



Polska wieś i polskie rolnictwo 20 lat w Unii Europejskiej

IRWIR PAN

**Polska wieś
i polskie rolnictwo**
20 lat w Unii Europejskiej

Polska wieś i polskie rolnictwo 20 lat w Unii Europejskiej

Redakcja

Paweł Chmieliński i Grzegorz Gorzelak

IRWIR PAN

Redaktorzy naukowci:
Prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak
Dr hab. Paweł Chmieliński

Recenzenci:
Prof. dr hab. Marek Kłodziński
Prof. dr hab. Henryk Runowski

Redakcja i korekta: Monika Krzywoszyńska

Projekt i skład: Frycz i Wicha

Copyright © by Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2024

ISBN 978-83-89900-78-4
DOI 10.53098/978-83-89900-78-4

Wydawca:
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
ul. Nowy Świat 72
00-330 Warszawa
www.irwirpan.waw.pl

Druk:
AdVerbum

Projekt *Polska wieś i polskie rolnictwo 20 lat w Unii Europejskiej* wsparły:
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BNP PARIBAS Bank Polska SA
European Rural Development Network (ERDN)
Fundacja Badań Wiejsko-Miejskich RURall (Rural and Urban Research)
Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Polskie Wydawnictwo Rolnicze Sp. z o.o.



Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej



Agencja Restrukturyzacji
i Modernizacji Rolnictwa



EUROPEJSKI
FUNDUSZ
ROZWOJU
WSI POLSKIEJ



BNP PARIBAS
FOOD & AGRO



PWR
wydawnictwo



FUNDACJA BADAŃ WIEJSKO-MIEJSKICH
RURAL AND URBAN RESEARCH



SPIS TREŚCI

Wstęp

Paweł Chmieliński, Grzegorz Gorzelak 7

Podziękowanie

Monika Stanny..... 9

Część 1.

POLITYKI EUROPEJSKIE I ICH ROLA

W PRZEMIANACH WSI I ROLNICTWA W POLSCE 11

Paweł Chmieliński, Wawrzyniec Czubak, *Ewolucja oddziaływania*

Wspólnej Polityki Rolnej na przemiany wsi i rolnictwa w Polsce 13

Łukasz Ambroziak, *Kapitał zagraniczny w sektorze*

rolno-spożywczym Polski 33

Mirostaw Drygas, Iwona Nurzyńska, *Instytucje wspierające rozwój wsi*

i rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 51

Monika Stanny, Agata Mróz, *Obszary wiejskie jako przedmiot interwencji*

Polityki Spójności 73

Katarzyna Zawalińska, *Wspólna Polityka Rolna: dylematy i kontrowersje.*

W poszukiwaniu naukowych podstaw jej zrozumienia 91

Vitaliy Krupin, Bożena Podlaska, *Polska nauka w badaniach wsi i rolnictwa*

w kontekście wybranych programów ramowych Unii Europejskiej 117

Część 2.

PRZEMIANY POLSKIEGO ROLNICTWA 137

Witold M. Orłowski, *Czy polskie rolnictwo wykorzystało szanse tworzone*

przez członkostwo w Unii Europejskiej? Ocena makroekonomiczna 139

Jerzy Plewa, *Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu*

globalnym 157

Karolina Pawlak, Walenty Poczta, *Polskie rolnictwo na tle europejskim:*

produkcja i handel zagraniczny 177

Andrzej Kołodziej, Józef Pyrgies, *Obrót gruntami rolnymi a zmiany*

struktury obszarowej gospodarstw 211

Szczepan Figiel, *Innowacje i zmiany technologiczne w polskim rolnictwie* ... 231

Mariusz Matyka, Stanisław Krasowicz, Jerzy Kopiński, Andrzej Madej, *Zmiany*

w produkcji rolniczej na tle uwarunkowań przyrodniczych

i polityki Unii Europejskiej 251

Grzegorz Brodziak, <i>Przedsiębiorstwo rolne w obliczu wyzwań europejskich</i> . . .	271
Krzysztof Janc, Łukasz Komorowski, <i>Od analogowej do cyfrowej – polska wieś 2004–2024</i>	287

Część 3.

PRZEMIANY POLSKIEJ WSI 301

Maria Halamska, <i>Zmiany struktury społecznej wsi 2004–2024</i>	303
--	-----

Paweł Swianiewicz, <i>Wiejskie samorządy lokalne w Unii Europejskiej</i>	317
--	-----

Adam Gendźwiłł, <i>Partycypacja wyborcza i preferencje partyjne na obszarach wiejskich w latach 2005–2023 – ciągłość i zmiana</i>	335
---	-----

Monika Stanny, Andrzej Rosner, <i>Demograficzne problemy polskiej wsi</i>	351
---	-----

Patrycjusz Zarębski, <i>Zmiany przedsiębiorczości na wsi</i>	371
--	-----

Ruta Śpiewak, Wojciech Goszczyński, <i>Wiejskie organizacje pozarządowe 20 lat po rozszerzeniu Unii Europejskiej. Przegląd wybranych wskaźników odporności</i>	393
--	-----

Joanna Klimek-Szymanowicz, Ewelina Wojtasik, <i>Wykorzystanie środków unijnych przez gminę Lewin Kłodzki</i>	415
--	-----

UWAGI KOŃCOWE

Grzegorz Gorzelak	433
-----------------------------	-----

WSTĘP

1 maja 2024 roku obchodziliśmy 20. rocznicę wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Minione dwie dekady były okresem szczególnym nie tylko w najnowszej historii Polski, a doniosłość naszego członkostwa jest tym bardziej wyraźna w obliczu ostatnich tragicznych i jednocześnie niebezpiecznych wydarzeń za naszą wschodnią granicą. Reakcja na te ostatnie pogłębiła wspólnotę demokratycznych wartości jednoczących Unię Europejską.

W kampanii przedakcesyjnej jeden z najgłośniej wyrażanych argumentów przeciwko wstąpieniu Polski do UE dotyczył problemów polskiego rolnictwa, które jakoby miało ponieść największe straty po akcesji. Stało się to jedną z przyczyn relatywnie gorszych wyników referendum przedakcesyjnego na obszarach wiejskich, szczególnie w Polsce wschodniej, silniej zależnej od rolnictwa niż inne obszary kraju.

Rzeczywistość ostatnich 20 lat dowiodła braku słuszności tych przewidywań. Wyniki badań potwierdzają, że po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej rolnicy odnieśli szczególnie duże korzyści – przede wszystkim dzięki otwartemu dostępowi do rynków unijnych oraz interwencji Wspólnej Polityki Rolnej. Na obszarach wiejskich dał się zaobserwować wyjątkowo szybki awans cywilizacyjny, a warunki życia tamtejszej ludności bardzo się poprawiły, m.in. wskutek umiejętnego wykorzystania Polityki Spójności. Nie sprawdziły się obawy, że przegramy konkurencję z wysoko wydajnym rolnictwem europejskim. Polski sektor rolno-spożywczy okazał się wyjątkowo konkurencyjny, a nasz kraj stał się jednym z najważniejszych eksporterów produktów rolnych i wyrobów przemysłu spożywczego na rynki międzynarodowe, w tym na wymagające rynki UE.

Obok tych sukcesów ciągle obserwuje się jednak istotne trudności, które ostatnio nie tylko doprowadziły do napięć w skali krajowej, lecz także miały swoje odniesienia międzynarodowe. Przed Polską i jej sektorem rolno-spożywczym stoją poważne wyzwania natury ekologicznej oraz wynikające ze wzrostu konkurencji na międzynarodowych rynkach żywnościowych, m.in. w wyniku wojny w Ukrainie, a także istotne problemy społeczne oraz ekonomiczne na obszarach wiejskich: depopulacja, starzenie się ludności, dezagraryzacja, rozdrobnienie rolnictwa. To wszystko wymaga nowych podejść i aktywnych działań. Polityki UE mogą nam w tym pomóc, ale największa odpowiedzialność spoczywa na nas samych.

Do udziału w niniejszym przedsięwzięciu, którego wyniki oddajemy do rąk krytycznych Czytelników, zaprosiliśmy szerokie grono specjalistów zajmujących się wieloma aspektami gospodarki rolnej i funkcjonowania obszarów wiejskich, w tym także przedstawicieli praktyki. Autorzy, których teksty prezentujemy w tej książce, dzielą się swoją wiedzą i doświadczeniami związanymi z dwiema niezwykle owocnymi dla Polski dekadami. Zastanawiają się wspólnie – krytycznie, ale z pożytkiem dla przyszłości – nad tym, co nam się zdecydowanie udało, co zaniedbaliśmy, a czego nie wykorzystaliśmy podczas tej pasjonującej rozgrywki prowadzonej na arenie międzynarodowej, w Unii Europejskiej oraz kraju. Starają się ocenić te procesy z perspektyw: społecznej, ekonomicznej, środowiskowej, instytucjonalnej i naukowej. Jednocześnie poddają pod refleksję pożądane kierunki reform zarówno samej szeroko rozumianej polityki rolnej UE, jak i naszych własnych sposobów jej wykorzystywania dla rozwoju polskiego rolnictwa i polskiej wsi.

Niech będzie nam wolno wyrazić nadzieję, że niniejsza książka zyska szersze znaczenie niż jedynie tom okolicznościowy i nie tylko wniesie istotny wkład w dyskusję nad ostatnimi procesami zachodzącymi w polskim rolnictwie i na polskiej wsi, lecz także przyczyni się do głębszego zrozumienia korzyści oraz zobowiązań wynikających z naszego członkostwa we Wspólnocie.

*Paweł Chmieleński
Grzegorz Gorzelak*

PODZIĘKOWANIE

W imieniu inicjatorów i redaktorów przedsięwzięcia naukowego *Polska wieś i polskie rolnictwo 20 lat w Unii Europejskiej* serdecznie dziękuję wszystkim autorom i recenzentom, którzy wnieśli swój wkład w tworzenie opracowań zawartych w niniejszej monografii. Honorowy patronat nad tym przedsięwzięciem objęli: dr Czesław Siekierski – minister rolnictwa i rozwoju wsi, dr Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz – minister funduszy i polityki regionalnej, a także Krzysztof Hetman – były minister rozwoju i technologii, co nadaje temu projektowi prestiż i szczególne znaczenie. Jego realizacja nie byłaby możliwa bez wsparcia instytucji, którym są bliskie zagadnienia przedstawione w niniejszym rocznikowym tomie. Składam podziękowania Wojciechowi Legawcowi – prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Adamowi Nowakowi – wiceministrowi rolnictwa i rozwoju wsi, Renacie Calak – dyrektor Departamentu Strategii w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, Bartoszowi Urbaniakowi – szefowi Bankowości Agro BNP Paribas na Europę Środkowo-Wschodnią i Afrykę, dr. Adamowi Koziolkowi – prezesowi Polskiego Wydawnictwa Rolniczego, Krzysztofowi Podhajskiemu – prezesowi Zarządu Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej. W realizacji projektu pomogły także European Network for Rural Development (ERDN) oraz Fundacja Badań Wiejsko-Miejskich RURall (Rural and Urban Research). Okazane wsparcie pozwoliło na interdyscyplinarne opracowanie problemów, jak i na zmaterializowanie książki oddawanej do rąk czytelników. Uzyskana pomoc była kluczowa dla powodzenia tego projektu naukowego.

Monika Stanny
dyrektor IRWiR PAN



Część 1.

Polityki europejskie
i ich rola w przemianach
wsi i rolnictwa w Polsce

EWOLUCJA ODDZIAŁYWANIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA PRZEMIANY WSI I ROLNICTWA W POLSCE

Paweł Chmieleński

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Wawrzyniec Czubak

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku poprzedzała szeroka debata dotycząca rolniczych aspektów integracji. Rolnicy byli jedną z najbardziej sceptycznie nastawionych grup społecznych (Sadowski 2021). Ich obawy budziły zagrożenie napływu importowanej żywności, wykup ziemi rolniczej (Spychalski 2015) oraz ograniczenie możliwości produkcji (Tomczak 1998). Z drugiej strony w wejściu do UE upatrywano szans dla polskiego rolnictwa, przede wszystkim w kwestiach zmodernizowania i unowocześnienia technologii produkcji z wykorzystaniem środków pomocowych (Gorzelak 1998). Te dylematy wynikały z faktu, że integracja Polski z Unią Europejską oznaczała przyjęcie warunków funkcjonowania w obszarze Jednolitego Rynku Unijnego i zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Były one efektami wieloletnich dyskusji i wynikających z nich reform w polityce rozwoju Wspólnoty, w wielu aspektach wyprzedzających, ale i stymulujących zmiany w polityce *stricto* sektorowej, która wówczas u nas dominowała.

Zapoczątkowana w 1962 roku WPR jest określana jako partnerstwo między rolnictwem a społeczeństwem. Od dekad jej podstawowe cele to wspieranie rolników i działanie na rzecz poprawy wydajności rolnictwa, a ponadto zapewnianie stabilnych dostaw żywności po przystępnych cenach. I chociaż ma gwarantować unijnym rolnikom odpowiednie warunki życia, coraz większe znaczenie zyskują też jej funkcje związane z walką z przyczynami i skutkami zmian klimatu oraz zapewnieniem zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi. Kolejnym jej zadaniem jest wspieranie rozwoju obszarów wiejskich poprzez promowanie miejsc pracy w rolnictwie, przemyśle rolno-spożywczym i powiązanych sektorach. Musi przy tym być wspólną polityką dla wszystkich krajów UE i zapewniać możliwość indywidualnego kształtowania jej instrumentów w odpowiedzi na specyficzne uwarunkowania. Jednocześnie ich zgoda na strategiczne kierunki kształtowania się WPR pozwala wywierać odpowiedni wpływ na poszczególne państwa zgodnie z paradygmatem rozwoju. Jest on

przedmiotem zarówno dyskusji, jak i silnych przeobrażeń. Zasadnicza przemiana w postrzeganiu funkcji polityki wobec wsi i rolnictwa towarzyszyła naszemu członkostwu; to efekt wieloletnich dyskusji i propozycji reform (Rac i in. 2020).

Od lat 50. aż do 80. dominowała polityka modernizacji rolnictwa, skoncentrowana na zwiększeniu wydajności i produkcji. W latach 90. nastąpił zwrot ku podejściu zintegrowanemu, z większym naciskiem na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i ochronę środowiska.

Etap późnych lat 90. oraz początek XXI wieku to okres, w którym UE prezentowała bardziej wszechstronne podejście do rozwoju obszarów wiejskich, postrzegając je nie tylko jako centra produkcji rolniczej, lecz także jako obszary o wielowymiarowych potrzebach.

Kluczową zmianę paradygmatu stanowiło przechodzenie od tradycyjnego, sektorowego modelu rolnictwa do wielofunkcyjnego podejścia do obszarów wiejskich. Stały się one nie tylko miejscami produkcji rolnej, lecz także centrami sprawującymi różnorodne funkcje w zakresie ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego, turystyki, usług środowiskowych, rozwoju społeczności oraz różnorodnych form przedsiębiorczości (Chmieliński 2019).

W 2006 roku kraje członkowskie OECD przyjęły nowy paradygmat obszarów wiejskich jako główne podejście do opracowywania lepszych polityk wiejskich (OECD 2006). Zgodnie z głównym założeniem tego podejścia obszary wiejskie miały być miejscami, które oferują możliwości, ale aby mogły wykorzystać swój potencjał, wymagane jest wrażliwe przestrzennie podejście do rozwoju. Jego kluczowymi elementami są:

- uznanie, że obszary wiejskie reprezentują obecnie znacznie więcej niż tylko rolnictwo;
- zmiana filozofii ze wspierania obszarów wiejskich poprzez dotacje lub uprawnienia na skupienie się na inwestycjach zwiększających konkurencyjność; przekonanie, że ludność wiejska ma większe poczucie swoich lokalnych możliwości rozwoju niż rządy krajowe, prowadzące do podejścia „oddolnego”;
- uznanie faktu, że w proces rozwoju obszarów wiejskich musi być zaangażowanych wiele podmiotów – nie tylko rządy krajowe i rolnicy.

Zmiana paradygmatu przełożyła się również na zmianę w kształtowaniu polityki wobec wsi i rolnictwa w krajach UE oraz strategicznego podejścia do rozwoju wsi. W rezultacie Komisja Europejska (2021) przedstawiła długoterminową wizję dla obszarów wiejskich UE, identyfikując stojące przed nimi

wyzwania, a także podkreślając niektóre z najbardziej obiecujących możliwości dostępnych dla regionów wiejskich. Na podstawie szerokich konsultacji z obywatelami i innymi podmiotami w wizji zaproponowano pakt na rzecz obszarów wiejskich oraz plan działania, które mają na celu wsparcie ich dostępności, odporności i dobrobytu. Określają one obszary działania, które mają na celu (Komisja Europejska 2021):

- poprawę łączności – zarówno pod względem transportu, jak i dostępu cyfrowego;
- ochronę zasobów naturalnych i ekologizację działalności rolniczej w celu przeciwdziałania zmianom klimatu, przy jednoczesnym zapewnieniu odporności społecznej poprzez oferowanie dostępu do kursów szkoleniowych i różnorodnych możliwości zatrudnienia (wysokiej jakości);
- dywersyfikację działalności gospodarczej, poprawę wartości dodanej działalności rolniczej i rolno-spożywczej oraz agroturystyki.

Zaproponowanie nowej wizji było zwieńczeniem procesu zmian w podejściu do polityki wiejskiej, które miały bardzo duży wpływ na kształtowanie instrumentów programów rozwoju obszarów wiejskich. Zarysowało się to zwłaszcza w planowaniu polityki po 2007 roku, czyli tuż po wejściu Polski do UE, a Komisja Europejska coraz wyraźniej promowała wśród krajów członkowskich podejście zintegrowane, zakładające różnorodność, innowacje, ochronę środowiska, zatrudnienie oraz rozwój społeczności wiejskich. Należy podkreślić, że uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, jakie stwarzała nam Unia Europejska, daleko wykraczały poza ramy tworzenia polityki krajowej, która była wówczas silnie zorientowana na poprawę sytuacji sektora rolnego, a w dużo mniejszym stopniu oddziaływała na zmiany na wsi.

Oddziaływanie instrumentów WPR

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku stało się impulsem inicjującym oraz akceleratorem zmian w rolnictwie i na obszarach wiejskich, a także przyspieszenia procesów transformacyjnych. Głównym czynnikiem przekształceń był napływ środków pomocowych w ramach wspólnotowej polityki rolnej. Opiera się on na dwóch obszarach oddziaływania: kształtowaniu dochodów rolniczych przez dopłaty bezpośrednie i regulacje wspólnotowego rynku, co tworzy tzw. I filar WPR, oraz przekształcaniach strukturalnych

w rolnictwie – II filar WPR. Od początku integracji do 2003 roku w ramach WPR Polska otrzymała transfery na sumę 67,1 mld euro, z czego na płatności bezpośrednie przeznaczono 48,2 mld euro, a na II filar – niemal 24,7 mld euro (*Zestawienie transferów...* 2024). Ze środków strukturalnych II filara zazwyczaj finansowano projekty mające konkretne przeznaczenie, budżet i okres realizacji. Ich wydatkowanie było ściśle ukierunkowane, precyzyjnie dedykowane i ostatecznie kontrolowane. Wsparcie dotyczyło głównie samego rolnictwa w rozumieniu produkcji rolnej oraz rolników, ale także przetwórstwa rolno-spożywczego, przedsiębiorczości wiejskiej i rozwoju wsi. Z kolei płatności bezpośrednie przyznawano przede wszystkim do areálu użytków rolnych; ich rozdysponowanie pozostawało w swobodnej decyzji zarządców – to oni decydowali o sposobie ich wykorzystania.

W kolejnych okresach programowania (tzw. perspektywach finansowych) koperty finansowe są negocjowane przez poszczególne państwa, bowiem z biegiem czasu ewoluują cele szczegółowe UE, zmienia się sytuacja poszczególnych krajów, która kwalifikuje do odpowiedniej skali wsparcia; dochodzi też do poszerzenia UE o kolejne państwa. Środki przyznane Polsce na realizację wyzwań, przed którymi stoją gospodarstwa rolne i obszary wiejskie, były bardzo duże, i to w rozumieniu zarówno wartości bezwzględnych, jak i względem innych krajów (Polska była największym beneficjentem II filara WPR). Aby umożliwić państwom UE lepsze dostosowanie polityki do priorytetów zmian w sektorze rolnym, Komisja Europejska dała możliwość przesunięcia środków finansowych między filarami. W latach 2007–2013 było to do 25%, a przyjęty kompromis na okres 2023–2027 zezwalał na przesunięcie do 30% środków z II filara WPR do I filara. Zgodnie z wyborem politycznym w obu okresach nie stety dokonano przesunięcia z puli przeznaczonej na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich na dopłaty bezpośrednie. W rezultacie roczna (w przeliczeniu na rok w okresie programowania) kwota środków na II filar w latach 2007–2013 wynosiła 2,5 mld euro, a w następnych budżetach zmalała odpowiednio do 1,3 mld i 0,9 mld (tabela 1.). To oznacza wyraźne uszczuplenie zdolności finansowania działań modernizacyjnych rolnictwa i rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich.

Podejście strategiczne w polityce wobec wsi i rolnictwa

Zmiany podejścia do kształtowania polityki rozwoju wsi i rolnictwa w UE wiążą się z szybkimi przekształceniami w gospodarce międzynarodowej – postępujące procesy globalizacji, poprawa jakości komunikacji i obniżenie kosztów

transportu prowadzące do zmian w łańcuchach dostaw i handlu towarami, a także rosnące znaczenie pozarolniczej działalności gospodarczej w regionach wiejskich stawiają je przed nowymi wyzwaniami, ale także znaczącymi szansami (Richardson 2000). Pozytywny, lecz stosunkowo niewielki wpływ dotacji dla sektora rolnego (i rolników) na ogólną sytuację gospodarczą obszarów wiejskich nawet w regionach najbardziej zależnych od rolnictwa skłania do refleksji, że tradycyjne podejścia sektorowe muszą zostać zmodernizowane, a w niektórych przypadkach wycofane i zastąpione bardziej odpowiednimi instrumentami. W budżetach domowych rodzin związanych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego (rodzin rolniczych) zarobkowanie poza rolnictwem staje się coraz ważniejsze, dlatego sytuacja dochodowa ludności wiejskiej, a także możliwości rozwoju gospodarki wiejskiej w coraz większym stopniu zależą od wykorzystania potencjału nowych, pozarolniczych czynników ekonomicznych (Chmieliński 2019).

