabiała kampanię PiS w terenie. Można go szacować na około 60%. Około 60% respondentów przed wyborami uważało, że jest konieczna zmiana władzy (Janicki 2023). Było to widoczne w niechęci do udziału w referendum i w podobnym odsetku wyborców odmawiających w nim udziału. Wskazuje na to także sumaryczny wynik opozycji.

Drugi scenariusz to sytuacja, gdy PiS, nie będąc partią większościową, zdobywa większość sejmową, czyli powtórzenie scenariusza z 2015 r. Byłby on

¹⁹ CBOS, Komunikat z badań nr 127/2023, Preferencje partyjne na tydzień przed wyborami, Warszawa 2023.

²⁰ *Sondaże wyborcze 2023 – podsumowanie*, <https://stanpolityki.pl/podsumowanie-sondazy-przedwyborczych-wybory-parlamentarne-2023> (dostęp 26.12.2023).

²¹ L. Mazurczyk, *Pożyczeni wyborcy*, „Polityka”, 2.11–7.11.2023.

możliwy w razie porażki mniejszych partii opozycyjnych, gdyby nie pokonały progu wyborczego.

Tutaj pomocna może być analiza sytuacji z 2015 r. i porównanie jej z aktualną. To pokazuje znaczenie czynnika zorganizowania się opozycji. Jeśli mechanicznie porównać obie sytuacje, okazuje się, że właściwie poparcie PiS-u ze strony elektoratu niewiele się różni. Natomiast skutki wynikające ze stanu działań polityków są diametralnie odmienne.

PiS w 2015 r. wygrał w sytuacji, w której właściwie nic nie wskazywało na jego zwycięstwo. Jedynym atutem, jaki posiadał, było to, że był największym ugrupowaniem. Aby ugrupowanie mające około 36,7% poparcia mogło uzyskać większość mandatów, brakujący do 45% odsetek wyborców musiałby po prostu nie liczyć się w podziale mandatów, czyli tyle głosów musiałoby paść na ugrupowania, które nie weszły do Sejmu. Licząc dla uproszczenia same głosy, PiS (z poparciem 37,58%) do 45% potrzebował 7,42%. Na jego przewagę złożyły się: 7,55% Zjednoczonej Lewicy (SLD), 4,76% partii Korwina, 3,62% „Razem” Zandberga i 0,56% drobnych prawicowych partii regionalnych – w sumie 16,49% elektoratu. Każda z tych formacji miała wprawdzie niewielkie poparcie, ale sumarycznie dostarczyły one tych brakujących PiS-owi procentów.

W 2023 r. ten scenariusz był nie do powtórzenia. Przede wszystkim nastąpiła konsolidacja zbliżonych ugrupowań. I nawet Konfederacja, powodując skonsolidowanie prawicowych głosów, nie oddawała ich z góry PiS. Ale ważne było także zachowanie samego wyborcy. Na ugrupowania bez szans wyborczych oddał on tylko 3,75% głosów.

Trzeci scenariusz to zawarcie przez PiS koalicji. Tutaj jedynym możliwym partnerem była Konfederacja. Warunki były dwa. Pierwszym, który w ogóle umożliwiał myślenie o takim rozwiązaniu, byłaby katastrofa którejś z pomniejszych partii opozycji. Drugim był odpowiedni wynik Konfederacji. Zawiodły oba. Zanalizujmy drugi. Partii protestu potrzebny jest charyzmatyczny lider. Właśnie nastąpiła jego zmiana. Odszedł kontrowersyjny, ale umiejący zdobywać popularność Janusz Korwin-Mikke. Jego następcą Sławomir Mentzen w momencie przejmowania pałeczki był mało rozpoznawalny – w kwietniu, na pół roku przed wyborami, nie słyszało o nim 53% respondentów. Do wyborów jego rozpoznawalność wzrosła do 64%, ale bez korzyści dla jego wizerunku. W tym samym czasie bowiem różnica ocen pozytywnych i negatywnych obniżyła się z -4 do -22. Przyrost rozpoznawalności był ujemnie skorelowany z formowaniem się o nim opinii. W toku kampanii poparcie dla skrajnej prawicy mocno stopniało: z ok. 15% na początku kampanii przez 12–13% później po poniżej 10% przed samymi wyborami. W najgorszych wariantach głos na to ugrupowanie deklarowało 7–8%. Ostatecznie Konfederacja uzyskała 7,2%.

Trzeba teraz rozważyć wynik opozycji i PiS-u, rolę popularności tych partii, społecznego wymiaru ich poparcia i mobilizacji wyborczej, która dała ostateczne zwycięstwo opozycji. Można powiedzieć, że zwycięstwo to było efektem w pewnym sensie powstania koalicji, współdziałania na rzecz wspólnego celu, ale w najslabszym i najluźniejszym wariancie. Jej konieczność wynikała z barier rozwojowych każdej z partii. I tak, żadna z nich w pojedynkę nie mogłaby uzyskać większości, choć możliwe, że takie rachuby i iluzje nie opuszczały najsilniejszej z nich. Zsumowany wynik przedwyborczy dawał nadzieję na około 50–60% poparcia. W wyborach było to 53,7% głosów. Nie tylko brak jednej z nich uniemożliwiałby powstanie większości rządowej, ale i, na odwrót, wyjście z koalicji którejkolwiek z nich oznaczałoby koniec tej większości.

Są w tym trudności metodologiczne, z których trzeba zdać sprawę. Są to: problem „bańki” informacyjnych, problem braku punktu odniesienia i duża liczba odmów oraz odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Poszczególne grupy wyborców, potocznie i publicystycznie nazywane „bańkami informacyjnymi”, inaczej rozumują i inne czynniki na nie wpływają. Coś, co jest ważne i znaczące w jednej z nich, nie musi być takie w drugiej. Poparcie PiS-u miało charakter ekonomiczny i na tym polu trzeba szukać wyjaśnień, dlaczego wyborcy je w znacznej mierze wycofali. Trzeba sięgać do faktów dla nich istotnych, a nie do zagadnień prawno-konstytucyjnych.

Po drugie, w analizie społecznego wymiaru partii szczególnie przeszkadza „partia” głosów „trudno powiedzieć”, niespodziewanie wysoka i zamazująca różne powiązania. Tutaj trzeba by zanalizować te dane, które są najmniej zniekształcone, czyli poparcie PiS-u. I opierać się na tym, co wydaje się w miarę wiarygodne i potwierdzone przez inne dane. Problem punktu odniesienia wynika stąd, że dane społeczne należy analizować na tle innych. Tutaj problem stanowi Trzecia Droga, która powstała najpóźniej. I o ile dla wielu danych punktem odniesienia są wybory 2019 r., to dla niej stanowi go I tura wyborów prezydenckich.

Sporo komplikacji powoduje także sytuacja, gdy proces zmiany przebiega jednocześnie w wielu grupach. Ma on dwa aspekty – wzrost lub spadek poparcia politycznego i wzrost lub spadek frekwencji wyborczej. Tu punktem odniesienia jest ich wartość dla całości, nie sam fakt zmniejszenia się lub wzrostu. Także określenia, gdzie wzrost był większy, a gdzie mniejszy, można formułować dopiero w porównaniu z całością.

W przypadku mobilizacji czy zmian poparcia, gdy mamy zmiany frekwencji i zarazem poparcia, pomocny może być czynnik istotności danego procesu, pozwalający skupić na tym, co potencjalnie najważniejsze, a nie ulegać potocznym przekazom czy impresyjnym ocenom. Z analizy formuły sumarycznego poparcia – frekwencja (udział w wyborach danej grupy) razy poparcie dla określonej siły politycznej wynikają ważne wnioski. Po pierwsze, nie każda

zmiana lub strata ma takie samo znaczenie. Najważniejszy jest mechanizm typu: znacząca grupa społeczna i duża zmiana w niej. Następnie znaczący wpływ mają dwa mechanizmy: po pierwsze, wzrost frekwencji tam, gdzie jest bardzo wysokie poparcie – każdy przyrost prawie automatycznie przekłada się wtedy na odpowiedni przyrost całościowego poparcia i nie rozprasza się na inne opcje. Po drugie, ważny jest także mały wzrost w grupach najliczniejszych – tutaj małą wielkość zmiany równoważy skala grupy, w której się ona dokonuje. Nawet mała zmiana ma wtedy większy walor, gdyż znaczenia dodaje jej wielkość grupy: 10% zmiany w grupie stanowiącej 5% daje 0,5% zmiany całości; taki sam efekt daje 1% w podgrupie stanowiącej 50% – jak kobiety. 1% popierających kobiet odpowiada grupie ok. 108 tys. wyborców. I odwrotnie, straty poparcia są najdotkliwsze dla danego ugrupowania, gdy oznaczają zmniejszanie się poparcia w grupach najliczniejszych.

Tabela 8.9. Zmiany poparcia dla PiS w okresie 2019–2023 (w %)

Wybory 12.09.2019 PiS		Sejmowe (2019)	Prezydenckie (2020) I tura	Sejmowe (2023)	Udział (2019)
		28.06.2020 Duda	6.10.2023 PiS		
Ogółem		46	45	35	
Płeć	Mężczyźni	43	45	35	47,09
	Kobiety	49	46	34	52,91
Miejsce zamieszkania		PiS	Duda	PiS	
Wieś		60	56	39	40,38
Miasto do 19 999		47	46	38	15,00
20 000 – 99 999		37	43	36	22,90
100 000 – 499 999		34	31	24	12,93
500 000 i więcej		28	26	24	8,79
Wiek		PiS	Duda	PiS	
18–24 lata		27	23	8	7,40
25–34		30	28	16	20,12
35–44		46	38	27	17,26
45–54		41	48	32	13,61
55–64		56	56	46	19,63
65 lat i więcej		57	61	55	21,99
Wykształcenie		PiS	Duda	PiS	
Podstawowe / gimnazjalne		68	73	51	17,49
Zasadnicze		57	67	48	24,31
Średnie		45	37	33	30,93
Wyższe		26	24	19	27,27

Tab. 8.9 cd. Wybory 12.09.2019 PiS	Sejmowe (2019)	Prezydenckie (2020) I tura	Sejmowe (2023)	Udział (2019)
	28.06.2020 Duda	6.10.2023 PiS		
Udział w praktykach religijnych	PiS	Duda	PiS	
Kilka razy w tygodniu	72	68	69	4,94
Raz w tygodniu	59	60	50	38,87
1–2 razy w miesiącu	47	51	37	17,65
Kilka razy w roku	31	30	24	24,37
W ogóle nie uczestniczy	17	19	10	14,18

Źródło: CBOS. Sondaże na tydzień przed wyborami (CBOS, Komunikat z badań nr 97/2019..., dz. cyt.; CBOS, Komunikat nr 76/2020. Preferencje przed I turą wyborów prezydenckich 2020. Warszawa 2020; CBOS, Komunikat z badań nr 127/2023, Preferencje partyjne na tydzień przed wyborami, Warszawa 2023.

Wykorzystano tu świadomie sondaże CBOS mimo ich słabości, gdyż sięganie po te dane pozwala na ważne i potrzebne porównania i analizy. Korzystanie z danych CBOS umożliwia zbadanie zmian poparcia dla PiS w kilku przekrojach społecznych i czasowych – na głównych liniach polaryzacji postaw i w trzech punktach czasowych: wyborów 2019, I tury wyborów prezydenckich 2020 i wyborów sejmowych 2023 na podstawie sondaży z ostatnich dni przed wyborami. Analizie poddano poparcie PiS-u jako najmniej zniekształcone. Potwierdzają to porównania ostatnich sondaży przedwyborczych z września i października 2023 z wynikami wyborów. Wskazują, że różnice dotyczą głównie PO i Trzeciej Drogi. Zarazem odmowy i odpowiedzi „trudno powiedzieć” wzrosły w ostatnich trzech miesiącach przedwyborczych. Sugeruje to, że korzystali z tych możliwości odpowiedzi nie jak zwykle zwolennicy partii protestu czy potencjalnie bierni, ale ci, którzy chcieli po prostu opozycję i nie wiedzieli, którą z partii, dlatego uzależniali decyzję od rozwoju ogólnej sytuacji.

Dla oceny przyczyn zmian należy sięgnąć po główne wymiary zróżnicowania społecznego w Polsce jak płeć, miejsce zamieszkania, wiek, wykształcenie i udział w praktykach religijnych (tab. 8.9). W ostatniej kolumnie podano udział danej podgrupy w grupie. Wskazano go jednorazowo dla pierwszego sondażu. Potem niewiele się to zmienia, więc późniejsze dane pominięto dla koncentracji uwagi na kluczowych danych. Znajomość czynnika relewantności pozwala skupić się na tych procesach, które miały lub mogły mieć największe znaczenie.

Przy analizie poparcia PiS-u uderza najpierw fakt, że PiS straciło poparcie we wszystkich grupach. Główna zmiana to lata 2020–2023, a więc okres pandemii i wojny ukraińskiej. Jest to najgorsza z możliwych utrat – bo jednocześnie

i znacząca, i w liczebnych grupach. Występuje w grupach najbardziej popierających PiS jak mieszkańcy wsi, w grupach mniej wykształconych i wśród typowych niedzielnych katolików. Pojawia się pewien charakterystyczny element. Jeśli spojrzeć na te wyniki od strony wzajemnych relacji poparcia i odrzucenia, to zwróci uwagę fakt, że punkt przełamania – warstwa, która przestaje głosować w większości na PiS – w kolejnych wyborach charakterystycznie się przesuwają: wędruje w górę wieku, do mniejszych miasteczek, ostaje się w grupach o niższym wykształceniu czy dopiero w grupie bardziej religijnej. Oznacza to, że masowe poparcie dla PiS-u słabnie, a niechęć do niego rozszerza się. Częściej już obejmuje mniej wykształconych, starszych, zaczyna docierać do osób religijnych. Nie ogranicza się do największych miast, ale przenika do mniejszych miast i na wieś.

W grupach najliczniejszych, jak kobiety i mężczyźni, znaczące mogą być nawet małe przesunięcia, którym znaczenie nadaje duża liczebność grupy. Tutaj może się pojawić tzw. głosowanie tematyczne (*issue voting*), związane z określoną kwestią ważną dla tej grupy jak równość płci czy aborcja. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że czynnik płci nie miał znaczenia. Jeśli patrzeć z punktu widzenia 2023 r., wydaje się, że nie ma do tego podstaw. Zgodnie z danymi także innych ośrodków jak IPSOS czy z wynikami exit poll preferencji i uczestnictwo obu grup się zrównały. Ale tutaj zmiany polegają właśnie na zbliżeniu postaw i poziomu uczestnictwa w wyborach. Na ogół kobiety mniej uczestniczą w wyborach, a ich preferencje polityczne są bardziej konserwatywne. O zmianach mówi porównanie ze stanem wcześniejszym, gdy elektorat kobiecy bardziej popierał ówczesny PiS. O ile PiS na początku swych rządów pozyskał elektorat kobiecy programem socjalnym, to później to poparcie zmalało ze względu na zaostrzenie prawa aborcyjnego, zwłaszcza wskutek wyjścia poza kompromis aborcyjny. Zarówno dane CBOS, jak i badania innych ośrodków wskazują na wzrost poparcia kobiet dla ugrupowań lewicy. Dawałoby to tej interpretacji przesunięcia postaw dodatkowe uzasadnienie.

Tylko w grupie osób bardzo religijnych, często uczęszczających do kościoła, spadek poparcia dla PiS był wyraźnie niski, ale jest to grupa mała, ok. 5% wyborców. I na odwrót, duża strata poparcia PiS-u w grupie najmłodszej także miała mniejsze znaczenie, gdyż jest to grupa podobnie nieliczna (7,4%). Młodzież odegrała w tych wyborach znaczącą rolę, ale w inny sposób.

Należy przyjąć powszechny spadek poparcia PiS-u we wszystkich grupach społecznych, poza nielicznymi wyjątkami. Wygraną umożliwiła opozycji powszechna zmiana poziomu poparcia PiS-u; stworzyło to możliwość, ale jeszcze nie rozstrzygało. Ważne było jeszcze zorganizowanie elektoratu odpowiednio do sympatii politycznych dla partii i ugrupowań, a także działanie na poziomie polityków i elektoratu, aby, z jednej strony, zneutralizować działania przeciwnika, a z drugiej, wyzyskać w pełni sytuację przewagi.

Tabela 8.10. Zmiany frekwencji i poparcia w okresie 2015–2023 w zależności od wielkości miejsca zamieszkania¹ (w %)

10.2015	Frekwencja	Nieważne	PiS	PO	Nowoczesna	PSL	SLD	Partia Razem	Korwin	Udział ²
wieś	45,95	3,62	46,07	16,64	4,94	9,76	5,36	2,86	4,10	25,60
< 20 tys. miasto	44,96	3,52	39,65	21,98	5,57	7,42	7,37	3,25	4,34	15,33
20000–99999 miasto	29,49	4,06	36,65	25,71	7,37	3,86	8,34	3,50	4,70	15,33
100000–499000 miasto	55,80	1,57	31,12	29,88	9,71	1,81	8,95	4,05	5,14	18,97
> 500000	65,26	1,08	30,40	28,94	12,28	1,13	8,26	5,08	6,02	13,46
Ogółem	50,92	2,53	37,58	24,09	7,60	5,13	7,55	3,62	4,76	
10.2019	Frekwencja		PiS	PO		PSL	SLD	Konfederacja		Udział
wieś	57,41	1,51	55,98	17,02		11,35	8,05	6,43		26,68
< 20 tys. miasto	55,78	1,53	49,12	21,24		11,10	10,71	6,45		15,83
20000–99999 miasto	61,75	1,01	42,08	28,65		8,16	13,10	6,83		26,90
100000–499000 miasto	65,40	0,75	35,22	35,57		5,70	15,40	7,08		16,77
> 500000	73,50	0,58	29,07	40,44		5,04	17,79	6,99		13,83
Ogółem	61,40	1,12	43,92	27,20		8,62	12,42	6,73		
6–7.2020	Frekwencja	Nieważne	Duda	Trzaskowski	Hołownia	Kosiniak-Kamysz		Biedroń	Bosak	Udział
wieś	62,40	0,35	55,59	19,97	12,13	3,02		1,51	7,07	27,95
< 20 tys. miasto	60,24	0,33	49,41	25,32	13,47	2,72		1,77	6,59	16,38
20000–99999 miasto	64,36	0,29	41,62	32,00	14,58	2,07		2,19	6,77	26,68
100000–499000 miasto	66,32	0,26	34,34	38,15	15,39	1,83		2,67	6,76	16,12

> 500000	72,10	0,25	28,00	44,71	14,53	1,93		3,56	6,20	12,87
Ogółem	64,27	0,30	43,87	30,17	13,84	2,39		2,19	6,75	
10.2023	Frekwencja	Nieważne	PiS	KO		Trzecia Droga	Nowa Lewica	Konfederacja		Udział
wieś	71,48	2,31	45,65	20,97		15,03	5,89	8,08		28,01
pon. 20 tys. miasto	69,77	2,31	40,57	26,12		14,81	7,14	7,18		17,59
20000–99999 miasto	74,33	1,48	33,78	33,44		13,94	8,33	6,77		26,43
100000–499000 miasto	79,29	0,97	25,75	39,22		14,11	11,53	6,42		21,83
> 500000	80,88	0,83	23,94	39,00		14,42	13,25	6,57		6,13
Ogółem	74,03	1,71	35,90	30,30		14,46	8,45	7,12		

¹ W tej tabeli podział na miasto i wieś jest zrealizowany tak, aby zachować porównywalność z danymi sondażowymi, które wliczają respondentów z miasto-gminy do miast określonej wielkości. Wyłączono głosy zagraniczne, poprzednio doliczane do okręgu Warszawa-Śródmieście, a więc do klasy miast powyżej pół miliona mieszkańców.

² Udział – odsetek, jaki stanowi dana kategoria wyborców wśród ogółu wyborców.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Mobilizacja elektoratu, wysoka frekwencja wyborcza w wielu komentarzach uznawana jest za główną przyczynę wygranej opozycji i porażki PiS-u. Jednak nie powoduje automatycznie zmiany. Może także nieść utrzymanie wyniku z przeszłości. Łatwo pokazać na hipotetycznym przykładzie, że gdyby we wszystkich grupach nastąpił przyrost frekwencji o 10%, to decydujące o wynikach wyborów odsetki głosów na poszczególne partie nie zmieniłyby się.

Trzeba teraz rozważyć rolę frekwencji w tych wyborach. Należy ją analizować wraz z kluczowym w tym opracowaniu zróżnicowaniem – z czynnikiem wielkości miejsca zamieszkania (miasto lub wieś). Jest to zarazem ten aspekt społeczny, który można wykorzystać do analiz wyborczych o dłuższej perspektywie czasowej.

Wyniki wyborcze trzeba uzupełnić o dane sondażowe. Potrzebna jest także odpowiednia perspektywa czasowa. Pełne wykorzystanie tych danych wymaga sięgnięcia głębiej wstecz w czasie aż po wybory sejmowe w 2015 r. i I turę wyborów prezydenckich w 2020 r., gdyż te drugie to jedyne wcześniejsze wybory, w których mamy poparcie dla Szymona Hołowni mogące służyć odniesieniu dla analizy roli Trzeciej Drogi. Obok tych danych podawany jest udział w elektoracie, aby wskazać na znaczenie danej grupy. Wyniki są zagregowane w podziale miast podobnym do stosowanego przez CBOS, który nie rozdziela ludności miasto-gmin. Wyłączono obwody zagraniczne, aby uzyskać czysty czynnik wielkości miejscowości (tab. 8.10).

Jeśli zanalizować poszczególne grupy wielkości miast w kontekście zmian w poparciu i we frekwencji, uwidoczni się bardziej złożony mechanizm. Przede wszystkim sama mobilizacja elektoratu nie wystarczyła, bo obejmowała zarówno tereny sprzyjające, jak i niesprzyjające opozycji. Fenomen rekordowej frekwencji w wyborach 2023 r. objął także tereny wiejskie, gdzie PiS jest najsilniejszą partią. Każdy tutaj przyrost frekwencji wnosi pozytywny wkład do poparcia raczej PiS-u niż opozycji.

Jeśli spojrzeć na bieg zmian, widać, że postępują one równolegle poza pierwszym okresem. W latach 2015–2019 najbardziej rośnie frekwencja tam, gdzie bardziej popularny jest PiS: na wsi i w miasteczkach. Szczególnie uwidacznia się to w grupie wyborców z małych miast. Z tym, że patrząc z perspektywy strategicznej, nie tyle buduje to trwałą przewagę, co zamienia inicjalny przypadek w permanencję. Nie była to stabilna przewaga. Wyrażona w liczbie mandatów, opierała się na pięciu posłach, a patrząc przestrzennie – na dwóch czynnikach: popularności PiS w środowiskach wiejskich i małomiasteczkowych i na ich wyborczej mobilizacji. To przeważa nad słabszymi wynikami partii na obszarach zurbanizowanych. Ponadto poza grupą największych miast różnice PiS–PO nie są wielkie. Może je zastąpić poparcie w mniejszych ośrodkach i na terenach wiejskich – w Polsce lokalnej. To pozwala jeszcze wygrać

wybory prezydenckie. Elektorat wiejski mobilizuje się w II turze wyborów prezydenckich.

Ale w okresie 2020–2023 następuje ogólne osłabienie PiS-u i wzmocnienie partii opozycyjnych. Jeśliby porównać poparcie w różnych ośrodkach z poparciem potrzebnym do powtórzenia wyniku z 2019 r., to jedyną grupą, z której można by je zaczerpnąć, zostały obwody wiejskie. Znowu rozumując hipotetycznie, gdyby PiS chciało utrzymać swój wynik z 2019 r., musiałoby skłonić wyborcę wiejskiego do dużo większej frekwencji niż w miastach. Ale i to by nie pomogło. „Antypis” dociera także na tereny wiejskie i małomiasteczkowe. Platforma zbudowała tam sobie określony większy elektorat. Pojawiły się Trzecia Droga i Konfederacja. Patrząc rachunkowo, nie ma takiej frekwencji w obwodach wiejskich, która by mogła zachować PiS u władzy.

Ten spadek powszechnego poparcia PiS-u potwierdzają zmiany w skrajnych przypadkach. Podlaska gmina Kobylin-Borzymy to jeden z tzw. bastionów PiS. W wyborach parlamentarnych z 2019 r. partia rządząca zdobyła tam 87,95% głosów. Tym razem wynik rządzącej w 2023 r. partii zatrzymał się na 70,87%. Gmina Jeżowe to podkarpacki bastion PiS. Cztery lata wcześniej PiS uzyskał w Jeżowym 86,49% głosów, tym razem 76,61%.

W tych wyborach pojawił się pewien ciekawy przypadek: ostentacyjne wprowadzenie na listy Koalicji Obywatelskiej przedstawiciela protestu wiejskiego Michała Kołodziejczaka. Stał się on „jedyнкą” w okręgu konińskim. Nabierało to szerszego, symbolicznego znaczenia wobec nieudolności PiS-u w sprawie pomocy rolnikom. Szczególnie gdy należało szukać rozwiązań, które, z jednej strony, zachowywałyby wolumen produkcji rolnej w Europie, a z drugiej, chroniły polski rynek przed napływem tańszych, ale jakościowo gorszych i nastawionych na innego odbiorcę produktów rolnych z Ukrainy.

Wynik Kołodziejczaka zestawiono z innym kandydatem, a jego poparcie przedstawiono w rozbiciu na obwody miejskie i wiejskie. W świetle tych danych wygląda na to, że był on odbierany przede wszystkim jako przedstawiciel swojej partii. Miał drugi wynik w okręgu po „jedyńce” PiS. Zebrał prawie połowę głosów KO w okręgu (43,8%). Jednak rozkład poparcia pokazuje, że był to elektorat bardziej miejski niż wiejski. Kandydat zebrał więcej głosów właśnie na terenach miejskich. Ma wprawdzie w porównaniu z następnym kandydatem większy odsetek ludności wiejskiej, ale jest to kilka procent, a nie odwrócenie typu poparcia z miejskiego na wiejski. Jest to o tyle uderzające, że to okręg rolniczy, w którym dominuje ludność wiejska (tab. 8.11).

Problem relacji PiS – elektorat wiejski jest złożony. Nie można w pełni utożsamiać PiS-u z elektoratem wiejskim. To silniejsze poparcie nie ukształtowało się od razu. Jest częściowo efektem zabiegów PiS, a nie bez znaczenia jest bliskość społeczna i zaniedbywanie tego segmentu przez inne ruchy. Był

moment, gdy wieś poparła, wydawałoby się tak odległe dla niej partie, jak SLD czy PO. Warto przypomnieć, że to właśnie Polska lokalna, w tym wieś i rolnicy, silnie poparła transformację, a bez tego ich silnego i bezwarunkowego poparcia nie byłoby zwycięstwa „Solidarności” w wyborach czerwcowych 1989 r. Wieś i rolnicy popierali także wejście Polski do Unii, a teraz popierają politykę zagraniczną Polski, politykę poparcia dla walczącej z Rosją Ukrainy, choć to na rolników silnie spadają jej koszty.

Tabela 8.11. Kandydatura lidera Agrounii Michała Kołodziejczak (okręg 37, konińskie).

Typ obszaru	Głosy ogółem w okręgu	Kołodziejczak Michał	Nowak Tomasz Piotr
Pozycja na liście KO		1	2
Ogółem	580 833	44 062	15 495
Miejskie	277 672	24 244	9 556
Wiejskie	303 161	19 818	5 939
% głosów na liście	x	43,81	15,41
% głosów w okręgu	x	10,51	3,70
Miejskie %	47,81	55,02	61,67
Wiejskie %	52,19	44,98	38,33

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Trzeba odnotować pewien wyróżnik elektoratu wiejskiego, którego wybory polityczne, jak się wydaje, są w jakimś stopniu zautonomizowane względem jego interesów. Ale nie są od nich zupełnie niezależne. Więcej, można powiedzieć, że to właśnie znacząco osłabiło tak silne wcześniej popieranie PiS-u przez mieszkańców wsi i rolników. Drastyczne błędy i zaniedbania zmniejszyły to poparcie, ale pozostało ono dużo wyższe niż w innych segmentach wyborczych.

Podsumowując, wyborca wiejski nie patrzy na polityków i politykę tylko przez pryzmat polityki rolnej. Jednak dla potwierdzenia tej tezy brakuje wyraźnych i bezpośrednich wskaźników. Trzeba sięgać po pewne argumenty i obserwacje pośrednie, które jak się wydaje, to potwierdzają. I tak, z jednej strony, obserwujemy bardzo negatywne ocenianie polityki rolnej kolejnych ekip przez wieś i rolników. Wszystkie one raczej uzyskiwały oceny negatywne, poza nielicznymi wyjątkami. Dopiero za drugich rządów PiS-u pojawiają się oceny dodatnie, ale można zaryzykować hipotezę, że jest to raczej odprysk ogólnej postawy wobec PiS-u niż ocena jego polityki rolnej. Niska jest na wsi wiedza, kto jest ministrem rolnictwa. Nie oczekując wiele od kolejnych rządów, mieszkańcy wsi i rolnicy przejawiali małe zainteresowanie resortowym twórcą polityki rolnej. Jedynym wyjątkiem był Pawlak, dość mocno, a nawet entuzjastycznie przyjęty na wsi. W pozostałych przypadkach połowa albo

więcej respondentów wskazywała, że nie zna nazwiska aktualnego ministra. Powtarza się to z małą, kilkunastoprocentową różnicą bez zmiany ogólnego obrazu, i u mieszkańców wsi, i u rolników. Nawet w sytuacji kryzysu ostentacyjne powołanie ministra Kowalczyka niewiele zmieniło w rozpoznawalności i jego, i jego następcy. Może to być niewiedza racjonalna, wynikająca z przekonania, że ani osoba ministra, ani jego działalność nie mają specjalnego znaczenia, a decyzje padają gdzie indziej.

Trzeba pamiętać, że na terenach wiejskich poparcie PO i PiS-u jest zróżnicowane. Brak tu miejsca na szczegółowe rozwinięcie. To zróżnicowanie pokrywa się z różnymi wskaźnikami modernizacji wsi. Tam, gdzie mamy bardziej nowoczesne rolnictwo, gdzie jest więcej gospodarujących rolników z wyższym wykształceniem, gdzie mamy bardziej towarową gospodarkę, poparcie PO było relatywnie większe, a mniejsze PiS-u. Z kolei tam, gdzie występuje bardziej tradycyjne rolnictwo czy bardziej zasiedziała ludność wiejska, spotykamy większe poparcie PiS-u.

PiS liczyło, że zwiększenie dostępności obwodów wyborczych przysporzy mu głosów, co nie w pełni się potwierdziło. Wyborcom wiejskim przybliżono komisje wyborcze, ale ci nie zawsze głosowali zgodnie z kalkulacjami polityków. Okazało się też, że partia częściowo traciła głosy przez zwiększoną liczbę głosów nieważnych (wzrost z 207,7 tys. w 2019 r. do 370 tys. w 2023 r.).

Tabela 8.12. Głosy zagraniczne w wyborach do Sejmu – głosujący i głosy na PiS i PO (w %)

Obszar	Uprawnieni	Karty ważne	Głosy ważne	PIS	PO
2001	43 217	64,81	97,57	18,65	15,94
2005	50 043	71,56	97,55	28,92	38,14
2007	190 985	78,29	98,37	29,72	57,72
2011	139 535	85,85	98,15	33,04	48,28
2015	199 617	87,65	99,29	33,60	18,59
2019	349 122	90,38	99,40	24,80	39,01
2023	606 295	94,80	99,08	16,25	45,20

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Trzeba także tutaj pokazać rolę trzech specyficznych elektoratów, których znaczenie w tych wyborach okazało się znaczące: elektoratu wielkomiejskiego, młodych wyborców i głosujących za granicą. Wszystkie te grupy jednocześnie stawały się coraz bardziej antypisowskie i coraz bardziej się mobilizowały. Patrząc na zmiany w kolejnych wyborach, widać, jak rośnie frekwencja wyborcy wielkomiejskiego. Kiedy wydaje się, że już jest zmobilizowany w stopniu maksymalnym, w następnych wyborach przekracza te granice. Gdy osiągnął

72%, wydawało się, że jest to fizycznie niemożliwe, ale i to zostało przekroczone. Wskazywany spadek udziału to pozorny spadek. W okresie 2015–2023 w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców zgłaszało o 800 tys. wyborców więcej, choć w tym samym czasie znacząco wzrósł udział w wyborach innych grup i dlatego wielkomiejscy wyborcy mają mniejszy udział w całości (tab. 8.10).

Podobnie dzieje się też z elektoratem zagranicznym (Polacy głosujący poza granicami kraju) – rośnie liczba głosujących, coraz dokładniej realizują oni zgłoszenia (na co wskazuje frekwencja wyborcza – stosunek wyborców rzeczywiście głosujących do zarejestrowanych), głosują uważniej (mniej głosów nieważnych) i częściej na PO (tab. 8.12). Szczególnie widać to w ostatnich wyborach. Rośnie w nim udział elektoratu bardziej wykształconego, młodszego i bardziej świadomego. Opisy, jakie publikowali reporterzy, są po prostu wrzeszczące: ludzie jadący praktycznie cały dzień w bardzo ciężkich warunkach, aby oddać głos, nie do końca pewni, że będzie on miał znaczenie²².

Tabela 8.13. Wyborcy głosujący na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania

2011 sej- mowe	2014 euro- pejskie	2015 sej- mowe	2015 I tura	2015 II tura	2019 euro- pejskie	2019 sej- mowe	2020 I tura	2020 II tura	2023
174 482	50 704	145 702	128 086	257 719	116 590	174 482	216 557	584 751	428 098

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Pojawiły się w tych wyborach zjawiska nietypowe. Jak zwykle zadziały stereotypy, ale tym razem wobec PiS-u. Sejm od 2011 r. nie dostosowywał liczby mandatów w okręgach do liczby ich mieszkańców. Pojawiły się sugestie, że jest to celowe działanie, choć szczegółowe analizy nie potwierdzały, że to sprzyja tylko PiS-owi²³. Powstała spontaniczna inicjatywa oddolna, aby temu przeciwdziałać przez tzw. turystykę wyborczą. Polegała ona na tym, że wezwano część wyborców warszawskich (lub z innej aglomeracji) do oddawania głosów w jednym z sąsiadujących z nią okręgów. Były specjalne witryny internetowe (Wybierzak.pl) informujące o położeniu najbliższego obwodu, w którym można by oddać głos. Spowodowało to spiętrzenie takich głosów w przynajmniej dwóch gminach bliskich stolicy – w Sulejówku i w Żyrardowie. Szacuje się, że zapewniło to opozycji co najmniej dwa mandaty: jeden w okręgu kieleckim (Roman Giertych) i drugi w okręgu płockim. W jeszcze kilku innych miejscach odnotowano liczne dodatkowe głosy z zewnątrz, ale trudniej orzec o ich skutkach, gdyż głosujący nie wiedzieli,

²² M. Mazzini, *Nowa Polonia*, „Polityka”, 2.11–7.11.2023

²³ J. Haman, *Korekta demograficzna. Najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/08/> (dostęp 20.12.2022).

jak w tych wyborach głosowali stali mieszkańcy tych okręgów wyborczych²⁴. Ustalenie wpływu głosów „turystów wyborczych” jest trudne, ponieważ można jedynie uchwycić głosy oddawane na podstawie specjalnych zaświadczeń, a mogły być też inne formy jak celowe przemeldowywanie się na czas wyborów. O skali zjawiska świadczą częściowe informacje o liczbie wydawanych zaświadczeń: w Warszawie ok. 100 tys. i we Wrocławiu 70 tys. (dane urzędów miast). Mogli tak działać także zwolennicy PiS-u. Przykładowo były takie obawy w Radomiu, gdzie startował kandydat związany z prawicowymi masowymi demonstracjami, ale do tego ostatecznie nie doszło. Dominujące cechy wyborców głosujących poza miejscem zamieszkania: mężczyzna, wiek 18–34, z miasta ponad 500 tys. mieszkańców, wykształcenie wyższe i głosujący po raz pierwszy²⁵.

Sprawa jest częścią szerszego zjawiska, gdyż np. w Warszawie, gdzie z jednej strony, około 100 tys. osób wzięło zaświadczenie, żeby móc głosować za Warszawą, z drugiej strony, głosowało w niej około 60 tys. wyborców z meldunkiem pozawarszawskim. Odsetek takich głosów jest wyższy w gminach turystycznych i uzdrowiskowych, a w niektórych z nich sięgał w 2023 r. prawie 1/3 głosów.

Zestawienie oddanych takich głosów dla całego okresu, w którym w ogóle statystyki zaczęły je wyróżniać, pokazuje dwie determinanty: datę wyborów i znaczenie wyborów. Zjawisko zaczęło narastać od 2015 r. Jest wyższe w wyborach sejmowych i w II turze prezydenckich, a niższe w wyborach europejskich. Najwyższy zakres miało w wyborach rozgrywanych w miesiącu wakacyjnym – lipcu 2020 r., kiedy zagłosowało tak prawie 600 tys. wyborców (tab. 8.13). Można sądzić, że częściej starał się o taką możliwość elektorat bardziej wykształcony, świadomy, zamożny i w jakieś mierze mobilizowany antypisowską motywacją.

Opisane zjawisko, turystyka wyborcza młodych zapaleńców i nie liczony, ale zapewne znaczący wkład w kontrolę pracy komisji wyborczych, było konsekwencją ogólnego nastawienia opinii publicznej. PiS zostawił sobie spore możliwości manipulacji wyborczych jak unieważnianie list, i to akurat opozycyjnych, bo jest bardziej prawdopodobne, że tych wyśrubowanych warunków nie spełniłyby oblegane komisje mające dużą liczbę głosów do przeliczenia, tj. zagraniczne i wielkomiejskie. Przy takim nastawieniu wyborców w praktyce nie można było odmówić oddania głosu osobom stojącym w kolejkach do rana czy spóźniającym się z obliczeniami komisjom.

²⁴ J. Chelmiński, *Dwa sukcesy, porażka i znak zapytania*, „Gazeta Wyborcza”, 18.10.2023

²⁵ CBOS, Wyborcy nowi, „powracający” i głosujący poza miejscem zamieszkania, CBOS Flash, nr 7/2023, Warszawa 2023.

Podsumowanie

W ciągu 20 lat od referendum akcesyjnego wieś zmieniała się znacząco, zmieniała się jej postać, zmieniało się rolnictwo i zmieniali się rolnicy. Dziś jest ona bardziej miejscem zamieszkania niż miejscem pracy, niemniej zależność od sytuacji rolnictwa jest nadal silną determinantą politycznych zachowań jej mieszkańców. Mimo że rolnictwo nie stanowi już miejsca zatrudnienia dla większości mieszkańców wsi, to nadal ono i jego kondycja silnie waży na poziomie życia i na społeczno-politycznych postawach mieszkańców wsi.

Rola wyborcy wiejskiego była znacząca i taka raczej pozostanie. Szczególnie wyróżniła się właśnie ze względu na kontekst nie tylko wewnątrzpolityczny, ale i europejski. Przejawiła się w formie przeciwstawienia: wyborca miejski i wiejski. Wyborca wiejski, który u początku transformacji ją poparł, a później zgodnie ze swoim systemem wartości, ze swymi oczekiwaniami i nadziejami, a także, trzeba powiedzieć – interesami, poparł PiS. Potem z kolei częściowo zmniejszył, częściowo wycofał swoje poparcie, kiedy uwidoczniły się negatywne konsekwencje rządów tej formacji, jej brak szerszej perspektywy i odpowiednich kompetencji. Wyborca nie miał podstaw wątpić ani w przyszłą życzliwą interwencję PiS-u, ani w jej kierunek – do uboższego elektoratu, ale musiał zdać sobie także sprawę, że to nie wystarczy. Inflacja pokazała, jak ta sama polityczna ręka może jednocześnie dawać (transfery) i odbierać (inflacja).

