

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 chłopów 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 proporcje 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 wzmocniła 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 wyrywa 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 dwudziestoleciu 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 go 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 pokazują 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 Nicco 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 zmagani 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 skrótowy 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 utrwała 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 miejski, ale już w 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 ubyło 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 mierzalne. 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 mierzalne albo wręcz niemierzalne. 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 strategie 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 w 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).

wsí 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 zmniejszano, 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 odgrywają 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/rozwoj-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. Eksperci 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.