W związku z tym od wielu lat wskazuje się na potrzebę większego ukierunkowania terytorialnego, podkreślającego rolę regionów oraz ich endogenicznych zasobów i możliwości (Van der Ploeg, Long 1994). Silniejsze ukierunkowanie regionalne instrumentów polityki publicznej mogłoby pomóc skuteczniej reagować na globalne zmiany, takie jak ujednolicenie i obniżenie kosztów produkcji w rolnictwie, rosnąca presja na środowisko, a także zmieniające się wzorce konsumpcji i potrzeby ludzi mieszkających w aglomeracjach miejskich. Nieodpowiednie powiązanie obecnego podejścia z kryteriami przestrzennymi oraz brak ukierunkowania instrumentów na potrzeby i specyficzne możliwości rozwojowe różnych typów regionów są już zakorzenione w często horyzontalnym projektowaniu tych środków. W efekcie nadal istnieje silne zróżnicowanie między regionami o rozmaitych funkcjach dominujących (takich jak przemysłowe, rolnicze lub typowo podmiejskie). Jedynie podejście oddolne, w polityce rolnej odzwierciedlone w programie LEADER, postrzega się jako pozytywny przykład skutecznej formy strategicznego podejmowania decyzji w celu lepszego wykorzystania dostępnych zasobów lokalnych i regionalnych (Chmieliński i in. 2018).

Współcześnie kształt polityki rolnej zależy od bieżących wyzwań i uwag (takich jak zmienność cen, nasilenie zagrożeń o cechach pandemii; znaczącą rolę odgrywają tu też rosnące społeczne oczekiwania wobec obowiązku świadczenia usług przez rolnictwo na rzecz dóbr publicznych), a także sytuacji światowej, m.in. negocjacji ze Światową Organizacją Handlu. Wyzwania dla polityki stanowią ogromne zróżnicowanie poziomu rozwoju rolnictwa w poszczególnych krajach i odmienne warunki produkcji rolnej (np. opady, nasłonecznienie, nachylenie stoków, liczba dni wegetacyjnych, warunki do

produkcji zwierzęcej, rozwój przemysłu, preferencje konsumentów). Mimo to w myśl wspólnotowego charakteru unijnej polityki rolnej ustala się identyczne dla wszystkich członków UE zasady, cele ogólne, przekrojowe i szczegółowe oraz odpowiadające im działania (interwencje). Ponad generalne zasady i limity wydatkowania środków na cele ekonomiczne, społeczne oraz środowiskowo-klimatyczne każde państwo przedkłada dostępne działania i nadaje im właściwy akcent, którego wyrazem jest przypisanie budżetu na ich finansowanie. Tak więc poszczególne państwa członkowskie mają relatywnie dużą swobodę w zakresie kształtowania własnej polityki rozwoju rolnictwa na podstawie strategicznych wytycznych Wspólnoty. Dotyczy to zwłaszcza II filara, choć w ostatnich latach także systemu dopłat bezpośrednich. Wybór działań i przygotowanie programu WPR w poszczególnych okresach finansowania na poziomie kraju nie były przypadkowe. Stanowiły pochodne rzeczywistych potrzeb w ocenie *ex-ante* (a więc z wyprzedzeniem, przed wprowadzeniem polityki w życie), bazującej na weryfikacji stanu wyjściowego – prognozy oczekiwanych zmian w wyniku alokacji środków finansowych na poszczególne mechanizmy. W ten sposób nadawano priorytet w kierunkach działania polityki w obszarach szczególnie wymagających interwencji państwa. Analizę rozdysponowania środków unijnych oparto nie na administracyjnym przypisaniu działań do przyjętych w UE grup wydatków (np. oś ekonomiczna, środowiskowa i społeczna w PROW 2007–2013), lecz na ich merytorycznym oddziaływaniu. Wynika to z rozbieżności między administracyjnym podziałem środków a rzeczywistym oddziaływaniem i skutkami różnych działań (Czubak, Pawlak 2008; Czubak 2008; Sadowski, Czubak 2013; Sadowski, Czubak 2010). Przyjęte zostały (jednocześnie) dwa główne kryteria podziału interwencji (identyczne podejście – choć w porównaniach międzynarodowych i dla jednego okresu programowania – zaproponowali Sadowski i Czubak [2013]):

- grupa docelowa działań (czyli odbiorcy – beneficjenci funduszy) – gospodarstwa rolne, mieszkańcy obszarów wiejskich, przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego;
- cel stosowania działań – poprawa kapitału rzeczowego (cel ekonomiczny), poprawa kapitału ludzkiego (cel społeczny), poprawa stanu środowiska naturalnego.

Pierwszy program wsparcia przekształceń strukturalnych w rolnictwie współfinansowany z funduszy WPR Unii Europejskiej stanowił Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich

(SAPARD). Jako że był to program przedakcesyjny, pomoc miała przede wszystkim wspierać podmioty (gospodarstwa i przemysł rolno-spożywczy) w dostosowaniu do prawodawstwa unijnego oraz wdrożenia *acquis communautaire*, a także zainicjowanie restrukturyzacji i poprawy ich konkurencyjności.

Należy podkreślić, że SAPARD był szczególnym programem dla państw kandydujących, gdyż zapewniał im stosunkowo dużą swobodę decyzyjną, przede wszystkim w fazie programowania. Tym samym nasza administracja mogła przygotowywać się do tworzenia procedur i wytycznych w ramach programów strukturalnych UE, których zasady są poddane określone mu reżimowi.

Program SAPARD składał się z następujących działań: „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”, „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”, „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”, „Szkolenia zawodowe”, „Pomoc techniczna”. Znamienne jest, że na początku wieku Polska była daleka od wprowadzania działań o charakterze rolnośrodowiskowym i tym samym zrezygnowała z działania „Programy rolnośrodowiskowe i zalesienia”). W ramach SAPARD dysponowano kwotą ponad 4,5 mld zł. Największy udział w środkach programu miało działanie rozwijające i poprawiające infrastrukturę obszarów wiejskich (44%), drugie z kolei było działanie wspierające przetwórców środków (34%). Cel inwestycji w gospodarstwach rolnych stanowiło przede wszystkim wprowadzenie standardów unijnych. W przedsiębiorstwach realizowano kilka typów inwestycji, a jeden z nich miał m.in. wpływać na poprawę jakości. Na ten typ inwestycji przeznaczono ok. 20,5% środków działania. Program SAPARD spełnił swoje zadanie, ponieważ wsparł procesy dostosowawcze przedsiębiorstw polskiego przemysłu rolno-spożywczego do wymagań unijnych. Prawie 90% inwestycji realizowanych z jego środków wiązało się z dostosowaniem do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych. Procesy dostosowawcze zdecydowanie wpływały na poprawę jakości produkcji (Chmurzyńska 2011).

Dla gospodarstw rolnych najważniejsze okazały się dwa działania: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” oraz „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”. Łącznie przeznaczono na nie ponad 200 mln euro, co pozwoliło na współfinansowanie 17 tys. projektów. Równie ważne było zagwarantowanie gospodarstwom rolnym możliwości sprzedaży produktów rolnych do zakładów przemysłu rolno-spożywczego, przed którymi stanęło duże zadanie inwestycyjne dostosowania się do wymogów jednolitego rynku. Dlatego budżet na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych wyniósł ponad 270 mln euro. Obie grupy podmiotów agrobiznesu, czyli gospodarstwa i zakłady przetwórcze, są ściśle powiązane z obszarami wiejskimi

i ich funkcjonowanie zależy od stanu infrastruktury (także rynkowej). Z tego powodu rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich były wspierane ze środków przedakcesyjnych w budżecie sięgającym 450 mln euro. To głównie te działania zadecydowały o tym, że wydatki na sferę ekonomiczną w programie SPARAD w zasadzie zdominowały kierunki wydatkowania (rysunek 1.).

Podobne cele były kontynuowane w latach 2004–2006 w dwóch komplementarnych względem siebie programach: Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO „Rolnictwo”). Na wsparcie inwestycji i różnicowanie działalności przeznaczono łącznie 2,7 mld zł, czyli ponad 1/3 środków. Pozostałe działania w ramach SPO dotyczyły szkoleń, doradztwa rolniczego i ułatwienia startu młodym rolnikom. PROW obejmował natomiast działania służące m.in. wspieraniu gospodarstw niskotowarowych, tworzeniu grup producentów rolnych oraz wymianie pokoleniowej w formie rent strukturalnych. Nadal konieczna była pomoc w zakresie dostosowania gospodarstw rolnych do standardów UE, ale też wymagano wdrożenia działań na wzór pozostałych krajów UE w zakresie ochrony środowiska i bioróżnorodności przez finansowanie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt. W wartościach bezwzględnych wartość wsparcia działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji ekonomicznej w sektorze rolno-żywnościowym i na obszarach wiejskich zdecydowanie wzrosła. W największym stopniu wydatki na cele ekonomiczne tworzyło wsparcie gospodarstw rolnych. Po akcesji stanowiło to niemal połowę budżetu. Wyjątek dotyczył okresu 2007–2013, w którym ten udział wynosił 1/3, co wymaga dodatkowego wyjaśnienia. W wartościach bezwzględnych wsparcie modernizacji i restrukturyzacji gospodarstw rolnych podwoiło się z 2,7 mld euro w latach 2004–2006 do 5,6 mld euro w 2007–2013. Jednocześnie wdrażano dwa mocno wspierane działania na rzecz poprawy kapitału rzeczowego na obszarach wiejskich, tj. tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, które w innych okresach programowania nie były prowadzone (lub ze zdecydowanie mniejszym dofinansowaniem), a w zakresie kapitału ludzkiego gospodarstw rolnych bardzo duże wydatki ponoszono na program rent strukturalnych, którego w dalszych latach nie kontynuowano. Odmienna interpretacja dotyczy obecnego okresu realizacji II filara WPR, gdzie w wartościach względnych udział wsparcia ekonomicznego gospodarstw rolnych pozostał na poziomie 46%, jednak w wartościach bezwzględnych to zaledwie połowa z wcześniej wydatkowanych 4 mld euro. Oczywiście ze względu na okres przejściowy (lata 2021 i 2022) perspektywa 2023–2027

dotyczy tylko pięciu, a nie siedmiu lat, ale rocznie nadal jest to znacznie mniej, ponieważ na poprawę kapitału rzeczowego gospodarstw rolnych przeznaczono 800 mln euro w okresie 2007–2013, 580 mln euro w latach 2014–2020, a obecnie tylko 420 mln euro.

Jednocześnie znaczenia nabrały pozostałe dwa wymiary: społeczny i środowiskowy. Ten kierunek zmian pozostał już niezmienny aż do obecnej perspektywy finansowej. W okresie programowania 2023–2027 dofinansowanie działań środowiskowych ma znaczący udział w II filarze WPR w Polsce. Na cele środowiskowo-klimatyczne przeznaczono 1/3 budżetu, tj. 1,5 mld euro z 4,5 mld euro w ogóle. Ten kierunek zmian, a więc wzrost udziału wydatków na środowisko, bioróżnorodność i klimat kosztem wsparcia działań restrukturyzacji i modernizacji ekonomicznej sektora, ma kilka uzasadnień. Po pierwsze, pozostawiając elastyczność tworzenia programów II filara, Komisja Europejska narzucała minimalny udział środków pomocowych na cele środowiskowe. Po drugie, w kolejnych latach obecności w UE dokonywała się poprawa technicznego wyposażenia gospodarstw rolnych, ich efektywności, konkurencyjności, czemu towarzyszyły zmiany strukturalne (w tym oczekiwanej struktury agrarnej i produkcyjnej). To pozwalało na zmianę akcentów polityki rolnej. Odrębną sprawą jest też rosnące społeczne oczekiwanie większej dbałości o środowisko – oczywiście przy gwarancji opłacalności produkcji, trwałości gospodarstw rolnych i efektywności ekonomicznej ich działalności. W sytuacji, kiedy działalność prośrodowiskowa nie wpisuje się w cele działalności podmiotów gospodarczych, polityka dokonuje retransferów na rzecz ich dostarczenia, czego przykładem jest właśnie II filar WPR, także w Polsce.

Co interesujące, na działalność wyodrębnioną w niniejszym opracowaniu jako społeczną każdorazowo przekierowywano relatywnie niewielką część zaplanowanych środków przeznaczonych na rolnictwo i obszary wiejskie (tabela 1.). W poszczególnych okresach programowania na poprawę jakości kapitału ludzkiego oraz społecznego na obszarach wiejskich przeznaczono poniżej 10%, a właśnie dzięki tym środkom Polska mogła przeprowadzić udany eksperyment akumulacji i mobilizacji kapitału społecznego na obszarach wiejskich, co stanowiło jeden z najcenniejszych elementów wdrażania unijnej polityki na obszarach wiejskich w kraju.

Dzięki wnioskowi z wdrażania i ewaluacji efektów kolejnych reform WPR w programach rozwoju obszarów wiejskich coraz większy nacisk kładziono na wdrażanie przedsięwzięć, które jak najlepiej oddziałują na przemiany na terenach wiejskich, a przy tym uwzględniają lokalne zasoby (rzeczowe, kulturowe, ludzkie) i specyficzne uwarunkowania rozwoju. Jednym z narzędzi

WPR spełniających te założenia jest program LEADER, czyli wspierany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS; ang. *Community-led local development* – CLLD)

RLKS zachowuje podstawowe założenia metody LEADER, takie jak:

- oddolność (szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii);
- terytorialność (lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru);
- zintegrowanie (łącznie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesów);
- partnerstwo (lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektorów publicznego, społecznego i gospodarczego);
- innowacyjność (w skali lokalnej);
- decentralizacja zarządzania i finansowania;
- sieciowanie i współpraca (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk).

Program LEADER ma pobudzić lokalne społeczności do działania w celu dostrzeżenia i wykorzystania potencjału w obrębie układu społeczno-ekonomicznego, w jakim one funkcjonują. Z pomocą inicjatywy wspólnotowej są wprowadzane w życie strategie rozwoju opracowywane przez lokalne grupy działania. Ten program charakteryzuje duża zdolność do dostosowywania się do specyficznych uwarunkowań rozwoju lokalnego i budowania kapitału społecznego na obszarach wiejskich. W związku z tym podjęto decyzję o zwiększeniu roli działań tego typu poprzez włączenie programu LEADER – głównego nurtu europejskiej polityki wobec wsi i rolnictwa – jako działania, a w latach 2007–2013 nawet jako jedną z czterech głównych osi programów rozwoju wsi w państwach członkowskich. Było to jedną z największych innowacji w podejściu do polityki rozwoju UE, a w poszczególnych krajach doprowadziło do wzrostu aktywności społecznej na obszarach wiejskich, istotnie przyczyniając się do wzrostu ich żywotności (Chmieleński i in. 2018).

Program LEADER w latach 2004–2006 oferował lokalnym społecznościom wsparcie w wysokości 115,5 mln zł. W tym okresie kładziono nacisk na budowanie kapitału społecznego na wsi poprzez zawiązywanie się LGD i tworzenie przez nie lokalnych strategii rozwoju. W tym czasie zrealizowano 316 projektów na obszarze 875 gmin zamieszkałych przez 7,2 mln ludzi.

W latach 2007–2013 wsparcie wyniosło 3 mld 372,6 mln zł, a na terenie Polski funkcjonowało 335 LGD, które realizowały lokalne strategie rozwoju (LSR) na obszarach zamieszkałych przez ponad 18 mln ludzi. W tym okresie programowania w ramach działań zrealizowano w sumie 88 004 projekty, które zapewniły ponad 3,2 tys. miejsc pracy. Dzięki tym projektom udało się też wyremontować i wyposażać świetlice wiejskie, zaangażować społecznie lokalną ludność, promować turystycznie regiony i ich atrakcje poprzez budowę szlaków, małej infrastruktury turystycznej, zaktywizować sportowo ludność (co miało zachęcać do zdrowszego stylu życia), odnowić zabytkowe budynki, szkolić lokalnych liderów, którzy później swoje umiejętności przekazywali podczas tysięcy przeprowadzanych warsztatów dla dzieci, młodzieży i dorosłych mieszkańców gmin.

W latach 2014–2020 wsparcie w ramach tego programu wyniosło 793,9 mln euro. Na obszarach wiejskich działało 291 LGD – na terenie 2234 gmin, zamieszkałych przez 20 mln 126 tys. ludzi. Program dla społeczności lokalnych okazał się wielkim sukcesem. Umożliwił realizację wielu pomysłów na lokalny biznes, powstanie drobnej infrastruktury wpływającej na poprawę jakości życia, ale przede wszystkim wsparcie inicjatyw społeczno-kulturalnych i wzmacniających poczucie tożsamości lokalnej. Jednak jego wdrażanie w Polsce pociągało za sobą także problemy, np. związane z nadmiernym zinstytucjonalizowaniem. Budowa kapitału społecznego jest oparta na zasadzie dobrowolności działań, często na wolontariacie. Lokalne grupy działania, choć skupiają ludzi o wyższym niż przeciętnie poziomie tego kapitału i dysponują instrumentarium, by skutecznie budować go na obszarach swojego funkcjonowania, w sztywnych ramach formalno-prawnych polityki realizowanej wobec wsi i rolnictwa w Polsce nie zyskały wystarczających uprawnień i swobody planowania umożliwiających realizację wszystkich etapów wdrażania lokalnej strategii rozwoju, tak jak zostało to zaplanowane w teorii (Chmieliński 2011).

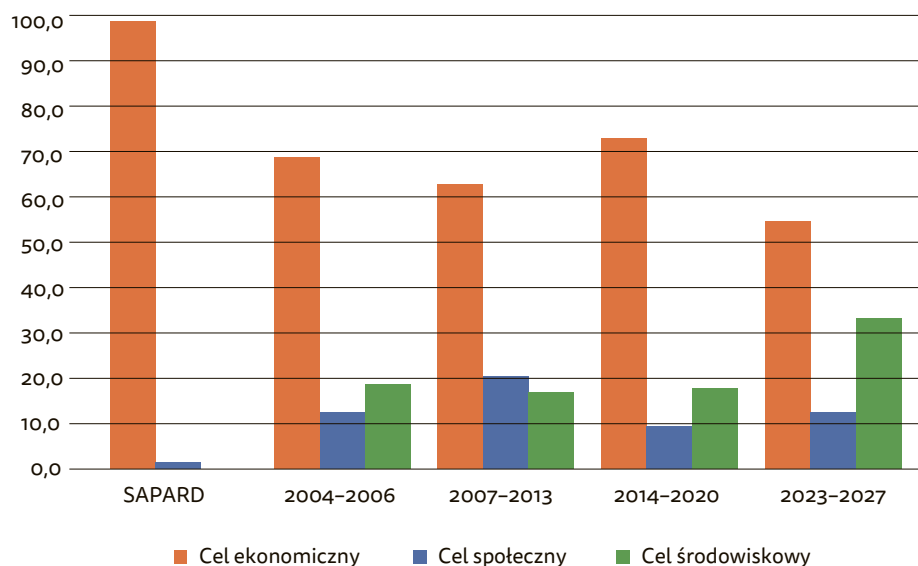
Przykład programu LEADER dobrze obrazuje przyjętą formułę finansowania wsi i rolnictwa w ramach WPR, która formalnie jest ukierunkowana na poprawę sytuacji dochodowej rolników, modernizację i rozwój sektora rolnego, a w mniejszym stopniu – na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich.

Tabela 1.

Rozdysponowanie środków UE w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich w kolejnych okresach programowania w Polsce

Kierunek rozdysponowania środków mln €		SAPARD		2004-2006		2007-2013		2014-2020		2023-2027	
		mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Poprawa kapitału rzeczowego wyłącznie lub głównie gospodarstw rolnych		128,7	13,7	2728,8	54,2	5627,9	32,8	4029,2	47,4	2086,0	46,2
	cel ekono- miczny	526,9	55,9	260,4	5,2	4210,3	24,5	684,0	8,1	211,8	4,7
	Poprawa kapitału rzeczowego na obszarach wiejskich	273,5	29,0	464,3	9,2	932,0	5,4	1472,9	17,3	159,5	3,5
Poprawa kapitału ludzkiego oraz społeczne- go wyłącznie lub głównie gospodarstw rolnych	cel społeczny	13,1	1,4	608,7	12,1	2707,6	15,8	288,2	3,4	110,5	2,4
Poprawa kapitału ludzkiego oraz społeczne- go na obszarach wiejskich		0,0	0,0	18,8	0,4	787,5	4,6	510,9	6,0	449,6	10,0
Wzrost lesistości oraz poprawa stanu środowiska	cel środo- wiskowy	0,0	0,0	953,1	18,9	2888,4	16,8	1506,5	17,7	1495,1	33,1
Razem		942,2	100	5033,9	100	17 153,6	100	8491,9	100	4512,6	100

Źródła: SAPARD, Program Operacyjny dla Polski, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2000; J. Rowiński, SAPARD – programowanie i realizacja, raport Programu Wieloletniego nr 14, 2005–2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007; Działania w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004–2006 i ich budżety, <https://www.gov.pl/web/arimr/sektorowy-program-operacyjny-rolnictwo-2004-2006> (dostęp: 24.02.2024); M. Bułkowska, K. Chmurzyńska, Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004–2006, raport Programu Wieloletniego 2005–2009, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2011; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, czerwiec 2018; Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (wersja 3.2.), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, sierpień 2023.