Wybory do Sejmu i Senatu w 2023 r. miały cechy wyborów zwykłych i wyborów kluczowych. Złożyło się na to wiele czynników zarówno ogólnych, jak i, wydawałoby się, mniejszego znaczenia, działań przywódców partyjnych i reakcji samych wyborców. Czasem przybierało to postać głosowania strategicznego, mobilizacji lub kontrmobilizacji, ale i demobilizacji, odmowy poparcia lub jego zmniejszenia. Społeczeństwo kartką wyborczą poparło opozycję wobec PiS-u. Okazało w tym znaczące poświęcenie i silną determinację, a nawet inwencję w wymyślaniu nowych form wpływania na wyniki wyborcze.

Oba czynniki, wyborcy i politycy, odegrały swoją rolę. Sondażowe zmiany zapowiedzi postaw mogły się spełnić tylko poprzez masową mobilizację elektoratu. One także równoważyły kontrmobilizację zwolenników PiS. Z kolei bez porozumienia polityków opozycji ta mobilizacja mogła zostać zmarnowana.

Była to także lekcja demokracji. Ukazała się rola samego społeczeństwa. Pojawił się wyborca aktywny i kalkulujący, zdolny racjonalnie gospodarować swoim głosem.

Praca ta powstała krótko po wyborach październikowych 2023. Są one bardziej nowym początkiem niż zakończeniem. Polska odzyskała historyczną szansę, możliwość powrotu na drogę nowoczesnego rozwoju, której wykorzystanie stanowi kolejne swoiste wyzwanie. Co dalej będzie, napiszą już politycy, obywatele i wyborcy własnymi rękami. To zaś już pole bardziej publicystyki niż nauki.

Mariusz Matyka, Jerzy Kozyra, Grzegorz Siebielec

Rozdział 9. Uwarunkowania środowiskowo-klimatyczne produkcji rolniczej

Wprowadzenie

Istnienie cywilizacji ludzkiej zależy przede wszystkim od stanu środowiska oraz od poziomu rozwoju rolnictwa i leśnictwa. Zmiana klimatu, z którą mamy aktualnie do czynienia, stawia przed cywilizacją ludzką nowe wyzwania, do których należy zaliczyć m.in. kryzys żywnościowy, ubóstwo oraz konieczność zrównoważonego rozwoju przyjaznego dla środowiska. Zmieniające się uwarunkowania środowiskowe i klimatyczne istotnie wpływają również na efektywność produkcji rolniczej oraz na możliwość świadczenia przez ten sektor usług ekosystemowych¹.

Rolnictwo obszaru UE wykazuje duże i wieloaspektowe zróżnicowanie pod względem przyrodniczych warunków produkcji rolniczej i uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz kulturowych². Podstawową relacją zachodzącą między rolnictwem a środowiskiem przyrodniczym jest dwukierunkowa zależność oparta na sprzężeniu zwrotnym: rolnictwo wpływa na środowisko przyrodnicze, ale i samo zależy od jego jakości. Dotychczasowy kierunek rozwoju rolnictwa, oparty na modelach kładących nacisk wyłącznie na maksymalizację korzyści ekonomicznych, został poddany krytyce. Intensyfikacja produkcji rolniczej poza pozytywnymi efektami produkcyjno-ekonomicznymi spowodowała wiele niekorzystnych zmian, szczególnie w środowisku przyrodniczym. Te procesy doprowadziły do nowego postrzegania funkcji rolnictwa i obszarów wiejskich oraz do stworzenia nowych modeli rozwoju sektora opartych na zasadach zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju^{3, 4}.

Podstawowy paradygmat rozwoju UE opiera się na zasadach zrównoważenia. Realizacja tego paradygmatu ma wiązać się m.in. z wdrożeniem 17 celów zrównoważonego rozwoju zawartych w rezolucji ONZ *Przekształcanie naszego*

¹ M.K. Jhariya, A. Banerjee, R.S. Meena, D.K. Yadav, *Sustainable Agricultural, Forest and Environmental Management*, Springer, Singapur 2019, s. 606, <https://doi.org/10.1007/978-981-13-6830-1>

² D. Żmija, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych w Polsce*, Wydawnictwo Difin Sp. z o.o., Warszawa 2016, s. 194.

³ M. Maciejczak, *Perspektywa środowiskowa reform Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, 85, s. 19–34.

⁴ J. Kozyra, G. Siebielec, *Stan środowiska przyrodniczego na obszarach wiejskich*, w: I. Nurzyńska, W. Poczta (red.), *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*, FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

świata: *Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju – 2030*⁵. W świetle tej rezolucji jako główne zagrożenia rozwoju dla naszej cywilizacji wskazano wyczerpywanie się zasobów oraz pogorszenie stanu środowiska, co przekłada się na pustynnienie, suszę, ograniczenie potencjału produkcyjnego gleb, zmniejszenie bioróżnorodności oraz niedobory wody słodkiej. Równie istotne w tym kontekście są zmiany klimatu, a w konsekwencji wzrost temperatury i poziomu wód, zakwaszenie oceanów itd. Powyższe uwarunkowania i zamierzenia przekładają się na dalsze wzmocnienie koncepcji rozwoju rolnictwa zrównoważonego w UE, czego wyrazem jest przyjęcie przez KE strategii Europejskiego Zielonego Ładu⁶. Znajdują również odzwierciedlenie w opracowanej przez MRiRW Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa do 2030 r., której głównym celem jest rozwój gospodarczy wsi umożliwiający trwały wzrost dochodów jej mieszkańców przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego oraz poprawie stanu środowiska naturalnego⁷. Na wyzwania te odpowiada również Wspólna Polityka Rolna, która początkowo stawiała się głównie na kwestie ekonomiczne i produkcyjne, co znalazło wyraz w jej celach zawartych w Traktacie Rzymskim⁸. Jednak od czasu reformy R. MacSharry'ego coraz większego znaczenia nabierają zagadnienia środowiskowe. Kontynuację tego kierunku zawierał dokument *Agenda 2000*, przedstawiony przez Komisję Europejską w 1997 r. Poza dopłatami bezpośrednimi wprowadzono wówczas tzw. instrumenty towarzyszące w postaci programów rolnośrodowiskowych czy zalesieniowych. Reforma dopłat bezpośrednich z 2003 roku (reforma Fishlera) ustanowiła z kolei zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*) oraz modulacji. Pierwsza z tych zasad uzależniała otrzymanie przez rolnika dopłat bezpośrednich od spełnienia określonych wymogów dotyczących m.in. norm ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin, druga natomiast wprowadzała systematyczne i stopniowe obniżanie poziomu otrzymywanych płatności bezpośrednich (dotyczyło to rolników otrzymujących najwyższe dopłaty) i przekazywanie ich na rozwój obszarów wiejskich. Kolejnym etapem zmian był średniookresowy przegląd (ang. *health check*) przeprowadzony w 2008 r. Z kolei w latach 2014–2020 wprowadzono tzw. zazielenienie (ang. *greening*) WPR, uzależniając otrzymanie dopłat bezpośrednich od spełnienia określonych warunków również związanych ze środowiskiem. W obecnej perspektywie finansowej (2023–2027) zagadnienia te nabrały szczególnej wagi, czego wyrazem jest wprowadzenie zwiększonych

⁵ ONZ, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, ONZ, New York 2015.

⁶ KE, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl (dostęp 9.10.2023).

⁷ MRiRW, <https://www.gov.pl/web/ia/strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-2030-szrwir> (dostęp 9.10.2023).

⁸ W. Poczta, A. Sadowski, W. Czubak, M. Matyka, M. Drygas, H. Skórnicki, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, KSOW 2017, s. 40.

wymogów środowiskowych, które ponadto są stopniowane i wpływają istotnie na ilość wsparcia uzyskiwanego przez rolników. Podejście takie zyskało miano „zielonej architektury”. Co równie ważne, w obecnej perspektywie finansowej całość uregulowań związanych z WPR (łącznie I i II filar) ujęto w jednym dokumencie, jakim jest Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Zasady *wzajemnej zgodności oraz zazielenienia, które obowiązywały w poprzednich perspektywach*, przeniesiono do tzw. poszerzonej warunkowości, a wsparcie charakterystyczne dla programów rolnośrodowiskowych (rolno-środowiskowo-klimatycznych) i zalesieniowych pozostało w postaci niezależnych interwencji. Utrzymano płatności dla rolnictwa ekologicznego przy jednoczesnej preferencji tego systemu w innych interwencjach. Przede wszystkim jednak wprowadzone zostały nowe, prośrodowiskowe interwencje do I filara. Są nimi ekoschematy polegające na dobrowolnych jednorocznych zobowiązaniach do działań na rzecz środowiska, których zakres wykracza poza wymogi warunkowości^{9,10}.

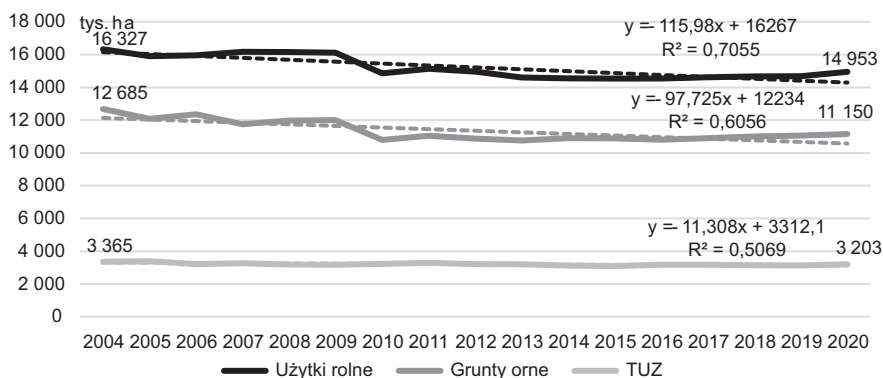
Mając na względzie istotność zagadnień związanych z zachowaniem i poprawą stanu środowiska przyrodniczego i klimatu dla trwałego rozwoju sektora rolnego oraz dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, niezbędna jest ciągła analiza efektów wdrażanych regulacji prawnych. Dotyczy to szczególnie procesów przyrodniczych, w przypadku których rezultaty podejmowanych działań o znaczeniu strategicznym i politycznym są trudne do prognozowania i na ogół odłożone w czasie.

9.1. Zasoby ziemi i zdrowie gleb

Ziemia jest podstawowym czynnikiem produkcji w gospodarstwie rolnym oraz bardzo cennym zasobem przyrodniczym. W okresie 20 lat po akcesji Polski do UE powierzchnia użytków rolnych w Polsce zmniejszyła się o 1,4 mln ha, co stanowi 8,4% stanu z 2004 r. (ryc. 9.1). W efekcie zmalała też powierzchnia przypadająca na jednego mieszkańca (*per capita*) z 0,43 ha w 2004 r. do 0,39 ha w 2020 r. Na stan ten największy wpływ miał spadek powierzchni gruntów ornych, który w omawianym okresie wyniósł 1,5 mln ha (12,1%). W najmniejszym stopniu (4,8%) zmniejszyła się powierzchnia trwałych użytków zielonych (TUZ). Wynika to stąd, że w grunty te w ramach Wspólnej Polityki Rolnej są objęte szczególną ochroną i ich przekształcanie jest możliwe w bardzo ograniczonym zakresie. Podkreślić należy, że najsilniejszy trend spadkowy powierzchni użytków rolnych wystąpił w latach 2004–2013,

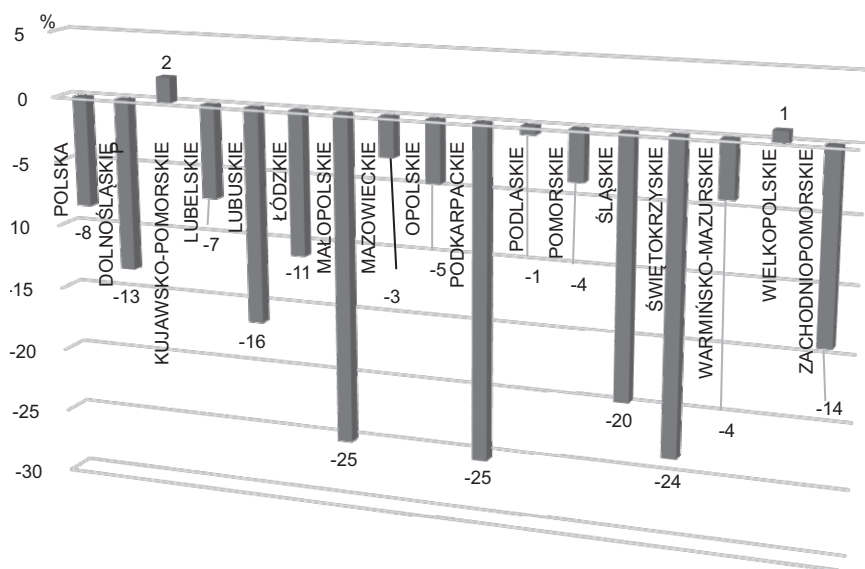
⁹ W. Wrzaszcz, K. Prandecki, *Rolnictwo a Europejski Zielony Ład*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej (Problems of Agricultural Economics)” 2020, t. 365, nr 4, s. 156–179.

¹⁰ A. Sadowski, *Znaczenie środowiskowych efektów zewnętrznych we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2022, t. 110, nr 4, s. 5–20.



Rycina. 9.1. Zmiany powierzchni użytków rolnych w Polsce w latach 2004–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



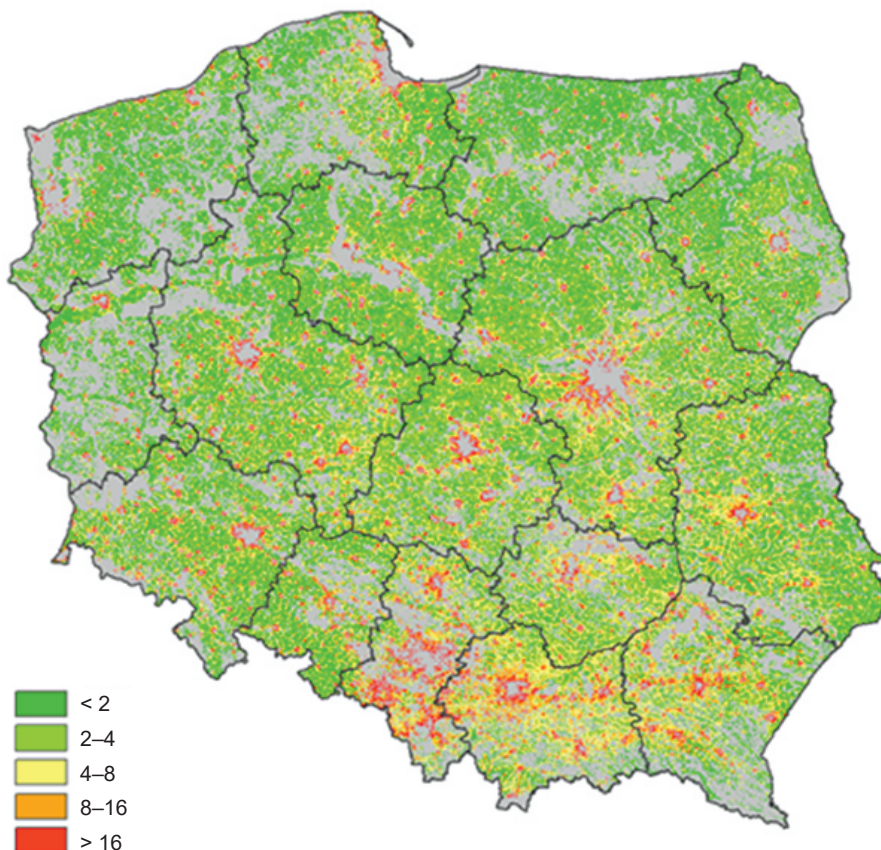
Rycina 9.2. Zmiany powierzchni użytków rolnych w województwach w latach 2004–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

po czym nastąpiła względna stabilizacja, a w ostatnich latach nawet ich wzrost. Na wskazane zmiany miało wpływ zharmonizowanie w 2010 r. metodyki GUS i Eurostat w zakresie określania powierzchni i struktury użytkowania gruntów. Niemniej jednak istotnym czynnikiem wpływającym na spadek powierzchni użytków rolnych było przeznaczanie ich na inne cele wynikające z potrzeb intensywnego rozwoju gospodarczego kraju, np. pod budownictwo, na rozwój infrastruktury komunikacyjnej itp.

Zmiany w użytkowaniu gruntów są silnie zróżnicowane regionalnie, przy czym w największym stopniu powierzchnia użytków rolnych zmniejszyła się w województwach o dużym rozdrobnieniu agrarnym i z ekstensywną produkcją rolniczą, tj. w woj. małopolskim, podkarpackim, świętokrzyskim i śląskim. Natomiast w województwach charakteryzujących się dużą koncentracją towarowej produkcji rolniczej (kujawsko-pomorskie, wielkopolskie) powierzchnia użytków rolnych była stabilna (ryc. 9.2).

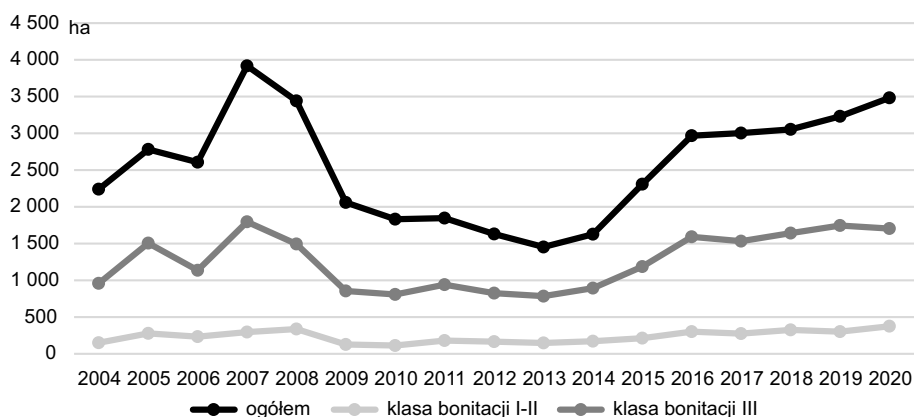
Do najistotniejszych czynników kształtujących przestrzenne zróżnicowanie gęstości zabudowy na terenach rolniczych oraz wpływających na zmianę użytkowania gleb należy bliskość miast, szczególnie dużych. Zjawisko migracji mieszkańców do terenów podmiejskich powodowało intensywne zmiany użytkowania gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz rozlewanie się zabudowy na tereny pełniące uprzednio funkcje typowo rolnicze (ryc. 9.3).



Rycina 9.3. Procentowy udział obszarów zabudowanych na terenach rolniczych w 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie zaktualizowanej mapy glebowo-rolniczej.

Gleby w administracyjnych granicach gmin miejskich podlegają ochronie instrumentami zawartymi w Ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zapisy ustawy zawierają m.in. wymóg zgody ministra rolnictwa i wyszczególniają opłaty związane z odrolnieniem gruntów klas bonitacyjnych I–III w wysokości zależnej od klasy bonitacyjnej i od odralniającej powierzchni. Dane prezentowane na ryc. 9.4 wskazują, że obowiązujące przepisy nie wystarczają do ochrony gleb najcenniejszych z produkcyjnego punktu widzenia, które z reguły mają również największe znaczenie dla kształtowania retencji wody w krajobrazie. Zjawisko to jest najbardziej widoczne w obszarach bezpośredniego oddziaływania miast. Całkowita powierzchnia gruntów rolnych, które zmieniły swoje przeznaczenie, ulegała wahaniom w okresie 2004–2020, jednak mieściła się w zakresie 1500–4000 ha rocznie. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpił przyrost powierzchni użytków rolnych przeznaczanych na cele nierolnicze (w okresie 2004–2007), a następnie obserwowano trend spadkowy do najniższej wartości – 1500 ha w 2013 r. Od 2015 r. ponownie obserwowano trend wzrostu powierzchni przeznaczanej na cele nierolnicze, związany ze stałym wzrostem siły nabywczej społeczeństwa. Przepisy europejskie w analizowanym okresie w żaden sposób nie regulowały kwestii przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze ani przeciwdziałania zasklepianiu się gleb. W związku z tym obserwowane zmiany w całkowitej powierzchni gruntów odralnianych należy wiązać ze skutecznością przepisów krajowych i z czynnikami ekonomicznymi.



Rycina 9.4. Powierzchnia gruntów rolnych przeznaczanych na cele nierolnicze w latach 2004–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Niepokojącym zjawiskiem jest znaczny udział gleb najcenniejszych w powierzchni przeznaczanej na cele nierolnicze (ryc. 9.4). Uwaga ta dotyczy szczególnie gruntów rolnych klasy I–III, które stanowiły co najmniej połowę

odralnianych powierzchni przez cały analizowany okres. Należy zatem stwierdzić, że Ustawa nie pełniła wystarczającej funkcji ochronnej wobec najcenniejszych gruntów, szczególnie na terenach miejskich i podmiejskich. Ochronie gleb najbardziej cennych nie sprzyja również brak w wielu gminach wieloletnich planów zagospodarowania przestrzennego.

W okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie doszło do wprowadzenia dyrektywy dotyczącej gospodarowania glebami. W 2006 r. KE opublikowała *Strategię tematyczną w dziedzinie ochrony gleb* – pierwszy europejski dokument poświęcony zagadnieniom ochrony gleb. Przyjęte w nim podejście wykraczało poza tradycyjne ramy funkcji produkcyjnych gleby, biorąc pod uwagę również funkcje retencyjne, buforowe, siedliskowe, bioróżnorodność i jakość środowiska wodnego w powiązaniu z glebą. Strategia nie została jednak uzupełniona o dokumenty wykonawcze. Nowy dokument strategii pt. *EU Soil Strategy for 2030 – Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate*¹¹ został opublikowany w 2021 r. Potem powrócono do opracowywania dyrektywy glebowej. Główne instrumenty polityki powiązane z glebami znajdowały się zatem we Wspólnej Polityce Rolnej w postaci norm dobrej kultury rolnej (GAEC) i w instrumentach PROW: w działaniach rolnośrodowiskowych, a następnie rolno-środowiskowo-klimatycznych. Jednak z uwagi na stosunkowo niewielką powierzchnię pakietów, takich jak ochrona gleb i wód, ich skala oddziaływania na zasoby glebowe kraju była dość niewielka.

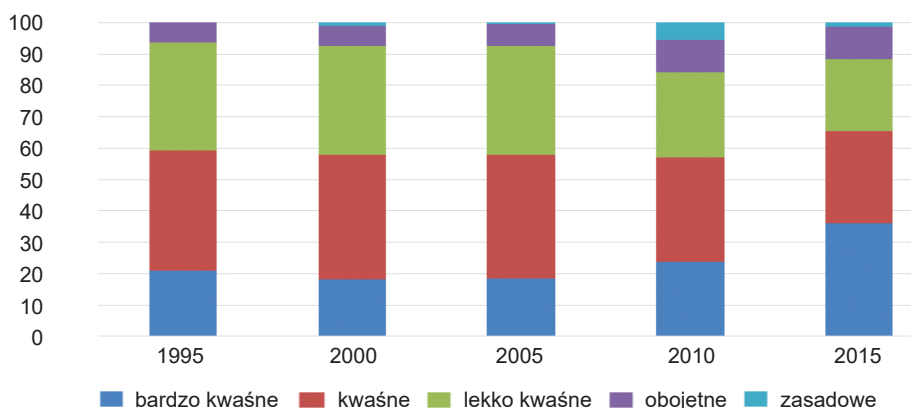
Pojęcie zdrowia gleb zostało wprowadzone do dokumentów europejskich wraz z uruchomieniem w 2021 r. tzw. Misji Glebowej „A Soil Deal for Europe”. Misja wraz z przygotowywanymi przepisami wykonawczymi (dyrektywa) powinna mieć znaczny wpływ na sposób gospodarowania glebami w kolejnych latach, zarówno na terenach rolniczych, jak i miejskich czy podmiejskich. Zdrowie gleby to jej zdolność do wypełniania różnorodnych funkcji ekosystemowych. W największym stopniu zdrowie gleby zależy od jej podstawowych cech, takich jak odczyn i zawartość materii organicznej.

Odczyn gleby decyduje o jej aktywności biologicznej, wpływa na jej strukturę, na przyswajalność składników pokarmowych dla roślin i bezpośrednio oddziałuje na ich rozwój. Większość roślin uprawnych najlepiej plonuje w zakresie odczynu obojętnego lub lekko kwaśnego. Jako przedział optymalny dla procesów biologicznych i dla procesów akumulacji materii organicznej przyjmuje się wartości pH od 5,5 do 7,2. Przy wartościach pH poniżej 4,5 uzyskanie wysokich plonów jest praktycznie niemożliwe, a gleba podlega dalszej degradacji. Badania monitoringowe prowadzone w skali kraju od I połowy lat 90. XX wieku wskazują, że ponad połowa użytków rolnych Polski jest zakwaszona, tzn. pH gleby mierzone w roztworze KCl przyjmuje wartości poniżej 5,5.

¹¹ KE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021SC0323> (dostęp 22.11.2023)

Sytuacja ta niewiele zmieniła się z biegiem lat (ryc. 9.5). Stan zakwaszenia gleb wynikał częściowo z warunków naturalnych, czyli dużego udziału gleb wytworzonych z utworów piaszczystych, ale również z zaniedbań w zakresie wapnowania gleb.

Do głównych czynników sprawczych procesów zakwaszania gleb należy stosowanie nawozów azotowych. Po przystąpieniu Polski do UE nastąpił wzrost ilości stosowanych nawozów azotowych przy spadku dawek nawozów wapniowych, stosowanych do odkwaszania gleb, co jak należy przypuszczać, zintensyfikowało procesy zakwaszania gleb (ryc. 9.6). Badania monitoringowe w 2015 r. wykazały przyrost udziału gleb kwaśnych i bardzo kwaśnych (ryc. 9.5), co mogło być efektem obserwowanej niekorzystnej relacji dawek nawozów azotowych do dawek wapna. W drugiej połowie dekady 2011–2020 obserwuje się wzrost dawek nawozów wapniowych, zapewne częściowo wywołany wsparciem finansowym zakupu wapna z budżetu państwa. Może to mieć bardzo pozytywne skutki dla zdrowia gleb, o ile tendencja ta się utrzyma w dłuższym okresie.

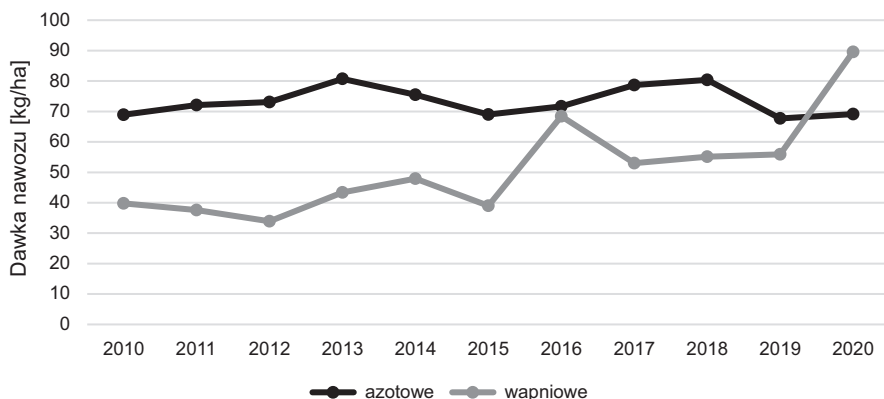


Rycina 9.5. Udział gleb w poszczególnych klasach odczynu (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników Monitoringu Chemizmu Gleb Ornych Polski.

Obserwowane jest również znaczne zróżnicowanie regionalne w zakresie poziomu zakwaszenia gleb (tab. 9.1). Można również zakładać duże zróżnicowanie pod względem dbałości o odczyn gleb między poszczególnymi gospodarstwami, o czym świadczą fakt, że wartości pH z badań prowadzonych przez Okręgowe Stacje Chemiczno-Rolnicze (OSChR) są nieco wyższe niż w przypadku badań monitoringowych. Należy przyjąć zatem, że rolnicy prowadzący regularne badania swoich pól znacznie częściej stosują nawozy wapniowe¹².

¹² B. Smreczak, P. Ochal, G. Siebielec, *Wpływ zakwaszenia na funkcje gleb oraz wyznaczanie obszarów ryzyka na użytkach rolnych w Polsce*, „Studia i Raport IUNG-PIB” 2020, zeszyt 64 (18), s. 31–47.



Rycina 9.6. Średnie dawki nawozów azotowych i wapniowych na powierzchnię użytków rolnych w latach 2010–2020

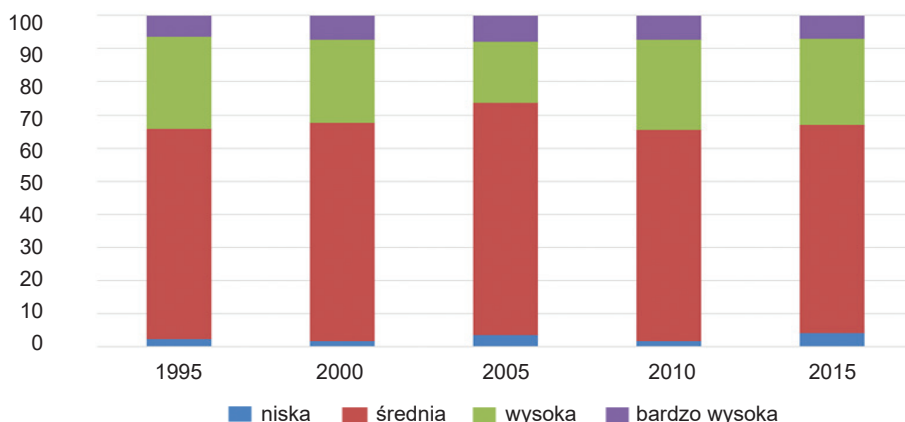
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 9.1. Porównanie wartości średnich pH_{KCl} uzyskanych na podstawie badań w różnych programach monitorowania gleb i na podstawie wyników znajdujących się w bazie danych OSChR

Województwo	Okres badań		
	1992–1997	2014	POSChR ¹
Dolnośląskie	5,3	5,5	5,7
Kujawsko-pomorskie	6,1	6,0	6,5
Lubelskie	5,5	5,4	5,8
Lubuskie	5,6	5,4	5,9
Łódzkie	4,9	5,1	5,6
Małopolskie	5,2	5,0	5,5
Mazowieckie	5,0	5,2	5,6
Opolskie	5,7	5,9	6,2
Podkarpackie	5,1	5,0	5,8
Podlaskie	4,8	5,3	5,7
Pomorskie	5,5	5,5	5,9
Śląskie	5,5	5,5	6,1
Świętokrzyskie	5,6	5,6	6,2
Warmińsko-mazurskie	5,4	5,4	5,9
Wielkopolskie	5,9	5,8	6,1
Zachodniopomorskie	5,8	5,7	6,0
Polska	5,4	5,5	5,9

¹ Dane z badań prowadzonych przez OSChR w wybranych gospodarstwach w latach 2008–2016.

Źródło: B. Smreczak, P. Ochal, G. Siebielec, *Wpływ zakwaszenia na funkcje gleb oraz wyznaczanie obszarów ryzyka na użytkach rolnych w Polsce*, „Studia i Raport IUNG-PIB” 2020, zeszyt 64 (18), s. 31–47.



Rycina 9.7. Udział gleb w klasach zasobności w materię organiczną (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników Monitoringu Chemizmu Gleb Ornych Polski.

Zawartość materii organicznej w glebie należy do cech o największym znaczeniu dla funkcjonowania gleby. Materia organiczna wpływa na własności biologiczne gleby oraz na jej strukturę i właściwości retencyjne, szczególnie istotne w obliczu obserwowanych w ostatnich latach niedostatków opadów w sezonie wegetacyjnym. Badania prowadzone w krajowych programach monitoringowych nie wykazywały znacznych zmian w skali kraju pod względem zasobności gleb użytkowanych rolniczo w materię organiczną. Nie zaobserwowano zatem znaczącego wpływu instrumentów polityki rolnej na poziom materii organicznej w glebach w ciągu wielu lat, w tym spadku zasobów węgla w glebie (ryc. 9.7).

9.2. Jakość wody

Gospodarowanie wodą budzi coraz większe zainteresowanie społeczne i naukowe w odniesieniu do dwóch podstawowych kwestii, tj. jakości wód oraz dostępności jej zasobów. Polska jest niestety zaliczana do krajów o dość ubogich zasobach wodnych, które dodatkowo cechują się zmiennością sezonową i nierównomiernym rozmieszczeniem na terytorium kraju. Fakt ten skutkuje okresowymi nadmiarami lub deficytami wody w rzekach. W tym drugim przypadku częstym efektem jest sezonowy spadek jakości wód wynikający z zagęszczenia składników biologicznych i chemicznych w wodach powierzchniowych. Niewystarczająca pojemność zbiorników retencyjnych nie zapewnia odpowiedniej ochrony przed okresowymi nadmiarami czy deficytami wód. Pojemność ta wynosi zaledwie około 6% objętości rocznego odpływu wód. Według aktualnych raportów roczny zasób wód w przeliczeniu na

1 mieszkańca naszego kraju w 2021 r. wynosił 1,4 dam³, podczas gdy w większości krajów europejskich z reguły przekracza on 5 dam³ na 1 mieszkańca¹³.

Stan wód w Polsce podlega wieloletniemu monitoringowi, który obejmuje wody podziemne, powierzchniowe, osady dennie wód powierzchniowych oraz wody Bałtyku. Monitoring ten jest składową Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ). Monitoring jakości wód podziemnych dostarcza informacji o stanie chemicznym wód podziemnych, jego zmianach oraz występujących zagrożeniach. Przedmiotem monitoringu do 2015 r. było 161 jednolitych części wód podziemnych (JCWPd), w latach 2016–2021 były to 172 jednolite części wód podziemnych, a od 2022 r. są to 174 jednolite części wód podziemnych. W 2019 r. dobry stan wód powierzchniowych stwierdzono na powierzchni JCWPd odpowiadającej 91,61% powierzchni całego kraju. Można zatem uznać, że wody podziemne w naszym kraju są wciąż w dobrym stanie i jest to zasób, który powinien podlegać skutecznej ochronie¹⁴.

Obowiązek prowadzenia monitoringu wód powierzchniowych w ramach PMŚ wynika z art. 349 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, z późn. zm.)¹⁵. Celem monitoringu jest pozyskanie informacji o stanie wód powierzchniowych na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz ocena osiągnięcia celów środowiskowych. W ramach monitoringu prowadzone są m.in. badania jednolitych części wód powierzchniowych (JCWP) w zakresie cech biologicznych, fizykochemicznych i chemicznych, których stan po części wiąże się z oddziaływaniem produkcji rolnej. Zintegrowana ocena stanu wód rzek i zbiorników zaporowych, opracowana z wykorzystaniem danych monitoringowych z lat 2016–2021, wykazała, że spośród 3678 JCWP bardzo dobry lub dobry stan wód osiągnęło 208 z nich, a w stanie słabym i złym pozostawało 1456 JCWP, czyli prawie 40% wszystkich badanych powierzchni. Fizykochemiczne wskaźniki eutrofizacji, czyli różne związki azotu i fosforu, przekraczają normy o około 25–33% JCWP. Najczęściej przekraczane były dopuszczalne stężenia azotu azotynowego, azotu ogólnego i fosforu fosforanowego, rzadziej azotu amonowego¹⁶.

Głównym dokumentem prawnym, mającym na celu ograniczanie negatywnego wpływu rolnictwa na stan wód, jest Dyrektywa 91/676/EWG o ochronie wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego¹⁷. Dyrektywa wprowadza obowiązki dla państw członkowskich: wyznaczenie stref zagrożenia eutrofizacją, ustanowienie obowiązkowych pro-

¹³ GIOŚ, *Stan środowiska w Polsce. Raport*, Inspekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2022.

¹⁴ PIG-PIB, *Raport o stanie jednolitych części wód podziemnych w dorzeczych – stan na rok 2019*, Inspekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2019.

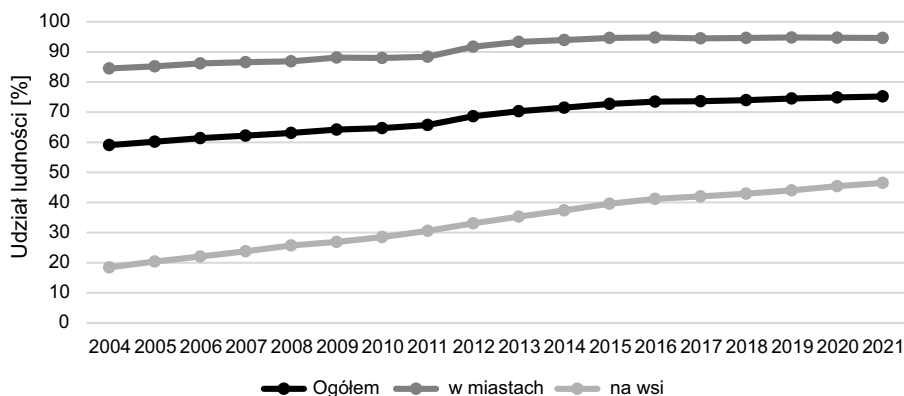
¹⁵ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU2020000310/U/D20200310Lj.pdf>.

¹⁶ GIOŚ, *Stan środowiska...*

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/fighting-water-pollution-from-agricultural-nitrates.html>.

gramów działania dla tych stref, monitorowanie skuteczności tych programów działania, monitorowanie stężenia azotanów w słodkich wodach gruntowych i powierzchniowych, sporządzenie zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej, który będzie dobrowolnie stosowany przez rolników, oraz szczegółowe sprawozdania z realizacji dyrektywy. Aktualnie, podobnie jak w kilku innych krajach UE, cała powierzchnia kraju jest objęta tzw. obszarami szczególnego narażenia (OSN), zatem na całej powierzchni użytków rolnych stosowane są dobre praktyki, takie jak m.in. ograniczenia dawek nawozów, ograniczenia w zakresie terminów stosowania nawozów oraz odległości od wód powierzchniowych, posiadanie planów nawozowych, odpowiednie przechowywanie nawozów naturalnych.

Ocena wpływu rolnictwa na stan wód powierzchniowych jest niezmiernie trudna metodycznie z uwagi na fakt, że zanieczyszczenia chemiczne obecne w wodach powierzchniowych mogą mieć pochodzenie rolnicze, ale również przemysłowe oraz komunalne. Szczególne trudności dla powiązania rolniczych źródeł eutrofizacji wód ze stanem wód powierzchniowych stanowi duża niepewność w zakresie wielkości i jakości zrzutów oczyszczonych ścieków przemysłowych. W zakresie zanieczyszczeń ze źródeł komunalnych obserwowano z biegiem lat bardzo korzystne zmiany w udziale ludności podłączonej do komunalnych oczyszczalni ścieków (ryc. 9.8). Zjawisko to ma związek z przeznaczeniem znacznych środków unijnych i krajowych na inwestycje w zakresie sieci kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków. Od 2004 r., czyli od wejścia Polski do UE, udział ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wzrósł z poniżej 60% do ponad 75% w 2021 r., przy czym w przypadku ludności miejskiej zanotowano wzrost z 84,5% do 94,6%, a na obszarach wiejskich z 18% do 46% ludności.