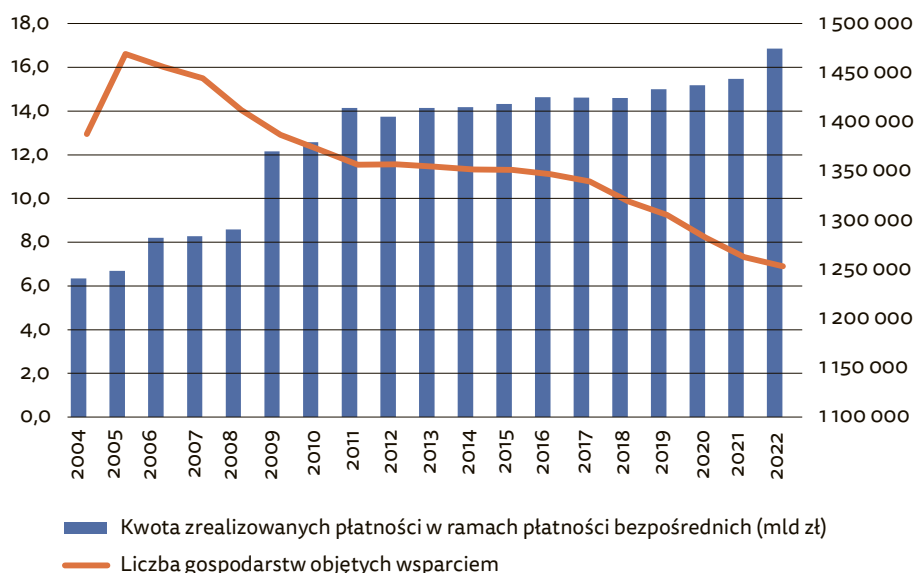


Rysunek 1. Rozdysponowanie środków UE w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich na cele ekonomiczne, społeczne i środowiskowe

Źródło: tabela 1.

O ile filar II WPR wspierał rozwój obszarów wiejskich oraz przyczyniał się do zrównoważonego rozwoju sektora rolnego, w formach unijnego wsparcia dopłaty bezpośrednie stanowią największy, trwały system transferów finansowych do tego sektora. Od momentu wprowadzenia są ważnym źródłem stabilizacji dochodów i w tym zakresie realizują cel ekonomiczny. Ich powszechność przejawia się w tym, że z dopłat korzystały niemal wszystkie gospodarstwa rolne – od niemal 1480 tys. w 2005 roku do 1250 tys. w 2022 roku (zmiana wynikała z ogólnego spadku liczby gospodarstw). Począwszy od 2004 roku, do rolnictwa trafiło w formie dopłat 76 mld euro, czyli 250 mld zł (w cenach bieżących). Coroczna wielkość wsparcia bezpośredniego rosła, co wynikało z wynegocjowanych kopert finansowych, ale też z kursu przeliczenia waluty euro (rysunek 2.). Przemiany strukturalne powodowały, że liczba beneficjentów corocznie malała. Wyjątkiem był wzrost w 2005 roku, ale wynikało to z obawy lub niewiedzy części rolników, którzy dopiero po pierwszym roku wdrażania systemu złożyli wnioski i przystąpili do dopłat. W rezultacie kwota dopłat (w cenach bieżących) rosła przeciętnie na jedno gospodarstwo. W 2004 roku było to 4,5 tys. zł, a w 2022 roku – 13,5 tys. zł. Trzeba mieć na uwadze, że znaczenie dopłat, poza nielicznymi wyjątkami, przesądza o poziomie dochodów

dla zdecydowanej większości typów gospodarstw bez względu na ich wielkość i posiadane zasoby ziemi.



Rysunek 2. Kwoty zrealizowanych płatności w ramach płatności bezpośrednich (mld zł) i liczby gospodarstw objętych wsparciem w Polsce w latach 2004–2022

Źródło: System Informacji Zarządczej ARiMR, <https://www.gov.pl/web/arimr/platnosci-bezposrednie> (dostęp: 26.02.2024).

W przeciwieństwie do funduszy strukturalnych II filara WPR dopłaty nie są dedykowane i przypisane konkretnym wydatkom w gospodarstwach. W kontekście oceny ewolucji oddziaływania WPR na przemiany rolnictwa w Polsce można dokonać próby oszacowania kierunków rozdysponowania dopłat w gospodarstwach rolnych na podstawie wyników wielokrotnie prowadzonych badań (Czubak 2006; Czubak 2008; Czubak, Jędrzejak 2011; Czubak 2012; Czubak 2024). Okazuje się, że zarządcy gospodarstw przeznaczają dopłaty głównie na finansowanie zakupu środków obrotowych: nawozów, środków ochrony roślin, pasz czy paliw. Na ten cel przeznacza się ok. 70% dopłat. Ok. 1/4 rolnicy wykorzystują do współfinansowania inwestycji. Płatności bezpośrednie są częścią planu finansowego na rzecz realizacji inwestycji w gospodarstwie, takich jak: zakup maszyn i urządzeń, budowa budynków, zakup ziemi i zwierząt stada podstawowego, spłata kredytu. Pozostałą (niewielką) część przeznacza się na

wydatki niezwiązane z gospodarstwem rolnym. W zaproponowanym podziale oddziaływania funduszy WPR na cele ekonomiczne, społeczne i środowiskowe w rolnictwie można przyjąć, że w dopłatach zdecydowanie dominuje wymiar ekonomiczny. W pewnym sensie proinwestycyjna część rozdysponowania dopłat przyczynia się też do realizacji wymiaru zrównoważenia środowiskowego poprzez wprowadzenie nowoczesnych technologii w gospodarstwie rolnym. Jest to np. zakup maszyn o mniejszym jednostkowym zużyciu paliw czy też pozwalających na optymalizację kosztów (ekonomicznych i środowiskowych) poprzez precyzyjne dozowanie środków plonotwórczych (nawozów, środków ochrony roślin). To także inwestycje w termoizolację budynków oraz pozyskiwanie „czystej” energii.

Obecnie wdrażany program bazuje na dokumencie Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Zgodnie ze wspólnotowymi ustaleniami celem przekrojowym jest kontynuacja modernizacji sektora poprzez wspieranie i dzielenie się wiedzą, innowacjami oraz cyfryzacją w rolnictwie, co ma wspierać gospodarstwa rolne w budowaniu konkurencyjności i rozwój z uwzględnieniem aspektów przejścia do zielonej czy cyfrowej gospodarki. W dopłatach bezpośrednich kontynuuje się cel wspierania dochodów gospodarstw i odporności sektora dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i opłacalności ekonomicznej produkcji rolnej. Podobnie jak w całej gospodarce, także w polityce wobec rolnictwa coraz silniej akcentuje się kwestie klimatu i środowiska. Zielona architektura polityki rolnej oznacza wzmocnioną warunkowość, a płatności bezpośrednie częściowo przybierają formę fakultatywnych, rocznych działań kontraktowych w formie ekoschematów.

Określona polityka wsparcia wsi i rolnictwa w Polsce, którą wyżej omówiono, w ostatnich 20 latach przyniosła pozytywne efekty w obrębie modernizacji sektora rolnego, a dzięki znaczącym nakładom – również w rozwoju infrastruktury wsi oraz w zakresie społeczno-ekonomicznym.

Należy podkreślić, że postęp na wsi wzmacniany środkami UE przypadł na czas wzmożonej globalizacji, przepływu informacji oraz zmian wzorców życia i konsumpcji ludności wiejskiej (choćby z zanikiem powszechności działek przydomowych oraz rozwojem różnych form organizacji społecznych na wsi). Możliwości pozyskiwania finansowania na modernizację infrastruktury przez samorządy gminne i powiatowe oraz napływ środków regionalnych programów operacyjnych w ramach Polityki Spójności spowodowały efekt synergii, dając impuls modernizacyjny.

Podsumowanie

Oceniając całościowo oddziaływanie WPR na przemiany wsi i rolnictwa w Polsce, trzeba jasno powiedzieć, że wbrew pesymistycznym wizjom z okresu przedakcesyjnego krajowe rolnictwo przeszło wyraźną zmianę pozytywną i zmieniło swoje oblicze.

Należy przy tym zaznaczyć, że oddziaływanie członkostwa w UE na przemiany makroekonomiczne znacząco przełożyło się na profesjonalizację działalności rolniczej, w wielu przypadkach pozwalając traktować ją jako działalność w pełni przedsiębiorczą (na wzór pozarolniczej działalności gospodarczej), coraz silniej powiązaną z łańcuchem wartości w gospodarce żywnościowej (Karwat-Woźniak 2009; Sikorska 2014; Dzun 2008). Utrzymują one ścisłe relacje rynkowe w pionowej i poziomej integracji, stając się rdzeniem współczesnego agrobiznesu w Polsce.

O ile w tym aspekcie Polska wykonała swoje zadanie bardzo dobrze, zmobilizowana możliwością skorzystania z szansy związanej z napływem dużych środków UE, i pobudziła inwestycjami konsumpcję oraz wzrost gospodarczy, o tyle w sferze rozwoju nie potrafiliśmy dobrze zorganizować systemu otwartego na innowacje dostosowujące wieś do zmieniającego się otoczenia. Nie budowaliśmy podstaw rozwoju określanych jako „odporność” (*resilience*), czyli zdolność do utrzymania potencjału rozwojowego niezależnie od kryzysów oraz zmian uwarunkowań zewnętrznych wobec danego terytorium.

Najważniejszymi zadaniami dla polityki rolnej w przyszłych latach będą więc zapewnienie odporności na zmiany związane z zieloną transformacją oraz wykorzystanie osiągnięć technologicznych do jej upowszechnienia nie tylko w sektorze rolnym, lecz także w kontekście rozwoju całej gospodarki UE i Polski (Drygas, Nurzyńska, Dudek, Wieliczko 2024).

BIBLIOGRAFIA

- Chmieliński P. (2011), *Integracja kapitału społecznego na obszarach wiejskich w ramach realizacji programu LEADER*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 2(13).
- Chmieliński P. (2019), *Przedsiębiorczość i polityka gospodarcza w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia i Monografie”, vol. 175, IERiGŻ PIB, Warszawa, s. 23.
- Chmieliński P., Faccilongo N., Fiore M., La Sala P. (2018), *Design and implementation of the Local Development Strategy: a case study of Polish and Italian Local Action Groups in 2007–2013*, „Studies in Agricultural Economics”, 120(1), s. 25–31.
- Chmurzyńska K. (2011), *Wpływ funduszy strukturalnych na poprawę jakości w sektorze rolno-spożywczym*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 13(1).
- Czubak W. (2006), *Ocena dopłat bezpośrednich w gospodarstwach indywidualnych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, tom VIII, z. 1, Warszawa, s. 27–31.
- Czubak W. (2008), *Rozdysponowanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych korzystających z funduszy UE w Wielkopolsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 118–127.
- Czubak W. (2012), *Rola i wpływ dopłat bezpośrednich na procesy przemian w rolnictwie*, [w:] W. Czubak, E. Kiryluk-Dryjska, W. Poczta, A. Sadowski (red.), *Wspólna Polityka Rolna a rozwój rolnictwa w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań, s. 137–169.
- Czubak W. (2024), *Kierunki rozdysponowania dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych w województwie wielkopolskim*, materiał wewnętrzny Katedry Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Czubak W., Jędrzejak P. (2011), *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, tom XIII, z. 2, Wrocław, s. 75–79.
- Czubak W., Pawlak K. (2008), *Rozdysponowanie środków finansowych wynikających z mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój modelu rolnictwa industrialnego i zrównoważonego w Polsce*, [w:] J.S. Zegar, *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, IERiGŻ-PIB, Program Wieloletni 2005–2009, z. 102, Warszawa, s. 51–86.

- Drygas M., Nurzyńska I., Dudek M., Wieliczko B. (2024), *Wspólna Polityka Rolna w Polsce – bilans 20-lecia członkostwa w UE i wyzwania na kolejne lata. Podsumowanie*, FEFRW, IRWiR PAN, Warszawa.
- Dzun W. (2008), *Przedsiębiorstwa w strukturze gospodarstw rolnych*.
- Gorzelać E. (1998), *Rolnictwo polskie wobec uczestnictwa w Unii Europejskiej*, „Postępy Nauk Rolniczych”, nr 3, s. 21–34, Warszawa.
- Karwat-Woźniak B. (2009), *Zatrudnienie w rolnictwie indywidualnym w okresie transformacji i integracji europejskiej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 03/13.
- Komisja Europejska (2021), *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Long-Term Vision For The Eu's Rural Areas – Towards Stronger, Connected, Resilient And Prosperous Rural Areas By 2040*, COM/2021/345 final.
- Ministerstwo Finansów, zestawienie transferów finansowych pomiędzy Polską a budżetem UE (2024), <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 27.02.2024).
- OECD (2006), *OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publishing, Paryż.
- Rac I., Erjavec K., Erjavec E. (2020), *Does the proposed CAP reform allow for a paradigm shift towards a greener policy?*, „Spanish Journal of Agricultural Research”, 18(3), e0111-e0111.
- Richardson T. (2000), *Discourses of rurality in EU spatial policy: the European spatial development perspective*, „Sociologia Ruralis”, 40(1), s. 53–71.
- Sadowski A. (2021), *Polska wieś korzysta na obecności w Unii*, „Rzeczpospolita” (Opinie ekonomiczne; 9.12.2021).
- Sadowski A., Czubak W. (2010), *Ocena i efekty funkcjonowania programu rolnośrodowiskowego w Wielkopolsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, tom XII, z. 2, Warszawa–Świnoujście, s. 303–308.
- Sadowski A., Czubak W. (2013), *The priorities of rural development in EU countries in years 2007–2013*, „Agricultural Economics”, nr 59 (2), s. 58–73.
- Sikorska A. (2014), *Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych (na przykładzie Polski)*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 4, s. 31–49.
- Spychalski G. (2015), *Konsekwencje integracji europejskiej dla polskiego rolnictwa w opinii właścicieli gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, tom XVII, z. 1.

- Tomczak F. (1998), *Rolnictwo polskie i nauki rolnicze wobec integracji z Unią Europejską*, „Postępy Nauk Rolniczych”, nr 3, s. 4–19.
- Van der Ploeg J.D., Long A. (1994), *Endogenous development: practices and perspectives. In Born from within. Practice and perspectives of endogenous rural development* (pp. 1–7), Van Gorcum, Assen.

KAPITAŁ ZAGRANICZNY W SEKTORZE ROLNO-SPOŻYWCZYM POLSKI

Łukasz Ambroziak

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej –
Państwowy Instytut Badawczy

Wprowadzenie

Kapitał zagraniczny może być lokowany w kraju przyjmującym inwestycje w różnych formach. Do najczęściej występujących zalicza się bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz inwestycje portfelowe. Na potrzeby niniejszego opracowania ograniczono się do bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Zgodnie z definicją opracowaną przez OECD (1996) inwestycją bezpośrednią za granicą jest inwestycja dokonana przez rezydenta jednej gospodarki (inwestora bezpośredniego) w celu osiągnięcia długotrwałej korzyści z kapitału zaangażowanego w przedsiębiorstwo rezydenta innej gospodarki, zwane przedsiębiorstwem bezpośredniego inwestowania. Jest ono przedsiębiorstwem, w którym inwestor bezpośredni posiada co najmniej 10% akcji zwykłych (tzn. udziału w kapitale) lub uprawnienia do 10% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy bądź udziałowców. Inwestycje portfelowe mają dużo mniejszą skalę niż BIZ. Obejmują zakup albo sprzedaż emitowanych przez Skarb Państwa papierów wartościowych – zarówno długoterminowych (obligacje skarbowe), jak i krótkoterminowych (bony skarbowe), a także zakup lub sprzedaż papierów wartościowych emitowanych przez przedsiębiorstwa i inne podmioty. W przypadku zakupu bądź sprzedaży akcji przedsiębiorstw cechą odróżniającą inwestycje portfelowe od bezpośrednich jest brak chęci włączenia się inwestora w proces bezpośredniego zarządzania przedsiębiorstwem (Oziewicz, Michałowski 2013).

Pod pojęciem sektora rolno-spożywczego rozumie się tutaj rolnictwo, łącznie z łowiectwem i rybołówstwem (działy 01. i 03. Polskiej Klasyfikacji Działalności), oraz przemysł spożywczy, obejmujący produkcję artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych (działy 10., 11. i 12. PKD). Z analizy statystyk dotyczących napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do sektora rolno-spożywczego oraz ich skumulowanego poziomu wynikało, że istnieją wyraźne dysproporcje w skali zaangażowania kapitału zagranicznego między rolnictwem a przemysłem spożywczym. Według danych

Narodowego Banku Polskiego wartość skumulowanych BIZ w rolnictwie na koniec 2022 roku stanowiła zaledwie 7,9% zagranicznego kapitału zainwestowanego w całym sektorze rolno-spożywczym. Stąd też w dalszej części tekstu analizie poddano działalność zagranicznych inwestorów w przemyśle spożywczym.

Celem opracowania jest próba dokonania bilansu korzyści i strat związanych z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych do przemysłu spożywczego w Polsce w kontekście jej 20-letniego członkostwa w Unii Europejskiej.

Sformułowano kilka pytań badawczych, wokół których przeprowadzono analizę:

- Jakie czynniki spowodowały napływ kapitału zagranicznego do przemysłu spożywczego oraz jakie było znaczenie członkostwa Polski w UE?
- Do jakich branż chętniej napływał kapitał zagraniczny?
- Jakie korzyści osiągnął przemysł spożywczy dzięki kapitałowi zagranicznemu?
- Jakie były negatywne konsekwencje napływu BIZ?
- Jaki jest bilans korzyści z napływu BIZ w okresie członkostwa w UE?
- W jakim stopniu członkostwo w UE może kształtować przyszły napływ BIZ?

Jakie czynniki spowodowały napływ kapitału zagranicznego do przemysłu spożywczego oraz jakie było znaczenie członkostwa Polski w UE?

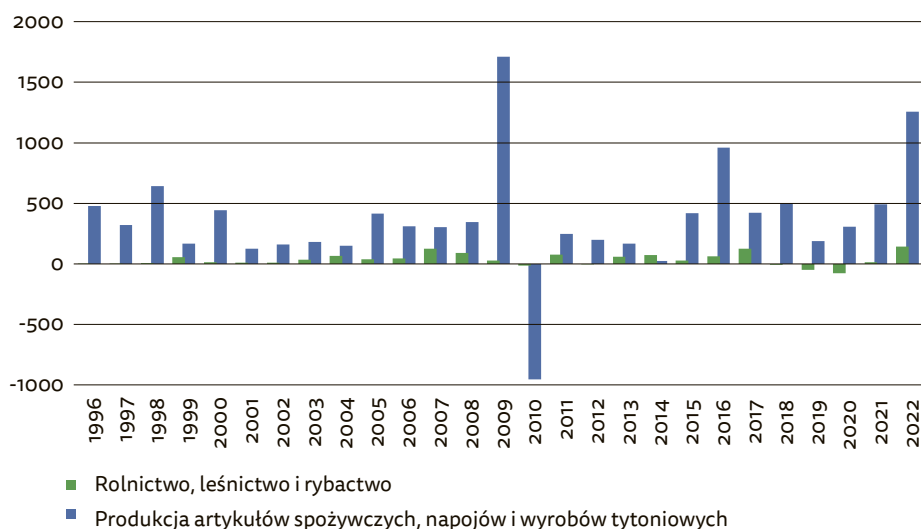
Z napływem BIZ i działalnością zagranicznych inwestorów w Polsce są ściśle związane korporacje transnarodowe. Zgodnie z definicją UNCTAD (2005, s. 297) korporacja transnarodowa to przedsiębiorstwo będące spółką kapitałową, które składa się z przedsiębiorstw macierzystych i filii zagranicznych. Przedsiębiorstwem macierzystym jest przedsiębiorstwo, które kontroluje aktywa innych podmiotów w państwach poza krajem macierzystym, będąc zwykle w posiadaniu pewnego udziału w kapitale własnym tych podmiotów. Początki napływu BIZ do przemysłu spożywczego w Polsce sięgają lat 70. XX wieku, kiedy to pierwsze inwestycje poczyniły korporacje transnarodowe Coca-Cola i PepsiCo. Na dużą skalę kapitał zagraniczny zaczął napływać do Polski dopiero od początku lat 90. XX wieku, co było związane ze zmianą ustroju

państwowego oraz z procesami transformacji gospodarczej i prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spożywczego (Ambroziak 2018). Ważny czynnik stanowił również zapoczątkowany w pierwszej połowie lat 90. XX wieku proces integracji Polski z Unią Europejską.

W okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE najwięcej BIZ ulokowano w przemyśle spożywczym w drugiej połowie lat 90. XX wieku (rysunek 1.). Rocznie napływał wtedy do Polski kapitał zagraniczny w postaci inwestycji bezpośrednich o wartości nawet ponad 0,5 mld euro. Chechelski (2008) stwierdza, że na decyzję o wchodzeniu inwestorów zagranicznych do poszczególnych działów przemysłu spożywczego w latach 90. XX wieku wpłynęło kilka czynników. Do najważniejszych z nich zaliczają się: możliwość stosunkowo taniego zakupu przedsiębiorstw (prywatyzacja) łącznie z udziałem w rynku, możliwość generowania wysokiego zysku (wysoka rentowność działów), przewidywany bardzo szybki rozwój danego rynku czy jego segmentu, możliwość uzyskania niższych kosztów produkcji (np. dzięki taniej i stosunkowo dobrze wykwalifikowanej sile roboczej), możliwość koncentracji produkcji w danym dziale przemysłu na świecie (np. tytoniowym, piwowarskim), a także wspomniana już wcześniej perspektywa przystąpienia do UE.

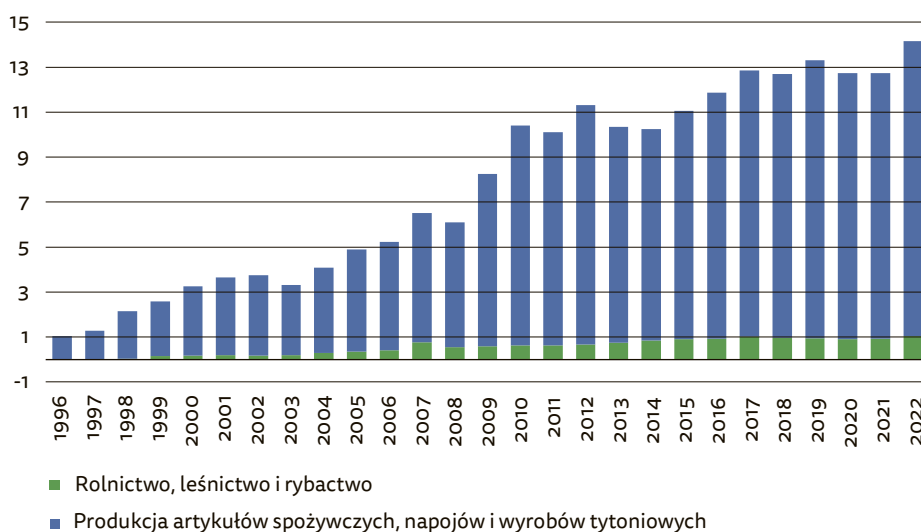
Istotnym czynnikiem napływu BIZ do przemysłu spożywczego w Polsce po 2004 roku było jej członkostwo w UE. Polska stała się wówczas częścią Jednolitego Rynku Europejskiego, na którym obowiązuje zasada swobodnego przepływu osób, kapitału, towarów i usług. Z jednej strony oznaczało to konieczność dostosowania się producentów rolnych i przetwórców do wymagań i standardów obowiązujących na Jednolitym Rynku Europejskim (JRE). Z drugiej zaś – dzięki zniesieniu barier celnych w dostępie do rynków krajów UE polskie produkty rolno-spożywcze stały się bardziej konkurencyjne cenowo w tych państwach, co skutkowało rosnącym popytem na polską żywność, również na rynku krajowym (Chechelski 2008). To sprzyjało dalszemu napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych do przemysłu spożywczego (Drożdż 2012). Inwestorów zachęcały niższe koszty produkcji w Polsce (zwłaszcza koszty opłaty za pracę), jej stabilność gospodarcza i polityczna, a także znacznie szybszy rozwój polskiej gospodarki (i przemysłu spożywczego) niż w innych krajach UE.