Rycina 9.8. Udział ludności korzystającej z komunalnych oczyszczalni ścieków w latach 2004–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

9.3. Jakość powietrza

Jakość powietrza w Polsce jest tematem, który budzi coraz większe zainteresowanie społeczeństwa, również na obszarach wiejskich. Ocenę jakości powietrza w Polsce prowadzi w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) zgodnie z Ustawą z dnia 10 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Zakres zadań Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) określany jest w wieloletnich strategicznych programach PMŚ, opracowywanych przez głównego inspektora ochrony środowiska i zatwierdzanych przez ministra właściwego do spraw klimatu, oraz w wykonawczych programach PMŚ opracowywanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Obowiązujący obecnie Strategiczny Program PMŚ na lata 2020–2025 obejmuje zadania wynikające z odrębnych ustaw, z zobowiązań międzynarodowych, z innych potrzeb wynikających ze strategii rozwoju oraz z innych programów i dokumentów programowych. „Strategiczny program państwowego monitoringu środowiska na lata 2020–2025” jest kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze krótko- i średnioterminowych badań stanu środowiska. Wynikiem rocznej oceny jakości powietrza w strefie jest określenie klasy strefy dla zanieczyszczenia, stwierdzenie ewentualnego wystąpienia przekroczeń wartości normatywnych w ocenianym roku i scharakteryzowanie zaistniałych sytuacji przekroczeń¹⁸.

Według danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska następuje stała poprawa jakości powietrza w Polsce, jednak nadal istotnym problemem pozostają: w sezonie zimowym – przekraczające normy stężenia pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5} oraz benzapirenu, natomiast w sezonie letnim – zbyt wysokie stężenia ozonu troposferycznego¹⁹.

W kontekście jakości powietrza i rolnictwa obserwuje się wzrost liczby skarg na uciążliwe zapachy, którego przyczyn można upatrywać w rozwoju rolnictwa w kierunku intensyfikacji i koncentracji chowu zwierząt na niewielkich powierzchniach, w niewłaściwie funkcjonujących systemach gospodarki komunalnej, w rozwoju budownictwa mieszkaniowego i zasiedlaniu terenów w pobliżu obiektów uciążliwych dla środowiska, a także we wzroście świadomości ekologicznej społeczeństwa. Szacuje się, że około 7% obszarów zabudowy mieszkaniowej Polski, przy założeniu minimalnej odległości od obiektów hodowlanych 500 m, może być narażonych na zapachowe oddziaływanie tych obiektów. W koncepcji wyznaczania stref buforowych proponuje się przyjęcie stałej, minimalnej odległości (równej 500 m), określonej na podstawie badań

¹⁸ https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/about_us (dostęp 30.11.2023).

¹⁹ https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/measuring_air_assessment_rating_info (dostęp 30.11.2023).

empirycznych, opisanych w literaturze tematu²⁰. Bardzo trudno jest wyrazić liczbowo inne zanieczyszczenia powietrza które spotykamy na wsi, takie jak np. amoniak z hodowli zwierzęcej. Nie bez znaczenia są również odory z roztworów chemicznych stosowane w rolnictwie.

9.4. Zmiana klimatu

Wydany w 2023 roku szósty raport IPCC wskazuje, że działalność człowieka, poprzez emisje gazów cieplarnianych spowodowała globalne podniesienie temperatury atmosfery. Ocenia się, że wzrost ten w latach 2011–2020 osiągnął 1,1°C stosunku do poziomu temperatury atmosfery z lat 1850–1900. Prognozy wzrostu temperatury wskazują, że jeśli nie dojdzie do zmiany obecnego modelu gospodarki człowieka, to pod koniec XXI wieku temperatura atmosfery może wzrosnąć nawet o 5°C w stosunku do temperatury, jaką notowano w latach 1850–1900, a poziom oceanów podniesie się o 100 cm. Wspólna Polityka Rolna próbuje wspierać adaptację systemów rolnych przez skierowanie środków na instrumenty realizujące założenia EZŁ. Alternatywne modele rozwoju gospodarczego w stosunku do modeli opartych na wykorzystaniu paliw kopalnych pokazują równocześnie, że możliwe jest spowolnienie procesu globalnego ocieplenia i utrzymanie poziomu wzrostu temperatury do poziomu +1,5°C. Podkreśla się przy tym, że globalne emisje gazów cieplarnianych stale rosną mimo promowania w polityce międzynarodowej już od kilkunastu lat redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Wynika to z nie zrównoważonego wykorzystywania energii, z użytkowania gruntów w obecnie funkcjonujących systemach produkcji i z przyjętych wzorców konsumpcji.

Wskutek wzrostu globalnej temperatury obserwuje się duże zmiany w procesach atmosferycznych. Zmiany te wpływają na przebieg pogody i polegają głównie na częstszym występowaniu zjawisk ekstremalnych, zanikaniu kriosfery i wymieraniu gatunków. Zjawiska te zwykle klasyfikuje się jako niekorzystne dla ekosystemów i gospodarki człowieka. Około 40% ludzkości żyje w obszarach szczególnie narażonych na niekorzystne konsekwencje zmiany klimatu. Natomiast niektóre systemy socjoekonomiczne już obecnie są na skraju limitów dostosowania, co zaczyna skutkować migracjami klimatycznymi²¹.

Effekt globalnego ocieplenia atmosfery skutkuje zmianami w przebiegu pogody również w Polsce, co wpływa na zmianę klimatycznych uwarunkowań

²⁰ Bezpieczne odległości od zabudowań dla przedsięwzięć, których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowe, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Atmoterm 2020. <https://www.gov.pl/web/klimat/uciazliwosc-zapachowa> (dostęp: 30.11.2023)

²¹ IPCC, 2023. *Summary for Policymakers*, w: H. Lee, J. Romero (red.), *Climate Change 2023: Synthesis Report*, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Geneva 2023, s. 1–34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

produkcji rolnej. Według raportu IMGW-PIB w latach 2011–2020 średnia roczna temperatura powietrza w Polsce wynosiła 9,3°C i była wyższa od średniej z lat 1961–1990 o 1,7°C. Analizy wskazują, że proces wzrostu temperatury na obszarze Polski postępuje i ulega intensyfikacji. Trend wzrostu temperatury wynosi 0,29°C na 10 lat, co oznacza, że w 2050 roku ocieplenie osiągnie wzrost o 0,9°C, a w ciągu kolejnych 100 lat – o 3°C. Oznacza to również, że trendy globalne wzrostu temperatury atmosfery odzwierciedlają się w zmianach temperatury w Polsce. Jednocześnie dane obserwacyjne wskazują na nieznaczny wzrost sum opadów atmosferycznych. Nie należy jednak na tej podstawie wnioskować o korzystnych zmianach w tym zakresie, ponieważ wzrost sumy opadów nie kompensuje zwiększenia parowania terenowego, którego wielkość wzrosła na skutek wzrostu temperatury²². W efekcie pogłębiających się niedoborów wody w ostatnich latach na znacznym obszarze Polski wystąpiły głębokie susze rolnicze, które charakteryzują się także większym zasięgiem przestrzennym i zwiększoną intensywnością, powodując znaczące straty w plonowaniu upraw²³.

Adaptacja do zmiany klimatu ma zmniejszać negatywne lub zwiększać pozytywne skutki obserwowanej zmiany klimatu, stabilizując w ten sposób plonowanie upraw. Jednak wiele potencjalnych zmian technologii i zarządzania w rolnictwie w ostatnich dziesięcioleciach powoduje wzrost produktywności i maksymalizację efektywności (uproszczenia technologii), a jednocześnie zmniejsza dostosowanie do warunków klimatycznych, co staje się zagrożeniem²⁴. Wśród praktyk adaptacyjnych rekomendowanych przez Europejską Agencję Środowiska (EEA), stabilizujących produktywność i zwiększających korzystny wpływ na klimat znajdują się m.in. ograniczenie orki, siew bezpośredni, pozostawienie resztek poźniwnych na polu jako mulcz, uprawa roślin okrywowych, racjonalne i precyzyjne nawożenie oraz zintegrowane zarządzanie produkcją. Na liście praktyk adaptacyjnych EEA znalazło się również rolnictwo precyzyjne i rolnictwo ekologiczne, które się wzajemnie nie wykluczają, a także dostosowanie terminów agrotechnicznych do warunków pogodowych oraz rozbudowane zmianowania²⁵.

Odpowiedzią na obserwowaną globalną sytuację klimatyczną, określaną jako kryzys klimatyczny, która w perspektywie najbliższych dziesięcioleci może zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu na Ziemi, jest sformułowanie w grudniu 2019 r. kluczowego dokumentu polityki klimatycznej UE: strategii

²² Klimat Polski 2022, Raport IMGW-PIB, <https://www.imgw.pl/badania-nauka/klimat>. (data dostępu: 30.11.2023)

²³ Wójcik I., Doroszewski A., Wróblewska E., Koza P., Susza rolnicza w uprawie zbóż jarych w Polsce w latach 2006–2017. Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie. 2019, T.19, z 1(65), s. 77–95.

²⁴ Lobell D.B., Climate change adaptation in crop production: Beware of illusions, 2014, Global Food Security 2, 72–76.

²⁵ EEA Report Climate change adaptation in the agriculture sector in Europe, No04/2019

Europejskiego Zielonego Ładu. Według przyjętych założeń UE dąży do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 roku, wspierając w ten sposób państwa członkowskie w realizacji Porozumienia Paryskiego z 2016 roku. Wszystkie państwa UE ratyfikowały to Porozumienie, zobowiązując się do podjęcia działań na rzecz ograniczenia wzrostu globalnej temperatury atmosfery do poziomu 1,5°C. Należy podkreślić, że wobec rolnictwa w UE nie są jak dotąd formułowane ilościowe zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych, natomiast sformułowano założenia o redukcji poziomu stosowania nawożenia o co najmniej 20%, o przeznaczeniu 25% gruntów rolnych w UE pod uprawy ekologiczne i o 50% redukcji ogólnego stosowania pestycydów. Strategia „Od pola do stołu” uwzględnia obok celu zapewnienia funkcjonowania zrównoważonych systemów żywnościowych również cel klimatyczny. Inicjatywy podejmowane w ramach tej strategii, choć obejmują przede wszystkim działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego, norm zapewniających bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczną żywność, wskazują również na potrzebę działań na rzecz rozwoju rolnictwa węglowego, czyli rolnictwa przyczyniającego się do zwiększania zawartości węgla organicznego w glebach. Rolnictwo węglowe ma być nowym modelem biznesowym, w którym rolnik ma uzyskiwać dochody nie tylko ze sprzedaży produktów rolnych, ale również z sekwestracji węgla w glebie. Jest to zgodne z założeniami utworzonej w 2015 r. inicjatywy „Cztery z tysiąca”, która postuluje podniesienie zawartości węgla w glebie o 0,4% rocznie²⁶. Obok polityki ograniczania zmiany klimatu na poziomie europejskim podejmuje się od 2013 r. prace nad strategią adaptacji wobec zmiany klimatu, zgodnie z którą unijne społeczeństwo ma być odporne i przystosowane do nieuniknionych skutków²⁷. Komisja Europejska opublikowała również w grudniu 2021 r. regulacje w sprawie zrównoważonych cykli węglowych. Mają one na celu zachęcanie do praktyk rolniczych pomagających realizować strategiczne cele klimatyczne Unii Europejskiej²⁸. W tym duchu w kwietniu 2022 r. Rada Europy przyjęła konkluzje w sprawie rozwoju rolnictwa węglowego.

W przyjętej w 2020 r. przez polską Radę Ministrów Polityce Ekologicznej Państwa 2030 (PEP) wyznaczono podstawowe kierunki krajowych interwencji w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu oraz adaptacji do zmiany klimatu i zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych. Dokument ten postuluje opracowanie analiz potencjału redukcyjnego emisji gazów cieplarnianych w poszczególnych sektorach non-ETS w perspektywie roku 2030, wraz z identyfikacją możliwych do podjęcia działań i skwantyfikowaniem wpływu redukcji tych emisji na ogólny poziom emisji. Oznacza to potrzebę podjęcia prac

²⁶ B. Minasny i inni, *Soil carbon 4 per mille*, „Geoderma” 2017, 292, s. 59–96, <https://doi.org/10.1016/j.geoderma.2017.01.002>.

²⁷ Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, COM(2013) 216 final.

²⁸ Zrównoważony obieg węgla, COM(2021) 800 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0800>.

w tym kierunku. W zakresie adaptacji rolnictwa Polityka Ekologiczna Państwa wskazuje, że będą podejmowane działania szczególnie w kierunku podniesienia odporności krajobrazu rolniczego na zmianę klimatu i ochronę produkcji rolnej. Chronione i rozwijane mają być zadrzewienia śródpolne i przydrożne, a także prowadzone będą nowe przydrożne nasadzenia z przewagą krzewów rodzimych, zwłaszcza w regionach najbardziej narażonych na suszę i o niskim procencie lesistości. PEP wskazuje też potrzebę działań na rzecz ochrony gleb przed utratą materii organicznej i na rzecz ochrony zasobów produkcyjnych gleb przez zapobieganie wyłączaniu gleb z produkcji żywności. Według PEP ochrona gleb przed erozją powinna polegać m.in. na utrzymaniu zadrzewień i zakrzaczeń śródpolnych i na promowaniu zabiegów przeciwoerozyjnych²⁹.

W polskiej polityce rolnej realizację założeń Zielonego Ładu UE stanowi Strategia na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa (SZRWRiR 2030). W strategii tej sformułowano działania na rzecz prowadzenia produkcji rolniczej i rybackiej z poszanowaniem zasad ochrony środowiska oraz na rzecz dostosowania sektora rolno-spożywczego do zmian klimatu m.in. w zakresie dostępności do wody. Transpozycja tej strategii na instrumenty wsparcia rolników odbywa się głównie przez Krajowy Plan Strategiczny Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2023–2027³⁰. Historycznie biorąc, działania na rzecz klimatu były podejmowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) od 2007 r. Najpierw w ramach Programu Rolno-Środowiskowego, a w latach 2014–2022 w ramach Działania Rolno-Środowiskowo-Klimatycznego, które było rozszerzoną kontynuacją poprzednich działań. W pracy szacującej potencjał zmniejszenia lub uniknięcia emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie wskazano, że realizacja Pakietu Rolnictwo Zrównoważone i Pakietu Ochrona Gleb i Wód oraz wspieranie w ramach WPR ekstensywnego gospodarowania na użytkach zielonych w ramach Pakietu 4 i Pakietu 5 sprawiły, że wielkość emisji gazów cieplarnianych (GHG) z rolnictwa w Polsce w stosunku do poziomu emisji z 1990 roku spadła o 6,47%³¹.

Po reformie WPR w 2023 r. w Planie Strategicznym wprowadzono w ramach nowych instrumentów tzw. ekoschematy, w tym rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi. Budżet przeznaczony na ekoschematy ma stanowić minimum 25% kwoty płatności bezpośrednich, co zapewni znaczące oddziaływanie na rolnictwo w Polsce. W ramach Planu Strategicznego wdrażane są również dwa instrumenty wsparcia dotyczące tworzenia zadrzewień śródpolnych i zakładania systemów rolno-leśnych. Wprowadzono również szereg innych interwencji na rzecz inwestowania w OZE i poprawę efektywności energetycznej

²⁹ Polityka Ekologiczna Państwa 2030, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2019.

³⁰ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2023.

³¹ Z. Jarosz, A. Faber, Wpływ WPR na wielkość redukcji emisji gazów cieplarnianych, „Studia i Raporty IUNG-PIB” 2022, zeszyt 67(21), s. 67–75.

gospodarstw. Łączny potencjał sekwestracji węgla w glebach, oszacowany wstępnie na podstawie wskaźników literaturowych dla analizowanych pięciu praktyk rolnictwa węglowego w Planie Strategicznym na lata 2023–2027 (międzyplony i wsiewki śródplonowe, opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia, zróżnicowana struktura upraw, uproszczone systemy uprawy, wymieszanie słomy z glebą), wynosi, według zidentyfikowanych wskaźników minimalnych, około 8% rocznych emisji z polskiego rolnictwa. Przyjmując wskaźniki maksymalne, potencjał ograniczenia emisji z rolnictwa poprzez zaproponowane instrumenty może osiągnąć 30% rocznych emisji z polskiego rolnictwa. Oprócz ekoschematów znaczący potencjał wpływu na sekwestrację węgla w glebie mają powszechne dla wszystkich rolników biorących udział w Płatnościach Bezpośrednich w Planie Strategicznym nowe normy środowiskowe, tj. GAEC 6: Minimalne pokrycie gleby oraz GAEC 7: Płodzmian na gruntach ornych. Na podstawie szacunków emisje uniknięte gazów cieplarnianych w wyniku dostosowania agrotechniki do tych norm mogą stanowić około 13% rocznych emisji z polskiego rolnictwa. Znaczący pozytywny wpływ na sekwestrację węgla w glebach będzie miała również norma GAEC 2: Ochrona torfowisk i terenów podmokłych, która ma obowiązywać od 2025 roku³².

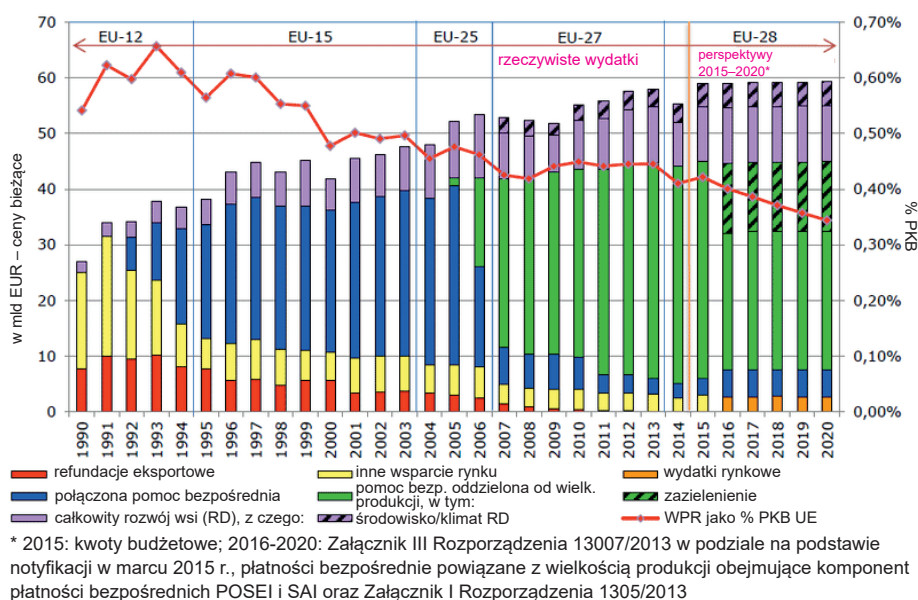
Podsumowanie

Realizacji celów środowiskowo-klimatycznych ma silne umocowanie w budżecie Wspólnej Polityki Rolnej UE (ryc. 9.9). Od 2006 r. państwa członkowskie są zobowiązane do rezerwowania w budżecie planowanym na rozwój obszarów wiejskich środków finansowych na działania związane ze środowiskiem i klimatem. W poprzedniej perspektywie (2014–2020) udział tych wydatków w budżecie dla danego kraju stanowił 30%, a od 2023 r. zwiększył się do 40%. Natomiast płatności z tytułu zazielenienia realizowane w perspektywie 2014–2020 stanowiły co najmniej 30% płatności bezpośrednich (dopłaty do powierzchni), a w obecnej perspektywie udział płatności przeznaczonych na ekoschematy w I filarze stanowi 25%.

Przeprowadzona analiza wykazała, że okresie akcesyjnym zaszły zmiany w stanie podstawowych elementów środowiska przyrodniczego w Polsce, którymi są ziemia, woda, powietrze i klimat. Zmiany te miały wielokierunkowy i wieloaspektowy charakter, co nie zaskakuje w przypadku interakcji środowiskowych. Niemniej jednak oceniany tu okres można podsumować

³² Kozyra i inni, Raport końcowy z realizacji Zadania 8.0: Identyfikacja i opracowanie nowych krajowych wskaźników jednostkowych oraz zrównoważonych metod produkcji dla celów ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu w rolnictwie Dotacji Celowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla IUNG-PIB w 2022 roku, s. 103.

jednoznacznie pozytywnie. Działania podejmowane w ramach wdrażania WPR bez wątpienia skutkowały zachowaniem, a w przypadku niektórych elementów poprawą stanu środowiska. Służyły również ograniczeniu niekorzystnych procesów społeczno-gospodarczych, czego przykładem może być ochrona trwałych użytków zielonych. Podejmując próbę oceny wpływu wdrażania działań WPR na stan środowiska przyrodniczego, należy mieć na względzie, że ich wyniki nie są natychmiastowe, lecz na ogół odłożone w czasie. Poza tym ze względu na poziom skomplikowania oraz złożoność interakcji ich wyników nie pozwalają się analizować według prostego schematu działanie → skutek.



Rycina 9.9. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną w latach 1990–2020 (ceny stałe)

Źródło: CAP expenditure for past years: European Commission, DG Agriculture and Rural Development (Financial Report), 2022 budget: DG Budget. GDP: Eurostat and Global Insight.

Bez wątpienia jednym z kluczowych efektów realizacji działań prośrodowiskowych w ramach WPR jest zainicjowanie i ciągły wzrost świadomości rolników i mieszkańców obszarów wiejskich w zakresie konieczności ochrony stanu środowiska przyrodniczego. Wdrażanie WPR skutkowało sukcesywnym wprowadzaniem coraz wyższych standardów ochrony środowiska w zakresie produkcji rolnej, co było i jest dla rolników dużym wyzwaniem. Zarazem ogół społeczeństwa w coraz większym stopniu dostrzega rolę tej grupy społecznej nie tylko jako producentów żywności, ale również jako swoistych strażników przyrody i dostarczcycieli dóbr środowiskowych, takich jak zdrowe gleby, czysta i dostępna woda, powietrze odpowiedniej jakości czy atrakcyjny krajobraz

Należy oczekiwać, że pozytywne efekty środowiskowe osiągnięte w ostatnim 20-leciu wzmocni rozsądne i przemyślane wdrażanie założeń strategii Europejskiego Zielonego Ładu.

Głównym wyzwaniem, przed którym stoją naukowcy, politycy, działacze społeczni i rolnicy, jest przyjęcie ścieżki rozwoju pozwalającej utrzymać lub nawet wzmocnić już wysokie standardy ochrony środowiska przy jednoczesnym zachowaniu potencjału produkcyjnego i konkurencyjności zarówno krajowego, jak i unijnego rolnictwa.

Rozdział 10. Zmieniający się obraz polskiej wsi – sukcesy i wyzwania społeczne

Wprowadzenie

W ciągu ostatnich dwóch dekad Polska przeszła dynamiczne zmiany gospodarcze i społeczne, które miały istotny wpływ na obraz polskiej wsi. Proces integracji z Unią Europejską, rozpoczęty na długo przed przystąpieniem do Wspólnoty w 2004 r., otworzył przed Polską nowe perspektywy, ale równocześnie ujawnił szereg wyzwań, z którymi muszą się mierzyć wiejskie społeczności. Jednym z takich wyzwań jest ubóstwo w różnych jego wymiarach. I chociaż sytuacja ekonomiczna i społeczna ludności wiejskiej stopniowo poprawia się, co jest niewątpliwym sukcesem przystąpienia do Wspólnoty, to ubóstwo jest nadal jednym z kluczowych problemów, z którymi muszą się mierzyć władze zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Warto jednak zaznaczyć, że nie chodzi wyłącznie o dochodowy wymiar deprywacji potrzeb, ale również o ograniczony dostęp i o niewystarczające możliwości ich realizacji.

Wskazując na ubóstwo, jego poziom, zasięg oraz specyfikę, trudno nie wspomnieć o innym problemie, z którym mierzą się mieszkańcy obszarów wiejskich, a mianowicie o wykluczeniu społecznym. Jest ono zarówno konsekwencją ubóstwa, jak i jego przyczyną¹, a relacje między tymi zagadnieniami uzupełniają się i wzajemnie wzmacniają. Przy czym wykluczenie społeczne cechuje się kumulacją różnych negatywnych zjawisk i czynników utrudniających normalne funkcjonowanie jednostkom. Jak wskazuje Hilary Silver², poszczególne wymiary wykluczenia wzmacniają się często nawzajem, pogłębiając marginalizację. Tym samym można mówić o wielowymiarowości tego zjawiska. Ryszard Szarfenberg³ zauważa, że zbiorowości marginalizowane mają ograniczoną podmiotowość, a ich wpływ na instytucje, od których zależy poziom i jakość ich życia, jest ograniczony lub w ogóle jego nie ma. W kontekście wiejskim wykluczenie objawia się nie tylko w kategoriach ekonomicznych, ale również jako problem związany z ograniczonym dostępem

¹ S. Kalinowski, *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach*, WN PWN, Warszawa 2015.

² H. Silver, *Social exclusion and social solidarity: Three paradigms*, „International Labour Review” 1994, t. 133, nr 5–6, s. 531–578.

³ R. Szarfenberg, *Ubóstwo, marginalność i wykluczenie społeczne*, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2007.

do edukacji, opieki zdrowotnej i infrastruktury. Wykluczenie społeczne polega zatem na nierównym dostępie lub na braku możliwości czy perspektyw uczestnictwa w społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturowych aspektach życia zbiorowego, a także na braku możliwości uczestnictwa w innych aktywnościach charakterystycznych dla społeczeństwa. Co ważne, nieuczestniczenie w tych obszarach jest niezależne od samych jednostek.

Tym samym wykluczenie wiąże się z trzecim aspektem omawianym w opracowaniu – dostępem na obszarach wiejskich do usług publicznych. Mimo postępów w rozwoju infrastruktury wiele wsi nadal boryka się z problemami dostępu do usług i instytucji niezbędnych do zapewnienia godziwego standardu życia. Unia Europejska odegrała niebagatelną rolę w procesie wsparcia inwestycji i projektów, które miały na celu poprawę dostępności do usług publicznych na wsi. Niestety, polska wieś nadal korzysta w ograniczonej części z tych zasobów.

Te trzy wymiary składają się na społeczne aspekty obrazu polskiej wsi. Istotność tych aspektów wynika nie tylko z ich bezpośredniego wpływu na jakość życia mieszkańców obszarów wiejskich, ale także z ich roli kluczowych determinantów długofalowego rozwoju społeczności wiejskich. W tym kontekście istotne jest zauważenie, że tematyka ubóstwa, wykluczenia społecznego i dostępu do usług publicznych nie tylko kształtuje oblicze polskiej wsi, ale również wpływa na jej potencjał rozwojowy ostatnich dwóch dekad. Przystąpienie do UE, chociaż otworzyło nowe perspektywy, jednocześnie uwydatniło istniejące nierówności i wyzwania. Mimo postępów ekonomicznych i społecznych wiele społeczności wiejskich nadal boryka się z trudnościami zakorzenionymi w problemach strukturalnych, kulturowych czy geograficznych.

Warto podkreślić, że analiza wskazanych wymiarów ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia rzeczywistości wiejskich społeczności i jest nieodzowna w procesie formułowania skutecznych polityk rozwoju. Raport *Polska wieś 2024* z założenia ma na celu dokładne przyjrzenie się wyzwaniom, przed którymi staje polska wieś. Dlatego ten rozdział koncentruje się na wskazanych aspektach społecznych. Uwzględnienie ich wynika z przekonania, że rozwoju wiejskich obszarów nie można postrzegać tylko przez pryzmat wskaźników ekonomicznych. Równie istotne są aspekty społeczne, które determinują jakość życia mieszkańców wsi.

10.1. Zmniejszanie ubóstwa w okresie akcesji Polski do UE

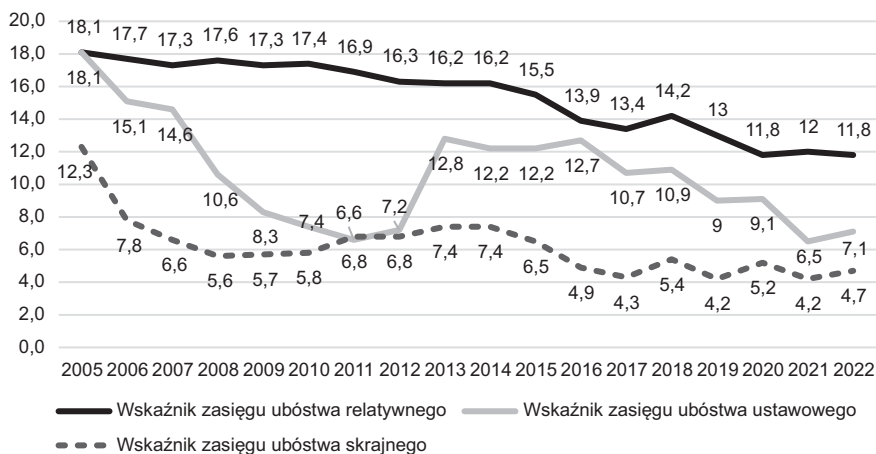
Kluczowym elementem zrozumienia zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej ludności Polski jest analiza dynamiki wielkości ubóstwa. Pozwala zauwa-

żyć, jak dalece poprawił się poziom życia ludności i jaką drogę przeszła Polska w zakresie redukcji biedy. Należy zdecydowanie podkreślić, że korzystanie z programów i funduszy europejskich poprawiło poziom infrastruktury społeczno-gospodarczej i pozwoliło na wsparcie różnych dziedzin życia publicznego. Środki z UE umożliwiły modernizację wielu sektorów gospodarczych, w tym infrastruktury transportowej i drogowej czy budownictwa. Programy europejskie wspierały również rozwój przedsiębiorczości i sektora prywatnego, co przyczyniło się do tworzenia nowych miejsc pracy i do wzrostu gospodarczego. W rezultacie ludność Polski mogła skorzystać z rozwoju ekonomicznego, co wpłynęło na ogólny poziom dochodów i na zatrudnienie. Działania te miały istotny wpływ na jakość życia mieszkańców, zwiększając dostęp do dóbr i usług.

Warto również zaznaczyć, że fundusze europejskie często wykorzystywano na projekty społeczne mające na celu wsparcie najbardziej potrzebujących grup społecznych, co miało bezpośredni wpływ na redukcję ubóstwa. Inwestycje te obejmowały programy aktywizacji zawodowej, wsparcie osób bezrobotnych czy projekty podnoszenia jakości życia osób dotkniętych ubóstwem. Dzięki tym środkom Polska mogła skutecznie zmniejszać wskaźniki ubóstwa, a jednocześnie wzmacniać swoją pozycję na arenie międzynarodowej przez efektywną absorpcję dostępnych środków. Można przyjąć, że wsparcie to przyczyniło się do spadku wskaźnika ubóstwa relatywnego z 18,1% (w 2005 r.) do 11,8% (w 2022 r.), choć w ostatnich latach obserwuje się pewną stagnację. Z kolei wskaźnik ubóstwa ustawowego w ciągu niemal dwóch dekad spadł z 18,1 do 7,1%. Warto jednak zauważyć, że były lata, w których ubóstwo ustawowe było niższe, niż jest aktualnie, na przykład w 2011 r. (6,6%) i 2021 r. (6,5%). Warto zwrócić uwagę, że na spadek ubóstwa ustawowego wpływał również brak waloryzacji progu upoważniającego do wsparcia z systemu pomocy.

Chociaż każda forma ubóstwa jest niebezpiecznym zjawiskiem, to należy podkreślić, że najbardziej niepokojące jest ubóstwo skrajne. Chociaż jego poziom w porównaniu z 2005 r. spadł z 12,3% do 4,7%, to od lat utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Tak wysoki odsetek oznacza, że **około 1,8 mln osób nie jest w stanie zaspokoić nawet najbardziej podstawowych potrzeb.** Czemu to zjawisko jest tak niebezpieczne? Przede wszystkim ubóstwo skrajne wiąże się z brakiem dostępu do podstawowych środków do życia, takich jak wyżywienie, podstawowe ubranie, mieszkanie czy opieka zdrowotna. To z kolei może prowadzić do problemów zdrowotnych, niedostatecznej edukacji i ograniczonych szans na rozwój osobisty oraz zawodowy, co zwiększa ryzyko marginalizacji społecznej. W efekcie może utrwalac ubóstwo na lata. Ubóstwo skrajne może też generować napięcia społeczne i pogłębiać podziały w społeczeństwie. Brak równego dostępu do zasobów prowadzi do frustracji i niezadowolenia, co z kolei osłabia stabilność społeczną. Warto zaznaczyć, że

ubóstwo skrajne ma długotrwałe konsekwencje dla przyszłych pokoleń. Dzieci w rodzinach dotkniętych ubóstwem skrajnym często zmagają się z trudnościami w nauce, gorszym zdrowiem i ograniczonymi perspektywami życiowymi, co utrudnia im zdobycie lepszej przyszłości. Utrwalające się ubóstwo skrajne może prowadzić do dziedziczenia postaw.



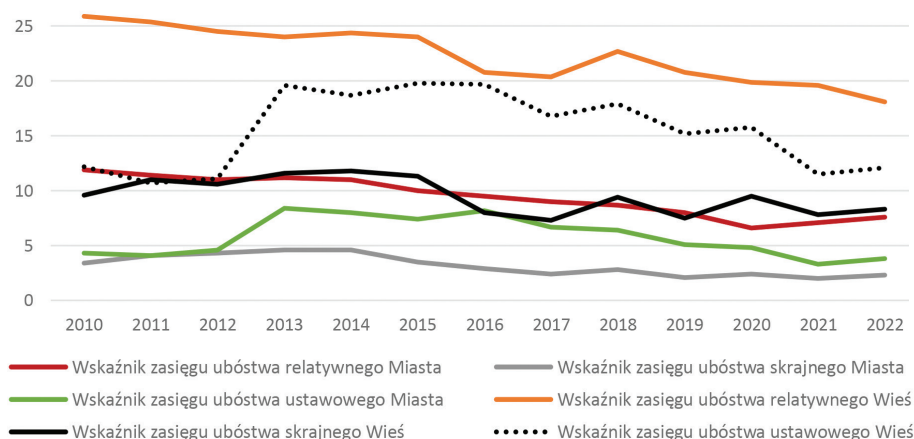
Rycina 10.1. Ubóstwo w Polsce według wybranych miar obiektywnych w latach 2005–2022 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (dziedziczne Bazy Wiedzy).

Bez względu na przyjęty próg ubóstwa, można zaobserwować, że obszary wiejskie w większym stopniu odczuwają skutki ubóstwa, a liczba osób zagrożonych deprivacją potrzeb jest większa niż w miastach. Istnieje kilka czynników, które przyczyniają się do tego zjawiska. Na początku należałoby zauważyć, że wiejskie społeczności często charakteryzują się inną strukturą gospodarczą niż miejskie. Na wsi częściej dominują tradycyjne formy działalności gospodarczej, w tym drobna przedsiębiorczość, które mogą być bardziej podatne na wahania rynkowe i trudności ekonomiczne. Z tego powodu dochody przez nie generowane mogą być niższe, co zwiększa ryzyko ubóstwa. Warto też dodać, że na obszarach wiejskich dostępność usług jest znacznie mniejsza niż w miastach, co prowadzi do większej deprivacji potrzeb i trudniejszego dostępu do rozwoju osobistego czy zawodowego. Wiejskie społeczności często też zależą od pracy sezonowej, zwłaszcza w sektorze rolniczym. W okresach bezrobocia lub niższej aktywności gospodarczej wieś może doświadczać trudności finansowych, co wpływa na poziom ubóstwa. Należy zauważyć, że wiejskie społeczności mają mniejsze możliwości dywersyfikacji źródeł dochodów. Na obszarach wiejskich może brakować również adekwatnej infrastruktury społecznej i publicznej, co wpływa na jakość życia. Brak dostępu na przykład

do edukacji, opieki zdrowotnej czy transportu może utrudniać ludziom w wiejskich obszarach poprawę swojego statusu społeczno-ekonomicznego. I na koniec, mieszkańcy wsi są mniej mobilni niż mieszkańcy miast, a ich mobilność ma bardzo często charakter definitywny i wiąże się z trwałą zmianą miejsca zamieszkania, co prowadzi do efektu „drenażu mózgów”.

Dodatkowo, wskazując na zróżnicowanie ubóstwa wiejskiego i miejskiego, należy podkreślić, że ubóstwo na wsi często oznacza ograniczony dostęp do kultury, edukacji, możliwości spędzania czasu wolnego i środków komunikacji. W miastach problemem staje się przede wszystkim brak dostępu do odpowiedniego mieszkania oraz trudność w zaspokajaniu podstawowych potrzeb codziennego życia. Mimo niewątpliwie ważnego spadku ubóstwa z perspektywy 20-letniej, interesujące jest to, że w ciągu ostatnich trzech lat ubóstwo na wsi rosło. Działo się tak mimo istniejących programów wsparcia, takich jak Program Rodzina 500 plus. Pojawia się pytanie, co mogło przyczynić się do tego wzrostu, zwłaszcza w kontekście rozbudowanego systemu pomocowego. Jednym z potencjalnych czynników jest sytuacja związana z pandemią COVID-19, która wybuchła w 2021 r., a także wojna w Ukrainie rozpoczęta w 2022 r., która była przyczyną zerwania sieci dystrybucji (choćby w przypadku produktów rolnych) oraz kryzysu energetycznego (stopniowe ograniczenie handlu węglem, ropą i gazem).



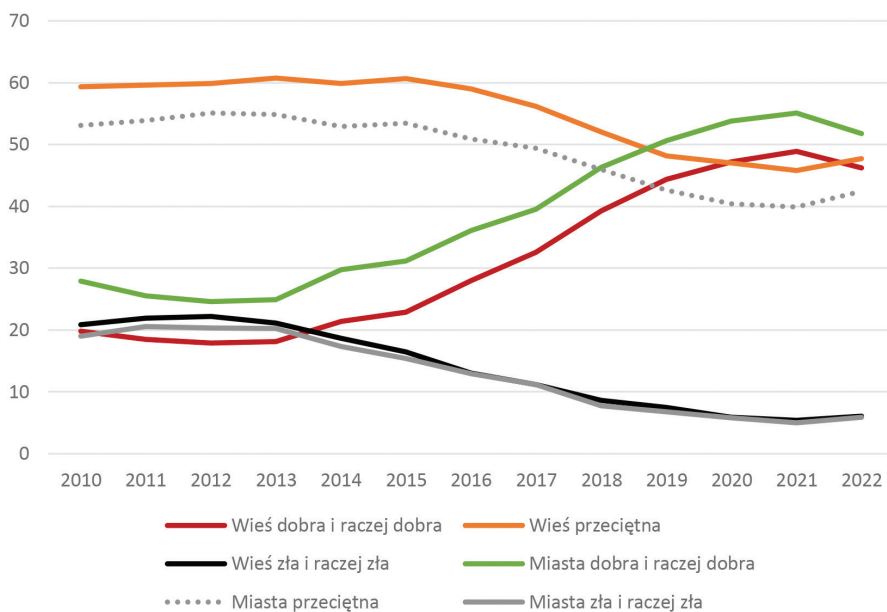
Rycina 10.2. Ubóstwo w Polsce według wybranych miar obiektywnych w latach 2005–2022, z podziałem wieś/miasto (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (dziedzina Bazy Wiedzy).

Badania przeprowadzone w ramach projektów „Moja sytuacja w okresie koronawirusa”⁴, a także „Diagnoza ubóstwa i wykluczenia społecznego na

⁴ S. Kalinowski S., W. Wyduba, *Moja sytuacja w okresie koronawirusa*, Raport z badań, część II, IRWiR PAN, Warszawa 2020.

Mazowszu⁵ jednoznacznie wskazują, że mieszkańcy wsi odczuwają wzrost ubóstwa nie tylko w wymiarze obiektywnym, ale również w wymiarze subiektywnym. Oznacza to, że nie tylko materialne warunki życia się pogorszyły, ale także jednostki bardziej emocjonalnie odczuwają brak środków do życia. To może być jedno z wyjaśnień dla rosnącego ubóstwa mimo istniejących programów wsparcia. Warto spojrzeć, jak przedstawiają się subiektywne oceny sytuacji materialnej prowadzonych w ramach badania budżetów gospodarstw domowych. Chociaż w ciągu 20 lat odsetek ocen negatywnych i przeciętnych spadał, a rosły oceny pozytywne, to w ostatnich latach odnotowano ponowny wzrost ocen przeciętnych i negatywnych kosztem pozytywnych. Na wsi po dwuletnim okresie, gdy oceny pozytywne przekraczały przeciętne, ponownie te drugie stały się dominujące. Należy podkreślić, że oceny subiektywne nie muszą odzwierciedlać ocen obiektywnych, jednak pogarszanie się sytuacji w oczach respondentów w ostatnich latach jest dość jednoznaczne.



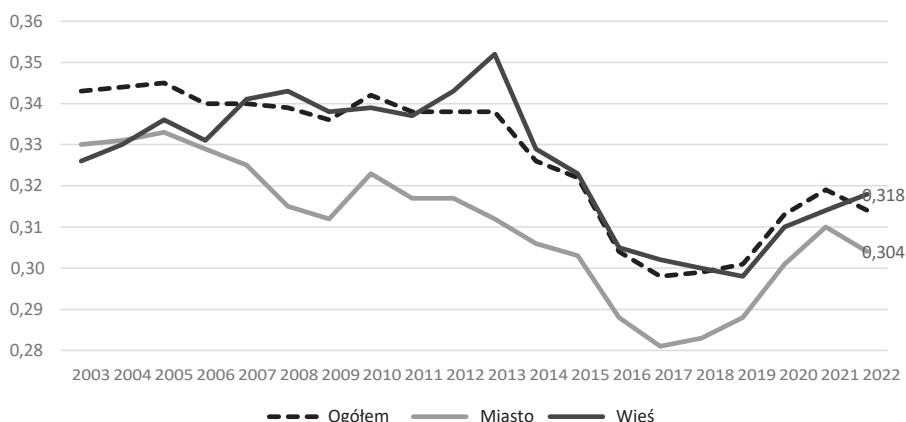
Rycina 10.3. Subiektywna ocena sytuacji materialnej ludności wiejskiej (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (dziedzinowe Bazy Wiedzy).

Aby podkreślić zróżnicowanie sytuacji finansowej mieszkańców obszarów wiejskich, warto skorzystać z analizy współczynnika Giniego. W ostatnich latach zaobserwowano jego wzrost, co wskazuje na rosnącą rozbieżność

⁵ S. Kalinowski i inni, *Diagnoza do przygotowania Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu w województwie mazowieckim na lata 2023–2026*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2022.

dochodów. W 2022 r. na wsi wynosił on 0,318, podczas gdy w mieście był nieco niższy, wynosząc 0,304. Ważne jest jednak zaznaczyć, że sam współczynnik Giniego nie dostarcza jednoznacznej odpowiedzi o grupie społecznej, na którą wpływa nierównomierność dochodów. To stanowi istotną wadę z perspektywy działań polityki społecznej. Wysoka zmienność współczynnika Giniego wynika z różnorodności obszarów wiejskich, które obejmują zarówno wsie zgentryfikowane, często usytuowane blisko dużych miast, jak i wsie peryferyjne o dominującej rolniczej funkcji, oddalone od dużych aglomeracji miejskich. To zróżnicowanie geograficzne i ekonomiczne wpływa na rozkład dochodów, utrudniając jednoznaczne zidentyfikowanie grupy społecznej dotkniętej nierównościami.

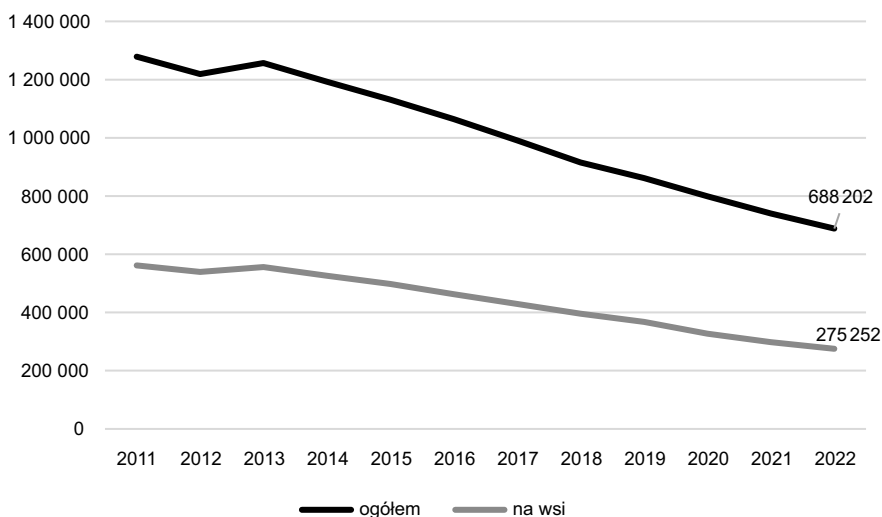


Rycina 10.4. Współczynnik Giniego w latach 2003–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (dziedzina Bazy Wiedzy).

Z punktu widzenia zadań pomocy społecznej oprócz ukazania wielkości ubóstwa i zakresu wykluczenia społecznego trzeba ukazać ich zróżnicowanie przestrzenne. Wskaźnikiem, który pozwala określić zagrożenie depryzacją potrzeb, jest odsetek osób w rodzinach objętych systemem pomocy społecznej wśród ogółu mieszkańców gminy. Należy jednoznacznie przestrzec, by nie utożsamiać tego z ubóstwem ani z wykluczeniem społecznym, ponieważ przesłanek udzielanej pomocy jest wiele. Wśród nich można wymienić oprócz wspomnianego ubóstwa również bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą lub ciężką chorobę, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, sieroctwo, bezdomność, potrzebę ochrony macierzyństwa (w tym wielodzietności), przemoc w rodzinie, alkoholizm, narkomanię, trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładu karnego, pomoc uchodźcom, zdarzenia losowe, sytuację kryzysową, klęskę żywiołową. Jak widać, gama przesłanek uprawniających do ubiegania się o wsparcie jest znaczna. Najczęstszymi przyczynami udzielania

świadczeń wśród mieszkańców wsi są ubóstwo (49,5%), długotrwała lub ciężka choroba (41,9%), bezrobocie (34,9%), niepełnosprawność (37,0%) oraz potrzeba ochrony macierzyństwa (12,86%) (na podstawie niepublikowanych danych MCPS).



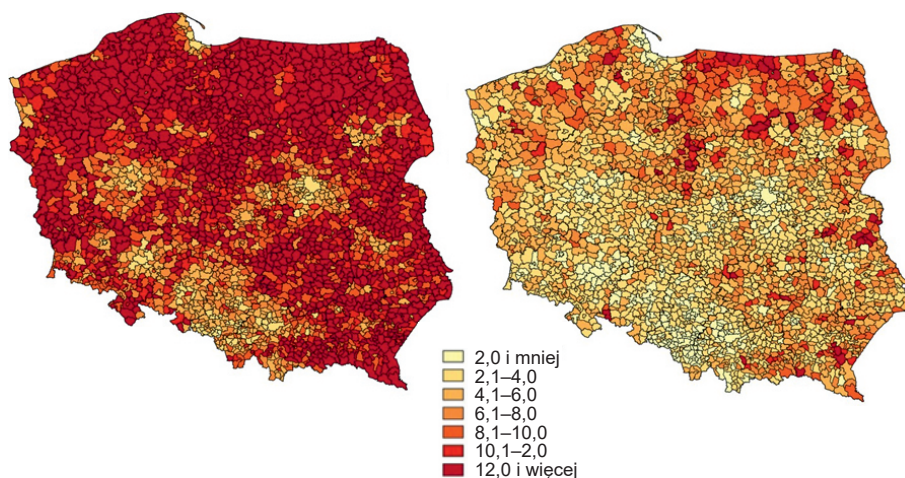
Rycina 10.5. Liczba rodzin, którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych MCPS.

W Polsce widoczne są dwie osie koniecznego zakresu wsparcia ludności – na wschodzie Polski, co wynika m.in. z niskiego poziomu dezagraryzacji i niskiej koncentracji kapitału, oraz na północy i zachodzie Polski, w wyniku wciąż nieuregulowanej sytuacji po byłych PGR-ach. Można byłoby również **dodać trzecią oś koniecznego zakresu wsparcia, a mianowicie peryferyjność gmin** – czyli oś wynikającą z oddalenia gmin od stolicy województwa. Jak wynika z analiz, najwyższy odsetek osób objętych świadczeniami z OPS występuje w województwie warmińsko-mazurskim. Można zauważyć, że liczba świadczeń z biegiem lat ewidentnie spadała. Świadczy to o poprawie sytuacji ludności. Nie należy jednak zapominać, że jest to problem, który ciągle wymaga poszukiwań rozwiązań.

Jak już zwrócono uwagę, ubóstwo i wykluczenie społeczne są zjawiskami wielowymiarowymi, które wykraczają poza sam tylko brak materialnych środków do życia. Obejmują szereg aspektów mających istotny wpływ na jakość życia jednostki i na jej pełne uczestnictwo w społeczeństwie. Niejednokrotnie dotyczą nie tylko deprywacji materialnej, lecz także ograniczonego dostępu do kluczowych instytucji społecznych. Poza kwestią ekonomiczną ubóstwo i wykluczenie społeczne obejmują również brak możliwości korzystania

z ośrodków kultury, bibliotek oraz innych miejsc stanowiących źródło wiedzy, rozwoju intelektualnego i aktywności społecznej. Osoby dotknięte tymi zjawiskami często mają utrudniony dostęp do kulturalnych wydarzeń, co może prowadzić do izolacji społecznej i ograniczenia rozwoju osobistego. W kontekście zdrowia ubóstwo może wiązać się z ograniczonym dostępem do istotnych usług medycznych i ośrodków zdrowia. Niewłaściwa opieka zdrowotna może prowadzić do chronicznych problemów zdrowotnych, co dodatkowo utrudnia życie codzienne i uczestnictwo w społeczeństwie. W obszarze edukacji ubóstwo objawia się nie tylko brakiem środków na naukę, ale także ograniczonym dostępem do wysokiej jakości szkół. Dzieci i młodzież z rodzin dotkniętych ubóstwem często napotykać na trudności w realizacji swojego potencjału edukacyjnego, co może mieć długotrwałe konsekwencje dla ich przyszłości.

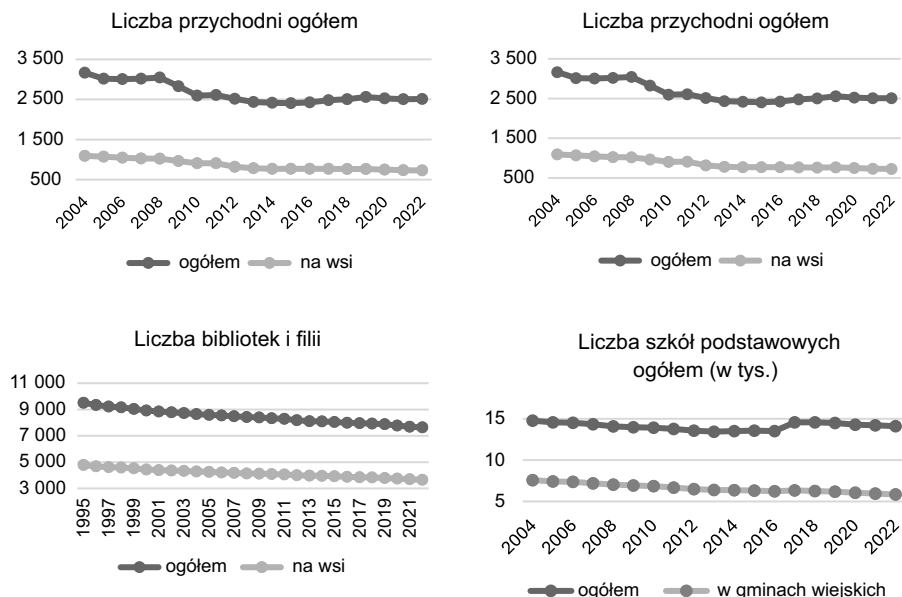


Rycina 10.6. Odsetek mieszkańców gminy otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej w 2011 r. (lewa strona) i w 2022 r. (prawa strona)

Źródło: obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych MCPS.

W obszarze kultury rozwój technologii cyfrowych i rozwiązań smart, zwłaszcza dostęp do internetu i platform streamingowych, może stanowić alternatywę dla tradycyjnych instytucji kulturalnych, takich jak biblioteki, teatry i kina. Jednak korzystanie z internetu jako głównego źródła informacji nie zawsze zdoła zastąpić bogactwo zasobów i interakcję społeczną dostępne w bibliotekach czy ofertę kulturalną (kin, teatrów, muzeów), szczególnie dla osób o ograniczonym dostępie do technologii. Telewizja, choć może być alternatywą dla dostępu do kultury, ma wyraźne ograniczenia, zwłaszcza jeśli chodzi o interakcję społeczną i aktywne uczestnictwo w kulturze. Kultura masowa, którą telewizja promuje, nie zawsze potrafi zaspokoić indywidualne

potrzeby i zainteresowania danej osoby. To samo dotyczy czytelnictwa. Jego rozwój w formie audiobooków może być pozytywnym trendem, ułatwiającym dostęp do literatury osobom o ograniczonych możliwościach czasowych lub fizycznych. Jednakże istnieje obawa, że ogólny spadek czytelnictwa wynikający m.in. z alternatywnych form spędzania czasu wolnego, takich jak gry wideo czy media społecznościowe, może negatywnie wpłynąć na rozwój społeczeństwa.



Rycina 10.7. Zmiana liczby wybranych instytucji społecznych wpływających na warunki życia ludności

Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL.

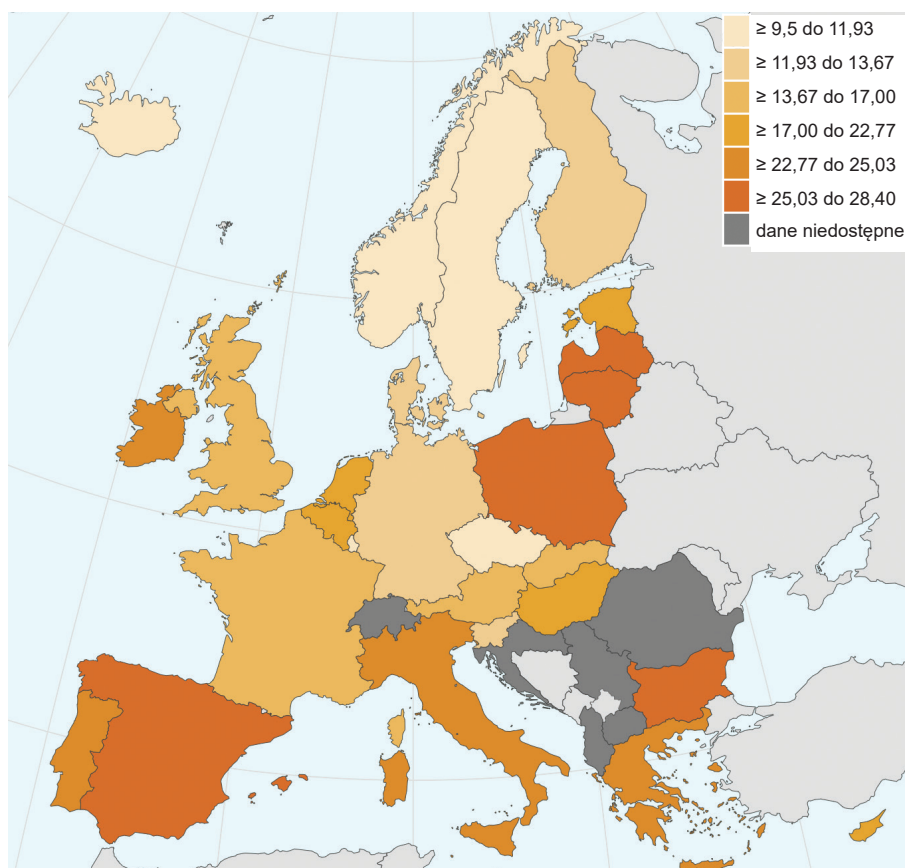
10.2. Malejące ubóstwo ludności wiejskiej w krajach Unii Europejskiej

W statystyce UE jednym z kluczowych wskaźników dotyczących ubóstwa jest wskaźnik zagrożenia ubóstwem (*at risk of poverty*, AROP). **Jednostki uznaje się za ubogie, jeśli ich dochód jest niższy niż 60% mediany dochodu w kraju.** Wskaźnik ten stanowi ważny instrument pomiaru ubóstwa, umożliwia bowiem analizę i porównywanie sytuacji społeczno-ekonomicznej w różnych krajach Unii Europejskiej. Jest istotny również z perspektywy ustalonych przez UE celów w zakresie redukcji ubóstwa. Unia Europejska za cel postawiła sobie zmniejszenie odsetka osób ubogich, co wpisuje się w szersze starania o poprawę warunków życia i zwiększenie spójności społecznej w całej Unii.

Warto podkreślić, że wskaźnik zagrożenia ubóstwem AROP w ciągu tych lat umożliwia śledzenie postępów walki z ubóstwem na poziomie krajowym i europejskim. Dzięki tym statystykom można identyfikować obszary, gdzie konieczne są dodatkowe działania, oraz monitorować skuteczność inicjatyw podjętych w celu poprawienia sytuacji osób znajdujących się w ryzyku ubóstwa. Zważywszy, że w UE w 2022 r. 72,6 mln osób żyło w ubóstwie, z czego 20 mln na obszarach wiejskich, widać, jak znaczna to grupa osób i jak istotny to ciągle problem. Analiza danych Eurostat (2022), pozwala zauważyć, że:

- w UE zagrożonych ubóstwem jest 17,5% mieszkańców obszarów wiejskich;
- z biegiem lat ubóstwo wiejskie spadało we wszystkich krajach UE, co potwierdza, że współpraca w ramach Wspólnoty ma wymierne korzyści;
- największy odsetek osób ubogich na wsi jest w Rumunii 33,9%, na Łotwie 31,4% i w Bułgarii (31,2%), najniższy zaś na Maltcie (7,4%), w Czechach (9,3%) i w Danii (9,7%);
- Polska, ze wskaźnikiem na poziomie 20,1% ma wyższe ubóstwo wśród mieszkańców wsi niż wynosi średnia w całej UE;
- Polska wśród krajów UE znajduje się na 17 pozycji pod względem udziału osób ubogich na obszarach wiejskich, jednak w liczbach bezwzględnych na polskiej wsi osób ubogich jest najwięcej (2,8 mln);
- jednocześnie w porównaniu z 2005 rokiem w Polsce w największym stopniu odnotowano spadek ubóstwa (o 7,1 p.p.), nieco mniejszy spadek zanotowano w Niderlandach o 6,5 p.p. i w Belgii o 6,0 p.p., wzrost zaś w Szwecji (o 8,4 p.p.), Bułgarii (o 6,0 p.p.) i w Luksemburgu (o 5,4 p.p.).

Warto zauważyć, że spadek odsetka osób zagrożonych ubóstwem jest efektem poprawy sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz wzrostu gospodarczego, notowanego w krajach UE niemal przez wszystkie wskazane lata. Poprawa sytuacji w zakresie poziomu życia jest również konsekwencją rozbudowanych systemów świadczeń społecznych (w Polsce programu Rodzina 500 plus, wprowadzonego w 2016 r.). Niemniej jednak należy podkreślić, że wskaźnik zagrożenia ubóstwem jest wskaźnikiem ubóstwa relatywnego, a więc pokazuje w większym stopniu nierówności poziomu życia w danym kraju niż faktyczną biedę. W podejściu tym bowiem do ubogich zalicza się osoby, których sytuacja dochodowa jest gorsza niż pozostałych członków społeczeństwa. Co więcej, poziom ubóstwa relatywnego zmienia się wraz ze zmianami w ogólnym standardzie życia społeczeństwa. Nawet jeśli dochód danej osoby rośnie, może ona być nadal uznawana za ubogą relatywnie, jeśli reszta społeczeństwa osiąga wyższy standard życia. I na odwrót – gdy poziom życia ludności w danym kraju pogarsza się, odsetek osób ubogich może spadać wraz z malejącą medianą dochodów.



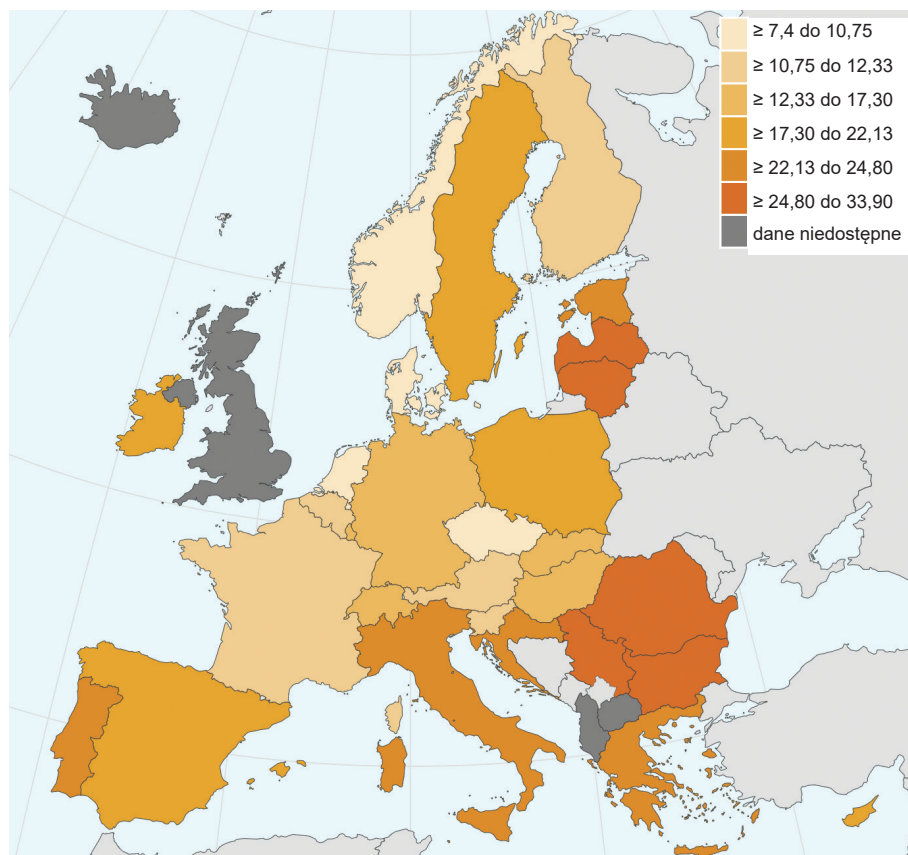
Rycina 10.8. Ubóstwo relatywne na obszarach wiejskich w 2005 r. (w %)⁶

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Pełniejsze zrozumienie zjawiska ubóstwa wymaga uwzględnienia szerszego jego kontekstu, a mianowicie wykluczenia społecznego. Obejmuje ono zarówno niską intensywność pracy (VVI), jak i poważną deprivację potrzeb materialnych i społecznych (SMSD). Kombinacja tych elementów pozwala na bardziej kompleksową ocenę rzeczywistej sytuacji ludności, co znalazło odzwierciedlenie we wskaźniku ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego AROPE (*at risk of poverty and social exclusion*). Istnieje kilka powodów, dla których warto brać pod uwagę te dodatkowe aspekty:

- ich uwzględnienie pozwala precyzyjniej zrozumieć rzeczywisty obraz zagrożenia ubóstwem;

⁶ Zastosowano dopiero 2005 rok, ponieważ dla Polski i innych krajów Europy Wschodniej nie notowano tych wskaźników we wcześniejszych latach.



Rycina 10.9. Ubóstwo relatywne na obszarach wiejskich w 2022 r. (w %)

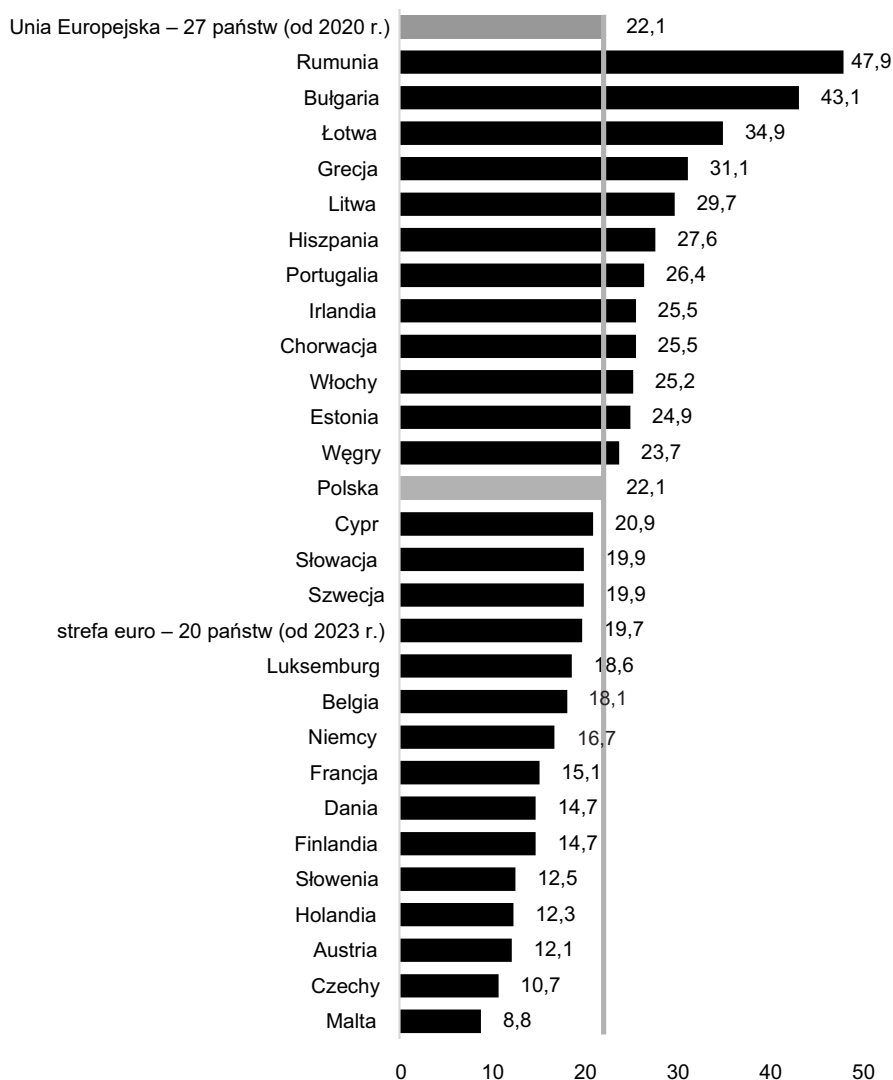
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

- włączenie niskiej intensywności pracy podkreśla, że samo zatrudnienie nie zawsze stanowi wystarczający czynnik ochronny przed ubóstwem; osoby pracujące, ale z niewystarczającą liczbą godzin lub w niestabilnych warunkach zatrudnienia mogą nadal doświadczać trudności finansowych – chociażby dość powszechne zjawisko biednych pracujących⁷;
- uwzględnienie wskaźnika pogłębionej deprywacji potrzeb pozwala na identyfikację osób, które doświadczają bardziej złożonych problemów społecznych i materialnych, takich jak ograniczony dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej czy usług mieszkaniowych, to zaś umożliwia bardziej ukierunkowane interwencje w celu złagodzenia tych głębszych braków;

⁷ S. Kalinowski, W. Łuczka, *Biedni pracujący w Unii Europejskiej – wybrane problemy*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, t. XVII, zeszyt 5.

- bardziej kompleksowe podejście do oceny ubóstwa pozwala lepiej zrozumieć specyfikę sytuacji społecznej i ekonomicznej, to zaś – efektywniej kierować działaniami politycznymi i społecznymi.

Rozszerzenie wskaźnika AROPE o dodatkowe elementy powoduje, że liczba mieszkańców wsi zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym



Rycina 10.10. Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym na obszarach wiejskich w 2022 r. (w %)

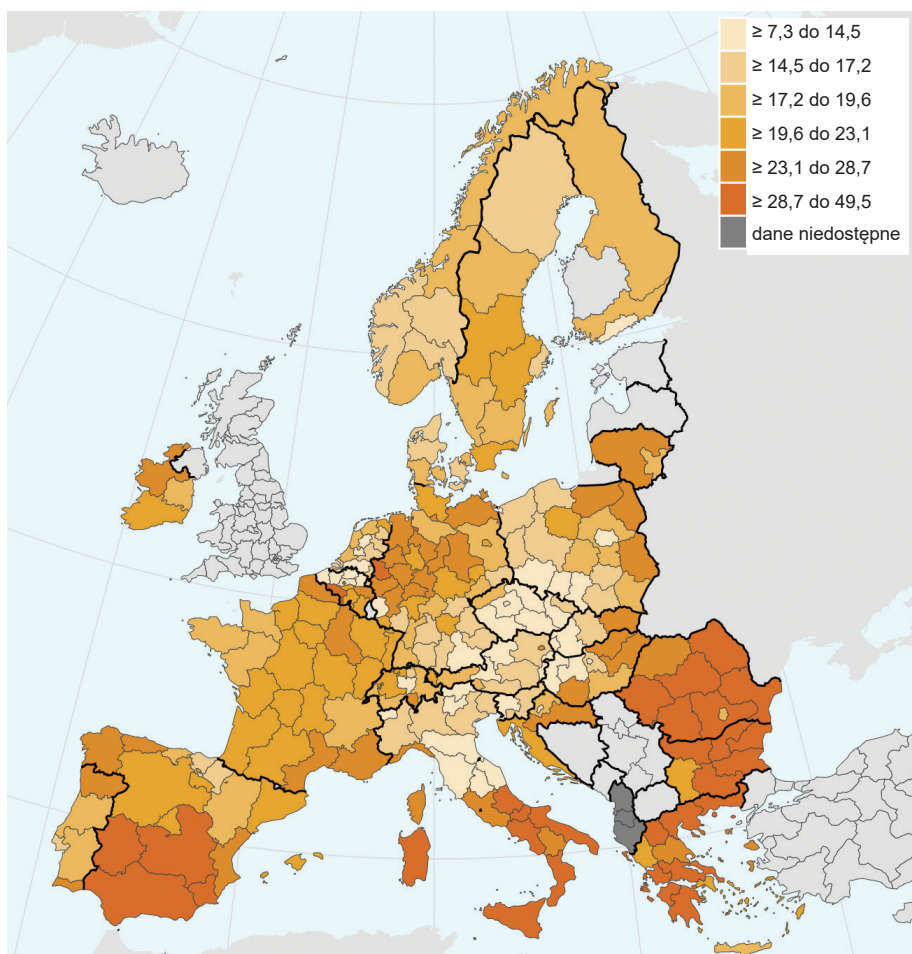
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

wzrasta do poziomu 25,2 mln osób, co stanowi 22,1% społeczeństwa UE zamieszkującego obszary wiejskie. Warto podkreślić, że w UE wskaźnik AROPE na wsi jest tylko minimalnie większy niż dla całego społeczeństwa (21,6%) czy dla dużych miast (21,7%) i miasteczek (21,1%). Jednak bliższa analiza pozwala zauważyć, że zróżnicowanie to lepiej widać w poszczególnych krajach. I tak:

- w 10 z nich sytuacja na wsi jest lepsza niż w mieście (Malta, Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Niderlandy, Dania, Finlandia, Słowenia, Czechy) – są to głównie kraje z silnie rozwiniętym rolnictwem wysokotowarowym lub/i wyższymi niż w Polsce dopłatami do 1 ha ze Wspólnej Polityki Rolnej, z wyjątkiem Malty i Słowenii, gdzie dopłaty są wprawdzie wysokie, ale ich suma jest niska; dodatkowo warto zauważyć, że kraje te od lat należą do najbardziej rozwiniętych;
- Polska jest wśród czterech krajów o najwyższym zróżnicowaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego na niekorzyść wsi (różnica ta w Polsce wynosi 11,6 p.p.), jednocześnie średnie ubóstwo dla Polski jest takie samo jak dla obszarów wiejskich w całej UE;
- wyższa różnica niż w Polsce jest na Łotwie (14,5 p.p.), Bułgarii (19,5 p.p.) i w Rumunii (29,0 p.p.).

Zróżnicowanie poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego zauważalne jest nie tylko między krajami UE, lecz również na poziomie NUTS⁸. Szczegółowa analiza danych Eurostat pozwala zauważyć, że wyższym ubóstwem i wykluczeniem społecznym charakteryzują się regiony południowe UE oraz regiony Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje południowej Europy, takie jak Grecja, Włochy i Hiszpania, oraz Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Rumunia i Bułgaria, często borykają się z wyższym poziomem ubóstwa i wykluczenia społecznego z kilku powiązanych ze sobą powodów. Po pierwsze, kryzys finansowy, który wystąpił w latach 2008–2009, miał znaczący wpływ na gospodarki tych krajów. Zadłużenie publiczne i problemy w sektorze bankowym przysporzyły trudności gospodarczych. W rezultacie wzrosło bezrobocie, a wiele osób straciło źródło dochodu, co znacząco zwiększyło ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego. Po drugie, struktura gospodarcza w regionach tych krajów często opiera się na sektorach o niższej wydajności, takich jak rolnictwo, turystyka czy małe i średnie przedsiębiorstwa. Brak wystarczającej dywersyfikacji gospodarki utrudnia dostęp do lepiej płatnych miejsc pracy, a jednocześnie powoduje większą podatność na wstrząsy zewnętrzne, takie jak

⁸ NUTS2 to skrót od „Nomenclature of Territorial Units for Statistics”, czyli Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. Jest to klasyfikacja jednostek administracyjnych stosowana w Unii Europejskiej do celów statystycznych i analiz regionalnych. Jednostki te są ułożone hierarchicznie i obejmują regiony o zbliżonych cechach ekonomicznych i społecznych. NUTS2 to drugi poziom tej klasyfikacji. NUTS2 ma na celu ułatwienie porównań międzyregionowych oraz analiz dotyczących polityki regionalnej i społeczno-gospodarczej w ramach Unii Europejskiej.



Rycina 10.11. Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym według NUTS2, w 2022 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

kryzysy gospodarcze czy pandemie (dotyczy to również wschodnich regionów Polski). Nierówności społeczne i regionalne, a także nieefektywne mechanizmy redystrybucji dochodów, mogą jeszcze bardziej zaostrzyć problem ubóstwa i wykluczenia społecznego. W sytuacji Bułgarii i Rumunii na te problemy nakłada się również brak przejrzystości w zarządzaniu publicznym i znacznie gorsza sytuacja gospodarcza w tych krajach niż w pozostałej części Europy.

W Polsce najtrudniejsza sytuacja pod względem ubóstwa i wykluczenia społecznego jest w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim. Również w tych regionach kluczową rolę gra struktura gospodarki.

Regiony te są bowiem zdominowane przez sektory o niższej wydajności, takie jak rolnictwo czy przemysł mniej zaawansowanych technologii. To prowadzi do mniejszego wzrostu gospodarczego i niższych dochodów mieszkańców. Wpływ na gorszą sytuację ma również infrastruktura społeczna. Jest znacznie słabiej rozwinięta, co obniża szanse rozwoju mieszkańców. Do tego ciągle są widoczne zaszłości związane z przemianami gospodarczymi. Regiony te nie dostosowały się w wystarczającym stopniu do zmian gospodarczych, co przez długi czas skutkowało znacznie wyższym bezrobociem i ograniczonymi możliwościami zatrudnienia. W efekcie rosła migracja młodych osób do miast, które w opinii migrujących dawały większe szanse rozwoju i zaspokojenia aspiracji (co w konsekwencji ułatwiało tzw. drenaż mózgów). W regionach tych łatwiej zauważyć nawarstwiające się problemy społeczne wsi, odpływ młodych wykształconych osób, starzenie się społeczeństwa i niższą aktywność zawodową.

Wyzwanie związane z nierównościami regionalnymi stanowi istotny problem, który wymaga zrównoważonych rozwiązań. Jednym z potencjalnych kierunków działań jest skoncentrowane wsparcie regionalne, ukierunkowane na indywidualne potrzeby poszczególnych obszarów. Warto rozważyć również inwestycje w nowoczesne sektory gospodarki, takie jak koncepcja „smart villages”⁹, gdzie wykorzystuje się technologie informacyjne i komunikacyjne do poprawy jakości życia mieszkańców w małych społecznościach. Takie podejście może przyczynić się do stworzenia miejsc pracy, pobudzenia przedsiębiorczości lokalnej i zwiększenia atrakcyjności tych obszarów dla nowych inwestycji. W kontekście społeczno-ekonomicznego sensu inwestowania w te regiony warto zauważyć, że nierówności regionalne mogą prowadzić do długofalowych problemów całego społeczeństwa. Zaniebane obszary mogą stać się źródłem migracji, utraty kapitału ludzkiego oraz pogorszenia jakości życia, co w konsekwencji może wpłynąć na stabilność społeczną.

Decyzja o inwestowaniu w te obszary nie powinna być jedynie kwestią filantropii czy społecznej odpowiedzialności biznesu. W dłuższej perspektywie równomierny rozwój przynosi korzyści wszystkim – zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. Zrównoważony rozwój regionów o trudniejszej sytuacji ekonomicznej wymaga jednak inteligentnego podejścia, elastyczności oraz partnerskiej współpracy między sektorem publicznym i prywatnym a społeczeństwem obywatelskim. Inwestowanie w te obszary może przyczynić się nie tylko do redukcji ubóstwa, ale także do budowy silniejszego społeczeństwa obywatelskiego i bardziej zrównoważonej gospodarki.

⁹ S. Kalinowski, Ł. Komorowski, A. Rosa, *Koncepcja smart villages. Przykłady z Polski*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2021.