Po 2010 roku napływ BIZ do przemysłu spożywczego nie przyczyniał się już w takim stopniu do wzrostu poziomu skumulowanych BIZ w tym przemyśle. Impuls do napływu BIZ wynikający z członkostwa w UE nieco osłabł, ale nadal czerpano korzyści z tytułu wcześniej pozyskanego kapitału zagranicznego. O wartości inwestycji napływających do przemysłu spożywczego zaczęły decydować nie tyle środki wnoszone przez nowych inwestorów, ile pochodzące



Rysunek 1. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do sektora rolno-spożywczego Polski (w mln euro)

Źródło: NBP (różne lata).



Rysunek 2. Poziom skumulowanych BIZ w sektorze rolno-spożywczym Polski (stan na koniec roku; w mld euro)

Źródło: NBP (różne lata).

od dotychczasowych. Były to przede wszystkim kwoty wypracowane przez filie przedsiębiorstw zagranicznych, zasilające strumień BIZ w formie reinwestowanych zysków, podczas gdy kapitały własne i pozostały kapitał miały przeważnie ujemny wkład w ów strumień.

Wartość skumulowanych BIZ, które na koniec 2022 roku napłynęły do przemysłu spożywczego, wyniosła 13,1 mld euro (rysunek 2.). Było to o 34% więcej niż na koniec 2010 roku i ponad cztery razy więcej niż na koniec 2003 roku. Wśród działów przetwórstwa przemysłowego przemysł spożywczy był – obok przemysłów motoryzacyjnego i maszynowego – jednym z liderów w przyciąganiu BIZ. Na koniec 2022 roku do przemysłu spożywczego napłynęło blisko 16% wartości kapitału zagranicznego w postaci BIZ, który trafił do sekcji przetwórstwa przemysłowego w Polsce.

A zatem napływ BIZ, stymulowany w wielu przypadkach członkostwem Polski w UE, odegrał kluczową rolę w uzupełnieniu środków na modernizację i restrukturyzację przemysłu spożywczego w kraju. Przyczyniło się to do wzrostu efektywności i konkurencyjności tego przemysłu oraz umożliwiło ekspansję eksportową. Ważną rolę w procesie przemian przemysłu spożywczego odegrały także fundusze unijne pozyskane przed akcesją i w warunkach członkostwa w UE. W latach 2004–2023 Polska z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej uzyskała 76 mld euro. Blisko 2/3 tej kwoty przypadło na dopłaty bezpośrednie i interwencje rynkowe. Pozostała część została przekazana w ramach różnych instrumentów służących rozwojowi obszarów wiejskich (więcej w rozdziale 7.).

Do jakich branż chętniej napływał kapitał zagraniczny?

Poszczególne sektory gospodarki charakteryzuje różna podatność na globalizację. Wśród czynników determinujących wrażliwość sektora na wpływy globalizacji Szymański (2004) wymienia również takie, które występują w sektorze gospodarki żywnościowej. Do najważniejszych zalicza łatwość standaryzowania produktów prowadzącą do ujednolicania wzorców konsumpcji, zróżnicowanie cen czynników produkcji na rynkach światowych (co może być źródłem przewagi konkurencyjnej), łatwość w ujednolicaniu metod marketingu stosowanych w różnych krajach, a także względną jednolitość obowiązujących standardów produkcji w skali międzynarodowej (np. regulacji technicznych lub fitosanitarnych). Duże znaczenie mają też wysokie koszty stałe (zwłaszcza koszty wdrożenia postępu technicznego), zmniejszające się wraz z rosnącą skalą produkcji, łatwość wdrożenia systemów logistycznych czy też możliwość

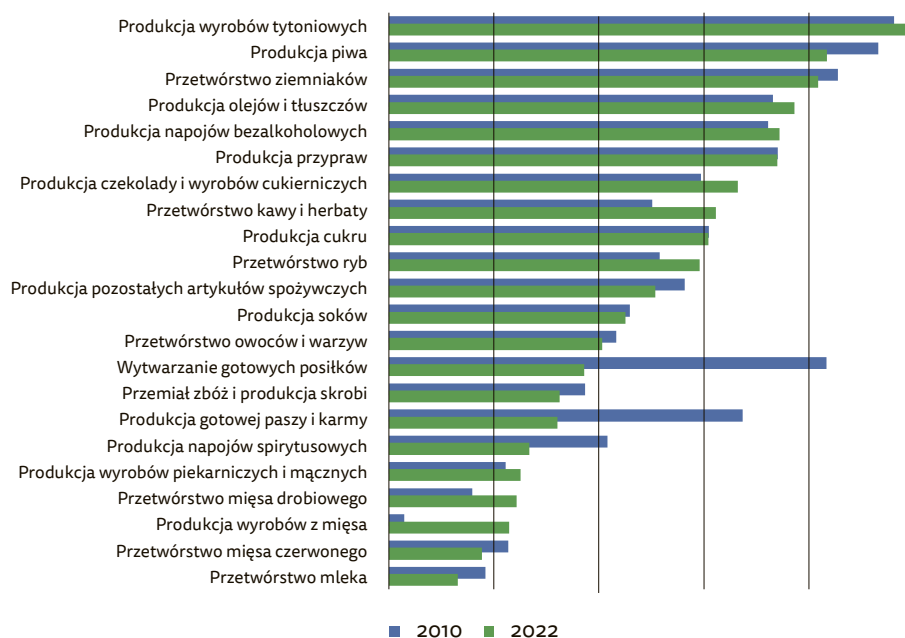
łączenia produktów w grupy, co daje specyficzny rezultat dla klientów, który pomimo braku efektu skali wpływa na globalizację poszczególnych sektorów.

Na skłonność do przyciągania zagranicznych inwestorów bezpośrednich bez wątpienia miał wpływ stopień koncentracji branży. Zorska (2007) zauważa, że BIZ są w pierwszej kolejności kierowane do branż o większej skali produkcji oraz o większym zaawansowaniu technologicznym, a także o dużym znaczeniu marek znanych firm. Te warunki zazwyczaj zostają spełnione dla branż o wysokim stopniu koncentracji, czyli o wysokim udziale dużych firm w tworzeniu produkcji sprzedanej czy zatrudnienia w branży. W 2021 roku najbardziej skoncentrowane były branże cukrownicza, tytoniowa i piwowarska, w których udział dużych przedsiębiorstw w produkcji sprzedanej sektora przekraczał 80%. W tych branżach procesy koncentracji kapitału doprowadziły do powstania struktur oligopolistycznych (Szajner 2017). Wysoki (ponad 60%) był udział dużych firm w produkcji sprzedanej branż: kawy i herbaty, mleczarskiej, soków oraz napojów owocowych i warzywnych, napojów bezalkoholowych, rybnej, cukierniczej, spirytusowej, olejarskiej, koncentratów spożywczych i produkcji wyrobów z mięsa. Najniższa była koncentracja produkcji (udział dużych firm nie przekraczał 40% produkcji sprzedanej sektora) w przetwórstwie mięsa czerwonego, produkcji wyrobów piekarniczych i mącznych oraz przemyśle zbóż i produkcji skrobi.

Z badania Ambroziaka (2024) wynikało, że w 2010 roku firmy z kapitałem zagranicznym (FKZ) były odpowiedzialne za 46% przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów. W latach 2010–2017 ten udział zmniejszył się o 6,2 p.p. – do 39,8%, po czym wzrósł do 45% w 2020 roku. Lata 2021–2022 przyniosły spadek znaczenia FKZ w generowaniu przychodów netto ze sprzedaży przemysłu spożywczego. W 2022 roku firmy te odpowiadały za 39,7% przychodów tego przemysłu. Chechelski (2017) zauważa, że duży wzrost stopnia umiędzynarodowienia przemysłu spożywczego nastąpił już przed 2010 rokiem, tj. w warunkach członkostwa Polski w UE, jak i przed akcesją.

Wśród poszczególnych klas i grup przemysłu spożywczego zmiany udziału FKZ w generowaniu przychodów netto ze sprzedaży w latach 2010–2022 miały charakter dwukierunkowy (rysunek 3.). Zarówno spadki, jak i wzrosty poziomu umiędzynarodowienia dotyczyły nie tylko rodzajów działalności o dużym stopniu globalizacji, lecz także tych o niskim stopniu globalizacji. Spadki poziomu umiędzynarodowienia odnosiły się m.in. do wytwarzania gotowych posiłków, produkcji paszy i karmy, napojów spirytusowych i piwa, a w mniejszym stopniu także do przetwórstwa mleka, przemiatu zbóż i produkcji skrobi, przetwórstwa mięsa czerwonego, ziemniaków oraz owoców i warzyw. Udział

FKZ w generowaniu przychodów netto ze sprzedaży zwiększył się najbardziej w produkcji wyrobów z mięsa oraz przetwórstwie kawy i herbaty. Poziom umiędzynarodowienia wzrósł również w przetwórstwie mięsa drobiowego i ryb, produkcji czekolady, wyrobów cukierniczych, olejów i tłuszczów.



Rysunek 3. Udział firm z kapitałem zagranicznym w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów danej branży (w %)

Źródło: oprac. własne na podstawie niepublikowanych danych GUS.

W 2022 roku najsilniej umiędzynarodowione były branże tytoniowa (firmy zagraniczne odpowiadały za 99,3% przychodów ze sprzedaży), piwowarska (83,4%), ziemniaczana (81,8%) oraz olejarska (77%). Najniższy udział FKZ w przychodach ze sprzedaży (poniżej 30%) cechował przetwórstwo mleka, mięsa czerwonego i drobiowego, produkcję wyrobów z mięsa oraz piekarniczych i mącznych. Chechelski (2017) zauważa, że już przed akcesją Polski do UE branże tytoniowa, piwowarska i cukiernicza należały do tych o bardzo wysokim stopniu umiędzynarodowienia (powyżej 75%), a branże koncentratów spożywczych, cukrownicza i olejarska – do tych o wysokim stopniu umiędzynarodowienia. W latach 2004–2010 wyraźnie zwiększył się też udział FKZ w przychodach netto branż napojów bezalkoholowych, owocowo-warzywnej, olejarskiej i spirytusowej.

Otrzymane wyniki znajdują potwierdzenie we wnioskach Karaszewskiego (2004), że BIZ są kierowane głównie do tych gałęzi, w których eksporterzy kapitału oczekują najwyższej efektywności. Gałęzie o bardzo wysokim stopniu umiędzynarodowienia, tj. branże tytoniowa, piwowarska, ziemniaczana i olejarska, spełniają warunki, które według Szymańskiego (2004) sprzyjają napływowi BIZ.

Jakie korzyści osiągnął przemysł spożywczy dzięki kapitałowi zagranicznemu?

Abstrahując od czynników napływu kapitału zagranicznego do przemysłu spożywczego w Polsce, można stwierdzić, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz związana z nimi działalność korporacji transnarodowych wniosły wiele zmian w tym przemyśle. Kierunek oddziaływania kapitału zagranicznego na poszczególne elementy przemysłu spożywczego może mieć charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny, co potwierdzają dotychczasowe badania (m.in. Chechelski 2017; 2008). Wpływ BIZ można też rozpatrywać na różnych płaszczyznach, np. z perspektywy rynku pracy, wyposażenia w technologie i poziomu konkurencyjności przedsiębiorstw. Skutki napływu będą zależeć od wielu czynników. Jednym z najważniejszych jest motyw podejmowania BIZ w kraju przyjmującym inwestycje. Motywacje i cele inwestorów w dużym stopniu określają bowiem, które zasoby kraju przyjmującego zostaną wykorzystane i w jaki sposób. To zaś wskazuje na potencjalne skutki oddziaływania BIZ na konkurencyjność sektorów i przedsiębiorstw tego kraju (Starzyńska 2012).

W literaturze zwraca się uwagę na to, że poszczególne efekty napływu BIZ występują łącznie, wzajemnie się przenikają i trudno wydzielić wpływ pojedynczego (Zorska 2006). Efekty mogą mieć charakter bezpośredni i ujawniać się przez zmiany wielkości produkcji oraz zatrudnienia, podnoszenie kwalifikacji i zdolności technologicznych, a także zmiany w handlu zagranicznym. Mogą też ujawniać się pośrednio, np. w postaci efektów zewnętrznych, przekształceń zachodzących w strukturze gospodarki i w ramach poszczególnych sektorów. Ponadto ocena skutków napływu BIZ może być różna dla różnych uczestników rynku – dla jednych pozytywna, a dla innych negatywna. Poniżej przedstawiam korzyści z napływu BIZ do przemysłu spożywczego Polski dla kilku wybranych aspektów: struktury podmiotowej branży, produktywności pracy, rynku pracy oraz eksportu.

Struktura podmiotowa branży

Firmy z kapitałem zagranicznym są przeciętnie większe niż firmy z kapitałem krajowym (FKK). W latach 2010–2022 zwiększyło się przeciętne zatrudnienie zarówno w FKZ, jak i w FKK. W 2022 roku wyniosło ono odpowiednio 360,9 os. oraz 130,6 os. W całym analizowanym okresie duże różnice między firmami obu rodzajów cechowały produkcję piwa, napojów bezalkoholowych, wyrobów tytoniowych, przypraw, olejów i tłuszczów oraz przetwórstwo ziemniaków. Podobne wnioski płyną z porównania FKK i FKZ pod względem wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów na jednostkę. W latach 2010–2022 nastąpił wzrost przeciętnego przychodu ze sprzedaży tak FKZ, jak i FKK. Wyższa dynamika cechowała FKK, co częściowo może tłumaczyć efekt niskiej bazy statystycznej. W 2022 roku FKZ osiągnęły przeciętnie przychód netto ze sprzedaży na poziomie 555,3 tys. zł, podczas gdy FKK – 147 tys. zł, co stanowiło 26,5% tego pierwszego. W badanym okresie największe różnice między wielkością FKZ i FKK, mierzone relacją wartości przychodów na jednostkę w tych dwóch grupach firm, cechowały produkcję piwa, napojów bezalkoholowych, wyrobów tytoniowych, przypraw, wyrobów piekarniczych i mącznych, przetwórstwo ziemniaków i ryb.

Otrzymane wyniki potwierdziły, że firmy z kapitałem zagranicznym są zazwyczaj większe niż firmy z kapitałem polskim. Pozwala to osiągnąć zagranicznym inwestorom większe korzyści ze skali produkcji. Ponadto kapitał zagraniczny w postaci BIZ częściej napływa do tych branż, w których istnieją duże podmioty.

Produktywność pracy

Firmy z kapitałem zagranicznym osiągają wyższą produktywność pracy niż firmy z kapitałem krajowym. W 2010 roku produktywność pracy, czyli wartość przychodów netto ze sprzedaży, w FKK w przemyśle spożywczym na jednego zatrudnionego wyniosła 398,6 tys. zł, co stanowiło 42,1% poziomu produktywności pracy osiąganej w FKZ. W 2010 roku w prawie wszystkich rodzajach działalności produktywność pracy mierzona wartością przychodów netto ze sprzedaży na jednego zatrudnionego była wyższa w FKZ niż w FKK. Największy dystans w zakresie produktywności pracy dzielił FKK do FKZ w takich branżach, jak produkcja czekolady i wyrobów cukierniczych, piwa i wyrobów tytoniowych oraz wytwarzanie gotowych posiłków. W latach 2010–2022 wyraźnie zmniejszył się dystans w zakresie produktywności pracy między FKK a FKZ

w przemyśle spożywczym w Polsce. W 2022 roku produktywność pracy w FKK stanowiła aż 73,2% produktywności FKZ. Te różnice zmniejszyły się w większości branż przemysłu spożywczego.

W 2022 roku nadal duży dystans w zakresie produktywności pracy dzielił FKK od FKZ w produkcji wyrobów tytoniowych (produktywność w firmach krajowych stanowiła 26% produktywności firm z kapitałem zagranicznym), przetwórstwie ziemniaków (30%) oraz produkcji czekolady i wyrobów cukierkowych (37%). Relatywnie najmniejszy dystans w zakresie produktywności dzielił FKK od FKZ w przetwórstwie kawy i herbaty, przemyśle zbóż i produkcji skrobi, produkcji wyrobów z mięsa, przetwórstwie owoców i warzyw.

Z napływem kapitału zagranicznego w postaci inwestycji bezpośrednich wiąże się transfer technologii i wiedzy z firm macierzystych do filii zagranicznych. Z jednej strony przekłada się to na wzrost produktywności pracy w FKZ. Dysponują one lepszym aparatem wytwórczym oraz wyższym poziomem i jakością technicznego uzbrojenia pracy niż firmy lokalne. Podkreśla się, że to właśnie lepsze wyposażenie pracy w kapitał jest jednym ze źródeł wyższej produktywności pracy w FKZ (Pawlak 2016). Z drugiej strony prowadzi to do wzrostu produktywności w FKK na skutek efektów pośrednich przepływu technologii i wiedzy, zwanych efektami *spillovers*. Myśl naukowo-techniczna, nowe metody zarządzania, organizacji i marketingu przenikają z firm z kapitałem zagranicznym do firm lokalnych. Efekty *spillovers* nie pojawiają się jednak automatycznie. To, w jakim stopniu dana branża może skorzystać w długim okresie na bezpośrednich inwestycjach zagranicznych, zależy od zdolności krajowych firm do adaptowania stosowanych w międzynarodowych korporacjach innowacji, a także od ich umiejętności konkurowania o swoją pozycję w globalnych łańcuchach dostaw z zagranicznymi przedsiębiorstwami (Chechelski 2017). W efekcie wyższa produktywność pracy może przyczyniać się do poprawy konkurencyjności polskich producentów na rynkach zagranicznych.

Rynek pracy

Jedną z ważnych korzyści napływu BIZ do przemysłu spożywczego są wyższe wynagrodzenia w branżach o wysokim stopniu umiędzynarodowienia, co wynika z wyższych wynagrodzeń w FKZ niż FKK. Wyższe wynagrodzenia stanowią odzwierciedlenie wyższej produktywności pracy w FKZ w stosunku do FKK. Ta ostatnia zaś to efekt stosowanej technologii i lepszego wyposażenia w środki produkcji w firmach z kapitałem zagranicznym, podnoszenia kwalifikacji pracowników oraz bardziej efektywnych metod zarządzania zasobami ludzkimi

(Zorska 2007). Poprzez efekty *spillovers* z czasem rośnie też produktywność w firmach lokalnych, a w ślad za nią także wynagrodzenia.

Napływowi kapitału zagranicznego może towarzyszyć powstanie nowych miejsc pracy. Dotyczy to głównie inwestycji typu *greenfield*, czyli uruchomienia nowego przedsiębiorstwa.

Eksport

Badanie przeprowadzone przez Ambroziaka (2024) prowadzi do wniosku, że nie można w sposób statystycznie istotny oszacować korelacji między stopniem umiędzynarodowienia a udziałem eksportu w przychodach branży. Kierunek wpływu BIZ na strumień eksportu jest w dużym stopniu uzależniony od charakteru inwestycji, a konkretnie od tego, czy są komplementarne, czy substytucyjne względem niego. Otrzymane wnioski mogą także wynikać z przyjętej przez zagranicznych inwestorów strategii inwestowania w Polsce. Celem części inwestorów mogło być opanowanie dużego i chłonnego rynku krajowego, a działalność eksportowa jedynie uzupełniała aktywność FKZ. Można zauważyć, że FKZ mogą wykazywać wyższą skłonność do eksportu niż FKK, które napotykają na liczne bariery w tej dziedzinie. Ponadto dochodzi do kooperacji FKZ z lokalnymi firmami, co sprzyja wzrostowi ich produktywności i konkurencyjności.

Jakie były negatywne konsekwencje napływu BIZ?

Oprócz wielu korzyści w niektórych obszarach ujawniły się także negatywne konsekwencje napływu BIZ do przemysłu spożywczego. Jak wspomniano wcześniej, firmy z kapitałem zagranicznym są zazwyczaj większe niż te z kapitałem krajowym. Konsekwencją jest zwiększone ryzyko oligopolizacji branży i rynków przetwórstwa żywności (przykład stanowi branża cukrownicza). Zajmowanie przez korporacje transnarodowe dominującej pozycji w produkcji ma wpływ na ceny i rynek konsumenta. Często bowiem zagraniczni inwestorzy, przejmując istniejący zakład produkcyjny, przejmują także sieć lokalnych dostawców, którym mogą narzucać warunki współpracy. Może to prowadzić do eliminacji najmniej konkurencyjnych lokalnych małych i średnich producentów, co zmniejsza potencjał gospodarczy branży.

Zakup lub przejęcie istniejących już przedsiębiorstw przemysłu spożywczego wiązały się zwykle z redukcją zatrudnienia. Jednak po okresie restrukturyzacji zatrudnienie często ponownie się zwiększało. Z przeprowadzonej

analizy wynikało, że w latach 2010–2022 zatrudnienie w firmach z kapitałem zagranicznym zwiększyło się o 26,4% (z 84,2 do 104,5 tys. os.). Zatrudnienie w firmach z kapitałem krajowym zmalało zaś o 5,8% (z 234,9 do 221,3 tys. os.). W efekcie udział firm z kapitałem zagranicznym w liczbie zatrudnionych wzrósł w badanym okresie z 26,4% do 32,5%.