Tabela 10.1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem AROP na obszarach wiejskich w krajach europejskich

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Austria	13,7	12,2	11,2	12,4	11,8	12,0	12,8	11,9	11,4	10,5	10,3	11,6	10,5	11,6	9,4	9,2	10,2	10,8
Belgia	18,2	14,1	18,2	16,4	13,1	12,6	13,4	12,2	12,8	14,2	12,8	14,4	16,0	15,3	14,0	12,9	13,4	12,2
Bułgaria	25,2	25,2	27,0	27,4	30,4	30,1	31,8	34,2	33,9	33,7	35,8	36,6	37,5	36,8	35,6	36,3	31,5	31,2
Chorwacja	:	:	:	:	:	29,0	27,2	26,6	25,6	24,4	26,5	26,6	27,6	25,9	24,6	24,2	25,3	24,0
Cypr	19,5	19,1	18,9	19,4	17,5	17,6	18,8	16,2	18,0	16,1	18,1	18,3	18,6	18,1	19,9	19,8	20,7	18,5
Czechy	10,7	9,1	9,9	8,3	8,5	10,2	11,2	10,4	9,5	10,7	9,1	8,5	8,7	9,2	9,6	9,2	7,8	9,3
Dania	12,5	10,8	12,8	11,7	13,3	12,4	12,8	10,6	9,7	9,5	10,5	9,1	9,1	11,3	10,7	10,2	11,1	9,7
Estonia	22,1	21,4	22,6	22,6	23,4	18,5	19,9	20,9	21,8	23,3	24,1	23,6	23,7	26,5	24,9	24,5	21,1	22,9
Finlandia	12,4	13,3	14,8	15,0	15,1	13,9	15,0	15,0	13,1	13,4	13,8	12,8	12,4	12,8	13,2	14,1	12,1	11,6
Francja	14,0	14,1	13,8	12,5	13,8	12,7	14,4	12,9	11,9	11,6	12,6	12,1	10,6	10,6	10,7	10,2	10,9	11,0
Grecja	24,3	28,2	27,7	26,6	25,1	24,8	24,7	26,7	26,7	27,0	26,5	26,1	25,3	22,5	22,4	22,5	25,8	24,7
Hiszpania	27,7	28,1	27,1	23,4	24,8	26,6	26,1	24,5	27,6	27,9	27,6	28,1	25,9	26,1	24,0	23,8	22,1	22,1
Holandia	17,0	9,4	22,3	17,4	13,6	7,2	5,2	7,9	8,7	11,5	10,2	10,1	11,0	10,4	9,1	10,8	11,4	10,5
Irlandia	24,1	23,9	19,6	20,0	18,4	18,4	17,8	18,5	19,5	19,6	18,3	18,6	17,4	16,6	14,6	14,6	17,6	18,6
Litwa	28,4	28,1	27,1	28,1	27,4	25,0	24,3	25,5	29,4	25,2	28,7	30,1	31,7	30,1	25,7	26,4	24,1	25,3
Luksemburg	10,9	10,8	12,6	11,0	12,6	12,4	11,9	11,8	12,7	14,0	12,1	10,2	14,0	12,9	14,8	14,5	13,5	16,3
Łotwa	26,6	32,0	27,8	33,1	32,2	25,5	23,3	25,3	26,0	27,0	29,2	27,7	27,5	27,3	28,6	25,5	29,1	31,4
Malta	:	:	:	:	:	:	:	:	:	34,0	35,5	2,9	:	:	:	:	17,3	7,4
Niemcy	12,9	14,1	17,2	18,0	19,2	18,8	17,8	16,2	16,4	15,3	14,5	15,0	15,0	15,8	13,6	14,7	13,8	12,3
Polska	27,2	26,1	22,7	22,5	22,8	23,5	23,4	24,2	25,0	24,1	24,8	23,9	20,1	21,2	21,4	22,0	21,3	20,1
Portugalia	24,5	23,9	24,0	23,4	23,4	23,9	22,3	25,0	23,8	23,8	24,2	24,0	22,9	22,5	22,4	21,1	26,2	22,7
Rumunia	:	:	35,0	34,4	32,7	31,3	31,3	38,0	34,5	38,4	40,4	40,1	37,3	39,0	38,1	38,9	38,1	33,9

Słowacja	15,1	14,7	13,9	13,2	14,6	15,6	16,4	17,2	15,4	16,2	15,0	17,3	14,8	14,8	14,3	13,8	14,9	16,7
Słowenia	13,6	13,3	13,6	14,1	12,5	14,5	15,1	14,4	16,0	16,0	14,8	14,7	14,1	13,4	12,1	12,2	11,6	11,7
Szwecja	9,5	12,3	10,5	13,3	14,7	14,6	15,4	15,5	16,9	16,1	16,0	16,5	19,3	19,3	19,0	18,2	15,8	17,9
Węgry	18,2	22,3	16,7	16,2	17,1	17,7	19,2	21,5	21,9	21,0	18,7	18,9	16,0	16,6	14,9	15,2	16,5	16,4
Włochy	24,7	24,7	23,9	23,0	22,4	21,4	23,0	24,1	25,4	24,8	20,2	22,0	20,8	20,4	21,1	23,7	21,4	22,2
Islandia	11,7	12,2	12,4	11,4	10,9	11,6	9,1	7,4	9,1	6,4	7,0	8,3	8,7	10,2	:	:	:	:
Norwegia	11,7	13,6	13,2	11,5	11,6	11,5	11,0	10,5	11,6	:	12,1	11,3	11,8	11,9	13,7	12,0	11,0	10,5
Szwajcaria	:	:	18,3	22,2	17,9	20,1	18,0	17,2	17,6	16,7	15,9	15,3	15,3	13,9	15,6	15,3	15,0	:
Wielka Brytania	16,4	19,7	18,8	15,0	16,0	13,5	13,3	13,0	12,6	14,7	15,5	12,6	14,0	18,5	:	:	:	:
Północna Macedonia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	26,1	24,2	25,8	24,3	21,6	:	:
Albania	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	33,8	32,9	30,7	29,6	29,8	:
Serbia	:	:	:	:	:	:	:	:	36,1	37,3	38,4	34,1	35,2	34,7	33,5	30,7	30,2	:

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat [lic_l143].

Podsumowanie

W świetle przeprowadzonych analiz ubóstwo i wykluczenie społeczne wciąż dotyczą znaczną część społeczeństwa wiejskiego. Mimo istnienia rozbudowanych programów pomocy niektórzy mieszkańcy wsi nie są w stanie zaspokoić nawet minimalnych potrzeb, a inni doświadczają częściowej deprywacji. Jak zatem uczynić wiejskie społeczeństwo bardziej odpornym na ryzyko ubóstwa i wykluczenia? Odpowiedzi na to pytanie nie można przedstawić w formie prostej recepty. Idealne społeczeństwo, wolne od biedy i wykluczenia, mogłoby być niemalże utopijnym tworem, jednak podejmowanie działań mających na celu ograniczenie tych zjawisk jest niezbędne.

W toku analizy nasuwają się pytania o rolę państwa w zmniejszaniu ryzyka ubóstwa i wykluczenia w porównaniu do indywidualnej odpowiedzialności obywateli. Odpowiedź na to pytanie, choć kluczowe, ze względu na ramy opracowania trudno podać w sposób całościowy. Zdaję sobie sprawę jako autor, że wiele obszarów wykluczenia nie zostało w nim dotkniętych. Ograniczona forma nie pozwoliła również na pełną odpowiedź na pytanie o główne czynniki wpływające na wykluczenie społeczne i ubóstwo wiejskie. Mimo wielu poruszonych w opracowaniu kwestii potrzebne są jeszcze szczegółowe informacje na temat osób, które mimo formalnej możliwości korzystania z pomocy nie korzystają z niej, i na temat rozmiarów ubóstwa ukrytego, a ten brak wprowadza pewne zniekształcenia w obrazie społeczno-ekonomicznym ludności. Trudno też na podstawie badań określić dotkliwość ubóstwa oraz oddalenie poszczególnych osób od linii ubóstwa. Warto też postawić kwestię konieczności tworzenia służb doradczych wspierających proces aktywizacji ludności wiejskiej pragnącej wyrwać się z kręgu ubóstwa. W procesie badań ośrodków pomocy społecznej wydaje się to jednym z podstawowych problemów poprawy poziomu życia mieszkańców wsi.

Jednocześnie, mówiąc o poziomie ubóstwa na wsi, trzeba stanowczo podkreślić, że wieś nie jest jednorodna. Obszary wiejskie położone blisko dużych aglomeracji często czerpią korzyści z lepszego dostępu do usług publicznych, do infrastruktury i do miejsc pracy. Skupiska wiejskie w okolicach miast często notowały poprawę warunków życia, przyciągając inwestycje i rozwijając się w dynamiczny sposób. Jednakże mimo tych pozytywnych tendencji nadal obserwuje się istotne różnice między obszarami wiejskimi a miejskimi oraz wewnątrz obszarów wiejskich. Przykładowo wieś peryferyjna nadal boryka się z trudnościami przeszkadzającymi w poprawianiu jakości życia mieszkańców. Oddalenie od dużych ośrodków miejskich często przekłada się na ograniczony dostęp do podstawowych usług, na trudności w transporcie czy na braki w infrastrukturze edukacyjnej i zdrowotnej. Sytuacja ta skutkuje utrzymywaniem się nierówności społeczno-gospodarczych między różnymi regionami

wiejskimi. Chociaż więc istnieje pozytywny trend w rozwoju obszarów wiejskich, w tym w okolicach aglomeracji, konieczne jest skoncentrowanie się na tych obszarach, które pozostają na uboczu procesów rozwojowych. Dążenie do równomiernego i zrównoważonego rozwoju polskiej wsi wymaga uwzględnienia zróżnicowanej rzeczywistości obszarów wiejskich oraz skierowania uwagi na najbardziej potrzebujące społeczności. Jedynie skuteczne działania na rzecz redukcji różnic regionalnych pozwolą na stworzenie bardziej sprawiedliwego i równego społeczeństwa, również w kontekście obszarów wiejskich.

Podsumowując, chociaż sytuacja społeczno-ekonomiczna mieszkańców wsi wraz z przystąpieniem do UE uległa znaczącej poprawie, to nadal pozostaje gorsza niż mieszkańców miast, a przedstawione wskaźniki są dalekie od oczekiwań Agendy 2030. Konieczne są zatem strukturalne działania na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym w celu zniwelowanie dysproporcji między obszarami wiejskimi a miejskimi. Te działania powinny sprzyjać większej aktywizacji ludności wiejskiej, tworzeniu jej warunków do inteligentnego rozwoju, jednocześnie szanując unikalne aspekty kulturowe, krajobrazowe i środowiskowe wsi. Istotne jest, aby działania te były zindywidualizowane i skierowane do konkretnych obszarów, uwzględniające ich różnice funkcjonalne, sytuację społeczno-ekonomiczną, możliwości i zasoby. Dopiero wtedy zaistnieje realna szansa na poprawę warunków życia ludności wiejskiej.

Jerzy Plewa

Rozdział 11. Wieś i rolnictwo Polski z perspektywy Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Nie ma jednolitej perspektywy unijnej postrzegania polskiej wsi i rolnictwa. W okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej percepcja polskiej wsi i rolnictwa była zróżnicowana i ulegała dużym zmianom. Zależy ona od takich czynników, jak region Europy, interesy gospodarcze, a także aspekty polityczne. Jeszcze większa zmiana tej percepcji następuje w miarę upływu czasu od negocjacji akcesyjnych Polski. Szczególnie widoczne są te zmiany, jeśli chodzi o postrzeganie uczestnictwa Polski w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przy okazji kolejnych reform polityk wspólnotowych, Wieloletnich Ram Finansowych i coraz większej roli kwestii środowiskowych i klimatycznych czy perspektywy przystąpienia Ukrainy do UE. W Polsce po 20 latach członkostwa w UE nadal bardzo często zapomina się, że Unia Europejska to wszystkie państwa członkowskie, to również Polska i my, Polacy. To, jak postrzegane są w UE polska wieś i polskie rolnictwo, zależy w dużym stopniu od tego, jaka jest dominująca narracja na temat UE, wsi i rolnictwa w Polsce.

W rozdziale tym przeanalizowano ewolucję postrzegania polskiej wsi i rolnictwa od rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych do 2023 r. Zwrócono uwagę na komplikujące negocjacje akcesyjne mity i stereotypy o polskiej wsi i rolnictwie w UE i na podobne stereotypy o rolnictwie UE w Polsce. Dokonano analizy postrzegania Polskiej wsi i rolnictwa w kontekście takich kwestii, jak wzrost konkurencyjności, modernizacja oraz rozwój rolnictwa i wsi, podejście do Europejskiego Zielonego Ładu (EZL) oraz zmiany wizerunku polskiej żywności. Zwrócono uwagę na dominację w debacie publicznej i w polskim stanowisku dotyczącym WPR kwestii „wyrównywania” dopłat bezpośrednich. Pokazano, jak Polska z lidera wprowadzania zmian WPR stała się „hamulcowym” postępowych przemian WPR.

W kontekście napaści Rosji na Ukrainę i zawieszenia przez UE ceł na towary z Ukrainy wskazano na chaotyczne i niezgodne z prawem UE działania rządu prowadzące do strat wizerunkowych Polski na arenie międzynarodowej. Rozważono negatywny wpływ na konkurencyjność polskich gospodarstw towarowych nieracjonalnego podziału środków z budżetu WPR i rosnących

transferów do gospodarstw, które mają niewielki związek z rynkiem rolnym, kosztem inwestycji w gospodarstwa towarowe. Stawia to pod znakiem zapytania konkurencyjność polskiego rolnictwa w rozszerzającej się UE.

11.1. Mity i stereotypy o polskiej wsi i rolnictwie w UE przed akcesją

Od początku procesu integracji Polski z UE wiadomo było, że rolnictwo będzie stanowić jeden z najważniejszych i najtrudniejszych tzw. obszarów negocjacyjnych ze względu na olbrzymie różnice tych sektorów w Polsce i UE wynikające m.in. z rozbieżności w polityce rolnej, poziomie wsparcia budżetowego, struktury i konkurencyjności gospodarstw oraz wymogów dotyczących jakości produktów. Postępujący proces negocjacji akcesyjnych prowadził do wzrostu zainteresowania sprawami polskiego rolnictwa w ówczesnych 15 państwach tworzących UE, jak również do wzrostu zainteresowania w Polsce rolnictwem państw UE. Wokół polskiego rolnictwa narosło wiele emocji często bezzasadnych i opartych na mitach i stereotypach. Utrudniało to komunikację i wpływało negatywnie na proces negocjacji. Aby temu przeciwdziałać, w listopadzie 2000 r. eksperci z Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) i jej Sekcji Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej (SAEPR) przygotowali dokumenty pt. „Stereotypy w Unii Europejskiej dotyczące polskiego rolnictwa” oraz „Mity na temat rolnictwa UE w Polsce”.

W raportach zwrócono uwagę na sprzeczność obaw wyrażanych po stronie polskiej i unijnej. W UE obawiano się braku konkurencyjności polskiego rolnictwa wynikającego z jego rozdrobnienia, niskiej wydajności i trudności w sprostaniu standardom sanitarnym i weterynaryjnym, a jednocześnie, szczególnie wśród rolników UE, dość powszechne były obawy o „zalew” polską żywnością rynków UE po otwarciu granic. W Polsce sceptyczne względem UE środowiska (np. Liga Polskich Rodzin, Samoobrona) wręcz straszyły „zalewem” polskich rynków przez tanie towary z UE, a także masowym wykupem polskiej ziemi przez cudzoziemców. W większości obawy te były mocno przesadzone. Akcesja Polski do UE ogólnie przyniosła więcej korzyści niż problemów dla sektora rolnego, polskiej wsi i całej gospodarki¹.

11.2. Dialog społeczny przed przystąpieniem Polski do UE

Rzetelne informowanie oparte na faktach i solidnych analizach było sposobem na osłabianie stereotypów. Powstało wiele dokumentów naukowych

¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, *O znaczeniu integracji europejskiej*, w: *Seria esejów absolwentów Krasińskiego*, Ciechanów 2022, <https://krasiniak.pl/wp-content/uploads/2023/04/wyrzykowska.pdf>.

i analiz eksperckich tłumaczących trudne zagadnienia integracji z UE. Nie wystarczyłoby tutaj miejsca, aby o nich choćby pobieżnie wspomnieć. Warto jednak zauważyć istotną, konstruktywną i obiektywną rolę, jaką odgrywali w tym procesie przedstawiciele Kościoła katolickiego. Znajdowało to wyraz w publikacjach, jak chociażby „10 trudnych pytań o Europę i Polskę”², czy „Polska wieś wobec integracji europejskiej”³, a także na seminariach i spotkaniach dla rolników prowadzonych również w obiektach należących do Kościoła. Wspominam o tym dlatego, że to poszukiwanie obiektywnych informacji i ich rozpowszechnianie wpływało również pośrednio na postrzeganie polskiej wsi i rolnictwa w UE. Mam tu na myśli liczne seminaria, wykłady, kongresy i konferencje międzynarodowe oraz publikacje. Kontrastuje to wyraźnie z obecnym podejściem rządzących i dużej części hierarchów kościelnych, jeśli chodzi o informowanie społeczeństwa i dialog na tematy związane z polską wsią i rolnictwem w UE.

Ważne kanały dotarcia do środowisk wiejskich z informacjami o UE, WPR, szansach i zagrożeniach dla polskiego rolnictwa i wsi stanowiły w tym okresie Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów i organizacje branżowe producentów rolnych, chociaż te ostatnie były szczególnie sceptycznie nastawione do członkostwa Polski w UE. Spotkania ze środowiskami rolniczymi na temat warunków objęcia polskiego rolnictwa WPR często były bardzo emocjonalne i burzliwe, głównie z braku znajomości faktów i podstawowych zasad funkcjonowania WPR oraz ze względu na rozpowszechnione mity i stereotypy wśród rolników i ich reprezentantów.

11.3. Percepcja polskiego rolnictwa w państwach UE-15 przed akcesją

Wielu rolników w państwach członkowskich UE niepokoiło, że po akcesji Polski do UE polskie produkty rolne będą konkurencyjne cenowo, co może wpłynąć na spadek cen i zysków w ich krajach. Niektóre państwa członkowskie UE, szczególnie te z rozwiniętymi sektorami rolniczymi, obawiały się, że zwiększona zdolność produkcji rolnej z Polski doprowadzi do nadprodukcji, obniżenia cen i wzrostu konkurencji na rynkach rolniczych UE.

Do głównych punktów spornych należały dopłaty bezpośrednie dla polskich rolników. Wielu polityków i rolników UE było przeciwnych pełnemu

² Kard. F. Macharski, J. Truszczyński, D. Hübner, J. Kułakowski, S. Tokarski, J. Plewa, A. Kamiński, M. Góra, bp T. Pieronek, B. Trzeciak SJ, A. Dylus, abp H. Muszyński, *10 trudnych pytań o Europę i Polskę*, red. R. Budnik, M. Góra, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice 2002.

³ Bp T. Pieronek, M. Góra, J. Rowiński, J. Plewa, bp R. Andrzejewski, Z. Sulewski, abp T. Gocłowski, M. Góra, *Polska wieś wobec integracji europejskiej*, red. M. Góra, R. Budnik, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice 2001.

równouprawnieniu polskich rolników w zakresie otrzymywania dopłat bezpośrednich od początku członkostwa. W państwach UE istniały również obawy dotyczące norm jakości polskich produktów rolnych. Część tych obaw wynikała z rzeczywistych problemów, takich jak skandale związane z jakością żywności w Polsce, ale był to również efekt negatywnej kampanii informacyjnej.

Mimo obaw większość państw UE popierała akcesję. Postrzegały one rozszerzenie UE jako okazję do otwarcia nowych rynków dla swoich produktów, w tym maszyn, technologii i środków produkcji rolniczej. Dostęp do większej liczby konsumentów w Polsce i innych krajach akcesyjnych postrzegano jako korzystny dla eksportu produktów UE⁴. Były jednak kraje sceptyczne wobec rozszerzenia, zwłaszcza w obszarze rolnictwa

UE rozumiała, że kraje takie jak Polska będą musiały przeprowadzić znaczne zmiany strukturalne w swoich sektorach rolnych, aby dostosować się do przepisów i standardów UE. Rozumiano, że transformacja małych gospodarstw opartych na samozaopatrzeniu na większe, zorientowane na rynek będzie procesem skomplikowanym i kosztownym.

11.4. Ewolucja postrzegania polskiej wsi i rolnictwa po przystąpieniu do UE

W początkowym okresie po akcesji (szczególnie w latach 2004–2007) doceniano wysiłki Polski podejmowane w celu harmonizacji polityki rolnej i przepisów. Pozytywny wpływ na percepcję Polski w UE miały prowadzone z rozmachem modernizacja i zmiany strukturalne zwłaszcza w okresie dwóch pierwszych perspektyw finansowych. Dostosowanie do norm i wymogów UE było priorytetem. W miarę postępów dostosowawczych opinie o polskim rolnictwie stawały się coraz bardziej pozytywne. Produkty rolnicze z Polski integrowały się z łańcuchami dostaw UE. Integracja w ramach jednolitego rynku poprawiała postrzeganie Polski wśród państw członkowskich poszukujących różnorodnych źródeł zaopatrzenia oraz dostępu do rosnącego rynku dla swoich produktów.

Rosyjskie embargo (2014) na import żywności z UE zwróciło uwagę wielu Europejczyków na olbrzymią wagę i potencjał polskiego rolnictwa, a w szczególności sektora owoców i warzyw, dla którego Polska otrzymała największe wsparcie z budżetu UE⁵ na tle innych państw członkowskich. Pandemia COVID-19 zakłóciła łańcuchy dostaw i podkreśliła znaczenie bezpieczeństwa

⁴ P. Bryła, *Koszty oraz korzyści integracji rolnictwa krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią Europejską w kontekście negocjacji przedakcesyjnych*, https://journalse.com/pliki/pw/2-2002_Bryla.pdf.

⁵ Wsparcie unijne dla rolników. Polska zyska najwięcej, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/dotacje-z-ue-dotacje-unijne-dla-polski,41,0,2339881.html>.

żywnościowego. Polscy rolnicy stanęli na wysokości zadania i zyskali uznanie jako niezawodni dostawcy produktów rolnych w tym trudnym czasie. Widać to również w rekordowych wynikach eksportu polskiej żywności w latach 2020–2022.

11.5. Konkurencyjność

W ciągu kilku lat od wejścia do UE diametralnie zmieniło się postrzeganie konkurencyjności polskiego rolnictwa. Bardzo szybko upadł mit o zacofanym polskim rolnictwie, a gospodarstwa towarowe, co prawda niezbyt liczne w stosunku do ogółu gospodarstw, z sukcesem konkurowały na rynku UE. Mówiąc w uproszczeniu, w odbiorze powszechnym sukcesy eksportowe stanowią wyróżnik konkurencyjności. Patrząc z tej perspektywy, polski sektor rolno-spożywczy odniósł wieki sukces. Polska zajmuje czołowe miejsca, jeśli chodzi o produkcję i eksport wielu towarów, szczególnie w przypadku owoców i warzyw, mięsa drobiowego, mleka i jego przetworów, zbóż, rzepaku czy wyrobów cukierniczych. Wartość eksportu polskiej żywności w okresie 20 lat członkostwa wzrosła do 46,7 mld euro, czyli ponad 11-krotnie, a dodatnie saldo przekroczyło w 2022 r. 15,5 mld euro⁶. Prawie 75% eksportu polskiej żywności trafia na rynki UE. Jest to możliwe dzięki przedsiębiorczości polskich producentów, przetwórców i dystrybutorów żywności, dzięki umiejętnemu wykorzystaniu przewag konkurencyjnych budowanych również w oparciu o inwestycje współfinansowane ze środków UE. Warto podkreślić, że transfery z budżetu WPR do polskiej wsi i rolnictwa od dnia akcesji do września 2023 r. przekroczyły według danych Ministerstwa Finansów⁷ 75 mld euro, z tego dopłaty bezpośrednie – 48,1 mld euro, Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) – 24,4 mld euro (zob. tab. 7.1 w rozdz. 7). Dzięki funduszom UE, wielu rolników miało możliwość modernizacji swoich gospodarstw, inwestycji w nowoczesny sprzęt oraz rozwijania alternatywnych źródeł dochodu, takich jak np. agroturystyka. Należy podkreślić, że Polski sektor rolno-spożywczy skutecznie wykorzystuje możliwości wynikające z zasad swobodnego przepływu towarów w ramach jednolitego rynku oraz powiązania inwestycyjne i handlowe z podmiotami innych państw UE.

Do czynników sprzyjających konkurencyjności polskiego rolnictwa nadal należą niższe niż w krajach zachodnich koszty produkcji i ceny ziemi. Mimo wielu atutów polskie rolnictwo stoi też przed dużymi wyzwaniami. Należą do nich m.in. fragmentacja gruntów, niskie zasoby wody, występowanie suszy

⁶ <https://www.gov.pl/web/kowr/handel-zagraniczny-produktami-rolno-spozywczymi>.

⁷ <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>.

na coraz większych obszarach kraju oraz wciąż na ogół niska świadomość większości rolników w odniesieniu do kwestii klimatycznych i rolnośrodowi-skowych. Pozostaje również wiele do zrobienia, jeśli chodzi o transformację cyfrową i innowacje w rolnictwie. Polska zajmuje dalekie 24 miejsce w gronie krajów UE, mierzone indeksem gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfro-wego (DESI)⁸. Mimo pozytywnych opinii wciąż pojawiają się głosy krytyki dotyczące niektórych aspektów polskiego rolnictwa, takich jak np. dobrostan zwierząt – około 47% bydła trzymana jest na uwięzi. Ponadto Polska na forum UE nie należy do państw opowiadających się za szybką rezygnacją z chowu klatkowego. Widoczny jest brak skuteczności w zwalczaniu ASF. Największe wyzwania wynikają ze środowiskowej i klimatycznej polityki UE, stale konte-stowane przez polski rząd w ciągu ostatnich kilku lat.

11.6. Modernizacja wsi

Ogólnie biorąc, w państwach członkowskich pozytywnie postrzega się zna-czące postępy, jakie Polska poczyniła w ostatnich 20 latach w zakresie mo-dernizacji wsi. Szczególnie podkreśla się, że wiele wsi w Polsce skorzystało z inwestycji w infrastrukturę drogową, kanalizacyjną i wodociągową współ-finansowaną z budżetu UE. Poprawiło to komfort życia mieszkańców. Dzięki dostępowi do funduszy UE oraz krajowych programów wsparcia wiele lokal-nych przedsiębiorstw miało szansę na rozwój i tworzenie nowych miejsc pracy oraz na zwiększenie atrakcyjności życia na wsi.

Choć Polska efektywnie korzystała z funduszy unijnych w zakresie mo-dernizacji terenów wiejskich, istnieje wiele obszarów, w których podejście mogło być bardziej zintegrowane, strategiczne i lepiej dostosowane do lo-kalnych potrzeb⁹. Nadal stoją przed nami pewne wyzwania, takie jak róż-nice w rozwoju między poszczególnymi regionami kraju czy konieczność dalszej adaptacji do zmian klimatycznych. Zwraca się uwagę na potrzebę większej dbałości o transparentność, monitorowanie i ewaluację realizowa-nych projektów. Zintegrowane zarządzanie funduszami unijnymi i krajowymi mogłoby przynieść lepsze efekty, gdyby unikać dublowania działań czymarnotrawienia środków.

Problemy z przestrzeganiem praworządności w Polsce i niewywiązywanie się przez rząd z uzgodnionych „kamieni milowych” oznaczają wysokie kary dla Polski oraz czasowe zawieszenie wypłat z Funduszu Spójności UE. Zablockowany jest również dostęp miliardów euro (22,5 mld euro bezzwrotnych grantów i 34

⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

⁹ Ł. Komorowski, A. Mróz, M. Stanny, *The spatial pattern of the absorption of cohesion policy funds in Polish rural areas*, „Land” 2021, 10, 26, <https://doi.org/10.3390/land10010026>.

mld euro nisko oprocentowanych pożyczek) na inwestycje z Krajowego Planu Odbudowy (KPO)¹⁰. Opóźnia to cyfrową i zieloną transformację rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce.

11.7. Zmiany wizerunku polskiej żywności i jej postrzegania przez konsumentów UE

Przez lata polscy politycy roztaczali przed społeczeństwem idylliczny obraz polskiej żywności jako najlepszej, najbardziej ekologicznej i najzdrowszej niemal na całym świecie. Chociaż prawdą jest, że obecnie możemy pochwalić się wysoką jakością większości polskich produktów, to nie powinniśmy zapominać, że wielki postęp w dziedzinie poprawy jakości żywności w Polsce nastąpił m.in. dzięki wymogom i standardom unijnym. Wystarczy przypomnieć wymagania dotyczące skupowanego mleka i wymogów sanitarnych dla mleczarni. Tuż przed akcesją praktycznie żadna z polskich mleczarni nie spełniała wymogów UE. Dopiero odpowiednie działania inwestycyjne, szkolenia i kontrole weterynaryjne oraz sanitarne doprowadziły do tego, że na początku nieliczne, a potem wszystkie zakłady mleczarskie spełniły te rygorystyczne wymagania. Również w sektorze mięsnym dzięki znaczącym inwestycjom udało się dokonać gruntownej modernizacji sektora, który z powodzeniem konkuruje na rynkach zewnętrznych (mięso drobiowe, wołowina). Ogromny postęp, jeśli chodzi o jakość i asortyment produkcji, nastąpił w takich branżach, jak chociażby owoce i warzywa, zwłaszcza jabłka i owoce miękkie.

Polska żywność jest coraz bardziej kojarzona z wysoką jakością i postrzegana jako zapewniająca dobrą relację ceny do jakości. Rozpoznawalność polskiej żywności stopniowo rośnie również dzięki działaniom marketingowym. Polscy producenci owoców i warzyw, produktów mleczarskich czy wyrobów mięsnych uczestniczą z coraz większym powodzeniem w akcjach promocyjnych finansowanych przez Komisję Europejską na rynkach największych partnerów handlowych np. Chin, Japonii, Indii, USA. Pozytywnie na wizerunek polskiej żywności wpływają programy ochrony oznaczeń geograficznych i tradycyjnych specjalności. Obecnie mamy 37 polskich produktów chronionych w ramach oznaczeń geograficznych i 11 gwarantowanych tradycyjnych specjalności¹¹.

¹⁰ Stan na listopad 2023.

¹¹ <https://www.gov.pl/web/ijhars/polskie-produkty-chnp-chog-gts--raport-i-analizy>.

11.8. Ewolucja znaczenia Polski jako uczestnika procesu reform WPR

Polska jako ważny gracz w sektorze rolnym w Europie odgrywała istotną rolę w procesie reform Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Jeszcze przed akcesją w czasie finalizacji reformy z 2003 r. jako pierwszy kraj opowiedziała się za oddzieleniem dopłat bezpośrednich od produkcji w formie jednolitej dopłaty hektarowej. W interesie Polski leżało przyjęcie tego nowego systemu, gdyż dawał on gwarancję lepszego wykorzystania tak zwanej koperty krajowej na dopłaty bezpośrednie w stosunku do systemu opartego na historycznej produkcji. Po kilku latach śladem Polski większość państw UE wprowadziła jednolite dopłaty hektarowe oddzielone od produkcji. Można powiedzieć, że w tym okresie Polska należała do czołówki państw optujących za rynkowym kierunkiem WPR i wspieraniem konkurencyjności rolnictwa europejskiego. Polska szczególnie mocno popierała te kierunki zmian, które nadawały WPR bardziej rynkowy charakter. Opowiadała się za zakończeniem systemu kwotowania, czyli limitowania produkcji mleka i cukru. Trzeba jednak przyznać, że polscy rolnicy, a także politycy dość szybko przyzwyczaili się do limitowania produkcji mleka oraz cukru. Kiedy pojawiły się konkretne propozycje odejścia od tych nierynkowych rozwiązań, polscy politycy i rolnicy postulowali odroczenie w czasie kwotowania mleka i cukru. W trakcie negocjacji reformy z 2013 r. Polska odgrywała aktywną rolę i miała wpływ na kształtowanie niektórych kluczowych elementów reformy, takich jak zasady przyznawania płatności bezpośrednich czy zielone komponenty WPR.

11.9. Dominacja kwestii wyrównywania dopłat bezpośrednich w debacie publicznej i w polskim stanowisku

Polscy politycy w krótkim czasie sprowadzili debatę o WPR do kwestii wyrównania dopłat bezpośrednich. W dużym stopniu nie dostrzegli faktu, a nawet zlekceważyli go, że Polska była największym beneficjentem środków z tak zwanego II filaru, czyli rozwoju obszarów wiejskich. Chociaż negatywna narracja o nierównym traktowaniu polskich rolników w UE i wzmacniane po 2014 r. antyunijne akcenty były na użytek polityki krajowej, to okazały się widoczne i dobrze słyszalne zarówno w Brukseli, jak i w całej UE.

Takie podejście nie służyło optymalnemu wykorzystaniu pozycji Polski w Unii Europejskiej ani zwiększeniu i efektywnemu wykorzystaniu środków

na modernizację polskiej wsi. O wiele lepsze rezultaty, jeśli chodzi o podwyższenie dopłat bezpośrednich, uzyskały Litwa, Łotwa i Estonia. Fiasko podejścia Polski wyraźnie widać w Porozumieniu w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021–2027 zawarte przez szefów rządów 21 lipca 2020 r. Dopłaty bezpośrednie dla Polski wyniosą 21,6 mld euro i są o 2% niższe w porównaniu do poprzednich ram finansowych¹². Na programy rozwoju obszarów wiejskich UE przeznaczy 87,4 mld euro, czyli o 6% mniej niż w latach 2014–2020. Jednak Polska otrzyma aż o 12,9% mniej środków w porównaniu z okresem 2014–2020, czyli 9,5 mld euro zamiast 10,9 mld euro (przed potencjalnym przesunięciem)¹³. Ten ubytek 1,4 mld euro oznacza największe „cięcie” wśród wszystkich państw członkowskich. Wyższą alokację od Polski na rozwój obszarów wiejskich na lata 2021–2027 uzyskały Francja (10,5 mld euro) i Włochy (9,7 mld euro). Przedtem Polska miała największy PROW w UE. Transfery finansowe z budżetu WPR wyrażone są w cenach bieżących, a inflacja powoduje zmniejszenie ich realnej wartości.

Brak sukcesów w wyrównywaniu dopłat z budżetu UE w ostatnich latach został zastąpiony przez polskich polityków partii rządzącej propagandą, że oto 97% polskich rolników uzyska dopłaty wyższe niż średnie w UE. Nie podano ani sposobu liczenia, ani wysokości tych dopłat dla 97% rolników. Jedyne porównywalne dopłaty podstawowe w Polsce wynoszą 118, a w UE 135 euro/ha/rok. Pozostałe, jak chociażby dopłaty związane z produkcją czy dopłaty do ekoschematów, zależą od tego, czy rolnicy będą w nich uczestniczyć. Porównywanie powinno dotyczyć analogicznych elementów dopłat bezpośrednich. Podane przez Komisję Europejską porównanie 28 Planów Strategicznych WPR (Belgia ma dwa Plany) pokazuje, że dla Polski porównywalne elementy składowe dopłat bezpośrednich w przeliczaniu na hektar są niższe od średniej w UE¹⁴.

11.10. Marginalizacja Polski w debacie o kierunkach zmian WPR

Narastająca po 2014 r. antyunijna retoryka rządzących prowadziła stopniowo do izolacji i obniżania znaczenia Polski również w kwestiach dotyczących WPR. Polska na forum unijnym zaczęła być postrzegana jako kraj opowiadający się zdecydowanie przeciwko praktycznie wszystkim nowym propozycjom czyniącym z WPR politykę bardziej prośrodowiskową

¹² https://commission.europa.eu/system/files/2022-02/eagf_current_0.pdf.

¹³ https://commission.europa.eu/system/files/2022-02/eafrd_-_mff_current.pdf.

¹⁴ https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/7b3a0485-c335-4e1b-a53a-9fe3733ca48f_en?filename=approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf.

i proklimatyczną. Zielony Ład, a zwłaszcza strategię Od Pola do Stołu i Strategię na rzecz Bioróżnorodności przedstawiano wbrew faktom jako zmierzające do ograniczenia produkcji rolniczej i zagrażające bezpieczeństwu żywnościowemu. Nie przedstawiono środowiskom rolniczym szczegółowych analiz wpływu tych potencjalnych strategii na polskie rolnictwo w ujęciu długoterminowym.

Zamiast rzeczowej dyskusji z rolnikami, szczególnie w latach 2020–2023, uprawiano daleko posuniętą antyklimateczną i antyunijną retorykę.

Wicepremier i minister rolnictwa mówił w 2022 r.: „Ten Zielony Ład, jako taki, został już niestety przyjęty. W tej chwili naszą rolą jest tylko, żeby bardzo mocno blokować ewentualnie niebezpieczne zapisy wykonawcze. I póki co, to czynimy”. Dziesięciu byłych ministrów rolnictwa w liście skierowanym do prezydenta i premiera RP stwierdziło: „Obecnie absolutnie kluczowym celem jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego krajów Europy i świata. Będzie się to wiązało z potrzebą dokonania dogłębnej analizy i rewizji Europejskiego Zielonego Ładu, w tym strategii realizowanych przez Wspólną Politykę Rolną (WPR), które z niego wynikają – Od Pola do Stołu oraz Strategii na rzecz Bioróżnorodności. Konieczna będzie, naszym zdaniem, zmiana priorytetów zawartych w tych strategiach”.

Pominięto wszelkie długoterminowe korzyści dla rolnictwa i całego społeczeństwa, które może przynieść wdrażanie tych strategii. Politycy wmawiali obywatelom, że mamy rolnictwo, które już spełnia wymogi strategii Od Pola do Stołu i nie powinniśmy niczego zmieniać. Kompletnie zignorowano możliwości uzyskania dodatkowego dofinansowania na transformację klimatyczną i środowiskowo-ekologiczną. Tymczasem potrzeby zmian są olbrzymie. Przykładowo Polska, wbrew narracji rządzących, ma jeden z najwyższych poziomów zużycia antybiotyków w produkcji zwierzęcej. Według Europejskiej Agencji Leków (EMA) w Unii Europejskiej zanotowano między 2011 a 2020 rokiem spadek zużycia antybiotyków w weterynarii o 43,2%. W tym samym okresie Polska odnotowała wzrost o 48,8%. W 2020 r. Polska z liczbą 856 700 ton zajęła drugie miejsce w Europie, tuż za Hiszpanią, pod względem sprzedaży leków przeciwdrobnoustrojowych dla zwierząt. Polska zużywa ponaddwukrotnie więcej środków przeciwbakteryjnych na jednostkę produkcji niż takie kraje, jak Francja, Niemcy czy Holandia i aż cztery razy więcej niż Dania. Od 2024 r. nowe unijne regulacje wymagają raportowania ilości stosowanych antybiotyków w hodowlach, co ma wspomóc walkę z lekoopornością. Zmniejszenie zużycia antybiotyków w polskim rolnictwie jest kluczowe dla utrzymania reputacji i wspierania eksportu produktów zwierzęcych, szczególnie w kontekście rosnącego eksportu mięsa drobiowego.

Poziom zużycia nawozów sztucznych oraz środków ochrony roślin przy określonych typach produkcji jest w Polsce podobny jak w krajach zachodnich,

choć w przeliczeniu na hektar użytków rolnych jest u nas niższy niż w Europie Zachodniej. Nie mamy również czym się pochwalić, jeśli chodzi o rolnictwo ekologiczne. W 2021 r. udział tego sektora w Unii Europejskiej wynosił 9,9%, podczas gdy w Polsce było to tylko około 4%. Prognozy na rok 2027 przewidują wzrost udziału rolnictwa ekologicznego w Polsce do 7%, podczas gdy średnia dla UE ma osiągnąć 25%.

Powyższe przykłady wskazują na pilną potrzebę wprowadzania zrównoważonych rozwiązań w rolnictwie i systemie żywnościowym, aby sprostać wyzwaniom środowiskowym i klimatycznym i wykorzystać szansę na przyspieszenie zrównoważonego rozwoju rolnictwa w Polsce.

11.11. Straty wizerunkowe w związku z embargiem na import zbóż z Ukrainy

Po barbarzyńskiej napaści Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. polskie społeczeństwo udzieliło pomocy milionom obywateli Ukrainy na niespotykaną skalę, wzbudzając podziw całego demokratycznego świata. Ten spontaniczny wysiłek bardzo poprawił wizerunek Polski w UE i na świecie. Odwrotny efekt przynoszą działania rządzących polityków, którzy nie potrafili właściwie zarządzać sytuacją związaną z napływem taniego zboża z Ukrainy. Zaniedbania i brak profesjonalizmu doprowadziły do napływu na dużą skalę tak zwanego zboża technicznego. Niewystarczające działania polskich służb kontrolnych i brak rozwiązań systemowych umożliwił destabilizację polskiego rynku zbóż w wyniku działań polskich i ukraińskich operatorów. Minister rolnictwa w połowie 2022 r. wzywał rolników do niesprzedawania zboża, mówiąc, że ceny mogą być tylko wyższe¹⁵. Rzeczywistość okazała się zupełnie inna. Ceny zbóż zaczęły gwałtownie spadać, wzbudzając protesty polskich rolników, a rząd zastosował jednostronne embargo na wiele produktów. Chaotyczne działania prowadziły nawet do takich sytuacji, że wprowadzono zakaz m.in. na produkty mleczarskie, które Polska eksportuje głównie na Ukrainę. Dopiero w wyniku protestów polskich producentów zakaz ten został wycofany.