Przeprowadzone badanie wykazało, że istnieje dodatnia i statystycznie istotna zależność między stopniem umiędzynarodowienia a udziałem wydatków na import w kosztach operacyjnych branży. Oznacza to, że udział ten jest wyższy w firmach z kapitałem zagranicznym niż w firmach lokalnych. W konsekwencji im więcej firm z kapitałem zagranicznym w danej branży, tym większy odsetek importu w jej kosztach operacyjnych. To zjawisko może wynikać z polityki prowadzonej przez centralę przedsiębiorstwa wobec zagranicznych filii i centralnego planowania ich zaopatrzenia. Wydatki na produkty importowane mogą obejmować zakup maszyn i urządzeń, różnego rodzaju oprogramowania, ale także surowców. Problemu nie ma, jeśli zakup dotyczy nakładów produkcyjnych niedostępnych w kraju. Jeśli jednak obejmuje produkty wytwarzane w państwie, to jest to niekorzystne dla gospodarki kraju przyjmującego inwestycje, gdyż dochodzi do zmniejszenia popytu na krajowe produkty.

Jaki jest bilans korzyści napływu BIZ w okresie członkostwa w UE?

Z przeprowadzonych badań wynika, że bilans napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do przemysłu spożywczego w Polsce jest korzystny, choć w niektórych obszarach ujawniły się efekty negatywne. Trzeba jednoznacznie podkreślić, że osiągnięte wyniki nie byłyby tak dobre, gdyby nie członkostwo Polski w Unii Europejskiej. W sposób istotny przyczyniło się ono do napływu kapitału zagranicznego, który w formie BIZ służył finansowaniu procesów rozwojowych i restrukturyzacyjnych w przemyśle spożywczym w Polsce. Doprowadziło to do wyrównania szans rozwojowych większości jego działów, a w konsekwencji – do wzrostu efektywności i konkurencyjności całego przemysłu. Bez tych środków nie byłyby możliwe gruntowna restrukturyzacja i modernizacja zakładów przetwórstwa spożywczego. Bez tego zaś nie mielibyśmy tak silnej pozycji konkurencyjnej na rynkach zagranicznych. W tym miejscu warto podkreślić, że to właśnie eksport stał się siłą napędową rozwoju polskiego sektora rolno-spożywczego po akcesji Polski do UE. Według wstępnych danych wartość polskiego eksportu rolno-spożywczego w 2023 roku wyniosła 51,8 mld euro, tj. blisko 10 razy więcej niż w 2004 roku (szerzej w rozdziale 9.). Eksport

stanowił zaś w 2022 roku blisko połowę produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego, podczas gdy w 2004 roku ten udział wyniósł 18%.

Z kolei wśród przeciwników zagranicznego kapitału w gospodarce pojawia się często argument, że napływ BIZ do przemysłu spożywczego oznaczał wyprzedanie majątku narodowego i czerpanie zysków przez inwestora zagranicznego. Jeśli inwestycja miała charakter przejęcia istniejącego już zakładu, a ta forma dominowała w procesie prywatyzacji, to z perspektywy prawa własności mieliśmy do czynienia ze zmianą właściciela – ze Skarbu Państwa na zagranicznego inwestora. Na ten proces trzeba jednak patrzeć szerzej. W wielu przypadkach było tak, że gdyby nie zagraniczny inwestor, to dane przedsiębiorstwo upadłoby, gdyż nie znalazłby się podmiot krajowy, który zdecydowałby się dokonać inwestycji. Zagraniczny inwestor wносił nie tylko wkład finansowy, lecz także aport rzeczowy w postaci maszyn i urządzeń oraz nowych technologii. Wprowadzał również nowe, bardziej efektywne metody zarządzania. Z perspektywy ekonomicznej inwestor zagraniczny, czyniąc nakłady produkcyjne, oczekiwał zysku – i taki uzyskiwał. Jednakże, jak wynika z przeprowadzonej analizy, duża część tych zysków była ponownie inwestowana w przedsiębiorstwo prowadzone w Polsce.

W jakim stopniu członkostwo w UE może kształtować przyszły napływ BIZ?

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza przede wszystkim stabilne otoczenie prawnoinstytucjonalne, które jest kluczowym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji przez inwestora zagranicznego. Jak pokazały wydarzenia ostatnich lat, m.in. rosyjska inwazja na Ukrainę, ten czynnik jest stale niezmiennie istotny. Dzięki członkostwu w UE przedsiębiorcy działający w Polsce nadal będą mieć swobodny dostęp do Jednolitego Rynku Europejskiego, liczącego blisko 450 mln zamożnych mieszkańców. Znaczenie członkostwa w UE dla przyciągania BIZ do przemysłu spożywczego w Polsce będzie jednak słabnąć z uwagi na zmianę uwarunkowań rynkowych, mających wpływ na decyzje inwestorów.

Silna pozycja konkurencyjna polskich producentów żywności na rynkach zagranicznych, osiągnięta przy współudziale kapitału zagranicznego w postaci BIZ, nie została dana raz na zawsze. Model biznesowy koncernów międzynarodowych inwestujących w Polsce opierał się głównie na wytwarzaniu żywności z wykorzystaniem relatywnie tańszego krajowego surowca i relatywnie niedrogiej siły roboczej. Polscy producenci konkurowali i nadal konkurują za granicą głównie niższą ceną sprzedawanych wyrobów. Te przewagi coraz szybciej się

jednak wyczerpują, a destabilizacja rynków rolnych w następstwie rosyjskiej inwazji na Ukrainę dodatkowo uwidoczniła ich nietrwały charakter. Dlatego istnieje potrzeba zwiększenia znaczenia strategii konkurowania instrumentami pozacenowymi, w tym jakością produktów sprzedawanych za granicą. Ten proces cały czas zachodzi, jednak jego skala wydaje się niewystarczająca.

Rodzi się zatem pytanie: jak w takim razie w eksporcie żywności zwiększyć znaczenie strategii konkurowania jakością? Potrzebne są przede wszystkim inwestycje w sektorze przetwórstwa żywności, aby móc wprowadzać nowe, bardziej innowacyjne rozwiązania. Na innowacje potrzeba zaś środków, którymi nie zawsze dysponują producenci żywności. Kapitał zagraniczny w postaci inwestycji bezpośrednich – obok odpowiednio zaprogramowanego wsparcia ze środków unijnych – mógłby sprzyjać tym zmianom. Podobnie jak przed akcesją Polski do UE oraz w warunkach jej członkostwa korporacje transnarodowe mogłyby również i teraz być nośnikami nowych technologii oraz rozwiązań sprzyjających rozwojowi strategii konkurowania jakością. Jest to szczególnie istotne w kontekście dostosowań sektora rolno-spożywczego do założeń Europejskiego Zielonego Ładu czy do sprostania konkurencji producentów z Ukrainy.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że członkostwo Polski w UE oraz wcześniejsze przygotowania do niego miały istotne znaczenie dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do przemysłu spożywczego w Polsce. Członkostwo w UE oznacza bowiem przyjazny klimat inwestycyjny, przejawiający się stabilnym otoczeniem prawnoinstytucjonalnym, skłaniającym potencjalnych inwestorów do inwestycji w polskim przemyśle spożywczym. Z kolei dzięki uczestnictwu w Jednolitym Rynku Europejskim uruchomienie zakładu produkcyjnego w Polsce pozwalało uzyskać swobodny dostęp do dużego unijnego rynku zbytu, liczącego blisko 450 mln konsumentów.

Napływ BIZ w okresie członkostwa Polski w UE skutkował pozytywnymi zmianami w przemyśle spożywczym. Zwiększyła się wielkość przedsiębiorstw, wśród których firmy z kapitałem zagranicznym były zazwyczaj większe niż te z kapitałem polskim. Pozwoliło to osiągnąć zagranicznym inwestorom większe korzyści ze skali produkcji. Branże przemysłu spożywczego o wysokim stopniu penetracji BIZ cechowały się wyższą produktywnością pracy. Dystans w tym zakresie dzielący firmy z kapitałem krajowym od tych z kapitałem zagranicznym zmniejszał się na skutek wzrostu produktywności w firmach z kapitałem

krajowym. Było to następstwem m.in. ujawniania się efektów pośredniego przepływu technologii i wiedzy z firm z kapitałem zagranicznym (efekty *spillovers*). W branżach przemysłu spożywczego o dużym napływie BIZ są wyższe wynagrodzenia. Przeprowadzone badanie nie pozwoliło natomiast oszacować kierunku wpływu BIZ na strumień eksportu. Część inwestorów może bowiem traktować go jako działalność uzupełniającą sprzedaż na chłonnym krajowym rynku.

W najbliższych latach członkostwo Polski w UE – a w szczególności wynikające z niego korzystny klimat inwestycyjny oraz dostęp do dużego rynku zbytu – nadal będzie pozytywnie oddziaływać na napływ BIZ do przemysłu spożywczego. Kapitał zagraniczny w postaci inwestycji bezpośrednich w sektorze przetwórstwa żywności może mieć duże znaczenie w finansowaniu nowych, bardziej innowacyjnych rozwiązań.

BIBLIOGRAFIA

- Ambroziak Ł. (2018), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce i inwestycje polskich firm za granicą*, „Przemysł Spożywczy”, t. 72, nr 4, s. 2–6, DOI 10.15199/65.2018.4.1.
- Ambroziak Ł. (2024), *Impact of foreign direct investment on the food industry in Poland*, „International Journal of Management and Economics” (w procesie publikacji).
- Chechelski P. (2008), *Wpływ procesów globalizacji na polski przemysł spożywczy*, „Studia i Monografie”, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Chechelski P. (2017), *Zmiany zachodzące w przemyśle spożywczym w Polsce pod wpływem korporacji transnarodowych w XXI wieku*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 353(4), s. 50–71, DOI 10.30858/zer/84951.
- Drożdż J. (2012), *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój eksportu artykułów spożywczych, napojów i wyrobów tytoniowych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. 14, nr 1, s. 118–123.
- Karaszewski K. (2004), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Polska na tle świata*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń.
- MF (2024), *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 19.02.2024).
- NBP (różne lata), *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce*, <https://nbp.pl/publikacje/cykliczne-materialy-analityczne-nbp/inwestycje-bezposrednie-zagraniczne/>.
- OECD (1996), *Detailed Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, third edition, OECD, Paris.
- Oziewicz E., Michałowski T. (2013). *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Pawlak K. (2016), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w przemyśle spożywczym krajów Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 16, nr 2, s. 242–257, DOI 10.22630/PRS.2016.16.2.45.
- Starzyńska D. (2012), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a konkurencyjność przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Szajner P. (2017), *Struktury oligopolistyczne na polskim rynku żywnościowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” / „Research Papers of Wrocław University of Economics”, nr 475, s. 309–318, DOI 10.15611/pn.2017.475.26.
- Szymański W. (2004), *Interesy i sprzeczności globalizacji*, Difin, Warszawa.
- UNCTAD (2005), *World Investment Report, Transnational Corporation and the Internationalization of R&D*, New York – Geneva.
- Zorska A. (2006), *Efekty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w gospodarkach krajów goszczących*, „Master of Business Administration”, nr 5(82).
- Zorska A. (2007), *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływania, wyzwania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

INSTYTUCJE WSPIERAJĄCE ROZWÓJ WSI I ROLNICTWA W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Mirostaw Drygas

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Iwona Nurzyńska

Ekspertka ds. polityki rolnej

Wprowadzenie

Mijające 20 lat funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej poprzedził wieloletni proces transformacji ustrojowej, rozpoczęty na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Ten okres charakteryzował się gruntownymi zmianami uwarunkowań gospodarowania w sektorze rolno-żywnościowym, takimi jak m.in. zainicjowanie procesu budowy holistycznego systemu instytucji odpowiadających na wyzwania transformacji systemowej do gospodarki rynkowej¹. Istotnym impulsem wpływającym na przyspieszenie tych procesów było podpisanie w 1991 roku układu europejskiego, który *de facto* zdeterminował przyszłe przystąpienie Polski do UE.

Jedną z kluczowych ról w tym systemie odgrywała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) – główna agencja płatnicza w systemie dystrybucji wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa, sukcesywnie zwiększająca jego zakres i skalę także ze środków krajowych², która już w okresie przedakcesyjnym pełniła funkcję agencji płatniczej dla programu SAPARD. W tym też czasie w niespotykany wcześniej sposób zostały zmobilizowane do działania administracja publiczna oraz wszystkie inne instytucje zaangażowane w proces przygotowań do funkcjonowania w ramach UE, w tym także organizacje pozarządowe. Zgromadzono doświadczenia, których nie sposób przecenić – zarówno z punktu widzenia beneficjentów, jak i z perspektywy wspierających ich instytucji, takich jak ośrodki doradztwa rolniczego, instytucje ubezpieczeniowe i bankowe.

¹ Jednym z najważniejszych dokumentów powstałych w tym okresie był raport Banku Światowego pt. *An Agricultural Strategy for Poland* z grudnia 1990 roku. Identyfikował on podstawowe problemy i wskazywał strategiczne kierunki niezbędnych reform w sektorze rolno-żywnościowym w Polsce.

² W ograniczonym zakresie funkcję agencji płatniczej pełniła także Agencja Rynku Rolnego (ARR). W proces wdrażania wsparcia w niewielkim zakresie były również włączone urzędy marszałkowskie, a w początkowych latach członkostwa – także Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA).

Z perspektywy mijającego dwudziestolecia członkostwa w UE ówczesne wzmocnienie finansowe i kadrowe budowanych instytucji odpowiedzialnych za dystrybucję funduszy z unijnego budżetu należy uznać za kluczowe dla późniejszego (na ogół sprawnego) wdrażania programów wsparcia dla polskiej wsi i rolnictwa.

Ze względu na dominujący udział w dystrybucji środków publicznych ukierunkowanych na wspieranie przemian w sektorze rolno-żywnościowym oraz na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich główną część opracowania poświęcono ARiMR. Ponadto zaprezentowano działalność Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), Fundacji FAPA, publicznych ośrodków doradztwa rolniczego oraz samorządu rolniczego (izb rolniczych).

Transformacja systemowa instytucji otoczenia wsi i rolnictwa

Zainicjowanie transformacji ustrojowej miało negatywny wydźwięk dla rolnictwa i rolników, ponieważ po uwolnieniu cen artykułów rolnych w 1988 roku wywołało głęboki kryzys na tym rynku. Pogłębiające się trudności makroekonomiczne całej gospodarki, gwałtownie rosnąca inflacja przeradzająca się w hiperinflację oraz towarzyszące tym zjawiskom bardzo negatywnie kształtujące się nożyce cen rolnych postawiły rolników i cały sektor żywnościowy w dramatycznej sytuacji – negatywnie wpłynęły na ich dochody, przybliżając wielu do granicy bankructwa. W szybkim tempie rosła liczba rolników mających problemy ze spłacaniem kredytów zaciągniętych jeszcze przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej i wdrożeniem tzw. planu Balcerowicza. Ten problem dotyczył również zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego. W efekcie w różnych częściach kraju dochodziło do coraz silniejszych protestów. Pojawiły się zagrożenia załamania rynku rolnego i naruszenia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Stało się jasne, że polski rząd musi przeprowadzić szybkie reformy stabilizujące sytuację makroekonomiczną w gospodarce oraz rozpocząć przebudowę systemu rządowych instytucji otoczenia wsi i rolnictwa.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Jedną z pierwszych odpowiedzi na gwałtownie rosnące zadłużenie sektora rolno-żywnościowego było utworzenie w 1992 roku Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FRiOR)³, któremu powierzono zadanie restrukturyzacji zadłużenia rolników i funkcję stabilizatora na rynku kredytów dla sektora rolnego. Już w 1994 roku powstała ARiMR⁴, która przejęła zadania realizowane przez FRiOR, a w kolejnych latach była centralnym ogniwem instytucjonalnego systemu wsparcia finansowego sektora rolnego. Jej rola znacząco wzrosła po wejściu Polski do UE – stała się wtedy główną agencją płatniczą i wiodącym podmiotem wdrażającym dla zdecydowanej większości instrumentów unijnego wsparcia finansowego. Po utworzeniu KOWR została jedyną agencją płatniczą dla WPR w Polsce⁵.

W wyniku przyjęcia przez UE Agendy 2000, której skutkiem był przedakcesyjny program SAPARD dla krajów kandydujących, polski rząd podjął decyzję o wyznaczeniu ARiMR w przyszłości funkcji akredytowanej agencji płatniczej. Rozpoczęto budowę jej nowej struktury organizacyjnej, stopniowo zwiększając zatrudnienie i prowadząc intensywne szkolenia personelu. Priorytetem było kompleksowe przygotowanie kadrowe i merytoryczne do spełnienia kryteriów w procesie akredytacji, aby uzyskać prawo do dystrybuowania unijnych środków finansowych⁶. Rozszerzono strukturę organizacyjną ARiMR o 16 oddziałów regionalnych i 314 biur powiatowych, aby być jak najbliżej potencjalnych beneficjentów wsparcia przedakcesyjnego. Towarzyszył temu szybki wzrost zatrudnienia: w latach 2000–2002 z 511 do 3129 osób, a w 2003 roku – do 4220 osób. Wiązało się to z jednej strony z kulminacją wdrażania programu SAPARD, a z drugiej – ze zdynamizowaniem przygotowań do korzystania ze znacznie szerszej palety instrumentarium wsparcia dla sektora rolnego po uzyskaniu członkostwa w UE⁷. Kolejne okresy szybkiego wzrostu

³ FRiOR został utworzony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 11 czerwca 1992 roku (Dz.U. nr 49, poz. 222).

⁴ ARiMR powstała na podstawie ustawy z 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu ARiMR (Dz.U. nr 1, poz. 2) i rozpoczęła działalność w styczniu 1994 roku.

⁵ ARiMR odgrywała rolę agencji płatniczej już w okresie przedakcesyjnym (tj. od lipca 2002 roku) dla programu SAPARD. Od 1 maja 2004 roku pełniła tę funkcję dla ok. 95% środków unijnych przeznaczonych na realizację WPR w Polsce. Pozostałe fundusze były wypłacane przez Agencję Rynku Rolnego – drugą agencję płatniczą w Polsce. Od 1 września 2017 roku instytucja odpowiada za wypłatę 100% środków finansowych na WPR.

⁶ Przedmiot i zakres akredytacji zostały określone w prawodawstwie unijnym oraz rozwinięte w prawodawstwie krajowym.

⁷ Co wyrażało się także w zwiększeniu o ok. 10 razy średniorocznej alokacji środków finansowych w stosunku do budżetu programu SAPARD.

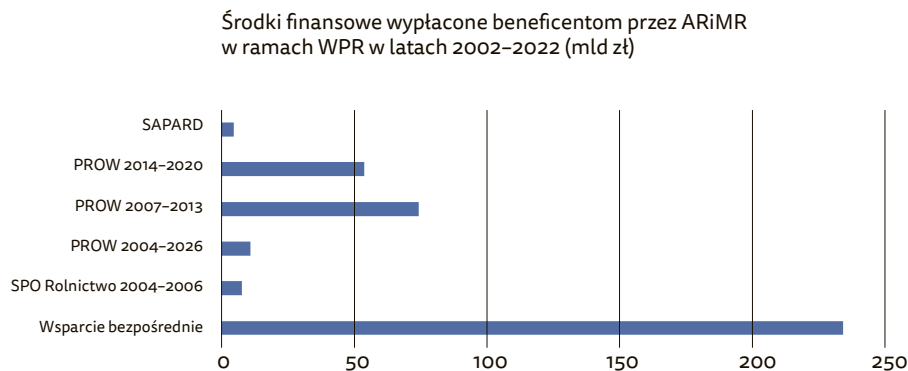
zatrudnienia w ARiMR to lata 2004–2007, kiedy to finalizowano wdrażanie programów pomocy unijnej z lat 2004–2006 i realizacji płatności, oraz pierwszy rok nowego okresu programowania 2007–2013. Zatrudnienie wzrosło wtedy z 7100 do 11 156 osób, co wiązało się z kolejnym etapem rozszerzania zadań realizowanych przez ARiMR. Po akcesji Polski do UE najbardziej wzrosła liczba pracowników zatrudnionych w oddziałach regionalnych i biurach powiatowych, co wynikało z konieczności obsługiwanego przez te dwa ogniwa kilku milionów wniosków składanych w kraju przez potencjalnych beneficjentów.

Od czasu przystąpienia Polski do UE w 2004 roku i objęcia naszego kraju instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej wsparcie unijne dla sektora rolnego systematycznie rosło⁸. Zwiększały się również nakłady z budżetu krajowego, co wynikało z konieczności współfinansowania programów unijnych o charakterze strukturalnym oraz z potrzeby realizowania niezbędnych zadań modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych, wykraczających poza zakres oferowanego wsparcia unijnego. Przez cały ten okres pomoc udzielana przez ARiMR jest finansowana w przeważającej części ze środków pochodzących z budżetu Wspólnoty. Znaczenie ARiMR dla modernizacji polskiego rolnictwa i wsi potwierdza fakt, że uwzględniając pomoc przedakcesyjną (SAPARD), w latach 2002–2022 Agencja wypłaciła blisko 385 mld zł pomocy dla rolnictwa i wsi⁹. Ta kwota obejmuje obowiązkowe współfinansowanie z budżetu krajowego programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW), w tym także finansowanie do 2013 roku Uzupełniających Płatności Obszarowych (UPO), uzgodnionych w traktacie akcesyjnym.

Z perspektywy sprawności instytucjonalnej kluczowe jest, aby dystrybucja funduszy finansowych była skuteczna i efektywna (przy relatywnie niskich kosztach transakcyjnych tego procesu). Powinny one też przynosić jak największe efekty makroekonomiczne oraz realizować cele i priorytety rozwoju sektora rolnego zakładane w dokumentach programowych i strategicznych. W przypadku rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego wyznacznik to przede wszystkim zdolność sprostania zaostrzającej się konkurencji na globalnych rynkach rolnych, a dla polskiej wsi – szansa na skok cywilizacyjny i pogłębienie dywersyfikacji ekonomicznej w warunkach kurczenia się udziału rolnictwa w PKB.

⁸ Głównie w wyniku corocznego wzrostu rozmiarów płatności bezpośrednich, które zgodnie z traktatem akcesyjnym osiągnęły maksymalny poziom dopiero w 2013 roku.

⁹ Sprawozdania z działalności ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, <https://www.gov.pl/web/arimr/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restrukturyzacji-i-modernizacji-rolnictwa> (dostęp: 1.01.2024).



Rysunek 1. Wartość płatności zrealizowanych na rzecz beneficjentów WPR przez ARiMR w latach 2002–2022 w mld zł

Źródło: oprac. na podstawie sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2022 rok, ARiMR, Warszawa 2023, s. 5.

Podsumowując rolę i znaczenie ARiMR, prezentujemy kluczowe grupy zadań i funkcji, które w minionych 30 latach realizowała i realizuje Agencja.

Przygotowania ARiMR do pełnienia funkcji agencji płatniczej dla programu SAPARD¹⁰ w latach 2002–2006 wymagały podejmowania szybkich decyzji, uruchomienia środków finansowych na budowę struktur organizacyjnych i wzmocnienia dobrze przygotowanych merytorycznie kadr do sprostania temu wyzwaniu¹¹, choć kondycja budżetu państwa pozostawiała w tym czasie sporo do życzenia¹². ARiMR stała się pierwszą publiczną instytucją w Polsce działającą w oparciu o standardy obowiązujące w Unii Europejskiej. Program SAPARD, choć o relatywnie niewielkiej skali w stosunku do potrzeb sektora rolnego (tylko 24 tys. podmiotów skorzystało z możliwości wsparcia), odegrał ogromną rolę promocyjną i edukacyjną wobec wszystkich potencjalnych beneficjentów. Pozwolił też zebrać doświadczenia pracownikom Agencji i innych instytucji uczestniczących w procesie jego wdrażania (w tym ośrodkom doradztwa

¹⁰ Konieczność utworzenia agencji płatniczej dla programu SAPARD (agencji SAPARD) wynikała z rozporządzeń Rady Wspólnoty Europejskiej oraz zapisów przyjętych w Wieloletniej Umowie Finansowej (WUF), podpisanej 25 stycznia 2001 roku przez polski rząd i Komisję Europejską.

¹¹ Jednym z mało znanych problemów był brak na polskim rynku pracy audytora z uprawnieniami honorowanymi przez Komisję Europejską, który mógłby objąć stanowisko dyrektora departamentu audytu wewnętrznego i byłby gwarantem wypełniania przez Agencję standardów międzynarodowych w tym zakresie. Po długich poszukiwaniach zatrudniono Polaka pracującego wcześniej we Francji w sektorze bankowym.

¹² Tzw. dziura Bauca, skutkująca cięciami i oszczędnościami dokonywanymi w administracji publicznej.

rolniczego wspomagającym rolników w wypełnianiu wniosków o pomoc finansową), tak przydatne w okresie po formalnym wstąpieniu do UE.

Wdrażając program SAPARD w latach 2004–2006, ARiMR musiała przygotowywać się do nowego procesu akredytacji w zakresie obsługi instrumentów I i II filara WPR¹³ po wejściu do UE, stając się agencją płatniczą dla WPR. Kryteria akredytacji obejmowały w tym okresie m.in. rozdzielenie w strukturze organizacyjnej trzech zadań: autoryzacji płatności, dokonywania płatności i księgowania. Istotnymi warunkami były uzyskanie odpowiedniego poziomu przygotowania do operacji płatniczych, zgromadzenie środków finansowych, bezpieczeństwo systemów komputerowych, prowadzenie i przechowywanie danych księgowych. O tym, jak trudny był to proces, świadczy fakt, że tzw. pełną i bezwarunkową akredytację dla wszystkich działań Agencja uzyskała dopiero na początku stycznia 2006 roku, czyli blisko dwa lata po formalnym uruchomieniu PROW 2004–2006.

W latach 2004–2006 Agencja odgrywała także rolę instytucji wdrażającej dla funduszy strukturalnych kierowanych do rolnictwa i rybołówstwa¹⁴. W tym przypadku nie obowiązywały tak rygorystyczne przepisy jak przy instrumentarium wsparcia finansowanego z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Państwa członkowskie zostały natomiast zobligowane do utworzenia efektywnego systemu zarządzania i kontroli, który zapewniał poprawne działanie, w tym procedury dla instytucji płatniczych i wdrażających w celu zagwarantowania efektywnego i prawidłowego wykorzystania funduszy wspólnotowych. W latach 2004–2006, zgodnie z terminologią polityki strukturalnej UE, ARiMR pełniła funkcję instytucji wdrażającej dla większości działań dwóch sektorowych programów operacyjnych (SPO) – dla sektorów rolnego i rybackiego. Realizowała zadania związane z przyjęciem i obsługą wniosków o dofinansowanie realizacji projektów, ich weryfikacją merytoryczną, zawieraniem umów z beneficjentami pomocy, autoryzacją wniosków o płatność, a w przypadku jej pozytywnego wyniku – wystawieniem zlecenia płatności, monitoringiem i ze sprawozdawczością. Niezależny pion organizacyjny Agencji odpowiadał za zatwierdzanie zleceń płatności, ich dokonywanie i księgowanie oraz sporządzanie raportów finansowych. Odmienność reguł i procedur działania w zależności od źródła finansowania stanowiła duże utrudnienie i wyzwanie organizacyjne dla ARiMR oraz agencji tego typu w innych krajach członkowskich UE.

¹³ W ramach I filara WPR płatności bezpośrednie i w II filarze PROW 2004–2006.

¹⁴ Sektorowy Program Operacyjny „Rolnictwo 2004–2006” i Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006”.

W okresie finansowania 2007–2013 ARiMR pełniła funkcje agencji płatniczej dla obu filarów WPR¹⁵ oraz beneficjenta końcowego i instytucji wdrażającej Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”. Te same funkcje sprawowała w okresie programowania na lata 2014–2020^{16,17}. Realizuje je także po 2021 roku, stając się istotny podmiot nowego modelu wdrażania WPR po jej ostatniej reformie.

Przez cały okres funkcjonowania ARiMR wdrażała instrumenty wsparcia krajowego¹⁸. W początkowych latach były to głównie dopłaty do stopy oprocentowania kredytów obrotowych i inwestycyjnych, udzielanych rolnikom ze środków własnych (i na własne ryzyko) przez banki. W pierwszej dekadzie działalności Agencja udzieliła łącznie ok. 300 tys. kredytów inwestycyjnych i ponad 3 mln kredytów obrotowych, co przyczyniło się do powstania dużej grupy silnych ekonomicznie gospodarstw towarowych. W procesie opiniowania wniosków kredytowych kluczową rolę odgrywały w tym czasie ośrodki doradztwa rolniczego¹⁹. Ich opinia decydowała o udzieleniu bądź nieudzieleniu kredytu. W kolejnych latach uruchamiano: poręczenia i gwarancje dla kredytów przyznawanych przez system bankowy, pomoc na podnoszenie i zmianę kwalifikacji zawodowych mieszkańców wsi, wsparcie na rzecz budowy gminnej infrastruktury techniczno-produkcyjnej wsi, preferencyjne pożyczki na tworzenie nowych miejsc pracy, dopłaty do suszu paszowego, dopłaty do mleka w klasie ekstra i wypłaty ekwiwalentów z tytułu zalesień gruntów rolnych.

Skala działania oraz wielkość pomocy publicznej, która trafia do beneficjentów pomocy za pośrednictwem ARiMR, skłania do pytania o efektywność instytucjonalną tak skomplikowanej i rozbudowanej organizacji. Analiza przyjętych do badań wskaźników efektywności (Drygas 2011)²⁰ dystrybucji wsparcia unijnego przez ARiMR wykazała stałą tendencję do poprawy aż do 2013

¹⁵ W ramach uproszczeń systemowych dokonywanych przez KE oraz utworzenia nowych funduszy w nowym okresie programowania PROW 2007–2013 obejmował zakresem instrumentarium SPO rolnego i PROW 2004–2006.

¹⁶ Okres finansowania PROW 2014–2020 został wydłużony o dwa lata. Program był dodatkowo finansowany z budżetu perspektywy 2021–2027, a wdrażany według zasad z poprzedniego okresu programowania.

¹⁷ W sektorze rybactwa jest realizowany Program Operacyjny „Rybactwo i morze 2014–2020”.

¹⁸ Formy, tryb i zakres stosowania instrumentów pomocy krajowej zostały uregulowane w następujących aktach prawnych: Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 roku o utworzeniu ARiMR, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1996 roku w sprawie szczegółowych kierunków działań ARiMR oraz sposobów ich realizacji, Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu ARiMR.

¹⁹ Od 2005 roku tę funkcję pełniły samodzielnie banki.

²⁰ W badaniu posłużono się trzema wskaźnikami efektywności, tj. kwotami wypłaconych w danym roku środków finansowych w przeliczeniu na jednego pracownika, na wielkość funduszu płac oraz na jednostkę kosztów funkcjonowania Agencji.

roku, kiedy to zakończył się ujęty w traktacie akcesyjnym okres stopniowego zwiększania się poziomu płatności bezpośrednich, wyrażający się corocznym wzrostem budżetu na ten cel²¹. W kolejnych latach wartość wskaźników się ustabilizowała. Począwszy od 2013 roku, kwota wypłaconych środków przypadająca na jednego zatrudnionego oscylowała w granicach od 2,4 do 2,7 mln zł, a wskaźnik kosztochłonności w latach 2013–2020 wahał się od 3,5% do 4%, co lokowało ARiMR w grupie efektywnych instytucji tego typu²². Nie oznacza to jednak, że nie należy dążyć do stałej poprawy skuteczności działań i coraz lepszego wykorzystywania środków publicznych, chociażby poprzez lepszą organizację pracy, szersze wykorzystywanie narzędzi informatycznych oraz dostosowanie poziomu zatrudnienia do realnych potrzeb. Ważnym krokiem w tym kierunku było uruchomienie w 2018 roku obowiązkowego składania wniosków o płatności bezpośrednio w formie elektronicznej, a także planowane szersze wykorzystanie unijnego systemu Copernicus do satelitarnej kontroli prawidłowości korzystania ze wsparcia z płatności bezpośrednich przez rolników. W perspektywie kolejnych lat ARiMR musi doskonalić formy i metody działania, co w głównej mierze dotyczy sfery informatycznych systemów wsparcia. Niedoskonałości w niej okazały się poważną przeszkodą w sprawnym realizowaniu płatności w pierwszym roku wdrażania wsparcia z Planu Strategicznego WPR na lata 2023–2027. Nie można nie wspomnieć o tym, że Agencja obsługuje rok do roku miliony beneficjentów pomocy unijnej, ale to nie ona odpowiada za kształt tej pomocy, a wielokrotnie krytykowana przez ekspertów nadmierna liczba obsługiwanych przez nią schematów pomocowych bezpośrednio wpływa na efektywność organizacyjną.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Drugą kluczową instytucją dla funkcjonowania polskiego rolnictwa jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR). To państwowa osoba prawna²³, która

²¹ Należy tu wyjaśnić, że wielkość budżetu wyraża się w euro, a płatności – w złotych. Oznacza to, że wysokość płatności dla rolników jest uzależniona od kształtowania się kursu wymiany euro na złotówki. Kurs wymiany wpływa także na kształtowanie się analizowanych wskaźników.

²² W realiach unijnych przyjmuje się, że wskaźnik kosztów funkcjonowania Agencji, wynoszący nawet do 10%, jest uznawany za spełniający kryterium efektywności funkcjonowania instytucji. I tak np. skumulowany wskaźnik kosztochłonności realizacji budżetu UE na lata 2014–2020 wynosił 6,11%. Zob. http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm#apo6072012 (dostęp: 20.04.2021).

²³ KOWR został utworzony na podstawie Ustawy z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2023 r., poz. 430 tekst jednolity, z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 10 lutego 2017 roku – Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624 z późn. zm.).

powstała 1 września 2017 roku w wyniku połączenia Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR)²⁴ i Agencji Rynku Rolnego (ARR)²⁵. KOWR kontynuuje realizację zadań wykonywanych wcześniej przez te dwie instytucje; rozpoczął także działania w nowych obszarach (takich jak np. cyfryzacja).

Zadania przejęte od ANR to głównie te związane z zagospodarowaniem ziemi znajdującej się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, do którego weszły grunty byłych PGR-ów, Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) oraz nieruchomości rolne przekazywane w związku z uzyskaniem emerytury lub renty w ramach ubezpieczenia społecznego rolników, wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)²⁶. Do końca 1995 roku AWRSP przejęła do Zasobu ok. 4 mln ha, z których ponad 83% pochodziło z 1666 zlikwidowanych PGR-ów o przeciętnej powierzchni ponad 2 tys. ha.

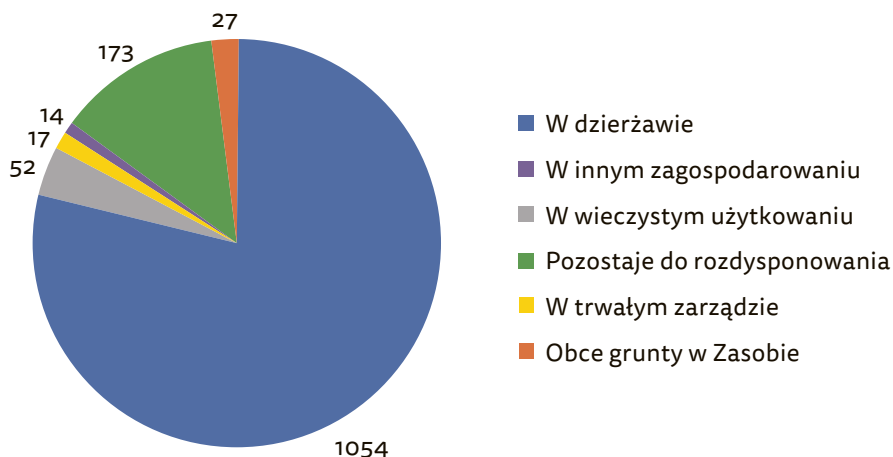
Szczegółne zainteresowanie opinii publicznej wywołuje działalność KOWR w zakresie gospodarowania zasobami ziemi rolnej. Uwzględniając poczynania wcześniejszych instytucji (AWRSP i ANR), do 31 sierpnia 2023 roku przejęto do Zasobu WRSP blisko 4,8 mln ha gruntów, z czego trwale rozdysponowano (w ramach sprzedaży i odpłatnego przekazania) ponad 2,733 mln ha. Nieodpłatnie uprawnionym podmiotom przekazano ponad 687 tys. ha²⁷. W Zasobie WRSP pozostało nieco ponad 1,3 mln ha, z czego grunty znajdujące się w dzierżawie to ponad 1 mln ha. Na rysunku 2. przedstawiono strukturę rozdysponowania gruntów w Zasobie według stanu na 31 listopada 2023 roku.

²⁴ ANR powstała w 2003 roku z przekształcenia AWRSP. Funkcjonowała do końca sierpnia 2017 roku, po czym została włączona do KOWR. AWRSP utworzono w październiku 1991 roku na mocy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Głównym zadaniem AWRSP było gospodarowanie przejętym majątkiem państwowym (w szczególności prowadzenie procesu rozdysponowania zasobu ziemi na rzecz prywatnych podmiotów i wspieranie tworzenia nowych gospodarstw oraz miejsc pracy dla byłych pracowników PGR-ów).

²⁵ ARR powstała w czerwcu 1990 roku w celu realizowania interwencyjnej polityki państwa. Od 1 maja 2004 roku była akredytowaną agencją płatniczą UE. Zajmowała się m.in. promocją, dopłatami państwa do spożycia produktów mlecznych, monitorowaniem rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych, dopłatami do prywatnego magazynowania produktów, gromadzeniem i administracją danych nt. rynków rolnych i spożywczych.

²⁶ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego została utworzona na mocy ustawy z 20 grudnia 1990 roku.

²⁷ W tym samorządom terytorialnym – 60 588 ha, Lasom Państwowym – 155 919 ha, kościelnym osobom prawnym – 90 409 ha i podmiotom uprawnionym w trybie ustawy Prawo wodne – 248 922 ha.



Rysunek 2. Struktura rozdysponowania gruntów pozostających w Zasobie WRSP według stanu na 31 listopada 2023 roku (1336,8 tys. ha)

Źródło: Gospodarowanie zasobem – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, www.gov.pl (dostęp: 31.03.2024).

Dzierżawa nieruchomości rolnych stanowi dogodny sposób użytkowania gruntów i budynków, niewymagający angażowania środków finansowych, jak dzieje się to przy nabywaniu nieruchomości. Wydierżawienie nieruchomości następuje głównie w trybie przetargów ograniczonych dla rolników indywidualnych lub w trybie bezprzetargowym (w przypadkach określonych w ustawie). Według stanu na 30 listopada 2023 roku KOWR zarządzał blisko 70 tys. umów dzierżawy gruntów rolnych oraz kontynuował sprzedaż gruntów rolnych pozostających w Zasobie.

Aktualnie KOWR odgrywa także kluczową rolę w realizacji zadań z zakresu prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce²⁸. To zadanie regulują przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR), dotyczące nabycia nieruchomości rolnej, w tym użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej, udziału we współwłasności nieruchomości rolnej oraz gospodarstwa rolnego. KOWR został zobowiązany do realizacji zadań wynikających z przepisów UKUR w zakresie m.in.: rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji administracyjnych na nabycie nieruchomości rolnych, wykonywania prawa pierwokupu, prawa

²⁸ Te zadania regulują liczne przepisy, w tym ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, której treść stosuje się do określonych ustaw nieruchomości rolnych.

nabycia nieruchomości rolnych, prawa nabycia udziałów i akcji spółek kapitałowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co najmniej 5 ha, nabywania na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Realizacja zadań w zakresie zarządzania gruntami rolnymi skutkuje silnym oddziaływaniem KOWR na kształtowanie się zarówno ich cen w Polsce, jak i poziomu stawek czynszów dzierżawnych rolnych w obrocie prywatnym. Na rysunku 3. zaprezentowano średnie ceny sprzedaży gruntów z Zasobu WRSP w poszczególnych województwach, określone na podstawie blisko 3 tys. transakcji sprzedaży zawartych do końca listopada 2023 roku, obejmujących 2239 ha.



Rysunek 3. Średnie ceny sprzedaży gruntów rolnych z Zasobu WRSP w okresie trzech kwartałów 2023 roku według województw (w zł/ha)

Źródło: Gospodarowanie zasobem – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, www.gov.pl (dostęp: 31.03.2024).

KOWR angażuje się także w inne działania istotne z perspektywy rolnictwa. Jednym z nich jest wsparcie rozwoju energetyki odnawialnej (OZE) na terenach wiejskich. Te działania są sygnowane logo Agro OZE – Energia z rolnictwa i obejmują szkolenia, przygotowanie materiałów edukacyjnych oraz kampanii informacyjnych przy wykorzystaniu serwisu YouTube, ponad 500 stron internetowych regionalnych serwisów informacyjnych i dziewięciu portali branżowych. Tylko w 2023 roku zasięg kampanii w internecie wyniósł ponad 30 mln wyświetleń. Tematyka tych działań, adresowanych do rolników, małych i średnich przedsiębiorstw z branży rolno-spożywczej, pracowników administracji państwowej i samorządowej, obejmuje zagadnienia związane z budową i funkcjonowaniem mikrobiogazowni rolniczych, możliwościami wykorzystania przez rolników biomasy rolniczej (słomy) do produkcji brykietu na cele energetyczne, a także zakładaniem i funkcjonowaniem spółdzielni energetycznych na terenach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Ważną częścią działalności KOWR skupia się na promocji polskich produktów rolno-spożywczych. Zgodnie z ustawą z dnia 22 maja 2009 roku o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1496) utworzono 10 odrębnych funduszy promocji: mleka, mięsa wieprzowego, wołowego, końskiego, owczego, drobiowego, ryb, owoców i warzyw, ziaren zbóż i przetworów zbożowych oraz roślin oleistych. Zadaniem KOWR jest administrowanie tymi funduszami, w tym obsługa ich rachunków bankowych²⁹. Każdy fundusz jest zarządzany przez komisję składającą się z przetwórców właściwych produktów rolnych (trzech członków), producentów (pięciu) oraz jednego przedstawiciela izb rolniczych. Do kompetencji komisji zarządzających należą m.in. reprezentowanie interesów branż, których dotyczą fundusze promocji, wobec ministra właściwego do spraw rynków rolnych, innych organów administracji publicznej w zakresie zarządzania funduszem promocji właściwym dla danej branży, ustalanie zasad gospodarowania środkami finansowymi danego funduszu promocji określających przede wszystkim szczegółowe warunki i tryb przedkładania propozycji programów oraz działań, a także opracowywanie strategii promocji dla branż, których dotyczą fundusze promocji.

Od 1 lipca 2023 roku KOWR realizuje nowe zadania wynikające z ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa, który ma zapewnić producentom rolnym uzyskanie rekompensat w razie utraty przychodów z prowadzonej przez nich

²⁹ Dyrektor generalny KOWR dysponuje środkami funduszy promocji na podstawie uchwał komisji zarządzających, zapewnia obsługę prawną oraz techniczno-biurową funduszy i komisji, sporządza sprawozdania z wykonania planu finansowego funduszy oraz ustala w drodze decyzji wysokości wpłat na Fundusz Promocji Mleka.

działalności rolniczej w sytuacji upadłości nabywców produktów rolnych. Na dochody tego funduszu składają się głównie wpłaty dokonywane przez podmioty skupujące, w wysokości 0,125% wartości produktów rolnych bez podatku od towarów i usług. Z jego środków finansowych producentom rolnym, którzy nie otrzymali zapłaty za produkty zbyte niewypłacalnemu podmiotowi skupującemu, będą przyznawane i wypłacane rekompensaty. Ustawa nakłada obowiązek przekazania przez niewypłacalny podmiot, syndyka lub inną osobę sprawującą zarząd nad majątkiem tego podmiotu wykazu producentów rolnych, którzy nie otrzymali zapłaty za zbyte produkty rolne, dyrektorowi generalnemu KOWR w terminie dwóch miesięcy od daty stwierdzenia niewypłacalności.