Wskutek zakazów udało się na krótko zatrzymać napływ taniego zboża z Ukrainy, jednak ceny skupu ziarna, w tym kukurydzy, pozostały na rekordowo niskich poziomach. To pokazuje, że całość polityki państwa dotyczącej zbóż poniosła fiasko. Polski rząd, jednostronnie wprowadzając i utrzymując embargo na import czterech grup towarów (pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika oraz produktów powstałych z ich przetworzenia) z Ukrainy,

¹⁵ <https://www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/rynki-rolne/zboza/27329-minister-kowalczyk-apeluje-rolnicy-nie-sprzedawajcie-zboza-w-przyszlym-polroczu-ceny-moga-byc-tylko-wyzsze>.

podjął decyzje, które należą do kompetencji UE. Naruszył w ten sposób prawo UE i funkcjonowanie europejskiego jednolitego rynku, z którego tak skutecznie korzystają polscy producenci i eksporterzy. Nie potrafił tak jak na przykład rząd Rumunii¹⁶ porozumieć się z władzami Ukrainy co do zasad importu i skorzystać z pomocy UE do rozbudowy infrastruktury transportowej i przechowalniczej¹⁷. Zamiast korzyści polski rząd generuje duże napięcia w relacjach z Kijowem i Brukselą.

11.12. Obawy o konkurencyjność polskiego rolnictwa

Postępująca liberalizacja handlu z Ukrainą wprowadzona Układem o stowarzyszeniu między UE a Ukrainą¹⁸ oraz zawieszenie ceł na wszystkie towary importowane z Ukrainy w latach 2022 i 2023¹⁹ uwidoczniły problem z konkurencyjnością niektórych sektorów polskiego rolnictwa, w szczególności sektora zbóż i roślin oleistych. Ukraina należy do najbardziej konkurencyjnych regionów produkcji żywności na świecie²⁰. Mając takiego konkurencyjnego sąsiada, systemowo działający rząd powinien dbać o podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa, a także wspierać wspólne inicjatywy polsko-ukraińskie w sektorze spożywczym. Rzeczywistość jest inna. Chaos w kontekście kryzysu zbożowego opisany został w poprzednim podrozdziale. Brak dbałości rządzących o rolników towarowych i o modernizację rolnictwa widać na przykładzie Planu Strategicznego WPR na lata 2023–2027 (PS WPR)²¹.

Transfer 30% środków z PROW do I filara uszczuplił o 1,9 mld euro wsparcie z budżetu WPR modernizacji wsi i rolnictwa. Ta decyzja uniemożliwia krajowe współfinansowanie tej przesuniętej do I filara kwoty 1,9 mld euro. Większość państw UE²² transferuje środki z I do II filara, zwiększając je dodatkowo o współfinansowanie krajowe (ryc. 11.1).

Ten nieracjonalny podział środków w polskim Planie Strategicznym WPR powoduje, że na inwestycje modernizacyjne w gospodarstwach przewidziano na pięć lat tylko 215 mln euro. Brak doprecyzowania wymogów, jakie musi spełniać „aktywny” rolnik, powoduje, że dopłaty bezpośrednie mogą trafiać

¹⁶ <https://www.euractiv.com/section/politics/news/grain-exports-gentlemans-agreement-between-romanian-and-ukrainian-pms/>.

¹⁷ <https://svidomi.in.ua/page/romania-approves-terms-of-import-of-ukrainian-grain>.

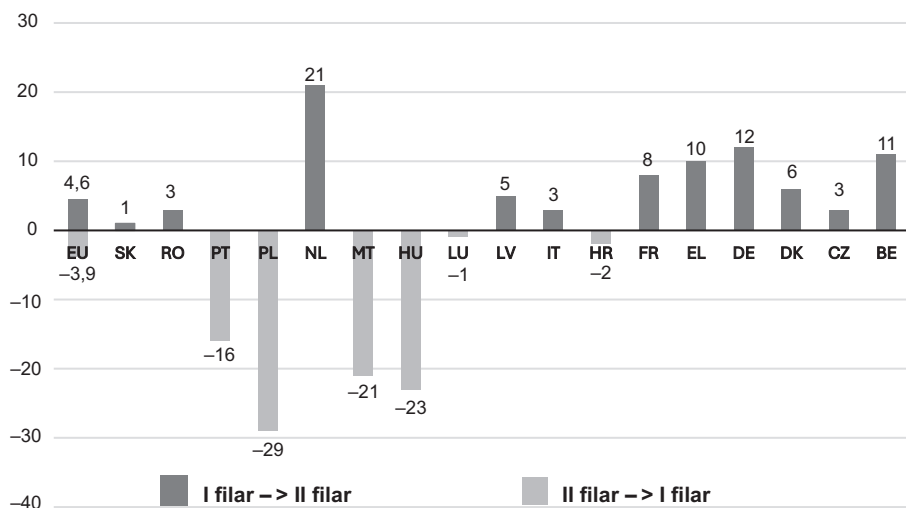
¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22014A0529\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22014A0529(01)).

¹⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20220517IPR29933/poslowie-za-zawieszeniem-cel-na-wszystkie-towary-eksportowane-z-ukrainy>; <https://www.money.pl/gospodarka/rada-ue-zdecydowala-cla-na-ukrainskie-towary-zawieszone-na-kolejny-rok-6902079360457344a.html>.

²⁰ J. Plewa, *Międzynarodowa sytuacja żywnościowa w kontekście agresji Rosji na Ukrainę*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Analiza CSM 08/22, www.csm.org.pl.

²¹ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (PS WPR 2023–2027), <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27>.

²² <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>.



Rycina 11.1. Przesunięcia między płatnościami bezpośrednimi (I filar) i PROW (II filar), 2023–2027 (w %)

do gospodarstw mających niewielki związek z rynkiem i pełniących funkcje socjalne. Efekt: podstawowa płatność wynosi tylko 118 euro/ha/rok i mimo propagandy rządu wygląda słabo na tle większości państw UE²³. Zaproponowany mechanizm redystrybucji przesuwając 2 mld euro od dużych do małych gospodarstw, obniżając konkurencyjność tych pierwszych. W ekoschematach nie przewidziano na przykład środków na rolnictwo precyzyjne, mimo rekomendacji Komisji Europejskiej. Na tle innych państw członkowskich UE widać, że defensywne podejście do EZŁ, antyunijna narracja i brak środków z KPO opóźniają zieloną i cyfrową transformację. Wspieranie konkurencyjności w nadchodzących latach będzie dodatkowo ograniczone, gdyż realny budżet WPR zmniejsza wysoka inflacja (ze względu na przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19 i wojnę w Ukrainie), a ponadto jest on bardziej ukierunkowany na działania proklimatyczne i prośrodowiskowe. Rodzi to pytanie o konkurencyjność polskiego rolnictwa w najbliższej przyszłości.

Podsumowanie

15 października 2023 to „święto demokracji” – 74,38% dorosłych Polaków oddało głos w wyborach parlamentarnych, wzbudzając podziw i uznanie w demokratycznym świecie. Partie opozycji demokratycznej uzyskały ogółem

²³ <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>.

prawie 3 mln więcej głosów niż obecnie rządzący. Czy takie wyniki będą oznaczać zmiany dla rolników i mieszkańców wsi, pokaże przyszłość. Już teraz wiadać, że wielu czeka zderzenie z rzeczywistością²⁴ fałszowaną przez ostatnie lata propagandowym przekazem.

Czy uda się zatrzymać niedawne niekorzystne zmiany? Jak realnie poprawić sytuację na wsi? Pierwszym krokiem powinno być przywrócenie autentycznego dialogu z reprezentantami wsi i rolnictwa. Wymaga to odwagi, determinacji i profesjonalizmu oraz przedstawienia w sposób zrozumiały i rzetelny wyzwań i zagrożeń, a także realnych rozwiązań i ich kosztów. Będzie to wymagało również czasu, gdyż zmiany świadomości i mentalności na wsi dokonują się powoli. Katalog spraw do pilnego rozpatrzenia jest długi – poczynając od wykorzystania, z pożytkiem dla polskiego rolnictwa i wsi, zielonej i cyfrowej transformacji, a kończąc na zgodnej z prawem ochronie polskiego rynku przed nadmiernym importem towarów rolnych. Kluczowe będzie racjonalne, a nie ideologiczne korzystanie ze środków KPO i budżetu WPR. Jak skierować więcej środków na inwestycje modernizacyjne i rozwój wsi, pamiętając o wsparciu socjalnym najbardziej potrzebujących? Jak skutecznie wspierać rolnictwo towarowe w kontekście integracji Ukrainy z UE?

Znalezienie racjonalnych odpowiedzi na postawione wyżej pytania i skuteczne wdrożenie transparentnie wypracowanych rozwiązań poprawiłoby niewątpliwie pozycję i postrzeganie polskiego rolnictwa i polskiej wsi w UE w najbliższych latach. Aby to osiągnąć, polityka wobec wsi i rolnictwa nie może ograniczać się do rozwiązywania bieżących problemów i do zabiegów o poparcie wyborcze kosztem realizacji średnio- i długookresowych celów.

²⁴ J. Plewa, *Zderzenie z rzeczywistością*, TOPAGRAR 2023, 11, felieton.

Rozdział 12. Znaczenie Jednolitego Rynku Europejskiego dla sektora rolno-żywnościowego i konsumentów

Wprowadzenie

Z uwagi na zróżnicowanie potencjału produkcyjnego rolnictwa oraz nierównomierne rozmieszczenie produkcji w stosunku do popytu na żywność większość krajów świata nie jest w stanie zaspokoić potrzeb żywnościowych swych społeczeństw bez udziału w handlu międzynarodowym. Polityka handlu zagranicznego jest ważnym elementem polityki gospodarczej państwa, a regulacje handlu produktami rolno-spożywczymi stanowią istotny obszar krajowej i międzynarodowej polityki handlowej. Państwa UE są obecnie największym eksporterem produktów rolno-spożywczych na świecie. W 2022 r. łączna wartość eksportu tej grupy asortymentowej z UE, z uwzględnieniem zarówno obrotów w ramach UE, jak i z krajami trzecimi, wyniosła 799 mld USD, co stanowiło prawie 34,5% eksportu światowego¹. Około 67% tej wymiany realizowano między państwami członkowskimi UE, z zachowaniem zasad Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE).

Włączenie Polski w obszar JRE oraz przyjęcie Wspólnej Polityki Handlowej UE w relacjach z krajami trzecimi wywołało dynamiczny wzrost wymiany handlowej produktami rolno-spożywczymi. Z jednej strony, handel rolno-spożywczy zaczął odgrywać priorytetową rolę w kształtowaniu równowagi na rynkach rolnych i w wielu branżach przemysłu spożywczego, a z drugiej, sprzyjać zwiększeniu wyboru konsumenta, który kierując się poziomem dochodu dyspozycyjnego i cen oraz czynnikami natury pozaekonomicznej, może swobodnie podejmować decyzje o zaspokajaniu swoich potrzeb żywnościowych produktami pochodzącymi z produkcji krajowej lub importu. W związku z powyższym w niniejszym rozdziale omówiono rozwój polskiego handlu rolno-spożywczego w ramach JRE w latach 2004–2022. Zidentyfikowano produkty będące polskimi specjalnościami eksportowymi oraz dominujące w strukturze importu, istotne z punktu widzenia zaopatrzenia przemysłu spożywczego w surowce podstawowe, a konsumentów w zróżnicowane

¹ WTO Data Portal 2023, <https://stats.wto.org> (dostęp 10.10.2023).

produkty finalne. W analizach wykorzystano dane Eurostat i Narodowego Banku Polskiego. W przypadku analiz porównawczych Polski i pozostałych krajów UE, zakres czasowy badań był uzależniony od dostępu do kompletnych i porównywalnych w skali międzynarodowej danych. Zakresem podmiotowym objęto 27 aktualnych państw członkowskich UE.

12.1. Jednolity Rynek Europejski (JRE) – istota i zasady

Jednolity Rynek Europejski (JRE) zapewnia swobodę przepływu towarów, osób, kapitału oraz swobodę świadczenia usług w obrocie między państwami członkowskimi UE. Wolność przepływu towarów oznacza ich nieskrępowaną wymianę na skutek wyeliminowania na rynkach państw UE wszelkich barier taryfowych, ilościowych, fizycznych, technicznych i fiskalnych oraz ustanowienia jednakowych zasad handlu z krajami trzecimi. Zasady swobodnego przepływu towarów skutkują zakazem stosowania w obrotach między państwami członkowskimi UE ceł oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również ograniczeń ilościowych i środków o podobnych skutkach². Cło jest najstarszym instrumentem polityki handlowej, stanowiącym obciążenie finansowe nakładane na towar przekraczający granicę państwa, natomiast opłaty o skutku równoważnym można zdefiniować jako wszelkie inne obciążenia finansowe nakładane jednostronnie przez państwo na towary pochodzące z innych krajów członkowskich UE³. Wprowadzenie zakazu stosowania tego rodzaju środków równoległe z zakazem stosowania ceł było niezbędne w celu uniknięcia prób zastępowania przez poszczególne państwa członkowskie eliminowanych taryf celnych instrumentami o podobnym mechanizmie działania, czyli przyczyniającymi się do podwyższenia cen towarów importowanych z innych krajów UE.

W istotny sposób do realizacji swobodnego przepływu towarów w ramach JRE przyczynia się zakaz stosowania ograniczeń ilościowych (takich jak np. kontyngenty) oraz środków o podobnych skutkach, dotyczący zarówno importu, jak i eksportu. Środkiem wywołującym podobny skutek jak ograniczenie ilościowe jest każda regulacja państwa członkowskiego, która może zakłócić handel w ramach UE bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie⁴. Warto zaznaczyć, że w stosunku do ilościowych barier han-

² K. Pawlak, *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna sektora rolno-spożywczego krajów Unii Europejskiej*, Rozprawy Naukowe nr 448, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2013.

³ M. Śliwińska, *Jednolity Rynek Wewnętrzny*, w: E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

⁴ J. Plaňavová-Latanowicz, *Wolności rynku wewnętrznego*, w: A.Z. Nowak, D. Milczarek (red.), *Europeistyka w zarysie*, PWE, Warszawa 2006.

dlowych nie obowiązuje zasada *de minimis*, co oznacza, że zakłócenia handlu o małym natężeniu są również objęte zakazem. Nie pozbawia to jednak całkowicie państw członkowskich UE prawa stawiania importowanym towarom pewnych wymagań i ograniczania swobody ich przepływu. Można stosować ograniczenia ilościowe oraz środki o skutku równoważnym, jeżeli: są jednakowo stosowane wobec towarów zagranicznych i krajowych, ich wprowadzenie jest konieczne, są proporcjonalne oraz zmierzają do zapewnienia skutecznego nadzoru podatkowego, ochrony konsumenta, rzetelności obrotu handlowego lub ochrony środowiska. Oznacza to, że wyjątki od swobody przepływu towarów mogą być stosowane, o ile ich wprowadzenie nie jest przejawem ochrony interesu gospodarczego państwa i zwykłej dyskryminacji towarów pochodzących z importu⁵. Poza tym, zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania towary legalnie wprowadzone do obrotu w jednym państwie członkowskim powinny być dopuszczone do sprzedaży w pozostałych krajach UE bez dodatkowych, zbędnych formalności⁶.

Dla utworzenia JRE niezbędne było usunięcie barier fizycznych, technicznych i fiskalnych w handlu między krajami UE. Likwidacja barier fizycznych polegała na zniesieniu kontroli granicznych, ujednoliceniu przepisów transportowych oraz reorganizacji i unifikacji procedur kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej⁷. Bariery techniczne wynikające ze stosowania w poszczególnych krajach UE odmiennych norm, przepisów technicznych i wymogów dotyczących procesu produkcyjnego, dopuszczania wyrobów do obrotu oraz nadzoru nad rynkiem towarów będących przedmiotem obrotu lub użytkowania usuwano w dwojaki sposób. Odbywało się to na zasadzie wzajemnego uznawania narodowych przepisów i norm technicznych, a gdy takie podejście było niemożliwe – przez przeprowadzenie harmonizacji technicznej prawa na szczeblu UE. W odniesieniu do produktów rolno-spożywczych w UE stosuje się tzw. stare podejście do harmonizacji technicznej, co oznacza, że zasady dopuszczenia tych towarów do obrotu obejmują szczegółowe wymogi i specyfikacje techniczne⁸. Prawo żywnościowe jest pod tym względem bardzo rozbudowane, a ogólne przepisy określające zasady bezpieczeństwa żywności i pasz dopełnia legislacja dotycząca m.in. pestycydów, dodatków do żywności, środków koloryzujących, antybiotyków i hormonów w produkcji żywności, higieny produktów żywnościowych, produktów modyfikowanych genetycznie oraz kontroli weterynaryjnych⁹.

⁵ K. Pawlak, *Międzynarodowa zdolność...*, dz. cyt.

⁶ M. Śliwińska, *Jednolity Rynek Wewnętrzny*, dz. cyt.

⁷ K. Pawlak, *Międzynarodowa zdolność...*, dz. cyt.

⁸ W nowym podejściu do harmonizacji technicznej formułuje się jedynie ogólne i zasadnicze wymogi dotyczące ochrony zdrowia, środowiska naturalnego, bezpieczeństwa czy ochrony konsumenta (M. Śliwińska, *Jednolity Rynek Wewnętrzny*, dz. cyt.).

⁹ K. Pawlak, *Międzynarodowa zdolność...*, dz. cyt.

Eliminowanie barier fiskalnych polegało na wprowadzeniu zakazu dyskryminacyjnego obciążania podatkami towarów pochodzących z innych państw członkowskich. W rezultacie produkty importowane nie mogą być opodatkowane wyżej niż takie same produkty krajowe, czyli takie które w opinii konsumenta mają takie same cechy i służą zaspokajaniu tych samych potrzeb. Krajowe przepisy podatkowe nie mogą więc faworyzować produktów krajowych kosztem produktów importowanych z innych państw UE¹⁰. Ważnym krokiem w kierunku prawidłowego funkcjonowania JRE było wprowadzenie na terenie całej UE podatku od wartości dodanej (VAT) i ujednolicenie podstawy naliczania tego podatku. Pełne ujednolicenie wysokości stawek podatkowych na terenie UE okazało się jednak niemożliwe i przyjęto jedynie minimalną stawkę podstawową (15%) oraz minimalną stawkę zredukowaną (5%)¹¹. Reguły JRE zapewniają wszystkim eksporterom z państw członkowskich UE jednakowe warunki udziału w handlu wewnątrzregionalnym. Zniesienie ceł i barier pozataryfowych w handlu z pozostałymi krajami UE wywołało wyraźne ożywienie polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi i wzrost gospodarczego znaczenia sektora rolno-spożywczego.

12.2. Znaczenie i rozwój sektora rolno-żywnościowego Polski na Jednolitym Rynku Europejskim

Akcesja Polski do UE zmieniła warunki prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze rolno-żywnościowym zarówno na poziomie gospodarstw rolnych, jak i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. W 2020 r. wartość produkcji przemysłu spożywczego w Polsce wyniosła prawie 54 mld euro, co dało Polsce miejsce szóstego producenta żywności w UE, po Niemczech, Francji, Włoszech, Hiszpanii i Niderlandach¹². Przemysł spożywczy jest jednym z ważniejszych działów gospodarki narodowej, a produkty rolno-spożywcze tradycyjnie grają ważną rolę w strukturze handlu zagranicznego i w kształtowaniu wyniku bilansu handlowego.

W latach 2004–2020 udział przemysłu spożywczego w produkcji przetwórstwa przemysłowego zwiększał się. W 2010 r. wartość produkcji przemysłu spożywczego w Polsce na poziomie 34,5 mld euro stanowiła 16,2% produkcji przetwórstwa przemysłowego ogółem (tab. 12.1 i 12.2). W 2020 r. produkcja przemysłu spożywczego była o blisko 56% większa niż w 2010 r. i odpowiadała za 17,3% całkowitej produkcji przetwórstwa przemysłowego w Polsce. Można

¹⁰ M. Śliwińska, *Jednolity Rynek Wewnętrzny*, dz. cyt.

¹¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Zmiany warunków instytucjonalnych polskiego handlu zagranicznego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Studia i materiały, nr 81, IKCHZ, Warszawa 2004.

¹² Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 29.11.2023).

zauważyć, że zarówno tempo wzrostu produkcji w przemyśle spożywczym w Polsce, jak i jej udział w całej produkcji przetwórstwa przemysłowego były większe niż średnio we wszystkich krajach UE.

W latach 2010–2020 największe znaczenie w strukturze produkcji przemysłu spożywczego w Polsce miały przemysł mięsny (29–32%), mleczarski (15–16%), piekarniczy (9,5–11%) i owocowo-warzywny (9%). W całym analizowanym okresie w tych czterech branżach przemysłu spożywczego wytwarzano prawie 65% całości produkcji przemysłu spożywczego, a udziały przetwórstwa mięsa oraz owoców i warzyw w strukturze produkcji przemysłu spożywczego były w Polsce większe niż przeciętnie w państwach UE (tab. 12.3). W 2020 r. obie branże realizowały 7–8% całkowitej produkcji tych branż w UE, a w całym analizowanym okresie ich znaczenie w przemyśle spożywczym UE systematycznie rosło (tab. 12.4). Tendencję do wzrostu znaczenia Polski w przemyśle spożywczym UE obserwowano także w kilku innych branżach przetwórstwa żywności. W sposób szczególny było to widoczne w przemyśle cukierniczym, którego produkcja w 2020 r. stanowiła ponad 7% produkcji ogółem branży cukierniczej w UE (wobec 4,7% w 2010 r.).

Rozwój przemysłu spożywczego w Polsce w okresie poakcesyjnym w dużej mierze determinował dynamiczny rozwój eksportu produktów rolno-spożywczych. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy tempo wzrostu popytu wewnętrznego na żywność jest wolniejsze niż tempo wzrostu dochodów¹³, a Polska w zakresie większości podstawowych produktów rolnych (z wyjątkiem owoców i tłuszczów roślinnych) osiąga wysoki poziom samowystarczalności żywnościowej. W latach 2004–2022 wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych z Polski (w cenach bieżących) zwiększyła się 9-krotnie, a importu ponad 7-krotnie, osiągając w ostatnim badanym roku odpowiednio 47,5 mld euro i 32,0 mld euro (tab. 12.5). Uzyskana nadwyżka obrotów handlowych wyniosła 15,5 mld euro i była ponad 18-krotnie większa niż w pierwszym roku członkostwa Polski w UE. Dynamiczny wzrost wartości wymiany handlowej wynikał przede wszystkim z redukcji barier handlowych w ramach JRE, a w początkowym okresie funkcjonowania na rynku wewnętrznym UE także ze znacznie lepszego, niż przewidywano, przygotowania przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego i eksporterów do działania na JRE, z dobrej znajomości unijnych reguł i procedur obowiązujących w handlu wewnątrzunijnym oraz z szybkiego uzyskania certyfikatów upoważniających do sprzedaży na rynki UE¹⁴. Wartość wywozu produktów rolno-żywnościowych z Polski na rynki pozostałych państw członkowskich UE zwiększyła się w ana-

¹³ W. Poczta, *Największe korzyści z akcesji Polski do UE w sektorze rolno-żywnościowym*, w: W.M. Orłowski (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.

¹⁴ W. Poczta, Ł. Hardt, *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*, w: *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, UKiE, Warszawa 2005.

lizowanym okresie około 9,5-krotnie, a przywozu 7,5-krotnie. Z największą siłą efekt kreacji handlu wewnątrzspółnotowego ujawnił się w pierwszych latach członkostwa Polski w UE. Po obserwowanym w okresie 2004–2005 około 40-procentowym wzroście wpływów z tytułu eksportu, w latach 2006 i 2007 tempo wzrostu eksportu na rynki pozostałych krajów UE wynosiło około 20% w skali roku, a w latach kolejnych zmniejszało się od 15% w 2008 do 6% w 2019 r. w stosunku do lat poprzednich (tab. 6). Spadkowa dynamika wzrostu obrotów handlowych wystąpiła także po stronie importu.

Choć efekt kreacji handlu wywołany włączeniem Polski w obszar JRE stopniowo tracił na sile, to rósł udział państw UE (UE-27, bez Wielkiej Brytanii, która w 2020 r. opuściła struktury UE) w polskim handlu rolno-spożywczym w okresie poakcesyjnym. W 2019 r. wyniósł prawie 73% w eksporcie i 78% w imporcie, a stopień koncentracji obrotów wewnątrz UE był większy niż przeciętnie w pozostałych krajach UE (ryc. 12.1). Należy podkreślić, że rosnący udział eksportu do krajów o ugruntowanej gospodarce rynkowej świadczył o zwiększających się zdolnościach polskiej gospodarki żywnościowej do konkurencji na rynkach zagranicznych¹⁵.

Co istotne, ze względu na strategiczny charakter produktów rolno-spożywczych i ich znaczenie w zaspokajaniu podstawowych potrzeb oraz niską elastyczność cenową i dochodową popytu na żywność, wymiana produktami rolno-spożywczymi okazała się bardziej odporna na zakłócenia funkcjonowania łańcuchów dostaw wywołane pandemią COVID-19 niż handel pozostałymi produktami przemysłowymi i usługami. Wartości eksportu i importu ogółem w latach 2019–2021 nie zmniejszyły się, a w relacjach z pozostałymi krajami UE od 2020 r. ponownie obserwowano rosnącą dynamikę wzrostu obrotów. W 2022 r. w stosunku do roku poprzedniego eksport produktów rolno-spożywczych do pozostałych krajów UE zwiększył się o prawie 29%, a import z UE wzrósł o 21%. Z nielicznymi wyjątkami tempo wzrostu obrotów wewnątrzunijnych w całym analizowanym okresie było większe niż z krajami spoza UE.

Efekt kreacji handlu z państwami UE spowodował wyraźny wzrost znaczenia obrotów rolno-spożywczych w całkowitym handlu zagranicznym Polski. W latach 2004–2022 udział eksportu produktów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem zwiększył się o ponad 5 punktów procentowych, z 8,8% do 13,9%, a udział importu artykułów rolno-spożywczych w całkowitym imporcie towarowym Polski wzrósł z 6,2% w 2004 r. do 8,8% w 2022 r. (ryc. 12.2). Wynika stąd, że zgodnie z przewidywaniami formułowanymi w latach 90. XX wieku, możliwości wzrostu udziału eksportu rolnego w stosunku do całości eksportu były uzależnione od zakresu i tempa integracji gospodarki Polski z gospodarką

¹⁵ M. Wigier, *Handel zagraniczny z UE oraz krajami kandydującymi przed i po integracji*, „Przemysł Spożywczy” 2003, t. 57, nr 8, s. 12–16.

UE¹⁶. Można zauważyć, że znaczenie sektora rolno-spożywczego w wymianie zagranicznej ogółem, a szczególnie w eksporcie, było większe w Polsce niż średnio w krajach UE-27. Większa dynamika wzrostu eksportu niż importu produktów rolno-spożywczych spowodowała natomiast, że w całym okresie po akcesji do UE Polska była eksporterem netto żywności, a rosnąca wartość uzyskiwanej nadwyżki handlowej grała rolę czynnika równoważącego deficyt handlu towarowego ogółem (tab. 12.5).

Po akcesji do UE eksport stał się impulsem determinującym poziom równowagi na rynkach rolnych i wpływającym na sytuację w wielu branżach przemysłu spożywczego, które odznaczają się silną orientacją eksportową. Zalicza się do nich przemysł mięsny, olejarsko-tłuszczowy, mleczarski, owocowo-warzywny, cukierniczy, a w ostatnich latach także piekarniczy. W tych branżach udział eksportu w wartości produkcji wynosił w 2020 r. od około 30% do 43%, a w przemyśle piekarniczym nawet 58% (tab. 7). Stopień otwartości przemysłu spożywczego na rynki zagraniczne, mierzony udziałem eksportu w produkcji, w latach 2010–2020 zwiększał się i w branży mięsnej i piekarniczej w ostatnim analizowanym roku był większy niż przeciętnie w UE-27. Średnio ponad 35% wartości produkcji przemysłu spożywczego wyrażonej w euro trafiło na rynki zagraniczne. Licząc w złotych, w latach 2020–2021 z Polski wyeksportowano około 28% produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego¹⁷. W przemyśle tytoniowym, cukierniczym, mięsnym, rybnym, mleczarskim i warzywniczym eksport przyczynił się do przełamania wewnętrznej bariery popytowej, a import umożliwił nie tylko pełniejsze wykorzystanie potencjału produkcyjnego i poprawę konkurencyjności branży, ale również wzrost poziomu spożycia wewnętrznego i poprawę jakości żywienia społeczeństwa¹⁸.

W 2022 r. najważniejszymi pod względem wartości grupami towarowymi w eksporcie produktów rolno-spożywczych z Polski na rynki pozostałych krajów UE były mięso i podroby, zboża i przetwory ze zbóż, artykuły mleczarskie, karma dla zwierząt, ryby i owoce morza, przetwory z mięsa i ryb, kakao i przetwory z kakao, przetwory owocowo-warzywne oraz tytoń i wyroby tytoniowe. Łącznie wymienione grupy asortymentowe zapewniały Polsce prawie 70% całości przychodów z tytułu eksportu żywności na JRE (tab. 12.8). Z wyjątkiem produktów mleczarskich były to również grupy towarowe,

¹⁶ W. Poczta, *Rolnictwo polskie w aspekcie integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, Biała Księga Polska – Unia Europejska, Opracowania i Analizy. Seria Gospodarka, Zeszyt 6, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993.

¹⁷ „Rocznik Statystyczny Przemysłu” 2022, GUS, Warszawa 2023.

¹⁸ K. Pawlak, *Zmiany w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi po akcesji do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy rolnictwa światowego” 2014, t. 14(XXIX), z. 2, s. 170–184; za: J. Seremak-Bulge, W. Łopaciuk, *Ogólna ocena polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 1995–2009*, w: J. Seremak-Bulge (red.), *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi w latach 1995–2009*, Studia i monografie 152, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011. Szerzej o tym w dalszej części rozdziału.

których eksport po akcesji Polski do UE zwiększał się bardziej dynamicznie niż eksport rolno-spożywczy ogółem¹⁹. W 2022 r. w handlu wewnątrznijnym wszystkimi wymienionymi grupami towarowymi Polska generowała dodatnie i rosnące w stosunku do 2004 r. saldo obrotów. W 2022 r. wyniosło ono prawie 12,5 mld euro, tj. 10% więcej niż w wymianie ogółem. Największą nadwyżkę, odpowiednio na poziomie 4,0 mld euro i 2,5 mld euro, uzyskano w handlu mięsem i podrobami oraz tytoniem i wyrobami tytoniowymi.

W ujęciu wartościowym w 2022 r. wśród polskich specjalności eksportowych można wyróżnić m.in. takie produkty, jak pieczywo cukiernicze, czekolada i wyroby zawierające kakao, przetwory mięsne i rybne, soki owocowe i warzywne, sery i twarogi oraz papierosy. Do najważniejszych surowców rolnych i produktów spożywczych o niższym stopniu przetworzenia, eksportowanych z Polski na JRE, należały natomiast mięso i podroby drobiowe, mięso wieprzowe, kukurydza, pszenica oraz mleko i śmietana (tab. 12.9). Pod względem wolumenu z Polski wyeksportowano najwięcej kukurydzy, pszenicy, mięsa i podrobów z drobiu, wód mineralnych i gazowanych oraz pasz dla zwierząt (tab. 12.10). W stosunku do pierwszego roku akcesji Polski do UE wywóz wszystkich wskazanych produktów zwiększył się przynajmniej czternastokrotnie.

12.3. Rola JRE w kreowaniu nowoczesności polskiego sektora rolno-spożywczego

Ekspansja eksportowa i wzrost znaczenia polskiego sektora spożywczego w handlu międzynarodowym w okresie po akcesji do UE wynikały nie tylko ze swobody przepływu towarów w ramach JRE, ale także ze swobody przepływu pracy i kapitału, głównie w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Według Misali napływ kapitału zagranicznego do Polski można podzielić na trzy etapy: etap wstępnego otwierania gospodarki na napływ kapitału zagranicznego (1976–1985), etap umiarkowanego otwierania gospodarki na napływ kapitału zagranicznego (1986–1989) oraz etap dynamicznego otwierania gospodarki na napływ kapitału zagranicznego w warunkach transformacji systemowej (od 1990 r.)²⁰. Chociaż zaangażowanie kapitału zagranicznego w proces rozwoju i modernizacji polskiej gospodarki trwa od blisko 50 lat, bardziej odczuwalne efekty jego napływu ujawniły się dopiero po rozpoczęciu transformacji ustrojowej i wprowadzeniu podstaw gospodarki rynkowej,

¹⁹ Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

²⁰ J. Misala, *Zaangażowanie kapitału zagranicznego w gospodarkę polską w okresie 1976–1995*, w: M. Jarosz (red.), *Kapitał zagraniczny w prywatyzacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996. Wyróżnione etapy są następstwem ewolucji obowiązujących regulacji prawnych dotyczących zasad funkcjonowania kapitału zagranicznego w Polsce.

a więc po 1990 r.²¹ Zakładano, że „im ściślejsza będzie zależność od rynku światowego i im więcej kapitału zagranicznego napłynie do kraju, tym bardziej Polska zbliży się do najlepiej rozwiniętych krajów (...)”²². Założenie to w pełni sprawdziło się w przypadku przemysłu rolno-spożywczego, czego dowodzi rosnący udział eksportu w wartości produkcji, oznaczający zwiększanie stopnia otwartości handlowej i skutkujący wzmacnianiem pozycji polskiego przemysłu rolno-spożywczego w UE. W sposób szczególny do zwiększenia napływu kapitału zagranicznego do przetwórstwa przemysłowego, w tym do przemysłu spożywczego, przyczyniła się akcesja Polski do UE i swoboda przepływu kapitału w ramach JRE.

W latach 2004–2022 następował systematyczny napływ netto bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) do polskiego przemysłu spożywczego, a ich wartość skumulowana zwiększyła się z 3,8 mld euro do 13,1 mld euro, co stanowiło 5,2% wszystkich inwestycji ulokowanych przez inwestorów zagranicznych w Polsce oraz prawie 16% inwestycji, które zasiły sektor przetwórstwa przemysłowego (tab. 12.11). Na uwagę zasługuje fakt, że dzięki swobodzie przepływu kapitału niemal 85% bezpośrednich inwestycji zagranicznych w przemyśle spożywczym w Polsce zrealizowali inwestorzy z terenu UE²³. Dzięki napływowi BIZ i funkcjonowaniu na polskim rynku korporacji transnarodowych oraz wsparciu finansowemu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej potencjał wytwórczy przemysłu spożywczego został znacząco rozbudowany i zmodernizowany; w rezultacie jest uważany za jeden z najbardziej nowoczesnych w UE i najlepiej dostosowanych do standardów sanitarnych, weterynaryjnych, fitosanitarnych oraz dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska²⁴. Najważniejszymi przyczynami wejścia korporacji transnarodowych i napływu BIZ do sektora przetwórstwa żywności po akcesji Polski do UE, poza likwidacją barier handlowych, stały się: niższe koszty komparatywne produkcji (a zwłaszcza koszty opłaty za pracę); stabilność gospodarcza i polityczna oraz poprawa warunków inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty z udziałem kapitału zagranicznego (bezpieczniejsze prowadzenie interesów w Polsce); znacznie szybszy niż w innych krajach UE rozwój polskiej gospodarki i przemysłu spożywczego, a w ostatnich latach także systematycznie rosnący popyt na polskie produkty²⁵ na rynkach pozostałych państw UE. Ten ostatni czynnik może determinować dalszy

²¹ G. Dybowski, B. Nosecka, K. Pawlak, L. Woźniak, *Szanse dla polskiego sektora rolno-żywnościowego wynikające z doświadczeń globalnych i regionalnych oraz rozwoju opartego na wiedzy*, Raport PW 2015–2019, nr 88, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2018.

²² K. Poznański, *Poland's Protected Transition: Institutional Change and Economic Growth 1970–1994*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

²³ Dane za 2022 rok. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 1.02.2024).

²⁴ W. Poczta, *Największe korzyści...*, dz. cyt.

²⁵ G. Dybowski, B. Nosecka, K. Pawlak, L. Woźniak, *Szanse dla polskiego sektora rolno-żywnościowego...*, dz. cyt.

rozwój zdolności produkcyjnych i eksportu produktów rolno-spożywczych z Polski.

Przedsiębiorstwa kontrolowane przez kapitał zagraniczny charakteryzują się większą niż przeciętnie w sektorze przetwórstwa żywności koncentracją obrotów i wartością dodaną przypadającą na jedną firmę, większym poziomem zatrudnienia, wydajnością pracy i wartością nakładów inwestycyjnych przypadających na jednego zatrudnionego²⁶. Szczególnie ważne są dwa ostatnie elementy, bowiem ze względu na wysoką pracochłonność produkcji i podążający za nią duży udział płac w kosztach wytwarzania, wydajność pracy jest jednym z podstawowych czynników determinujących konkurencyjność przemysłu spożywczego w skali międzynarodowej. Wyższa wydajność pracy w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego kontrolowanych przez kapitał zagraniczny wynika natomiast nie tylko z większej w porównaniu z innymi podmiotami w sektorze skali procesów koncentracji działalności, ale i z lepszego wyposażenia pracy w kapitał dzięki zwiększonemu poziomowi inwestowania²⁷.

Co więcej, rosnąca obecność w sektorze rolno-spożywczym korporacji transnarodowych i powodowana przez nie presja konkurencyjna zaczęły oddziaływać na pozostałe przedsiębiorstwa tego sektora, stymulując je do wysiłków modernizacyjnych, wdrażania bardziej wydajnych, zasobooszczędnych i przyjaznych dla środowiska technologii produkcji oraz wysokich standardów bezpieczeństwa i higieny pracy. W ten sposób postępujący proces umiędzynarodowienia przemysłu spożywczego przyczynił się do przyspieszenia wzrostu skali koncentracji działalności przedsiębiorstw i wydajności pracy w całym sektorze, a także jego korzystnych przeobrażeń strukturalnych. Na podstawie wcześniejszych analiz można stwierdzić, że po 2007 r. tempo rozwoju polskiego przemysłu spożywczego, mierzone wzrostem wartości obrotów i wartości dodanej w sektorze przetwórstwa żywności, było znacznie szybsze niż w pozostałych krajach UE. Obserwowane pozytywne zmiany dokonywały się przy jednoczesnym ograniczeniu zarówno liczby podmiotów trudniących się produkcją żywności, jak i poziomu zatrudnienia w tych jednostkach i były względem nich bardziej niż proporcjonalne²⁸. Wysoka dynamika tych przeobrażeń sprawiła, że dysproporcja występująca w zakresie koncentracji działalności i wydajności pracy w przemyśle spożywczym Polski i krajów Europy Zachodniej zmniejszyła się, a pozycja konkurencyjna polskiego przemysłu spożywczego na JRE wzmocniła.

²⁶ Tamże.

²⁷ Szerzej o tym tamże.

²⁸ K. Pawlak, *Stan przemysłu spożywczego w Polsce na tle pozostałych krajów UE i USA*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy rolnictwa światowego” 2016, t. 16 (XXXI), z. 3, s. 313–324.

12.4. Jednolity Rynek Europejski a zaopatrzenie przemysłu spożywczego i zaspokajanie potrzeb konsumentów żywności w Polsce

W 2022 r. z pozostałych krajów UE do Polski importowano głównie mięso i podroby, owoce i orzechy, ryby i owoce morza, oleje i tłuszcze, karmę dla zwierząt, produkty mleczarskie, kakao i przetwory z kakao, przetwory ze zbóż, napoje bezalkoholowe i alkoholowe oraz warzywa. W 2022 r. wartość przywozu tych grup asortymentowych stanowiła łącznie niemal 65%, a uwzględniając w rachunku różne przetwory spożywcze, 70% ogółu wydatków na import żywności (tab. 12.8). W latach 2004–2022 około 25-krotnie zwiększyła się wartość przywozu z pozostałych krajów UE artykułów mleczarskich, 14-krotnie zwierząt żywych, 13-krotnie ryb i owoców morza oraz nasion oleistych, 11-krotnie kawy, herbaty, przypraw i przetworów z mięsa, 10-krotnie przetworów ze zbóż, a 9-krotnie tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz mięsa²⁹. W rezultacie w handlu owocami, kawą, herbatą i przyprawami pogłębiał się deficyt bilansu handlowego, a w wymianie zwierzętami żywymi Polska przekształciła się z eksportera w importera netto. W przeważającej mierze deficyty bilansu handlowego wynikały z przywozu produktów komplementarnych względem produkcji krajowej, uprawianych w innych strefach klimatycznych, produkowanych w Polsce tylko sezonowo lub w innych rodzajach. W takiej sytuacji tego deficytu handlowego nie należy oceniać negatywnie, lecz uznać go za czynnik sprzyjający poszerzaniu oferty rynkowej i lepszemu zaspokajaniu popytu zgłaszanego przez społeczeństwo dysponujące rosnącą siłą nabywczą. Podobnie można oceniać ujemny wynik bilansu handlowego surowcami dla rolnictwa i przemysłu oraz produktami finalnymi, których krajowa podaż jest niewystarczająca względem zapotrzebowania.