Jako niezwykle cenne należy uznać włączenie się KOWR w realizację innowacyjnych projektów z zakresu cyfryzacji, takich jak teledetekcja satelitarna oraz paszportyzacja polskiej żywności. Ten pierwszy projekt jest nowoczesnym rozwiązaniem ukierunkowanym na pozyskiwanie na podstawie zdjęć satelitarnych informacji o charakterze przestrzennym umożliwiających określenie m.in. klasy pokrycia i użytkowania terenu, struktury upraw, stanu rozwoju oraz kondycji roślinności, zagrożenia uprawy, niedoborów wody, a także prognozowanie plonów oraz monitorowanie suszy rolniczej. KOWR jest zaangażowany w realizację wieloletniego projektu dotyczącego szerokiego wykorzystania teledetekcji satelitarnej w rolnictwie, wspomagającego decyzje użytkowników zarówno w czasie typowego okresu wegetacyjnego, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski naturalne wynikłe z niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. W pierwszym etapie planuje się zaprojektowanie i budowę Systemu Satelitarnego Monitorowania Upraw Rolnych, wykorzystującego synergię danych satelitarnych, meteorologicznych, glebowych, *in situ* i statystycznych do monitorowania upraw rolnych na terenie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W kolejnym etapie ten system będzie doskonalony, walidowany i wdrażany do operacyjnego działania na terenie całego kraju. Paszportyzacja polskiej żywności przewiduje budowę systemu IT gwarantującego efektywne monitorowanie i identyfikowanie informacji o produktach rolno-spożywczych w łańcuchu dostaw („Od pola do stołu”). Jego wdrożenie pozwoli udostępniać szerokie spektrum informacji o produktach żywnościowych dzięki wykorzystaniu innowacyjnych funkcjonalności oraz integracji z działającymi już bazami referencyjnymi. Tym samym polski sektor rolno-spożywczy może zyskać narzędzie, w którym znajdą się wiarygodne, rzetelne i niepodrabialne informacje o produkcie żywnościowym.

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA)

Kluczowym instrumentem finansującym procesy instytucjonalnego przygotowania polskiego rolnictwa do członkostwa w UE był przedakcesyjny program PHARE. Do jego priorytetów należało wspieranie tworzenia nowoczesnych instytucji – także w sferze wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Jedną z pierwszych była FAPA³⁰. Za jej cele statutowe uznano udzielanie bezzwrotnego wsparcia finansowego ze środków unijnych oraz działalność analityczno-informacyjną ukierunkowaną na wspieranie procesów modernizacji polskiej wsi i rolnictwa. FAPA, odpowiedzialna za dystrybuowanie środków zgodnie ze standardami wspólnotowymi, stanowiła załączek obecnego systemu instytucjonalnego, wdrażającego wsparcie unijne w ramach WPR. Podejmowała zadania w korelacji ze zmieniającymi się potrzebami polskiej wsi i rolnictwa, stosownie do aktualnych obszarów działania preferowanych przez PHARE oraz aktualnych w tamtym czasie priorytetów polityki rolnej państwa.

Z perspektywy instytucji warto także wspomnieć o wsparciu FAPA dla resortu rolnictwa w realizacji programu budowy sieci rynków hurtowych i giełd rolnych poprzez koordynowanie realizacji projektów w tej sferze finansowanych z PHARE oraz innych źródeł, a także przygotowywanie i organizację szkoleń, seminariów czy konferencji z tego zakresu. Niestety, ten kierunek działań nie miał kontynuacji i dopiero po latach zaczęto znów doceniać znaczenie budowy krótkich łańcuchów dostaw.

Począwszy od 1996 roku, pracownicy FAPA byli aktywnymi członkami tzw. grup roboczych utworzonych w resorcie rolnictwa, mających na celu przede wszystkim przygotowanie się do negocjacji członkowskich. W późniejszym okresie uczestniczyli w pracach zespołu prowadzącego negocjacje członkowskie. 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 roku do Komisji Europejskiej. W programie zapisano trzy priorytety. Były to: modernizacja polskiego sektora rolno-żywnościowego, zintegrowany rozwój wsi oraz tworzenie systemów i struktur administracyjnych niezbędnych do wdrażania w praktyce unijnego ustawodawstwa. Wnioskowano o wsparcie na lata 1998–2000 w wysokości 1050 mln ECU. Te propozycje doskonale wpisywały się w ofertę wsparcia dla krajów kandydujących do członkostwa zawarte w przedstawionej na jesieni 1997 roku przez Komisję Europejską tzw. Agendzie 2000.

³⁰ FAPA została utworzona 17 kwietnia 1992 roku przez ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej, działającego w imieniu Skarbu Państwa.

Ośrodki doradztwa rolniczego

Jednym z ważniejszych elementów opracowywanej w 1990 roku strategii dla reformowanego sektora rolno-żywnościowego w Polsce było przygotowanie propozycji zmian systemowych państwowego doradztwa rolniczego. W 1990 roku powstały dwa takie dokumenty. Pierwszy, *Agricultural extension*, stanowił 12. aneks do wspomnianego wcześniej raportu Banku Światowego. Drugi, tzw. *Plan bazowy starszego doradcy USDA*³¹ Freda Soberinga, przygotowywał podwaliny pod funkcjonujący przez kolejne pięć lat Polsko-Amerykański Program Doradztwa Rolniczego. Te dwa opracowania stały się podstawami dla wdrożonej 1 stycznia 1991 roku reformy i przekształcenia wojewódzkich ośrodków postępu w rolnictwie w wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego.

Autorzy wspomnianych dokumentów, dostrzegając fundamentalną rolę doradztwa rolniczego dla transformacji rolnictwa i procesów dostosowawczych do uwarunkowań gospodarki rynkowej (teza nadal aktualna), wskazali na konieczność zmian struktur organizacyjnych, nowego sposobu zarządzania, nowego podejścia metodycznego do pracy doradczej oraz tak szybkiego, jak to będzie możliwe, przekazania odpowiedzialności za doradztwo rolnicze w ręce rolników. W związku z powyższym zarekomendowano m.in.:

- skoncentrowanie się wyłącznie na działalności doradczej, z pełnym odseparowaniem działalności produkcyjnej, oraz zaniechanie działań typu administracyjnego i politycznego podważających wiarę rolników w intencje doradców;
- uznanie w działalności doradczej za obszary priorytetowe gospodarstw rolnych i wiejskich gospodarstw domowych, szkolenie rolników i ich rodzin, doradztwo analityczne i diagnostyczne – z zakresu planowania działalności gospodarczej i budżetu, badania gleb, a także doradztwo nawozowe, badanie pasz, identyfikację chorób i szkodników oraz zalecenia ochronne;
- wzmocnienie przepływu informacji w sprzężeniach zwrotnych pomiędzy rolnikami i nauką rolniczą;
- współpracę z nauką w organizowaniu testów i demonstracji w gospodarstwach rolników oraz w kreowaniu planów badawczych;
- zapewnienie finansowania z budżetu państwa z zachowaniem stosunku 65:35 pomiędzy funduszami na płace i na działalność bieżącą;

³¹ USDA – Ministerstwo Rolnictwa Stanów Zjednoczonych.

- utrzymanie stosunku gospodarstw przypadających na doradcę terenowego nie większego niż 1:400;
- zróżnicowanie programów doradczych w zależności od typów gospodarstw oraz specyficznych potrzeb wyrażanych przez rolników;
- weryfikację umiejętności i opis stanowisk personelu doradczego.

Wskazano, że w przyszłości usługi świadczone przez państwowe doradztwo rolnicze powinny być w pełni odpłatne dla gospodarstw komercyjnych oraz subsydiowane dla mniej zamożnych rolników. Jednocześnie uznano, że coraz większa część usług doradczych powinna być świadczona przez firmy prywatne. Państwowe doradztwo rolnicze ma w coraz większym stopniu być przygotowane do świadczenia usług we wszystkich aspektach gospodarowania w rolnictwie, z uwzględnieniem ochrony środowiska i zasobów naturalnych oraz rozwoju kompetencji społeczności rolniczych.

Aktualność tych rekomendacji jest uderzająca. Niestety, tak ambitne plany nie zostały zrealizowane, a kolejne tzw. reformy ośrodków doradztwa rolniczego sprowadzały się do zmiany ich podporządkowania (albo urzędowi marszałkowskiemu, albo ministerstwu rolnictwa). Bez odpowiedniego wsparcia budżetowego, a właściwie w sytuacji wieloletniego zamrożenia wielkości zasilania finansowego doprowadziło to do stopniowego ich osłabiania i drenażu najwyższej wykwalifikowanych zasobów ludzkich. Po 34 latach funkcjonowania w nowym kształcie, a po 20 latach w strukturach UE państwowe doradztwo rolnicze stoi aktualnie przed jeszcze większymi wyzwaniami niż przed 2004 rokiem. Ostatnia reforma WPR przypisuje zarówno publicznym, jak i prywatnym instytucjom doradztwa rolniczego w całej UE, postrzeganym jako podmioty należące do partnerów Systemu wiedzy i innowacji w rolnictwie (AKIS), kluczową rolę w transferze innowacyjnych przełomowych technologii do praktyki rolniczej. W aktualnym kształcie ani Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie wraz z oddziałami, ani wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego nie są na to gotowe. Z tego względu pilne zadanie stanowi opracowanie strategii transformacji publicznego doradztwa rolniczego na najbliższe 10–15 lat oraz adekwatnego do wyzwań planu działania, opartego na zdefiniowanych nakładach finansowych.

Izby rolnicze

Odrodzony samorząd rolniczy w formie izb rolniczych – pomimo początkowego dużego zapału rolników – powstał dopiero na mocy ustawy z końca 1995 roku³². Obejmujący ponad 20 lat dorobek funkcjonowania tych izb pozwala stwierdzić, że rosną one w siłę, przy stałym wsparciu MRiRW prowadzą aktywną działalność na forum międzynarodowym, stanowiąc znaczącą siłę w unijnej reprezentacji rolników COPA-COGECA. Istotne przeszkody uniemożliwiające wywieranie przez nie bezpośredniego wpływu na kierunki rozwoju polskiego rolnictwa oraz kształtowanie programów wsparcia finansowego wynikają z obowiązujących regulacji prawnych. W praktyce izby rolnicze nie mają jakichkolwiek kompetencji władczych, co ogranicza ich funkcje do opiniodawczych i doradczych. W sytuacji nowych wyzwań stojących przed rolnictwem w najbliższych latach warto byłoby rozważyć decyzję, by nie później niż w następnym okresie programowania przekazać kompetencje związane z nadzorem nad ośrodkami doradztwa rolniczego i Centrum Doradztwa Rolniczego odpowiednio wojewódzkim izbom rolniczym oraz Krajowej Radzie Izb Rolniczych (KRIR).

Wzmocnienie kompetencji władczych izb rolniczych zwiększy ich prestiż zarówno w wiejskich społecznościach lokalnych, jak i na arenie międzynarodowej. Powinno także przyczynić się do znacznie lepszego niż obecnie dopasowania oferty doradczej oraz zakresu prac KSOW do potrzeb na poziomie regionalnym, a zatem zapewnić pogłębienie terytorialnego podejścia do realizowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich z uwzględnieniem rolnictwa.

Podsumowanie

Ocena instytucjonalnego systemu otoczenia rolnictwa, w tym instytucji zajmujących się dystrybucją pomocy finansowej, jest zawsze dokonywana przez pryzmat widocznych dla beneficjentów pomocy bezpośrednich skutków działania tych instytucji, czyli efektów tego wsparcia. Jednakże przy ocenie instytucji otoczenia rolnictwa nie można pominąć faktu, że są one tylko i aż wykonawcami polityki państwa wobec sektora rolnego.

Skuteczne pozyskiwanie funduszy z przedakcesyjnej pomocy zagranicznej, a w późniejszym okresie funduszy UE było możliwe wyłącznie dlatego, że Polska mogła stworzyć system instytucjonalny oraz dostosować go

³² Pierwszy projekt ustawy powstał już w 1991 roku, jednakże ówczesne uwarunkowania polityczne nie sprzyjały tworzeniu izb rolniczych.

do obowiązującego porządku prawnego UE. Ten proces nie był łatwy ani nie przebiegał bez problemów, o czym świadczą trudności z pozyskiwaniem tych środków w pierwszych latach po akcesji. Niewątpliwie ocena dotychczasowej działalności ARiMR musi być pozytywna, chociażby jeśli wziąć pod uwagę śladową skalę środków finansowych wydatkowanych niezgodnie z prawodawstwem unijnym w ciągu 20 lat. Każda z instytucji wymienionych w niniejszym opracowaniu odegrała ważną rolę w procesach transformacji, restrukturyzacji oraz modernizacji wsi i rolnictwa. Kluczowe znaczenie miała tu ARiMR, która powstała 10 lat przed wejściem Polski do UE i w miarę upływu czasu stała się najważniejszym podmiotem w procesie wdrażania pomocy dla wsi i rolnictwa oraz ważną instytucją, za pośrednictwem której na polską wieś i do rolnictwa trafia wsparcie z WPR. Przez cały okres dotychczasowego funkcjonowania ARiMR podlegała stałemu procesowi doskonalenia i dostosowywania struktur do zmieniających się potrzeb polskiej wsi i rolnictwa. Nie mniejsze wyzwania przyniesie jej zapewne zreformowana WPR na lata 2021–2027, co będzie wymagało zarówno wzmocnienia samej ARiMR, jak i doskonalenia kompetencji już istniejących instytucji lub tworzenia nowych. W tym kontekście prawdziwym wyzwaniem dla koniecznej transformacji polskiego rolnictwa staje się niewydolność systemu publicznego doradztwa rolniczego, które powinno być wiodącym ogniwem spajającym i sprawnym „pasem transmisyjnym” dla przepływu wiedzy do rolników ze świata nauki.

Słabością systemu jest często daleko idąca zmiana na stanowiskach merytorycznych instytucji otoczenia rolnictwa, która następowała w wyniku zmian na stanowiskach politycznych (ministerialnych)³³. Pociągało to za sobą roszady kadrowe w głównych instytucjach i agencjach rolnych, mających decydujący wpływ na ciągłość i sprawność wdrażania unijnego oraz krajowego instrumentarium polityki wobec sektora rolno-spożywczego. Jest to szczególnie dotkliwe w okresach głębokich zmian i reform Wspólnej Polityki Rolnej, gdyż utrudnia podejmowanie na czas szybkich decyzji strategicznych w ministerstwie związanych z przygotowaniem wszystkich ogniw systemu instytucjonalnego do podążania nowym wyzwaniom, także tym wynikającym z rewolucyjnych wręcz zmian w WPR na aktualny okres programowania 2021–2027. Kierunek tych zmian był w bardzo dużym stopniu znany już w pierwszej połowie 2019 roku i został zaakceptowany przez polski rząd na forum unijnym w kolejnych latach.

Aktualnie niezbędne wydaje się wzmocnienie otoczenia instytucjonalnego, które obejmuje cały łańcuch wartości od rolnika do konsumenta („od pola

³³ W kontekście ostatnich ośmiu lat niewątpliwym problemem były częste zmiany na fotelu ministra – w tym czasie funkcję tę pełniło aż sześć osób.

do stołu”) – z aktywnym kanałem informacji zwrotnej („od stołu do pola”). Zielona transformacja także wymaga wsparcia z otoczenia sektorów finansowego i ubezpieczeniowego, które muszą aktywnie uczestniczyć w procesie transformacji i budowy odporności sektora żywnościowego w świetle globalnych wyzwań.

Przedstawione w dużym skrócie i niepełnym zakresie działania wybranych instytucji wskazują, że każda z nich odegrała istotną rolę na różnych etapach integrowania się wsi i rolnictwa ze strukturami unijnymi – nawet te, które zakończyły już funkcjonowanie (jak FAPA).

BIBLIOGRAFIA

- An Agricultural Strategy for Poland* (1990), Report of the Polish – European Community – World Bank Task Force, Washington, December.
- Andrychowicz A., Drygas M., Lisztwan I. (2000), *Wybrane problemy przygotowywania Polski do wykorzystania środków pomocowych UE z programu SAPARD*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2.
- ARiMR – dokonania i zamierzenia (2004), ARiMR, Warszawa.
- Drygas M. (2000), *Możliwości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w Polsce ze środków Unii Europejskiej – teraźniejszość i przyszłość*, [w:] *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Drygas M. (2000), *Rola Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa w przebudowie polskiego rolnictwa*, [w:] S.J. Pastuszka (red. nauk.), *Prawne, społeczne i ekonomiczne aspekty integracji polski z Unią Europejską*, Wyższa Szkoła Menedżerska w Legnicy, Legnica–Kielce.
- Drygas M. (2000), *Środki przedakcesyjne programów PHARE – ISPA – SAPARD a wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich*, [w:] A. Stasiak (red.), *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską*, „Studia”, tom CX, PAN KPZR – SGGW, Warszawa.
- Drygas M. (2007), *Program SAPARD – efekty finansowe i rzeczowe*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2.
- Drygas M. (2011), *Koszty transakcyjne ponoszone przez ARiMR na pozyskiwanie wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa w latach 2004–2010*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2.
- Drygas M. (2012), *Instytucje w procesie wspierania przemian polskiej wsi i rolnictwa z funduszy unijnych*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Drygas M. (2016), *Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach wspólnej polityki rolnej UE*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, nr 4(48).
- Drygas M. (red.) (2005), *ARiMR – rok po akcesji*, ARiMR, Warszawa.
- Drygas M. (red.) (2006), *ARiMR – dwa lata po akcesji*, ARiMR, Warszawa.
- Drygas M., Nurzyńska I. (2019), *Instytucje wspierające przemiany wsi i rolnictwa w III RP*, [w:] M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red. nauk.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, tom 2, IRWiR PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- Drygas M., Sadowski A., Poczta W., Kowalik M. (2023), *Stan i pożądane kierunki rozwoju systemu wiedzy i innowacji w rolnictwie (AKIS) w Polsce w świetle globalnych wyzwań*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Drygas M., Siekierski Cz., Wieczorkiewicz E., *Partnerstwo dla członkostwa – wzmocnienie strategii przedczłonkowskiej w polskim sektorze rolnym (1998)*, *Wież i rolnictwo w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Akademia Rolnicza w Poznaniu, Poznań.
- Drygas M., Węsierski J. (1999), *Ewolucja wsparcia UE dla polskiej wsi i rolnictwa w okresie przedakcesyjnym – oczekiwania i dotychczasowe efekty*, „Wież i Rolnictwo”, nr 2.
- Nurzyńska I. (2011), *Fundusze Unii Europejskiej a system finansowania inwestycji ze środków publicznych. Problemy rozwoju wsi i rolnictwa*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Nurzyńska I. (2016), *Polska wieś i rolnictwo jako beneficjent funduszu Unii Europejskiej*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, FDPA, Warszawa, s. 107–128.
- Nurzyńska I. (2018), *Polska jako beneficjent Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, FDPA, Warszawa, s. 135–156.
- Nurzyńska I. (2020), *Znaczenie członkostwa w Unii Europejskiej dla rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, [w:] J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2020*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, FDPA, Warszawa, s. 95–114.
- Nurzyńska I., Drygas M. (2018), *System dopłat bezpośrednich w ramach WPR. Uwarunkowania zmian i propozycje rozwiązań*, EFRWP, FIR.
- Pomajda W., Drygas M. (2004), *Rola i zadania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w procesie wspierania rozwoju wsi i rolnictwa po akcesji do Unii Europejskiej*, „Wież i Rolnictwo”, nr 2.
- Pomajda W., Drygas M. (2005), *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – pierwsze doświadczenia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, [w:] K. Zawalińska (red. nauk.), *Rozwój obszarów wiejskich. Doświadczenia krajów europejskich*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Programy pomocy dla rolnictwa 1990–2002 (2002)*, FAPA, Warszawa.
- Rembisz W., Kowalski A. (2005), *ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990–2005*, ARR, Warszawa.

Siekierski Cz. (1997), *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.*

OBSZARY WIEJSKIE JAKO PRZEDMIOT INTERWENCJI POLITYKI SPÓJNOŚCI

Monika Stanny

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Agata Mróz

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Zacznijmy od WPR

Polityki unijnego wsparcia dla obszarów wiejskich zwyczajowo kojarzy się ze Wspólną Polityką Rolną, która jest skoncentrowana głównie na subsydiowaniu sektora rolnego. Od momentu wejścia Polski do UE w ramach funduszy WPR trzy na każde cztery złotówki stanowiły płatności bezpośrednie do hektara (tj. ok. 300 mld zł), zaś pozostała 1/4 budżetu (ok. 100 mld zł) była przeznaczana na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)¹ (MF 2024). Tę politykę od 2000 roku realizuje się poprzez dwa fundusze rolnicze² i adekwatne dwa filary: I – ukierunkowany na kształtowanie dochodów rolniczych przez dopłaty/płatności bezpośrednie i regulacje wspólnotowego rynku, II – co do zasady mający wspierać przekształcenia strukturalne w rolnictwie. Płatności bezpośrednie przyznawano głównie do arealów użytków rolnych, a rozdysponowanie pozostało w gestii rolników i to oni decydowali o sposobie ich wykorzystania. Środki II filara przydzielano natomiast różnym podmiotom, m.in. gospodarstwom rolnym na wniosek rolnika i na konkretne cele oraz Lokalnym Grupom Działania według podobnych zasad ogólnych. Ich wydatkowanie było ściśle ukierunkowane i kontrolowane. W przeciwieństwie do I filara, w całości finansowanego przez UE, programy w ramach II filara są współfinansowane z funduszy UE oraz funduszy regionalnych i krajowych.

¹ Cele, na jakie można było pozyskać dotacje z PROW, nie były jednakowe w każdej perspektywie finansowej. Przykładowo, w PROW 2021–2027 jest dostępne wsparcie na rozwój gospodarstw, wzmocnianie przedsiębiorczości, rozwój terytorialny, transfer wiedzy i innowacji, systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych, ochronę ekosystemów i efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi, zarządzanie ryzykiem. PROW 2007–2013 obejmował działania zgrupowane w ramach czterech osi – priorytetowych kierunków wsparcia obszarów wiejskich UE. Były to: 1. poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, 2. poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, 3. jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz 4. LEADER.