W 2022 r. wśród najważniejszych, licząc w euro, towarów importowanych do Polski z pozostałych krajów UE znalazły się mięso wieprzowe, karma dla zwierząt, świeże i chłodzone ryby, czekolada i inne przetwory zawierające kakao, pieczywo cukiernicze, sery i twarogi (w tym m.in. chronione systemem oznaczeń geograficznych UE), żywe prosięta, owoce cytrusowe, nasiona oleiste i oleje roślinne oraz wino (tab. 12.12). W ujęciu wolumenowym import zdominowały wody mineralne i gazowane oraz karma dla zwierząt (tab. 12.13). Spośród podstawowych produktów rolnych najczęściej sprowadzono do Polski mięsa wieprzowego, pszenicy i rzepaku, a ponadto owoców cytrusowych i bananów. W mniejszych ilościach importowano żywą trzodę chlewną, oleje roślinne, czekoladę i pieczywo cukiernicze. Warto jednak zauważyć, że poza

²⁹ Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

owocami cytrusowymi i pszenicą, w przypadku których wolumen przywozu w stosunku do pierwszego roku członkostwa Polski w UE zwiększył się odpowiednio o 33% i 8%, import wymienionych towarów wzrósł przynajmniej 6–8 razy. W rezultacie zwiększył się udział przywozu w krajowej podaży³⁰ (tab. 12.14). W 2021 r. wolumen importu większości podstawowych produktów rolno-spożywczych stanowił od 25% do 35% całości dostępnej podaży, ale na rynku olejów roślinnych wskaźnik ten sięgał niemal 60%, a na rynku owoców przekraczał 70%. Odnosząc z kolei wolumen przywozu do wielkości krajowego spożycia, import owoców przewyższał krajową konsumpcję o ponad 10%, a import olejów roślinnych i nasion oleistych był większy od konsumpcji odpowiednio o prawie 3 i 8 razy.

Wśród produktów rolno-spożywczych sprowadzanych do Polski z pozostałych krajów UE znajdują się zarówno zwierzęta żywe i surowce rolne, jak i towary spożywcze przeznaczone do bezpośredniej konsumpcji. Produkty rolno-spożywcze, wprowadzane na polski rynek przy dużym udziale korporacji transnarodowych³¹, znacznie zwiększają bogactwo stołu konsumentów i poprawiają jakość żywienia. Jest to bardzo dobrze widoczne na przykładzie rynku owoców, warzyw oraz wyrobów cukierniczych. W 2022 r. konsumpcja cytrusów i bananów wyniosła przeciętnie 1,36 kg/osobę i była o ponad 0,5 kg większa niż w 2006 r. Spożycie czekolady w 2022 r. ukształtowało się na poziomie 0,21 kg/osobę, a wyrobów cukierniczych 0,29 kg/osobę, odpowiednio wobec 0,09 i 0,19 kg/osobę w 2006 r.³² Klarowną ilustracją znaczenia importu w zabezpieczaniu potrzeb żywnościowych konsumentów jest też rynek ryb, owoców morza i ich przetworów. W 2022 r. wskaźnik samowystarczalności żywnościowej Polski w zakresie tej grupy asortymentowej wyniósł 42,5%, co oznacza, że ponad połowa popytu krajowego była zaspokajana importem³³. Rosnący import żywych zwierząt, pasz i nasion oleistych może, z jednej strony, oznaczać wzrost stopnia uzależnienia przemysłu spożywczego od podaży surowców pochodzących z importu. Z obliczeń Szajnera i Szczepaniak wynika, że w 2019 r. udział importowanych surowców w całkowitej wartości ich podaży wyniósł 38,3%, tj. o blisko 16 punktów procentowych więcej niż w pierwszym roku członkostwa Polski

³⁰ Podaż krajowa obejmuje ilości przeznaczone na eksport, do wykorzystania na paszę i siew w gospodarstwach rolnych, jako surowiec dla przetwórstwa na cele spożywcze i niespożywcze, straty w czasie przechowywania i transportu oraz spożycie przez ludzi.

³¹ Do branż przemysłu spożywczego o bardzo wysokim stopniu globalizacji, mierzonym udziałem korporacji transnarodowych w przychodach ze sprzedaży ogółem w danej branży, Chechelski zalicza przemysł tytoniowy, piwowarski, spirytusowy, cukierniczy, olejarski i cukrowniczy. Wysokim stopniem globalizacji odznaczają się według niego przemysł napojów bezalkoholowych, paszowy, koncentratów spożywczych i rybny (P. Chechelski, *Zmiany zachodzące w przemyśle spożywczym w Polsce pod wpływem korporacji transnarodowych w XXI wieku*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2017, 4[353], s. 50–71).

³² *Budżety gospodarstw domowych w 2006 roku*, GUS, Warszawa 2007; *Budżety gospodarstw domowych w 2022 roku*, GUS, Warszawa 2023.

³³ *Rynek ryb – stan i perspektywy*, nr 34, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2023.

w UE³⁴. Z drugiej strony, w wielu wypadkach notowany wzrost importu surowców jest warunkiem i przejawem rozwoju przetwórstwa spożywczego.

Podsumowanie

Włączenie w obszar JRE i przyjęcie Wspólnej Polityki Handlowej UE wywołało wzrost wolumenu i zmianę struktury geograficznej polskiej wymiany handlowej artykułami rolno-spożywczymi. Z jednej strony, obserwowany efekt kreacji handlu w ramach UE dowiódł, że taryfy celne oraz ograniczenia ilościowe i techniczne obowiązujące w okresie przedakcesyjnym były istotną barierą rozwoju wzajemnych stosunków handlowych, a z drugiej – potwierdził dobre przygotowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego do nowych warunków konkurencyjności. Wzrost otwartości przemysłu spożywczego na JRE, ilustrowany zarówno zwiększającym się udziałem eksportu w wartości produkcji najważniejszych branż przemysłu spożywczego, jak i wzrostem udziału importu surowców w ich podaży krajowej, a także rosnąca obecność na polskim rynku korporacji transnarodowych przyczyniały się do rozwoju sektora przetwórstwa żywności. Zwiększała się skala działalności przedsiębiorstw przemysłu spożywczego i wydajność pracy, a potencjał produkcyjny był modernizowany i unowocześniany. W rezultacie rósł udział sektora rolno-spożywczego w wartości produkcji przetwórstwa przemysłowego i w handlu zagranicznym wszystkimi towarami, osiągając poziom wyższy niż przeciętnie w krajach UE.

Dynamicznie rosnące obroty wewnętrzne miały charakter wewnątrzgałęziowy (Polska była jednocześnie eksporterem i importerem produktów wytwarzanych w tych samych branżach przemysłu rolno-spożywczego), co przyczyniało się do zwiększania bogactwa oferty rynkowej i do lepszego zaspokajania potrzeb żywnościowych konsumentów, umożliwiając jednocześnie przedsiębiorstwom przemysłu spożywczego poprawę bazy surowcowej, osiągnięcie korzyści skali i wzrost dochodów. Wysoka intensywność handlu wewnątrzgałęziowego w ramach JRE świadczy także o trwałej zdolności polskiego przemysłu spożywczego do zaspokajania rosnącego na nie popytu na rynkach pozostałych państw UE. Ten czynnik może determinować dalszy rozwój zdolności produkcyjnych i eksportu produktów rolno-spożywczych z Polski oraz wyznaczać poziom konkurencyjności polskiego przemysłu spożywczego na rynkach zagranicznych nie tylko w ramach UE, ale także poza nią. Biorąc pod uwagę wysoki stopień koncentracji obrotów handlowych w JRE i ograniczone możliwości wzrostu popytu na żywność na tym rynku, identyfikacja

³⁴ P. Szajner, I. Szczepaniak, *Ewolucja sektora rolno-spożywczego w warunkach transformacji gospodarczej, członkostwa w UE i globalizacji gospodarki światowej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2020, 4(365), s. 61–85.

perspektywicznych rynków eksportowych poza UE oraz umiejętność oferowania na nich konkurencyjnych z punktu widzenia konsumentów produktów rolno-spożywczych może być kluczowa dla utrzymania przez Polskę pozycji eksportera netto tej grupy asortymentowej.

Tabela 12.1. Produkcja przetwórstwa przemysłowego i przemysłu spożywczego według branż w Polsce i w krajach UE w latach 2010, 2015 i 2020 (mln euro, ceny bieżące)

Wyszczególnienie	2010		2015		2020	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE
Przetwórstwo przemysłowe	212 660	5 382 464	265 166	6 040 000	310 537	6 357 626
Przemysł spożywczy, w tym:	34 499	672 635	43 176	786 172	53 769	841 937
przetwórstwo mięsa	9 942	165 173	13 945	191 000	16 090	204 884
przetwórstwo owoców i warzyw	3 011	48 515	3 980	58 000	4 598	65 453
produkcja olejów i tłuszczów	1 041	34 639	1 022	45 013	1 308	44 369
produkcja artykułów mleczarskich	5 642	107 510	6 258	122 798	8 028	152 730
produkcja wyrobów piekarniczych	3 696	92 365	4 026	100 606	5 090	108 000
produkcja wyrobów cukierniczych	1 720	36 402	1 946	40 855	2 718	37 533

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 1.02.2024).

Tabela 12.2. Udział przemysłu spożywczego w produkcji przetwórstwa przemysłowego ogółem w Polsce i w krajach UE w latach 2010, 2015 i 2020 (%)

Kraje	2010	2015	2020
Polska	16,2	16,3	17,3
UE	12,5	13,0	13,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 1.02.2024).

Tabela 12.3. Struktura produkcji przemysłu spożywczego w Polsce i w krajach UE w latach 2010, 2015 i 2020 (%)

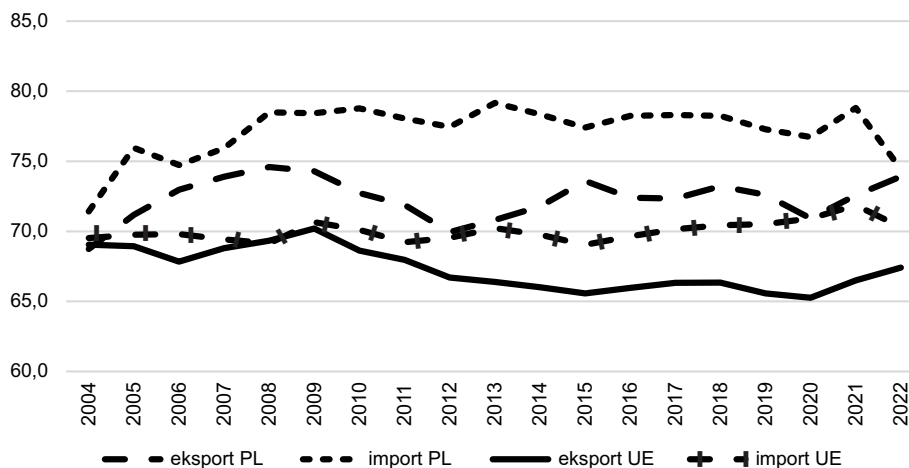
Wyszczególnienie	2010		2015		2020	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE
Przemysł spożywczy	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Przetwórstwo mięsa	28,8	24,6	32,3	24,3	29,9	24,3
Przetwórstwo owoców i warzyw	8,7	7,2	9,2	7,4	8,6	7,8
Produkcja olejów i tłuszczów	3,0	5,1	2,4	5,7	2,4	5,3
Produkcja artykułów mleczarskich	16,4	16,0	14,5	15,6	14,9	18,1
Produkcja wyrobów piekarniczych	10,7	13,7	9,3	12,8	9,5	12,8
Produkcja wyrobów cukierniczych	5,0	5,4	4,5	5,2	5,1	4,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 1.02.2024).

Tabela 12.4. Udział Polski w produkcji przetwórstwa przemysłowego i przemysłu spożywczego UE w latach 2010, 2015 i 2020 (%)

Wyszczególnienie	2010	2015	2020
Przetwórstwo przemysłowe	4,0	4,4	4,9
Przemysł spożywczy	5,1	5,5	6,4
Przetwórstwo mięsa	6,0	7,3	7,9
Przetwórstwo owoców i warzyw	6,2	6,9	7,0
Produkcja olejów i tłuszczów	3,0	2,3	2,9
Produkcja artykułów mleczarskich	5,2	5,1	5,3
Produkcja wyrobów piekarniczych	4,0	4,0	4,7
Produkcja wyrobów cukierniczych	4,7	4,8	7,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 1.02.2024).



Rycina 12.1. Udział wewnętrznego handlu artykułami rolno-spożywczymi w handlu rolno-spożywczym ogółem w Polsce i w krajach UE w latach 2004–2022 (%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.5. Obroty polskiego handlu zagranicznego w latach 2004–2022 (mld euro, ceny bieżące)

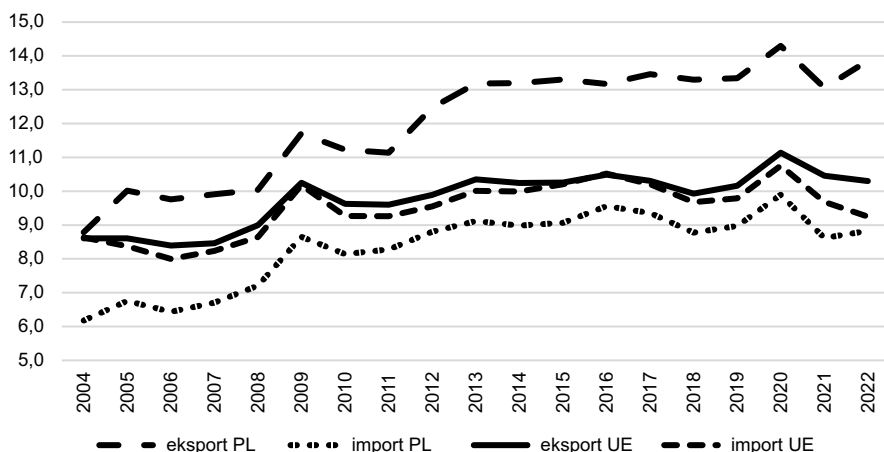
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Handel ogółem																			
Eksport	60,3	71,9	88,2	102,3	115,9	97,9	120,5	135,6	144,3	154,3	165,7	179,5	184,2	207,4	223,2	238,2	239,2	288,2	342,9
Import	72,1	81,7	101,1	120,9	142,0	107,2	134,3	151,3	154,9	156,3	168,4	177,2	180,3	206,8	227,8	237,0	228,7	289,7	362,5
Saldo	-11,8	-9,8	-12,9	-18,7	-26,1	-9,3	-13,8	-15,7	-10,7	-2,0	-2,7	2,4	3,9	0,6	-4,6	1,2	10,6	-1,5	-19,6
Handel rolno-spożywczy ogółem																			
Eksport	5,3	7,2	8,6	10,1	11,6	11,5	13,5	15,1	18,0	20,3	21,9	23,9	24,3	27,9	29,7	31,8	34,2	37,6	47,5
Import	4,5	5,5	6,5	8,1	10,2	9,3	10,9	12,5	13,6	14,3	15,1	16,1	17,2	19,4	20,0	21,3	22,6	25,0	32,0
Saldo	0,8	1,7	2,1	2,0	1,4	2,2	2,6	2,6	4,4	6,1	6,7	7,8	7,0	8,6	9,7	10,5	11,6	12,7	15,5
Wewnątrznijny handel artykułami rolno-spożywczymi																			
Eksport	3,6	5,1	6,3	7,5	8,7	8,5	9,8	10,9	12,6	14,4	15,7	17,6	17,6	20,2	21,7	23,1	24,3	27,3	35,1
Import	3,2	4,2	4,9	6,2	8,0	7,3	8,6	9,8	10,6	11,3	11,9	12,4	13,5	15,2	15,6	16,4	17,4	19,7	23,8
Saldo	0,5	0,9	1,4	1,3	0,6	1,2	1,2	1,1	2,0	3,1	3,8	5,1	4,1	5,0	6,1	6,6	6,9	7,6	11,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.6. Dynamika polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 2005–2022 (ceny bieżące, rok poprzedni = 100)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eksport ogółem	135,8	119,6	117,7	114,8	98,5	118,0	111,7	119,2	113,0	107,5	109,2	101,6	115,1	106,3	107,1	107,6	110,0	126,3
wewnątrznijny	140,7	122,6	119,2	115,9	98,1	115,5	110,4	116,0	114,5	108,9	112,0	99,9	115,0	107,6	106,2	105,1	112,6	128,6
do krajów trzecich	125,3	112,1	113,6	111,8	99,6	125,1	115,1	127,4	109,8	104,0	102,1	106,1	115,3	102,9	109,5	114,2	103,8	120,1
Import ogółem	123,9	117,9	124,5	126,3	90,6	118,0	114,5	108,9	104,5	106,1	106,2	107,2	112,3	103,3	106,4	106,4	110,4	128,2
wewnątrznijny	131,8	116,0	126,5	130,5	90,5	118,5	113,5	108,0	106,8	105,0	104,9	108,4	112,4	103,2	105,0	105,6	113,4	121,1
z krajów trzecich	104,2	123,9	118,7	112,8	90,8	116,1	118,5	111,8	96,6	110,3	110,8	103,3	112,0	103,6	111,1	108,9	100,5	154,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).



Rycina 12.2. Udział obrotów rolno-spożywczych w handlu ogółem w Polsce i w krajach UE w latach 2004–2022 (%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.7. Udział eksportu w produkcji przemysłu spożywczego według branż w Polsce i w krajach UE w latach 2004–2022 (%)

Wyszczególnienie	2010		2015		2020	
	PL	UE	PL	UE	PL	UE
Przemysł spożywczy, w tym:	19,0	25,2	27,5	29,2	35,1	32,1
przetwórstwo mięsa	28,3	27,0	36,7	29,2	42,7	31,9
przetwórstwo owoców i warzyw	23,8	35,9	26,5	38,6	30,3	40,2
produkcja olejów i tłuszczów	31,0	42,5	60,1	45,0	43,9	51,5
produkcja artykułów mleczarskich	23,2	31,5	29,9	32,9	30,5	31,4
produkcja wyrobów piekarniczych	21,1	22,0	44,2	30,7	57,8	36,0
produkcja wyrobów cukierniczych	22,7	23,9	28,8	24,0	27,0	27,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 24.11.2023; Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/>, 24.11.2023.

Tabela 12.8. Struktura towarowa i saldo obrotów produktami rolno-spożywczymi Polski z pozostałymi krajami UE w latach 2004 i 2022

Produkty	Struktura obrotów w 2022 r.		Saldo	
	Eksport	Import	2004	2022
	%		mln euro	
Zwierzęta żywe	0,3	3,7	115,4	-789,0
Mięso i podroby jadalne	16,5	7,9	198,9	3 899,0
Ryby i skorupiaki, mięczaki i pozostałe bezkręgowce wodne	5,4	7,4	57,6	116,5
Produkty mleczarskie	6,6	6,5	321,2	764,1
Warzywa jadalne	3,2	4,7	195,2	17,6
Owoce i orzechy jadalne	2,9	7,5	-60,0	-777,6
Kawa, herbata, maté i przyprawy	1,5	4,1	-47,7	-444,0
Zboża	6,3	1,8	-106,7	1 780,4
Nasiona i owoce oleiste	1,9	2,6	7,4	61,7
Tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego	3,9	6,9	-188,3	-256,5
Przetwory z mięsa i ryb	5,1	1,8	116,0	1 359,0
Cukry i wyroby cukiernicze	1,8	2,2	107,2	114,8
Kakao i przetwory z kakao	4,4	5,8	-12,1	168,6
Przetwory ze zbóż	7,5	5,7	92,2	1 266,2
Przetwory z warzyw, owoców i orzechów	4,0	3,9	204,2	503,6
Różne przetwory spożywcze	5,9	5,9	-73,7	682,2
Napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet	3,0	5,1	-71,5	-142,1
Pozostałości i odpady przemysłu spożywczego	6,1	6,9	-201,9	513,0
Tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	9,9	4,0	-54,3	2 534,6
Pozostałe	3,7	5,8	-157,5	-616,2
Ogółem	100,0	100,0	462,2	11 297,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.9. Najważniejsze towary rolno-spożywcze eksportowane z Polski do pozostałych krajów UE w latach 2004 i 2022 (mln euro, ceny bieżące)

Nazwa towaru	2004	2022		Udział w eksporcie rolno-spożywczym ogółem (%)	
	mln euro		2004 = 100	2004	2022
Mięso i jadalne podroby z drobiu z pozycji nr 0105	171,5	3 225,2	1 880,5	4,7	9,2
Cygara, również z obciętymi końcami, cygaretki i papierosy	44,3	2 914,0	6 585,1	1,2	8,3
Chleb, pieczywo cukiernicze, ciasta i ciastka	189,1	1 792,1	947,9	5,2	5,1
Produkty używane do karmienia zwierząt	48,5	1 558,0	3 214,1	1,3	4,4
Czekolada i inne przetwory spożywcze zawierające kakao	162,0	1 502,7	927,4	4,4	4,3
Mięso wołowe świeże lub chłodzone	78,1	1 323,9	1 694,3	2,1	3,8
Kukurydza (ziarna)	1,7	1 103,2	64 625,6	0,0	3,1
Przetworzone lub konserwowane mięso i podroby	44,6	1 018,0	2 282,3	1,2	2,9
Ryby suszone, solone lub wędzone	126,1	982,8	779,7	3,5	2,8
Sery i twarogi	134,3	838,2	623,9	3,7	2,4
Filety rybne i inne mięso rybne	54,0	763,8	1 413,2	1,5	2,2
Soki owocowe i warzywne	219,7	665,3	302,8	6,0	1,9
Pszenica i meslin	4,3	560,0	13 087,9	0,1	1,6
Mleko i śmietana, niezagęszczone	28,0	559,6	1 996,3	0,8	1,6
Owoce i orzechy, niegotowane lub gotowane na parze, zamrożone	187,0	555,2	296,9	5,1	1,6
Mięso wieprzowe świeże, chłodzone lub mrożone	75,2	551,0	732,6	2,1	1,6
Wody, w tym wody mineralne i wody gazowane	50,5	509,3	1 008,4	1,4	1,5
Mięso wołowe mrożone	19,1	460,5	2 413,1	0,5	1,3
Przetworzone i konserwowane ryby; kawior i namiastki	83,6	442,8	529,4	2,3	1,3
Masło i inne tłuszcze otrzymywanie z mleka	59,9	439,0	732,7	1,6	1,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.10. Najważniejsze towary rolno-spożywcze eksportowane z Polski do pozostałych krajów UE w latach 2004 i 2022 (tys. ton)

Nazwa towaru	2004	2022	Dynamika (2004 = 100)
Kukurydza (ziarna)	9,8	3 506,1	35 925,8
Pszenica i meslin	33,8	1 547,4	4 582,5
Mięso i jadalne podroby z drobiu z pozycji nr 0105	67,9	1 032,0	1 519,3
Wody, w tym wody mineralne i wody gazowane	63,5	1 002,3	1 578,0
Produkty używane do karmienia zwierząt	61,2	840,0	1 372,5
Makuchy i inne pozostałości stałe, nawet mielone (wyłączając te z ekstrakcji oleju sojowego i oleju z orzeszków ziemnych)	107,2	693,9	647,1
Nasiona gryki, prosa i mozgi kanaryjskiej; pozostałe	1,4	647,6	45 824,7
Mleko i śmietana, nie zagęszczone	51,7	643,2	1 242,9
Chleb, pieczywo cukiernicze, ciasta i ciastka	92,8	638,2	687,6
Soki owocowe i warzywne	256,7	589,8	229,7
Żyto	80,8	432,0	534,5
Jabłka, gruszki i pigwy, świeże	181,6	429,4	236,4
Otręby, śruta i inne pozostałości odsiewu, przemiału	3,5	366,2	10 357,7
Nasiona rzepaku lub rzepiku	185,7	354,4	190,9
Warzywa niegotowane lub gotowane na parze, zamrożone	238,8	342,5	143,4
Cukier trzcinowy lub buraczany i sacharoza	216,9	329,2	151,8
Czekolada i inne przetwory spożywcze zawierające kakao	58,1	308,8	531,8
Piwo otrzymywane ze słodu	12,4	291,0	2 354,8
Jęczmień	0,1	265,3	237 100,1
Inne warzywa świeże lub chłodzone	82,3	260,9	317,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.11. Napływ i skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w przemyśle spożywczym w Polsce w latach 2004–2022 (ceny bieżące)

Lata	Napływ BIZ do przemysłu spożywczego (netto w mln euro)	Skumulowana wartość BIZ w przemyśle spożywczym (netto w mln euro)	Udział przemysłu spożywczego w skumulowanej wartości BIZ ogółem (%)
2004	148,1	3 778,4	6,0
2005	415,5	4 530,3	6,0
2006	310,2	4 828,6	5,1
2007	304,2	5 755,4	4,8
2008	345,0	5 541,8	4,8
2009	1 711,3	7 655,7	5,9
2010	–955,9	9 774,7	6,1
2011	505,5	9 815,1	6,2
2012	197,3	10 653,6	6,0
2013	165,3	9 601,2	5,7
2014	24,5	9 408,9	5,4
2015	419,1	10 142,0	6,0
2016	997,1	11 152,9	6,3
2017	538,3	13 239,1	6,6
2018	418,5	11 372,6	5,7
2019	144,5	12 678,9	5,9
2020	109,2	12 239,4	5,9
2021	828,5	11 806,3	4,9
2022	1 255,8	13 112,9	5,2

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego, <https://nbp.pl/publikacje/cykliczne-materialy-analityczne-nbp/inwestycje-bezposrednie-zagraniczne/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.12. Najważniejsze towary rolno-spożywcze importowane do Polski z pozostałych krajów UE w latach 2004 i 2022 (mln euro, ceny bieżące)

Nazwa towaru	2004	2022		Udział w imporcie rolno-spożywczym ogółem (%)	
		mln euro	2004 = 100	2004	2022
Mięso wieprzowe świeże, chłodzone lub mrożone	146,2	1 578,3	1 079,3	4,6	6,6
Produkty używane do karmienia zwierząt	85,1	1 413,7	1 660,9	2,7	5,9
Ryby świeże lub chłodzone, z wyjątkiem filetów	39,9	1 036,9	2 598,9	1,3	4,4
Czekolada i inne przetwory spożywcze zawierające kakao	84,5	965,7	1 142,6	2,7	4,1
Kawa, nawet palona lub bezkofeinowa; łupinki i łuski	62,9	831,9	1 322,7	2,0	3,5
Chleb, pieczywo cukiernicze, ciasta i ciastka	65,7	653,4	995,0	2,1	2,7
Sery i twarogi	26,6	518,5	1 949,1	0,8	2,2
Filety rybne i inne mięso rybne	39,3	482,4	1 226,4	1,2	2,0
Trzoda chlewna żywa	18,5	459,7	2 485,3	0,6	1,9
Ekstrakt słodowy; przetwory spożywcze z mąki	53,3	448,6	841,1	1,7	1,9
Owoce cytrusowe, świeże lub suszone	183,0	427,1	233,4	5,8	1,8
Produkty zawierające tytoń, nikotynę, przeznaczone do wdychania bez spalania	.	416,6	x	x	1,7
Olej palmowy i jego frakcje, rafinowany lub nie	24,8	373,8	1 505,9	0,8	1,6
Mleko i śmietana, zagęszczone	7,9	333,9	4 203,1	0,2	1,4
Wody, w tym wody mineralne i wody gazowane	25,6	325,6	1 270,5	0,8	1,4
Wino ze świeżych winogron	69,6	321,2	461,4	2,2	1,3
Nasiona rzepaku lub rzepiku	1,4	313,8	21 709,7	0,0	1,3
Olej rzepakowy, rzepikowy i gorczycowy	10,8	311,8	2 889,1	0,3	1,3
Pomidory świeże lub chłodzone	39,0	284,5	728,6	1,2	1,2
Świeże truskawki, maliny, jeżyny, porzeczki, agrest i pozostałe owoce jadalne	24,1	276,8	1 150,0	0,8	1,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.13. Najważniejsze towary rolno-spożywcze importowane do Polski z pozostałych krajów UE w latach 2004 i 2022 (tys. ton)

Nazwa towaru	2004	2022	Dynamika (2004 = 100)
Wody mineralne i gazowane	4 314,0	7 761,9	179,9
Produkty używane do karmienia zwierząt	128,3	823,1	641,4
Mięso wieprzowe świeże, chłodzone lub mrożone	97,5	729,1	748,0
Owoce cytrusowe, świeże lub suszone	339,5	449,9	132,5
Pszenica i meslin	225,1	415,8	184,7
Nasiona rzepaku lub rzepiku	0,5	345,4	65 395,7
Banany	44,6	290,4	651,3
Cebula, szalotka, czosnek, pory i inne warzywa	53,6	263,4	491,8
Pozostałe cukry	54,6	247,7	453,6
Olej palmowy i jego frakcje, rafinowany lub nie	43,0	246,7	573,1
Trzoda chlewna żywa	13,8	244,6	1 777,2
Słód palony lub nie	182,8	232,2	127,0
Chleb, pieczywo cukiernicze, ciasta i ciastka	35,7	232,0	650,7
Czekolada i inne przetwory spożywcze zawierające kakao	28,2	227,9	806,8
Mleko i śmietana, nie zagęszczane	3,3	204,6	6 195,8
Makuchy i inne pozostałości stałe, z ekstrakcji oleju sojowego	622,3	194,7	31,3
Olej rzepakowy, rzepikowy i gorczycowy	17,2	184,6	1 074,9
Skrobie; inulina	15,7	182,6	1 163,1
Ziemniaki, świeże lub chłodzone	35,8	180,6	504,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Comext-Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/> (dostęp 24.11.2023).

Tabela 12.14. Udział importu wybranych produktów rolno-spożywczych w podaży krajowej oraz relacja importu do spożycia w Polsce w latach 2010 i 2021 (%)

Produkty	Udział imp. w podaży ogółem		Relacja imp. do konsumpcji	
	2010	2021	2010	2021
Zboża	12,6	15,5	61,5	71,4
Cukier	25,2	35,7	30,7	40,5
Nasiona oleistych	17,8	29,1	471,3	787,1
Oleje roślinne	36,1	57,5	104,5	274,6
Warzywa	29,8	44,4	32,7	44,6
Owoce	55,7	71,3	83,0	110,5
Mięso	18,9	24,8	19,1	25,2
Tłuszcze zwierzęce	10,2	25,8	23,2	53,2
Produkty mleczarskie	11,7	23,2	23,2	47,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FAOSTAT, <https://www.fao.org/faostat/en/#data> (dostęp 1.02.2024).

Andrzej Hałasiewicz

Chapter 13. Poland's rural areas 20 years after EU accession – synopsis of the Report

Introduction

Just as several previous editions of the *Report*, the present one opens with its synopsis. Previously, the situation of rural areas in Poland was summarised in the introduction by the unforgettable, late Professor Jerzy Wilkin; now, we have to manage without him. Here, we continue his work and maintain this practice, but the content now rests with the author of the chapter. It is a tough challenge and responsibility, in terms of doing justice to the professor and the readers. A synopsis ought to fulfil no fewer than two demanding goals: to accurately and succinctly outline the gist of the work and to encourage the public to read the whole. Therefore, readers are encouraged to explore individual chapters as they provide a much fuller description of the developments taking place in rural areas and agriculture and discuss many interesting topics that are not addressed in this introductory part of the *Report*.

The interest manifested by the general public in agriculture, farmers, and broad rural areas has not diminished despite the progressing (even if not promptly enough) deagrarianisation and a falling share of agriculture in Poland's GDP, as a result of which fewer and fewer people in the rural areas are linked to farming, and agriculture itself is contributing relatively less to the national economy. Such interest is additionally fuelled by the current developments, tensions and crises that result in farming issues hitting the headlines and front pages of newspapers and news websites. The growing food prices raise serious concerns among consumers, while the increasing costs of production, combined with low prices of agricultural produce, are sources of constant worries for food producers. Additionally, recent years have witnessed other phenomena such as some acutely felt, tangible consequences of climate change that call for adaptive measures, the sharp rise in energy prices following Russia's invasion of Ukraine, and disruptions in many markets caused by sharp rises and then falls in prices.

The period after the publication of the previous report, *Rural Poland 2022*, also saw increased interest in rural history, mostly as a result of several publications that aroused curiosity and sparked discussion about the many

dimensions of peasantry. Here, we mention three, although many more works also sought to tackle this issue. The public debate was reopened by Adam Leszczyński's *Ludowa historia Polski* [A popular history of Poland], which brought to light issues that were either falsified or suppressed from the Polish memory and appears to be an experience shared by over 90% of Poles. Similarly, Joanna Kuciel-Frydryszak's work titled *Chłopki. Opowieść o naszych babkach* [Peasant women. The story of our grandmothers] also captured the attention of the general public. The author's portrayal of rural Poland based on diaries demystifies its romantic, idyllic vision and shows the hardships of everyday life experienced by our grandmothers and great-grandmothers. The third publication, *Chamstwo* [The pleb] by Kacper Pobłocki, demonstrates how serf peasants perceived the nobility and their Poland. The serfs' past needs to be thoroughly worked through and their tragic plight revealed, while the nobility and magnates of the time ought to be held morally accountable for keeping peasants in bondage and exploiting them boundlessly. Such debate has not been possible until now when the generation not ashamed of their peasant past can make their voice heard and can write and talk about it without the restraints that hamstrung the intelligentsia with peasant roots not so long ago¹. The narrative about our past has been distorted by its nobility-focused interpretations, which obliterated the guilt of serfdom and reduced peasant heritage to folk rituals. We hope that the debate will not abate any time soon and will fill the significant gaps in the thinking about the rural past while restoring, or rather according the right perspective of the collective memory of Poles.

Since 2000, the Foundation for the Development of Polish Agriculture (FDPA) has published biennial reports, which discuss the developments and processes taking place in Poland's rural areas. It is already the 20th anniversary of Poland's accession to the European Union and therefore a pertinent time to discuss rural areas and agriculture in *Rural Poland 2024* to assess the impact of Poland's EU membership on the processes taking place in rural areas. Professor Jerzy Wilkin was an ardent advocate and promoter of Poland's EU membership and would have had a lot to say on this matter. He would also have welcomed the result of the 2023 parliamentary election as it averted the threat of Poxxit.

The changes in rural areas are visible. As we travel across Poland, we see many towns, large and small, that have manifestly improved their condition and appearance. The same can be said about villages with new, good roads,

¹ Marian Pilot, who died on 2 February 2024, accurately expressed the shame felt by his generation: "There was no way I could hide my origin, I was ashamed of my roots, although there were thousands of youths just like me who had suddenly arrived in the city. We all felt ashamed, and later, felt shame for feeling this shame." (<https://wyborcza.pl/7,75410,30662456,nie-zyje-marian-pilot-odszedl-wybitny-pisarz-straznik-slow.html>, accessed on 3.02.2024).

newly built houses and well-kept older ones. Polish villages are both more affluent and prettier after 20 years of EU membership. These are positive changes. However, if we drive through villages after dark, we will notice how many homes have no lights on, and how many streets in small towns are unoccupied. These are all symptoms of rural depopulation, quite considerable in some regions. The Common Agricultural Policy (CAP) and regional policy measures were unable to halt that trend. Nevertheless, we could only imagine the scale and extent of depopulation in the absence of such measures and funds. However, there is also now a converse trend of people moving from cities to villages, resulting in a rapid increase of the population in villages situated in the vicinity of large cities. In many such locations, the urbanisation pressure is heavy, with agricultural production being eased out, and traffic jams forming in access roads during rush hours. The negative consequences of the process are further exacerbated by the lack of zoning policies and insufficient attention given to ensuring comfortable living spaces for the residents' communities. Our *Reports* pointed out that the cultural and spatial identity of the landscape was being lost and its unique traits obliterated. The poor awareness of landscape assets and the lack of effective spatial planning are leading to the depletion of landscape values. Decisive and systemic actions are needed to raise such awareness and help improve responsible spatial management.

Identifying the economic and social processes taking place in rural areas and agriculture poses a serious challenge as many phenomena evade statistical measurement. One such example is the structure of agricultural farms or real employment in agriculture. These are the challenges not only for statistics but, first and foremost, for agricultural and social policies. Nonetheless, such policies can hardly be formulated in the absence of reliable information. Finding an effective solution, and a good model for the farmland market is a pressing issue not only for formal and legal reasons. The current situation, whereby non-formalised land leases are quite common, poses a systemic barrier to the development of agriculture in Poland. An unstable lease, in which there is the risk that the land cultivated by one active farmer in a given year will be passed on by the owner to another farmer in the next year, hinders, if not precludes, taking long-term investment decisions. Farming production will not grow if there is no investment. Concerning employment policy, smallholders still need support in acquiring new competencies and formalising their employment status. An informal labour market in the "grey economy" not only means lower budgetary revenues, but above all, means that those employed in this way have no social security insurance. This is yet another development barrier arising from an incomplete use of the labour pool available in rural communities.

There is also a pressing need to secure the tools needed to collect statistical information about agriculture that shows its true picture because their absence makes it difficult to formulate a desirable agricultural policy and effectively implement the existing policies. Given the statistical distortions in the portrayal of rural areas and agriculture, we need to make an informed use of qualitative analysis tools. This is what the authors of the *Report's* chapters do. As a result, and despite the occasionally subjective opinions or selection of individual topics, the readers are offered a comprehensive view of the rural areas and their transformation over the last two decades. Because of a careful selection of the authors, who are eminent experts in their respective fields and scholars of diverse interests, the sum of all such subjectivities is objectivised.

13.1. Rural residents

Poland's EU accession accelerated demographic changes in rural areas. By happy coincidence, a national census was conducted in the year when the accession negotiations were finalised (December 2002), as it captured the society's portrayal on the eve of Poland joining the EU. Almost two decades later, in 2021, another national census was taken. In their analysis of these two censuses, Monika Stanny and Łukasz Komorowski offer a very interesting picture of rural demographic changes. The authors have primarily focused on phenomena such as ageing and changes in the economic activity of rural residents. National censuses are the most comprehensive source of information on the country's population and also include many aspects viewed spatially at the local level, while the collaboration of statisticians and the thematic scopes, definitions and classifications being agreed at the supranational level, make comparisons with other EU countries considerably easier.

By allowing the free movement of people², the European Union both facilitated and accelerated various forms of migration; notably, it added to the significance of the category of "resident population"³ that helps determine the number of rural residents and migrants. The category of resident population so defined enables estimating the number of people who have been living abroad for a long time. National censuses indicate that from 2002 to 2021, the number of resident rural population increased by over 366,000 people, i.e., over 2.5%. This was a continuation of the trend initiated at the turn of the century, pointing to the changing balance of population flows between urban and rural areas.

² Particularly within the Schengen Area, which Poland accessed in December 2007.

³ The term denotes the total number of people living/residing in a given area for at least 12 months.

The calculation method for determining the “actual”⁴ or “resident” has various significant consequences. Many people who are officially registered as permanent residents have long lived abroad, and yet they are regarded as residents in the statistics. This is yet another example of how statistics fails to cope with complex realities. Such results are due to overstated employment figures in agriculture, in which many “farmers” have left Poland and work abroad, but unofficially lease out their land to active farmers, pay their social security contributions (KRUS) and are formally counted as employed in agriculture.

Poland ought to follow the UN recommendation and accurately count the resident population. According to the 2021 national census, the number of resident rural population was nearly 446,000 lower than that of the actual population. Such an overestimation of the population size leads to distortions in the distribution of seats in the parliamentary elections, inappropriately allocated subsidies, etc.

The differences between regions and subregions need also to be taken into account when writing about demographic changes. The general picture can be quite misleading and, therefore, we need to look at the local (municipal) level to get a good grasp of the demographic situation in Poland's rural areas. One-third of municipalities are increasing their population, while in two-thirds, the number of residents is falling. In the former group, it is mainly due to the influx of new residents, and in the latter – to their outflow. It is likely that in the municipalities with reducing populations, the number of people is overestimated and in reality, fewer residents live there than it appears from the statistical data.

Another serious challenge is the changing age structure. Ageing has resulted in an increase in the proportion of the post-working age population in the total rural population from 15.5% in 2004 to 19.8% in 2022. At the other end of the age pyramid, there has been a 2.5 percentage point (pp) fall in the pre-working age population (aged 0–17). These changes also have specific regional characteristics.

In this context, the authors of Chapter 3 show the changes in the economic activity of rural residents. Since Poland joined the EU, the economic activity ratio has gone up by a mere 3.3 pp to 59.4 % and is still much lower than that of urban residents. These values also increased in Eastern Poland, although admittedly, the observable increase in rural areas is relatively small, given the simultaneous growth in the number of economically passive persons (old-age pensioners) and the emigration of many working-age individuals. Pockets of low employment can be found in various locations of the country, at the

⁴ In practice, it denotes the number of people officially registered as residents.

boundary of Mazowieckie and Świętokrzyskie provinces, in Central Pomeralia and the Warmia-Mazury region.

The changes being observed in the proportions of landless and farming populations and the level of their economic activity are captivatingly described. This is yet another area where statistical data do not suffice to explain a complex reality. The changes in economic activity translate into changes in the sources and income levels of rural residents.

The recent decades have been the finest period in the history of Poland's rural areas; never before have so many rural residents enjoyed such relatively good standards of living. Naturally, even today, there will be individuals or whole families suffering privation, but their number is getting smaller. The question of poverty is discussed in more detail in one of the chapters of the *Report*. It should be emphasised that the situation of the rural population, including farmers, and the factors determining the quality of life of rural residents were significantly affected by EU membership; it was largely the reason behind increased farmer incomes and decreased disparities in the incomes and living conditions between the rural and urban populations. As Józef Zegar and Barbara Chmielewska explain, rural areas are becoming desirable places in which to live. This was made possible by extending the EU's CAP instruments to Poland's agriculture and villages, access to the single market, increased demand for agricultural produce and expansion of the labour markets. The living conditions in rural areas and small towns were improved thanks to investment funds from the European Regional Development Fund (ERDF) and funds for vocational activation and counteracting social exclusion from the European Social Fund (ESF).

Since 2004, the nominal per capita income of rural residents increased 3.5-fold and, importantly, the structure of income sources has improved and the share of income from work grew from 37% in 2004 to 51% in 2022, whereas the share of social benefits decreased from 39% to 29%. The latter was a consequence of the fall in the number of retired farmers under the individual social security system from 1.709 million in 2004 to 1.037 million in 2021. In 2020, the non-farming rural population represented 72% of the total urban population as compared to 55% in 2002. In the analysed period, the share of farmer households fell from 13.4% in 2002 to 8.5% in 2021, and the share of dual-career households increased from 27% in 2002 to 36% in 2021⁵.

The farmers' revenues noted a significant positive change. From 2004 to 2022, incomes from agriculture in 2010 fixed prices increased from PLN 23.6 billion to PLN 36 billion. In farms reporting to the Farm Accountancy Data

⁵ This measure is probably also affected by a statistical flaw due to the non-disclosure of leases. It is very likely that the majority of dual-career households are in fact employee households.

Network (FADN), nominal income by farm per full-time employee increased by 259%, from PLN 13,000 to PLN 46,000, which is a real increase of 81%.

The improving standards and quality of life of rural residents are well illustrated by changes in the level and structure of household expenditure. In 2004–2022, monthly per capita expenditure grew by 136%, whereas the ratio of expenditure to income fell from 96% to 64%, which denotes increased savings and investments of households to upgrade the living standards of families. Similarly favourable changes could be observed in the expenditure structure. Although the pre-existing disparities were not obliterated, they were considerably reduced, and the differences between urban and rural areas regarding total expenditure and expenditure on essential needs were significantly improved. Many changes in the indicators suggest that the lifestyles and living standards of urban and rural residents are increasingly being aligned.

According to the authors of the chapter on farmers' incomes: "The accession to the European Union considerably increased farmers' incomes [...] during the 20 years of Poland's EU membership, the living standards have seen a greater increase in rural areas than in cities".

These findings are corroborated by the relative poverty rate, which fell from 18.1% in 2005 to 11.8% in 2022. Notwithstanding the above, rural areas still suffer more from poverty and more individuals are at risk of deprivation than is the case in cities. Although the falling poverty values in the last two decades are a significant improvement, the increase in poverty rates over the last three years is a source of serious concern. The popular perception of deprivation has also increased. Despite all these improvements, rural residents remain at much greater risk of poverty than urban dwellers, for several underlying reasons, discussed by Sławomir Kalinowski in the chapter on successes and social challenges. Poverty is associated with social exclusion in many spheres, first and foremost transport exclusion, which leads to subsequent exclusions from access to goods and services. Despite the professed pro-social stance of the ruling party, Law and Justice (*Prawo i Sprawiedliwość* – PiS, in power from 2015 to 2023) and their Family 500+ scheme, rural poverty has increased over the past three years. The Covid-19 pandemic, Russia's invasion of Ukraine and growing energy prices all contributed to this. The popular perception of poverty increased, and the worsening situation was corroborated by the Gini coefficient, which in 2022 was 0.318 in rural areas and 0.304 in cities and indicated growing social stratification in rural areas. Since there are many very wealthy people living in rural areas, the value of the coefficient is higher than that in cities. This is further exacerbated by more difficult access to public services, which is still far from satisfactory despite considerable EU support for many investment projects. Recent years have seen a rapid increase in the

range of services, both commercial and public, offered online. However, while online access improves accessibility for many, it marginalises and excludes those who limited Internet access, and lack the necessary equipment or digital competencies to be able to make use of such services.

When analysing rural poverty, we should take into account spatial differences, both at the country level and between regions. At regional level for example, Eastern Poland (the so-called “Eastern Wall”), has a fragmented agrarian structure in which not all smallholders have been able to cope, while the persisting challenges in the north and west of Poland are labour market inclusion and life prospects improvement for the residents of former state farms (PGRs). The most taxing situation in terms of poverty and social exclusion can be found in the provinces of Warmińsko-Mazurskie, Podlaskie and Lubelskie. Within regions, poverty is associated with peripheral places of residence.

There is much to be done and improved, especially since Poland is among the countries with the highest disparities regarding poverty and social exclusion between urban and rural areas (11.6 pp), even though the average values for Poland's rural areas are similar to those of the EU at large.

In the words of Sławomir Kalinowski, “... although the socioeconomic situation of rural residents was much improved upon the EU accession, it remains worse than that of urban residents, and the indicators presented are far from the expectations laid down in Agenda 2030. Therefore, structural measures are needed at international, national and local levels to address the existing disparities between rural and urban areas. These measures should foster the activity of the rural population and create conditions for the smart development of rural areas while respecting their unique cultural, landscape and environmental values. Crucially, they ought to be customised and addressed to specific areas and take into account their functional differences, socioeconomic situation, opportunities and resources. Only then can the living conditions of the rural population be realistically improved”.

13.2. Changes in attitudes and political choices

Changes in the rural areas not only encompass the external ones referred to in the introduction above but also those associated with the evolution of people's attitudes. Until relatively recently, the particular nature of rural areas was taken for granted and was viewed as a consequence of the unique features of their communities, the type of work and how it was done. It was also seen as a consequence of being immersed in the local community, which to a large extent shaped such attitudes and forged the opinions of its members on various

topics. According to Barbara Fedyszak-Radziejowska, from the 1980s onwards, also thanks to EU membership, the distinctive characteristics of rural residents became less acute, and the lifestyles, attitudes and financial situation of rural and urban residents became more similar. In Barbara Fedyszak-Radziejowska's words, such factors as the impact of EU membership, participation in its programmes, including the use of CAP instruments, and the resultant increased activity of rural residents, "helped the rural areas «return to Poland via Brussels»". People's attitudes are changing, and so is the perception of rural areas, one proof of which is perceiving the act of moving to rural areas as social advancement. Plus, the farming profession has significantly risen on the scale of professional prestige.

Directly before Poland's European Union accession, many farmers were aware that changes were needed. Nonetheless, many of them saw the Common Agricultural Policy as a threat rather than an opportunity to make desirable improvements. This was probably fear of the unknown, since even in 2002 about 25% of farmers had heard of the CAP, and another 42% knew such a measure existed but little more. The concerns of rural residents concerning the consequences of EU accession were reflected in the results of the 2003 accession referendum. In the referendum, both rural and urban residents expressed their support for the accession. However, the turnout in rural areas was 12 pp lower, and there were 17 pp fewer votes in favour than in cities⁶. Similarly, the degree of support for EU membership varied from region to region. After accession and progressive familiarisation with EU policy instruments, these initial fears subsided, and support for Poland's membership increased, particularly strongly in rural areas. Jan Bartkowski, in his chapter on the political behaviours of rural residents⁷, cites the interesting case of the Godziszów municipality (in Lubelskie province), where 88% of residents opposed Poland's accession to the EU in the referendum. However, the local authorities and residents soon recognised the new opportunities created by the accession and were able to embrace them. In effect, as early as 2010, Godziszów boasted a distinction in the ranking of the absorption of EU assistance, which boosted the development of the municipal infrastructure.

The evolving opinions of rural residents and farmers on Poland's integration with the European Union are well illustrated in Table 1.1. One should bear in mind that these opinions were influenced by many factors. On the one hand, these included tangible and visible benefits of membership, and on the other, the strongly anti-EU stances of the coalition in power from 2015

⁶ More information can be found in the chapter: *Polityka i wieś w XX-lecie akcesji do UE* [Politics and rural areas 20 years after EU accession].

⁷ It is recommended to read the chapter authored by Jerzy Bartkowski after the chapter by Barbara Fedyszak-Radziejowska.

to 2023. The findings from CBOS (*Centrum Badań Opinii Społecznej - Public Opinion Research Centre*) suggest that the effectiveness of the communication made by the Law and Justice party, with support from the Catholic Church, was limited, at least regarding EU membership. The consequences of accession are apparent when we compare the 2019 data with the data for 2023. Looking at 2023 values, it is important to recognise the new situation in the wake of Russia's invasion of Ukraine and the resultant spike in the prices of means of production, energy in particular. Such a change of heart should not be found surprising if we add disruptions in the market for grains and other agricultural produce caused by sharp rises and then falls in prices

Table 13.1. Opinions on Poland's EU integration (in %)

Socioeconomic groups	Are you personally in favour of or against Poland's membership of the European Union?							
	I am in favour				I am against			
	2003	2016	2019	2023	2003	2016	2019	2023
Total	63.0	81.0	91.0	85.0	30.0	10.0	5.0	10.0
Residents of the largest cities	77.0	90.0	96.0	90.0	19.0	6.0	4.0	8.0
Residents of rural areas	51.0	78.0	90.0	81.0	39.0	11.0	4.0	13.0
Farmers	38.0	89.0	88.0	75.0	57.0	7.0	5.0	14.0

Source: CBOS Komunikat BS/182/2003, 31/2016, 59/2019, 55/2023.

During the 20 years of EU membership, rural residents and farmers had a growing sense of agency as regards their influence on public affairs, both at the national and local (municipal) level. A sense of empowerment was particularly strengthened among farmers. Rural residents are willing to engage in work for their community, and this readiness was on the increase until the Covid-19 pandemic when it stabilised at a relatively high level.

In the words of Barbara Fedyszak-Radziejowska: the stances and opinions "clearly show the consequences of Poland's presence in the European Union and substantiate the opinion on the favourable impact of such presence on the self-esteem of farmers and rural residents alike. ... Both these groups, farmers and rural residents, have the right to see Poland's EU presence as a major, positive development factor, one that they have made a superb use of".

Professor Jerzy Wilkin often said that whoever wins the elections in rural areas will win them in the whole country. There can be little wonder, therefore, that our *Reports* devote considerable attention to political preferences and electoral decisions of rural residents, including farmers. In the present edition of the *Report*, we discuss this matter at length due to the importance of the

parliamentary election held on 15 October 2023 and offer a view of how these preferences and decisions fluctuated from the pre-accession period until October 2023. In the chapter titled *Politics and rural areas 20 years after EU accession*, Jerzy Bartkowski analyses 17 elections, focusing on the decisions made by rural voters. The author reaffirms that “irrespective of where they live, Poles are ardent supporters of EU membership. The war in Ukraine provided new, strong and convincing arguments in favour. Eurosceptic attitudes in Poland are few and far between”.

Among the 20th- and 21st-century events that were regarded as having crucial significance for Poland, accession to the EU was ranked fourth⁸. In this context, all Polish elections have a European dimension that needs to be considered if the voters’ decisions and behaviours are to be better understood. Analyses suggest that support for EU membership is stable among the Polish public and has increased over time⁹. Poles appreciate the benefits and advantages of being an EU member, and by and large are in favour of more integration. Rural residents and farmers do not differ significantly from the public at large. Having said that, low voter turnout in European elections may be found somewhat surprising, and rural residents are less interested in them than urban voters. Elections to the European Parliament have the lowest turnout of all elections in Poland, making Poland no different than other Member States in this respect. Many more citizens cast their vote in the 2019 European elections, mostly as a result of the mass mobilisation of supporters of both the ruling coalition and the then opposition. This is yet another example corroborating the claim posited by Jerzy Bartkowski that the national elections are intertwined with the European ones. The high turnout did not stem from sudden interest in the policies of the EU but was a reflection of the domestic activity of political parties. The chapter offers an interesting analysis of the distribution of votes in consecutive European elections among political parties and election blocs. It is a succinct portrayal of political developments in Poland over the last 20-plus years and demonstrates how the preferences of rural residents have changed over that period.

Different rules apply to local elections, which are more important for rural voters than European elections. In such elections, particularly at the municipal level, electors vote for specific individuals rather than parties or groupings and, importantly, have a sense of agency. Voters either already have an opinion or follow the choices of those around them; they tend to opt for stability and the familiar rather than the unfamiliar. Such a stance often means the re-election of village or town mayors. Overall, rural residents are satisfied with their

⁸ CBOS, October 2014.

⁹ It slightly fell in the final years of the previous, Law and Justice government, following strident anti-EU propaganda.

voting decisions because they have a positive opinion of the local authorities, according to CBOS polls.

An analysis of the presidential elections in 2000–2020 indicates that on several occasions their outcome was determined by rural voters and that since the 2005 election, the distinct character of the rural electorate has come to the fore with the popularity of the Law and Justice party consistently on the increase. The general public was surprised by the results of the 2015 election and the defeat of the incumbent president, Bronisław Komorowski. The Law and Justice candidate received unexpectedly massive support; this, coupled with the “protest” votes cast for Paweł Kukiz in the first round and the weakness of the left-wing candidate secured victory for the Law and Justice candidate, in the second round.

In the 2020 election, the incumbent president, Andrzej Duda, received robust support in the first round, which in the second increased enough to secure him a comfortable victory over Rafał Trzaskowski, who failed to win a sufficient number of votes from urban residents. It was the urban electorate that ensured the second round, but the victory was determined by the rural electorate, which was mobilised to vote with the considerable efforts of the Law and Justice party machine and support from state institutions and funds.

Jerzy Bartkowski analysed the progress and results of seven parliamentary elections in 2001–2019, and separately in the 2023 election. Special attention accorded to the latter in this insightful analysis stems from their role in upholding and rebuilding democracy in Poland. The author looks at the reasons underpinning the defeat of Law and Justice in the last election. Yet again, rural voters decided their outcome: the support for Law and Justice in 2019 was 60%, compared to a mere 39% in 2023. “Law and Justice lost its support in all groups, which mostly took place in 2020–2023, that is the period of the pandemic and the war in Ukraine. This was the worst possible loss, being significant in size and affecting many groups. It took place among the strongest Law and Justice advocates such as rural residents, among the less educated and among typical, perfunctory Catholics. One distinctive feature can be observed: if we look at these results in terms of mutual relations of support and rejection, we will see the tipping point: the group that no longer votes mostly for Law and Justice, characteristically shifts in the subsequent election: towards older age, to smaller towns, fewer educated groups and more religious ones. This means that the popular support for Law and Justice is dwindling, and opposition to it is expanding. More and more often, it encompasses less educated and elderly people, and is starting to reach religious ones too; it is not restricted to the largest cities, but permeates to smaller towns and rural communities”.

13.3. Polish agriculture under the Common Agricultural Policy – the challenges of the single market and the European Green Deal

Many of us can still recall pre-accession fears concerning Polish agriculture. They were voiced in Poland, by the European Commission and in Member States and epitomised by the picture of a horse-drawn cart, which symbolised Poland's backwardness. The well-prepared and constructive negotiations to bring Poland into the Common Agricultural Policy (CAP) mechanisms, the enthusiasm and commitment of farmers, as well as institutional support, were all factors that enabled Polish farmers to make effective use of CAP instruments to develop agricultural production. In parallel, obtaining access to the single market provided a boost for the growth of production and exports. Many indicators confirm the root-and-branch transformation of Polish agriculture: its share of GDP, which in 2004, oscillated around 4.5%, fell to 2.2% in 2021. This was a result of the robust development of the whole economy, whereby the role of agriculture decreased to some extent despite its dynamic growth. Thanks to the CAP transfers, investment in agriculture nearly doubled during the 20 years of EU membership in which as many as 45% of such investments were co-financed by EU funds.

According to the chapter's authors, Agnieszka Baer-Nawrocka and Walenty Poczta, Poland still has high rates of employment in agriculture, i.e., 9.8% in 2021, which was nonetheless a considerable decrease compared to 2004, when 15.4% of all people in work were employed in agriculture. In most Member States, these values range from 1% to 3%. Although these wide differences between Poland and other countries can partly be explained by the statistical difficulties, there can be little doubt that agriculture still suffers from overemployment. Its negative consequences include low labour productivity and lost potential benefits of more efficient use of the surplus labour pool in other sectors of the economy. As mentioned above, more effective ways of vocational activation of those whose work cannot find full use in agriculture need to be found.

Although in 2002–2020 the number of farms shrank by 640,000, the average farm area in 2020 was only 11.3 ha. This is six times smaller than in countries such as Germany and France. However, these values are partly distorted because unofficially leased land is not reflected in the statistics, meaning that the average size of a market-oriented farm is much larger, but there is no way of knowing exactly what it is. Despite the relatively unfavourable agrarian structure, agricultural production has consistently increased since Poland's EU accession, recording an average annual growth of 2.34%, 35% higher than in 2004.

Agriculture has proved a huge export success. In 2022, the share of agri-foods in Poland's exports was 14% (compared to a 2.2% share in GDP). Also, the structure of exports is steadily improving, incorporating more and more processed, higher value-added products.

Agriculture is a beneficiary of the CAP and has made good use of the opportunities it offers, but simple reserves have now been depleted, the competitive advantage in the form of lower prices has diminished and new methods of maintaining competitiveness need to be found, and the available reserves prudently tapped into. In 2020, the share of Polish agriculture in the EU-27 production was 6.6%, with 17.6% labour input and 9.5% land resources, which shows the extent of the existing reserves. These reserves mainly include labour resources and their low productivity, in addition to land productivity, which remains approximately 30% lower than the EU's average.

In the pre-accession period, Poland was a beneficiary of the Phare¹⁰ and SAPARD¹¹ programmes, which helped the central administration and local governments at various levels to acquire hands-on experience in project implementation. The Regional Development Project (RDP)¹² also played a significant role. Funded from loans and with technical support from the World Bank, the RDP largely helped establish and develop the provincial branches of the Agency for the Restructuring and Modernisation of Agriculture, or ARMA (*Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*). ARMA's institutional capacity was strengthened with the support from SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development. The Programme was designed as an instrument to assist countries applying for EU membership and back the structural transition of rural areas in the candidate countries. As a programme promoting the transformation of agriculture, SAPARD aimed to prepare institutions and beneficiaries in the candidate countries to make use of the CAP instruments after they accede to the European Union. Without a well-prepared system of institutions or support to beneficiaries such a masterly utilisation of the funds and their absorption would not have been possible. Additionally, one of the difficulties in the preparations for the CAP was that the policy changed over time, and it was not quite clear during the preparatory period¹³ what needed to be prepared for, as the policy's goals shifted.

¹⁰ <http://www.fapa.org.pl/fapa-1992-2017/dzialalnosc-wdrozeniowa/9-programy-phare> (accessed on 15.01.2024).

¹¹ <https://www.gov.pl/web/arimr/sapard> (accessed on 15.01.2024).

¹² <http://fapa.org.pl/fapa-1992-2017/dzialalnosc-wdrozeniowa/10-program-aktywizacji-obszarow-wiejskich> (dostęp 15.01.2024).

¹³ The 1999 Berlin Summit adopted Agenda 2000, and the Luxembourg Summit approved another package of changes to the CAP in 2003.

In 2002–2022, ARMA paid out PLN 395 billion (including SAPARD)¹⁴, of which PLN 234 billion constituted direct payments, and PLN 128 billion was expended on modernisation projects in agriculture and the processing industry. These aggregate amounts are quite impressive and, importantly, were well-spent. According to Iwona Nurzyńska, “the scale of financial assistance received by Poland after the accession and earmarked for the modernisation of agriculture and improvement of the living conditions facilitated a fundamental civilisational transformation in the standards of life in Poland’s rural areas. As a result, there are few pronounced differences in many aspects of the living conditions between urban and rural areas”. This chapter of the *Report* confirms yet again that the living conditions of the rural population have improved, and that agriculture is undergoing change, although not at a sufficient pace. Agriculture is visibly becoming professionalised and there is a growing number of market-oriented farms.

During CAP implementation, some mistakes were made in defining the criteria for the application of particular instruments, mostly as a result of decisions subordinated to ad-hoc political gains or due to insufficient analyses of the anticipated impact of specific regulations. With better use of structural pensions and support for young farmers, the changes in the agrarian structure would most likely have been more advanced. In some cases, it was a lack of imagination, as was the case with manure storage pads paid from public funds, which were soon abandoned due to animal husbandry being discontinued in many farms.

Despite the two decades of Poland’s EU membership, not all of its benefits have been identified, nor have they in agriculture. Therefore, in this edition of the *Report* Karolina Pawlak outlines another, no less important context of EU’s agricultural policy and practice. While being a beneficiary of the CAP involves substantial financial transfers that are easy to calculate and express in monetary terms, the benefits of participation in the single European market are not so easy to assess. The participation in the single market and the EU’s common trade policy in relations with other countries have created very favourable conditions for the development of the food sector in Poland, dynamic growth of exports and a positive trade balance. Some of the benefits can easily be measured and quantified, while others are less tangible. These include, for example, a much wider choice for the consumer and access to a diverse diet regardless of the time of year.

¹⁴ Including the pre-accession assistance (SAPARD), in 2002–2022 ARMA paid out nearly PLN 285 billion. This amount comprised the required national co-financing from the Rural Development Programmes, incl. the financing of complementary area payments agreed in the Accession Treaty until 2013.

Skilful adaptation to the requirements of the single market has enabled the development of the food sector: in 2010–2020 alone, the value of production rose by 56%. Notably, the growth rate of the sector was higher than the average in other Member States, indicating a relatively strong resilience to disruptions in the supply chains caused by the Covid-19 pandemic, which led to the value of agri-food exports being maintained at a high level in 2019–2021.

It was already clear in the pre-accession period that if the potential of Polish agriculture was to be brought to fruition, a well-functioning processing industry and viable market channels for the sale of produced and processed foods would be needed. That was why the SAPARD¹⁵ allocation to improve the processing and marketing of agricultural and fishery products accounted for approximately 38% of its total budget¹⁶. A well-functioning processing industry and receptive sales markets stimulate the demand for agricultural production and promote the development of agriculture. The processing sector accelerated its growth after the EU accession. The years 2004–2022 saw a steady growth of foreign investments and domestic companies in the food industry. The presence of transnational corporations boosted competition and encouraged domestic enterprises to undertake modernisation efforts and improve productivity. In effect, post-2007, the development rate of the food industry in Poland was much higher than in other Member States in terms of turnover and added value.

The access to the single market also brought benefits for consumers, enabled exports to expand in range and helped improve the quality of products. Above all, however, thanks to the extensive imports of many products, including exotic ones, consumer choices were broadened, and the quality and variety of foods were improved.

Today, few question the fact that climate change has accelerated, directly threatening the livelihoods of many communities around the world. Migrations and the migratory pressure on the European Union are effects of armed conflicts but also climate change as wars lead to a struggle for resources, including water. Agriculture has contributed to, and continues to accelerate, climate change and greenhouse gas emissions. The environmental aspects of agriculture are discussed in the *Report* by Mariusz Matyka, Jerzy Kozyra and Grzegorz Siebielec.

One response to climate change is the European Green Deal (EGD) programme¹⁷, which in agriculture is to be implemented via the Farm to Fork (F2F) strategy¹⁸. In July 2023 the European Commission “adopted a package of

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/arimr/sapard> (accessed on 2.02.2024).

¹⁶ The author of the chapter in question coordinated the preparation of the SAPARD programme for Poland in 1999–2000.

¹⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl (accessed on 1.02.2024).

¹⁸ https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=pl (accessed on 1.02.2024).

measures for a sustainable use of natural resources”¹⁹. This legislation, when implemented, is expected to increase the resilience of European food systems and agriculture. The package proposes a new soil law, a Community regulation on plants grown using new genomic techniques, as well as measures intended to reduce food and textile waste. The adopted regulations can be viewed as a natural next step in putting to life the commitments arising from the EGD.

In Poland, the implementation of the agricultural portion of the EGD was postponed, or rather partly factored into, the Strategy for Sustainable Rural, Agricultural and Fisheries Development 2030, which was operationalised in the CAP Strategic Plan of Poland for 2023–2027. The environmental and climate-related goals of the Plan are to be fulfilled using measures such as eco-schemes and allocation of no less than 40% of the funding to environmental and climate-related activities. The authors of the chapter are right in stating that “the main challenge for scientists, policymakers, social activists and farmers is to adopt a development path that will help continue or strengthen the already high environmental protection standards while maintaining the production potential and competitiveness of both Polish and EU’s agriculture”.

In the face of farmer protests across the EU, the execution of the EGD is to be softened. If that happens, it will bring harm to the environment and the generations to come. As Margaret Atwood forewarns “It’s not the Earth that will cease to exist – it’s us if we do not come to our senses. And we are at a critical juncture”²⁰.

13.4. Rural enterprise

Professor Jerzy Wilkin stated that “rural businesses have their unique characteristics: typically, they are family-owned microenterprises operating locally that have strong links with the food sector and a low level of technical facilities. These factors limit their competitiveness. For this reason, they require specific development policies, encompassing streamlined regulations, simplified audit measures and easier access to financial services and the business environment. Specific solutions dedicated to rural micro-entrepreneurs need to be created, to set up a system that is entrepreneur-friendly: clear, stable and as easy to implement as possible”²¹.

¹⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_en (accessed on 1.02.2024).

²⁰ <https://wyborcza.pl/7,75517,30660363,margaret-atwood-feminizm-rozumiany-jest-dzis-na-przynajmniej.html> (accessed on 9.02.2024).

²¹ *Przedsiębiorczość na wsi – współczesne wyzwania i koncepcje rozwoju*, collective work, FDPA, Warsaw 2014, p. 42. For the FDPA, rural enterprise represents a major aspect of its activity, and receives support mainly in the form of loans. Long before the EU accession, soon after the dismantlement of state farms

Mirosław Drygas summarised the programmes that promoted the development of enterprises during the pre-accession period and afterwards: Phare²², Rural Development Project (RDP)²³ and SAPARD²⁴. The RDP aimed to contribute funds, investments, know-how and skills to broadly understood economic development of rural areas and support the implementation of the *Structural Cohesion Policy for Rural Development and Agriculture*.

The RDP had three main objectives:

- increase the level of off-farm employment in rural areas,
- contribute to the ongoing decentralisation of self-government and regional development,
- assist Poland in building institutional capacity to absorb EU pre-accession and structural funds.

It was agreed with the World Bank that the loan would be used for the development of the private sector and human resources, including a retraining programme, improvement of education in rural areas, strengthening of local and regional administration institutions and the development of infrastructure in rural areas to create conditions for growth and promote enterprise. The RDP was co-financed from a World Bank loan of USD 120 million, and its budget totalled USD 301 million (including local government, central budget and other funds). It was the second largest programme (with SAPARD) designed to support the restructuring of rural areas in Poland before the EU accession and during the first years of membership. Although SAPARD had a much greater budget (over EUR 1 billion) its allocation to off-farm enterprise totalled 7.66%, i.e. slightly over EUR 80 million.

Both in the case of SAPARD and in the later operational programmes, off-farm activity and rural development received less allocation than agriculture. The relevant funding was invariably limited, and even if there was a larger allocation at the programming stage, e.g., for the diversification of economic activity in rural areas, these amounts were curbed during programme implementation, and transferred to other agricultural schemes. Most importantly, however, as the *Report* points out, on very many occasions, the funds were transferred from Pillar II to Pillar I of the CAP.

(so-called PGRs), the Foundation expanded its scope of activity and focused on promoting enterprise and creating off-farm jobs in rural areas and small towns. Rural residents needed the know-how, skills and funds to put their ideas to life while seeking a new role for themselves in the changing realities of the time. These needs were addressed by the provision of training programmes, advisory services, grants and loans for off-farm startups. Another example of such involvement was the 2014 project implemented jointly with the Institute of Geography and Spatial Organisation of the Polish Academy of Sciences (IGSO PAS), which sought to answer the question: How to support the development of rural enterprise to foster the creation of new businesses and help the existing ones to improve their competitive advantages and create new jobs?

²² <http://www.fapa.org.pl/fapa-1992-2017/dzialalnosc-wdrozeniowa/9-programy-phare> (accessed on 15.01.2024).

²³ <http://fapa.org.pl/fapa-1992-2017/dzialalnosc-wdrozeniowa/10-program-aktywizacji-obszarow-wiejskich> (accessed on 15.01.2024).

²⁴ <https://www.gov.pl/web/arimr/sapard> (accessed on 15.01.2024).

From the very onset of Poland's EU membership, the LEADER approach and its Local Action Groups (LAGs) played a major part in promoting rural enterprise. In 2014, LEADER was extended under the community-led local development, financed by several EU funds²⁵.

According to Eurostat, the decade between 2008 and 2018 in Poland saw an over 20% increase in the number of enterprises in rural areas, which suggests a rekindling of entrepreneurial spirit and economic activity²⁶. In discussing enterprise promotion programmes, Mirosław Drygas demonstrates how much has been done to encourage entrepreneurialism and evaluates the results based on the monitoring of rural areas. He poses a difficult question, whether Poland has done enough to fully tap into the potential of off-farm enterprise. The answer to this and several other questions can be found in the *Report*.

13.5. Poland's rural areas and agriculture from the perspective of the European Union

Before accession, many politicians in Poland perceived rural areas and agriculture as a "problem" hindering accession to the European Union. In the EU, in turn, different circles were concerned about the competitiveness of Polish agriculture, but its perception in the context of EU enlargement varied, depending on the country, knowledge and types of interests involved. There was never, and is yet to be, a universal EU perception of Polish rural areas and agriculture, and this pre-accession image was most often built on myths and stereotypes. From the pre-accession period through various phases and periods of Poland's membership of the European Union, the perception of Polish rural areas and agriculture has fluctuated and changed.

Jerzy Plewa, the author²⁷ of the chapter devoted to these issues, analyses this topic from the start of the accession negotiations until 2023 from different angles. As he writes: "These changes are particularly evident when it comes to the perception of Poland's participation in shaping the Common Agricultural Policy (CAP) within the successive reforms of Community policies, the multi-annual financial framework, increasingly pressing environmental and climate issues, and the prospect of Ukraine's accession to the EU. In Poland, after 20 years of EU membership, it is still very often forgotten that the European

²⁵ https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_pl.html (accessed on 12.02.2024).

²⁶ KSOW+ <https://www.ksowplus.pl/rozwoj-obszarow-wiejskich/przedsiębiorczosc-na-ksi> (accessed on 12.02.2024).

²⁷ In 1997–2004 Jerzy Plewa served as Secretary of State at the Ministry of Agriculture and Rural Development. A member of the team negotiating Poland's EU accession in the field of agriculture. In 2006–2013, he was Deputy Director General, and in 2013–2020 Director General, in the Directorate General for Agriculture and Rural Development of the European Commission.

Union is all the Member States and not just Poland and Poles. How Polish rural areas and agriculture are perceived in the EU depends to a large extent on what narrative about the EU, rural areas and agriculture prevails in Poland at the time”.

Nonetheless, the fact that rural support for accession was so high in the referendum is also a result of social dialogue with rural communities in Poland and an honest, fact-based and knowledgeable presentation of the European Union and its policies, especially the CAP. The Catholic Church played a positive role in opening the rural areas to the EU in the period before accession.

The accession negotiations were a great success and it is worth emphasising that the Polish negotiating team in the area of agriculture and rural development was very well-prepared for the negotiations in terms of content and organisation. An important role in the negotiations, apart from the Ministry of Agriculture and Rural Development, was played by FAPA – the Foundation of Assistance Programmes for Agriculture. FAPA was the analytical background of the thematic negotiating teams, which provided the teams with relevant data and prompt analysis. One of the more difficult issues was direct payments to farmers at the beginning of EU membership. Difficulties were overcome thanks to skilful negotiations and the support of the majority of the Member States for accession. Poland's efforts and achievements in harmonisation with EU agricultural policy and regulations were highly praised, as was the drive towards modernisation and structural changes.

Polish agriculture and the food sector have been very successful in the single market, as evidenced by the 11-fold increase in the value of food exports and their high positive trade balance. This is the result of the effective use of CAP support tools but, above all, the effect of the possibility of free trade in goods within the single market. This has been fostered by the competitiveness of Polish agriculture, based also on lower production costs. Its competitive advantages have already been exhausted and once again, Polish agriculture is facing a major challenge. A fragmented agrarian structure, a low degree of innovation and inadequate preparation to face the demands of environmental and climate policy are barriers that need to be wisely overcome, to compensate for the delays and negligence of the 2015–2023 governments. Polish food is still associated with high quality and in this respect, there remains a competitive advantage.

Jerzy Plewa rightly, and importantly, states that the European Union also means Poland and Poles. Poland played a major part in the reform of the CAP even before its accession in 2003, and was among the countries that promoted the market-based development of the CAP and improving the global competitiveness of EU agriculture. Later, Poland made a significant contribution to the Community's abolition of caps on milk and sugar production. Post 2015,

the government of the day was not able to benefit from the achievements of their predecessors, as a result of which Poland's influence on EU policies diminished. This also had a bearing on the negotiations of the financial framework for 2021–2027: direct payments were reduced by 2%, the largest such nominal reduction among the Member States. Compared to the 2014–2020 perspective, the EU's budget for the development of rural areas was 6% smaller, while the allocation for Poland was cut by 12%. These are just two examples of the losses inflicted by the anti-EU policies of the Law and Justice government.

In the wake of the October 2023 election and coming to power of a new government, the attitude to the EU has changed and Poland's impact on its policies has begun to increase. Although the financial losses will be irrecoverable, the perception of Poland's EU standing has already started to improve.

Translated by Dorota Szmajda

The opinions presented here are those of the author, and the selected topics and emphasis his subjective decision. Hopefully, this summary of the Rural Poland 2024 report will encourage readers to read it in whole or as selected chapters.

Autorki i autorzy

Agnieszka Baer-Nawrocka, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań, ORCID: 0000-0002-5724-1505

Jerzy Bartkowski, Wydział Socjologii, Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-5055-7363

Barbara Chmielewska, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, ORCID: 0000-0003-1609-4809

Mirosław Drygas, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, ORCID: 0000-0003-4162-4138

Barbara Fedyszak-Radziejowska, Narodowa Rada Rozwoju, Kancelaria Prezydenta RP

Andrzej Hałasiewicz, RURBAN Wieś-Miasto-Region, ORCID: 0000-0003-2747-1876

Sławomir Kalinowski, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, ORCID: 0000-0002-8068-4312

Łukasz Komorowski, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, ORCID: 0000-0001-9287-719X

Jerzy Kozyra, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach, ORCID: 000-0002-7082-8765

Mariusz Matyka, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach, ORCID: 0000-0001-6269-1175

Iwona Nurzyńska, ekspert ds. polityki rolnej, były pracownik naukowy IRWiR PAN, ORCID: 0000-0002-3389-0359

Karolina Pawlak, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ORCID: 0000-0002-5441-6381

Jerzy Plewa, Team Europe Direct, Warszawa

Walenty Poczta, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ORCID: 0000-0002-7592-7412

Grzegorz Siebielec, Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach, ORCID: 0000-0001-8089-6123

Monika Stanny, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, ORCID: 0000-0003-4954-1679

Józef Stanisław Zegar, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa. ORCID: 0000-0002-2275-006X

Od 2000 r. systematycznie, co dwa lata, publikujemy raport o stanie wsi, towarzysząc przemianom zachodzącym na terenach wiejskich i w rolnictwie – poczynając od ostatniego etapu przygotowań do przystąpienia do Unii Europejskiej, przez dwadzieścia lat naszego członkostwa w tej organizacji.

Dzisiaj oddajemy w ręce Czytelników trzynaste już wydanie raportu z nadzieją, że przedstawione w nim analizy ułatwią pełniejsze zrozumienie dynamicznych procesów zachodzących na wsi i w rolnictwie. Autorzy opierają się zarówno na własnych, jak i innych dostępnych badaniach, korzystają z licznych źródeł i baz danych, a także ze swojej wiedzy eksperckiej. W tej edycji stan wsi i rolnictwa prezentowany jest na tle zmian wynikających z naszego członkostwa w UE. Raport poszerzony został w związku z tym o nowe rozdziały i podrozdziały.

Przez ostatnie dwadzieścia lat wieś bardzo się zmieniła, wypiękniła, jest zamożniejsza, mniej rolnicza i bardziej wielozawodowa. Patrząc z perspektywy subregionów czy gmin, możemy też dostrzec problemowe procesy i zjawiska, wśród nich wyludnianie się niektórych obszarów wiejskich, najczęściej tych oddalonych od lokalnych centrów. Starzenie się mieszkańców dotyka cały kraj, ale w miejscach wysokiej depopulacji jest ono najbardziej widoczne. To tylko przykład wyzwań, jakim musimy stawić czoła. Mimo imponującego rozwoju rolnictwo nadal konfrontuje się z licznymi niespełnionymi oczekiwaniami i koniecznością zmian.

Raporty o stanie wsi, wydawane dzięki wsparciu FDPA przez Wydawnictwo Naukowe Scholar, to wyjątkowe publikacje naukowe. Pisane są w sposób przystępny i zrozumiały przez grono bardzo kompetentnych badaczy. Spełniają ważną funkcję edukacyjną, upowszechniając osiągnięcia nauki, które mogą znaleźć praktyczne zastosowanie.

ISBN 978-83-67450-84-3



9 788367 450843

www.facebook.com/Fundacja.FDPA
www.fdpa.org.pl
www.scholar.com.pl