² Pierwszy to Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, a drugi – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Jak jednak zauważono w raporcie OECD (2018), w Polsce z uwagi na postępujący proces dezagrarnizacji – zarówno źródeł utrzymania mieszkańców wsi, jak i zmniejszania się roli rolnictwa w strukturze lokalnej gospodarki – rosło uzasadnienie dla skierowania większych środków na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Tak się jednak nie działo. Transfer finansowy z UE do Polski w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich do roku 2013 to ponad 16 mld euro. W kolejnej perspektywie finansowej zmniejszono go o połowę, a PROW 2021–2027 to zaledwie 47 mln euro (MF 2024). Aby umożliwić państwom UE lepsze dostosowanie polityki do potrzeb rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, Komisja Europejska dała możliwość przesunięcia środków finansowych między filarami. W latach 2007–2013 państwa członkowskie mogły przesunąć do 25% środków z II filara WPR do I filara WPR, a w okresie 2023–2027 – nawet do 30%. Polski rząd skorzystał niemal maksymalnie z tej sposobności w obu perspektywach. W obecnym okresie finansowania jest tylko pięć państw UE, które przesunęły środki na I filar, wśród nich najwięcej Polska (aż 29%). To potwierdza, że najważniejszym elementem WPR były i nadal pozostają płatności bezpośrednie.

Czy można uznać, że z odpowiedzią na potrzeby rozwoju obszarów wiejskich przyszła Polityka Spójności³ (PS), której tradycyjnie nadrzędnymi (choć nieosiągalnymi) celami są zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju różnych regionów oraz wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej (EUR Lex 2012)? Od czasu ogłoszenia *Zielonej księgi* dla spójności terytorialnej istotne jest także zapewnienie spójności w wymiarze przestrzennym. Rozumie się ją jako dążenie do osiągnięcia harmonijnego wzrostu zrównoważonego i policentrycznego rozwoju obszarów różnego rodzaju (EC 2008).

Ewolucja Polityki Spójności

W momencie rozszerzenia Wspólnoty o kolejne państwa członkowskie (w tym Polskę) w 2004 roku dominująca narracja PS została znacząco zmodyfikowana od momentu jej powstania. Z polityki o charakterze redystrybucyjnym, która miała na celu dążenie do spójności społecznej i gospodarczej, a w szczególności wyrównywanie różnic rozwojowych poszczególnych regionów (traktat z Maachstricht 1992), przekształciła się w politykę, której kluczowymi aspektami

³ Polityka Spójności to polityka, która w całej Europie przyczyniła się do realizacji projektów ze środków finansowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (beneficjentami Funduszu Spójności są państwa członkowskie, których PKB jest niższy niż 90% średniego PKB w krajach UE-27, bez Chorwacji).

stały się konkurencyjność i efektywność (Medeiros 2017; Mróz 2024). Obok tradycyjnej idei sprawiedliwości i solidarności coraz silniej zaczęto w niej akcentować neoliberalny paradygmat wzrostu, zatrudnienia oraz innowacji (Begg 2010; Mendez 2011).

Te zmiany poprzedziły coraz częściej pojawiające się głosy krytyki w debacie publicznej co do skuteczności PS w realizowaniu jej traktatowych celów. Dotyczyły one korzeni samej idei redukcji nierówności międzyregionalnych jako priorytetu. Podkreślano, że większość środków PS skierowanych do najmniej rozwiniętych regionów ma głównie znaczenie socjalne; nie przyczyniają się one do poprawy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Choć występuje ogólna konwergencja między krajami UE, to wewnątrz nich różnice w rozwoju stają się coraz większe, a cała gospodarka UE charakteryzuje się niewielką innowacyjnością i niższym tempem wzrostu w porównaniu do gospodarek spoza Europy, takich jak USA i Chiny (Rodríguez-Pose, Fratesi 2004; Gorzelak 2014).

Polska rozpoczęła zatem swoje członkostwo w okresie funkcjonowania PS, w którym w debacie publicznej oprócz tradycyjnych działań wyrównawczych zaczęto akcentować wspieranie innowacyjności i konkurencyjności gospodarczej. W wymiarze praktycznym było to zauważalne w większej koncentracji funduszy PS w obszarach wzrostowych/węzłowych niż w obszarach opóźnionych gospodarczo (Rodríguez-Pose, Garcilazo 2015; Churski, Perdał, Herodowicz 2016). Niestety, działania w tym zakresie nie przyniosły spodziewanych rezultatów, a PS po raz kolejny stawiała się przedmiotem rosnącej krytyki. „Kryzys zaufania” względem niej znowu wynikał m.in. z uzyskiwania stosunkowo niskiej efektywności wykorzystywanych środków publicznych w ramach realizowanej interwencji (Churski 2018). Ponadto kryzys gospodarczy pod koniec pierwszej dekady XXI wieku obnażył słabości instytucjonalne gospodarek krajów członkowskich i wzmocnił potrzebę reorientacji interwencji.

W 2008 roku przyjęto Zieloną księgę, zatytułowaną *Turning Territorial Diversity into Strength (Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę)* (EC 2008), w której podkreślono heterogeniczność europejskich terytoriów i wskazano, że należy postrzegać ją jako zasób oraz potencjał rozwojowy. W kolejnym roku w traktacie lizbońskim formalnie uwzględniono cel „spójności terytorialnej” obok celów „spójności społecznej i gospodarczej”. Rozpoczął się zatem okres prymatu inkluzyjnego wzrostu z silniejszym niż dotychczas uwzględnieniem wymiaru terytorialnego. Znaczącą rolę w tym okresie funkcjonowania PS odegrała narracja polityki *place-based* (‘opartej na miejscu’), zaproponowana przez Fabrizia Barcę. Cechy tego podejścia to szczególne uwzględnienie uwarunkowanych przestrzennie zasobów naturalnych i instytucjonalnych, podkreślenie

istoty indywidualnych preferencji oraz wiedzy, a także przypisywanie znaczenia materialnym i niematerialnym powiązaniom przestrzennym (Barca 2009). Taki kierunek ewolucji PS, wzmacniany i potwierdzany przez kolejne Agendy terytorialne (2020 i 2030), otworzył nowe możliwości „włączenia” obszarów wiejskich do PS, postrzeganej dotychczas jako głównie miejskiej (Mróz 2024). W wymiarze operacyjnym terytorialna PS została wyposażona w dwa instrumenty: Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) stymulujące współpracę gmin w obszarach funkcjonalnych miast oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS).

RLKS jest nowym instrumentem opartym na metodzie LEADER. W państwach członkowskich UE ta metoda była wdrażana i rozwijana od lat 90. XX wieku – najpierw jako inicjatywa wspólnotowa, a później, od 2007 roku, jako integralny element Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W Polsce najpierw została wdrożona w ramach pilotażowego programu LEADER+, realizowanego w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”. Podejście LEADER jest wdrażane przy uwzględnieniu kilku zasad określających, przez kogo i w jaki sposób powinien być prowadzony rozwój lokalny. Te zasady odzwierciedlają hasła: „partnerstwo”, „podejście oddolne”, „rozwój terytorialny”, „innowacyjność” i „współpraca”. Stanowią one pewien zbiór narzędzi, który – stosowany synergicznie – może wywołać korzystne efekty rozwojowe poprzez angażowanie lokalnych interesariuszy w działania odpowiadające na potrzeby społeczności wiejskich i małych miast.

Istotną modyfikacją proceduralną, która rozszerzyła skalę oddziaływania metody LEADER w perspektywie 2014–2020, jest możliwość realizowania jej przez nowy instrument RLKS, finansujący działania zarówno z funduszy PS, jak i WPR w ramach formuły wielofunduszowej. W perspektywie finansowej 2007–2013 program LEADER był finansowany wyłącznie z funduszy WPR. Zmiana w 2014 roku otworzyła pole do realizacji szerzej zakrojonych tematycznie działań oddolnych. Oznaczało to, że oprócz finansowania ich z funduszy WPR pojawiła się możliwość wykorzystywania dodatkowych dwóch źródeł – funduszy PS: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach tzw. strategii wielofunduszowych. To rozszerzenie mogło dotyczyć również większego obszaru terytorialnego, np. zaniedbanych dzielnic w miastach czy obszarów na pograniczu miast i wsi. Jednak ze względu na liczne trudności oraz konieczność poniesienia wysiłku instytucjonalnego zdecydowano się na wdrożenie nowego wielofunduszowego

instrumentu RLKS tylko w dwóch województwach: podlaskim i kujawsko-pomorskim. W pozostałych regionach utrzymano poprzednią formę jego wdrażania jedynie w ramach WPR. Jak wynika z nowego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (2022), nadal podtrzymywany będzie lokalny i zintegrowany charakter instrumentu LEADER/RLKS. Jego działania będą skoncentrowane na budowaniu lokalnej tożsamości bazującej na aktywizacji społecznej i zasobach lokalnych przy wykorzystaniu cyfrowych technologii i innowacji. W perspektywie finansowej 2021–2027 na wielofunduszowy instrument RLKS zdecydowało się 10 województw (rysunek 1.). W sytuacji znacznego ograniczenia środków na rozwój obszarów wiejskich w ramach WPR (m.in. poprzez przesunięcie 29% środków finansowych na filar I z II filara) wykorzystanie funduszy z PS za pośrednictwem RLKS może być szansą na realizację planów inwestycyjnych na obszarach wiejskich. Dodajmy, że nowa formuła wdrażania programu LEADER w postaci wielofunduszowego RLKS to pewna próba integracji polityk WPR oraz PS. Jest ona jednak bardzo ograniczona i daleko niewystarczająca (szerzej: Mróz 2024).



Rysunek 1. Rozkład funduszy wspierających RLKS

Źródło: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/umowa-partnerstwa/komitet-ds-up/podkomitety/rlks/o-podkomitecie/> (dostęp: 15.03.2024).

Odniesienia do obszarów wiejskich w Polityce Spójności⁴

PS przechodzi stałą ewolucję, a najbardziej zauważalne zmiany zachodzą w zawartych w niej celach w każdym kolejnym okresie programowania⁵. Jako cel strategiczny PS w latach 2007–2013, zapisany w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO), uznano „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” (MRR 2007). Wśród celów szczegółowych jeden odnosił się wprost do kategorii obszarów wiejskich, co stanowiło namiastkę interwencji ukierunkowanej terytorialnie (wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich). Drugi ważny cel był związany z inwestycjami w infrastrukturę (budowa i modernizacja infrastruktury mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski), która niezmiennie od początku transformacji gospodarczej po 1989 roku wymaga znaczących nakładów finansowych, w tym na obszarach wiejskich (Komorowski, Stanny 2019).

Dokumentem określającym kierunki interwencji w ramach polityk unijnych w perspektywie finansowej 2014–2020 była Umowa partnerstwa (UP) (MFiPR 2020). W porównaniu z poprzednim okresem cele szczegółowe zostały zastąpione 11 celami tematycznymi. Żaden z nich nie odnosił się bezpośrednio do obszarów wiejskich, ale w myśl zasady terytorializacji polityk rozwoju wsparcie było kierowane do wyznaczonych obszarów strategicznej interwencji (OSI). Obszary wiejskie objęto w polskiej UP bezpośrednią strategiczną interwencją w ramach dwóch OSI: 1) obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały, 2) obszary zagrożone trwałą marginalizacją. W kontekście obszarów wiejskich duże znaczenie mogło mieć wykorzystywanie wprowadzonego w 2014 roku instrumentu terytorialnego RLKS, jednak z tej możliwości – jak wyżej napisaliśmy – skorzystały tylko dwa województwa.

⁴ Niniejsza część tekstu została opracowana dzięki udostępnieniu danych i informacji przez Departament Strategii w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Składamy podziękowanie na ręce Dyrektor Renaty Calak.

⁵ W latach 2007–2013 PS określała trzy cele (EUR Lex 2006): 1) konwergencję (dla krajów o PKB *per capita* niższym od 75% średniej UE), 2) konkurencyjność regionalną i zatrudnienia (w regionach nieobjętych celem 1.), 3) europejską współpracę terytorialną. W perspektywie finansowej 2014–2020 dwa pierwsze cele zastąpiono jednym: inwestycjami na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a na potrzeby przyznawania środków wyznaczono trzy kategorie regionów: mniej rozwinięte (poniżej 75% średniego PKB *per capita* w UE), w fazie przejściowej (między 75% a 90% średniego PKB *per capita* w UE) i bardziej rozwinięte (powyżej 90% średniego PKB *per capita* w UE). Ponad połowa wsparcia finansowego została przeznaczona na regiony słabiej rozwinięte. Cel Europejskiej Współpracy Terytorialnej był kontynuowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Aby zweryfikować, w jakim zakresie obszary wiejskie zostały uwzględnione na etapie programowania wdrażania PS w dwóch perspektywach: 2007–2013 i 2014–2020, przeanalizowano programy operacyjne, a więc dokumenty szczegółowo opisujące działania podejmowane w ramach alokacji środków finansowych UE. Wyniki tej analizy przedstawiono w tabeli 1. Na poziomie strategicznym alokacja środków na obszary wiejskie nie została wskazana w obu okresach, jedynie w PO „Innowacyjna Gospodarka / Inteligentny Rozwój”, co może wskazywać na to, że środki z tych programów były skierowane w szczególności do obszarów metropolitalnych. Największą alokację na obszary wiejskie zapisano w funkcjonującym od 2014 roku PO „Polska Cyfrowa”. Taki udział środków wydaje się pożądaný, bowiem cyfryzacja obszarów wiejskich jest w wielu regionach kraju niedostateczna (Komorowski, Stanny 2019).

Tabela 1.

Odniesienia do obszarów wiejskich w programach operacyjnych w okresach programowania 2007–2013 i 2014–2020

Nazwy programów operacyjnych*	Alokacja środków na obszary wiejskie
„Infrastruktura i Środowisko” 2007–2013	nie została wskazana
„Infrastruktura i Środowisko” 2014–2020	min. 1,5% bezpośrednio w ramach osi „Obszary wiejskie”
„Innowacyjna Gospodarka” 2007–2013	nie została wskazana
„Inteligentny Rozwój” 2014–2020	nie została wskazana
„Kapitał Ludzki” 2007–2013	ok. 19% całej alokacji
„Wiedza Edukacja Rozwój” 2014–2020	ok. 10% w ramach podejścia terytorialnego
„Polska Cyfrowa” 2014–2020	ok. 37% całej alokacji
„Rozwój Polski Wschodniej” 2007–2013	nie została wskazana
„Polska Wschodnia” 2014–2020	ok. 8% (głównie pośrednio)
10 programów europejskiej współpracy terytorialnej 2007–2013	nie została wskazana
10 programów europejskiej współpracy terytorialnej 2014–2020	14% całej alokacji
Programy regionalne 2007–2013**	od 29 do 44%
Programy regionalne 2014–2020**	od 11 do 27%

* Z uwagi na charakter wsparcia w tabeli nie uwzględniono PO „Pomoc Techniczna”.

** Analiza regionalnych programów operacyjnych została dokonana na podstawie czterech z 16 województw, znajdujących się w różnych częściach kraju: małopolskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Źródło: oprac. własne na podstawie informacji dostępnych w serwisie www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp: 1.07.2018).

Kolejna perspektywa finansowa, 2021–2027, jest już czwartą, w której uczestniczy Polska. Jednak w październiku 2022 roku Komisja Europejska podjęła decyzję o zablokowaniu środków z funduszy strukturalnych⁶ dla Polski. Powodem były niespełnione warunki, wśród których znalazła się m.in. zgodność z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Po dwóch latach, w lutym 2024 roku, Komisja Europejska zdecydowała, że fundusze europejskie dla Polski zostaną odblokowane. Polska otrzyma z PS na lata 2021–2027 ponad 340 mld zł (76 mld euro) i jest to największy budżet spośród państw Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisami Umowy partnerstwa w ramach PS będzie realizowane osiem programów na poziomie krajowym: Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (FENG), Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (FEnIKS), Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS), Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (FERC), Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (FEPW), Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich (PTFE), Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową (FEPŻ) – program zarządzany przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Fundusze Europejskie dla Rybactwa (PFER) – program zarządzany przez MRiRW, a także 16 programów regionalnych zarządzanych przez urzędy marszałkowskie. Do czasu ukończenia niniejszego opracowania nie udało się sprawdzić, w którym programie jest odniesienie do obszarów wiejskich (i jakie). Niemniej jednak ustaliliśmy w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, że w Umowie partnerstwa 2021–2027 w ramach odpowiednich programów krajowych i regionalnych ok. 10 mld euro zostanie przeznaczona na wsparcie obszarów wiejskich we wszystkich celach PS. W poprzedniej perspektywie funduszy europejskich w Umowie partnerstwa 2014–2020 na rozwój obszarów wiejskich przeznaczono ok. 5,2 mld euro.

Zakres wsparcia obszarów wiejskich w Polityce Spójności

Prezentowane w tej części opracowania wyniki analiz pochodzą z badania ewaluacyjnego pt. *Wpływ Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich*, realizowanego na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej⁷. Badaniem

⁶ Fundusze strukturalne to fundusze na realizację unijnej PS. W perspektywie finansowej 2021–2027 są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

⁷ Efekty pracy zespołu projektowego w składzie: Agata Mróz, Łukasz Komorowski, Monika Stanny, Michał Wolański, Maciej Stawicki, Paulina Kozłowska zostały opublikowane w: *Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2019, DOI 10.53098/9788376107028

objęto wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w Polsce. Dane pochodzą z baz: KSI-SIMIK 07-13 (Krajowy System Informatyczny SIMIK) – dla perspektywy finansowej 2007–2013 oraz SL2014 (Centralny System Teleinformatyczny) – dla perspektywy 2014–2020. Z uwagi na realizację projektu przed zakończeniem perspektywy 2014–2020 dokonano analizy wyłącznie projektów ze statusem „zakończona realizacja”⁸.

Badanie objęło lata 2007–2018. W tym czasie łączna wartość projektów zrealizowanych dzięki wsparciu z UE przeznaczonych na realizację celu konwergencji (spójności) wyniosła ok. 500 mld zł. Z tego 38% (ok. 186 mld zł) dotyczyło projektów zrealizowanych na terenach wiejskich, które są zamieszkiwane przez ok. 40% populacji kraju. Z tego z kolei ok. 40% (ok. 70 mld zł) dotyczyło inwestycji związanych z szeroko pojętą infrastrukturą transportową, a po niemal 25% (ok. 43 mld zł) – z infrastrukturą techniczną i ze wsparciem przedsiębiorstw, badań i rozwoju. Względnie duże środki przeznaczono także na projekty miękkie w zakresie edukacji i wsparcia kwalifikacji (niemal 7 mld zł), infrastrukturę społeczną (w tym placówki edukacyjne i zdrowotne wsparte projektami wartymi ponad 5 mld zł) oraz obiekty służące kulturze i turystyce (również 5 mld zł). Duże znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich miały także projekty związane z cyfryzacją, o wartości przekraczającej 3 mld zł.

Najbardziej znaczące inwestycje przeprowadzono w zakresie infrastruktury transportowej. Na obszarach wiejskich wybudowano lub przebudowano ponad 9 tys. km dróg oraz 3,7 tys. km dróg rowerowych. W latach 2010–2015 udział sołectw pozbawionych połączenia z miejscowością gminną drogą asfaltową spadł z 4,9% do 4,1%. Jednocześnie zaledwie symboliczne były inwestycje w publiczny transport zbiorowy poza miastami – według bazy danych KSI SIMIK 2007–2013 do obsługi gmin wiejskich przeznaczono zaledwie 211 spośród niemal 2,8 tys. zakupionych przy wsparciu PS pojazdów komunikacji miejskiej, przy czym w większości projektów mogli z nich korzystać tylko mieszkańcy obszarów wiejskich położonych w pobliżu miast. W rezultacie nie nastąpiła poprawa dostępu do publicznej komunikacji autobusowej. Wręcz przeciwnie – według danych *Monitoringu rozwoju obszarów wiejskich* (MROW, Stanny i in. 2018) liczba sołectw pozbawionych regularnego skomunikowania z miejscowością gminną w latach 2010–2015 wzrosła z 10,3 tys. do 11,1 tys., co stanowi ponad 27% sołectw w kraju.

⁸ Opracowując zestawienia danych dotyczące zrealizowanych projektów, dokonano ścisłego przyporządkowania nakładów poniesionych w ramach interwencji do lokalizacji gminy, na terenie której zrealizowano projekt.

Interwencje obejmujące budowę, przebudowę lub modernizację technicznej infrastruktury liniowej na obszarach wiejskich objęły m.in. ok. 1,2 tys. km sieci energetycznej, ponad 18 tys. km kanalizacji sanitarnej oraz ok. 4,1 tys. km sieci wodociągowej. Dzięki temu była możliwa poprawa wyposażenia w infrastrukturę. I tak w latach 2010–2015 odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej wzrósł z 73% do 85%, kanalizacyjnej – z 24% do 34%, a liczba przydomowych oczyszczalni ścieków wzrosła prawie pięciokrotnie (z 45 tys. do 214 tys.).

Istotne były także inwestycje związane z zagospodarowywaniem, unieszkodliwianiem, składowaniem lub przetwarzaniem odpadów – łącznie na obszarach wiejskich wybudowano albo zmodernizowano niemal 600 obiektów tego rodzaju. Gdyby uznać, że w gminie była jedna taka inwestycja, oznaczałoby to, że objęły one co trzecią gminę wiejską lub wiejsko-miejską. Duża część inwestycji w obszarze infrastruktury technicznej ma wymierne znaczenie dla ochrony środowiska – np. inwestowano w budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków bądź ekologiczne jednostki wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej. Duże znaczenie miał także rozwój cyfryzacji, w ramach którego szstandarowym projektem była budowa sieci internetu szerokopasmowego, prowadzona w dominującej większości na obszarach wiejskich (ponad 32,5 tys. km spośród niemal 38 tys. km wybudowanej sieci). Dofinansowano także dostęp do internetu – bezpośrednio w gospodarstwach domowych (prawie 160 tys. domostw) oraz za pośrednictwem powszechnie dostępnych wielofunkcyjnych placówek teleinformatycznych PIAP⁹ (2,3 tys. uruchomionych PIAP).

W ramach wsparcia ochrony środowiska realizowano m.in. projekty dotyczące racjonalizacji gospodarki wodno-ściekowej czy gospodarki odpadami oraz ochrony powietrza (łącznie prawie 160 projektów). Wybudowano także 52 nowe stanowiska pomiarowe związane z monitoringiem środowiska. Interwencje objęły ponad 200 obiektów dziedzictwa kulturowego, niemal 800 nowych produktów turystycznych oraz wytyczenie lub modernizację ponad 7 tys. km szlaków turystycznych.

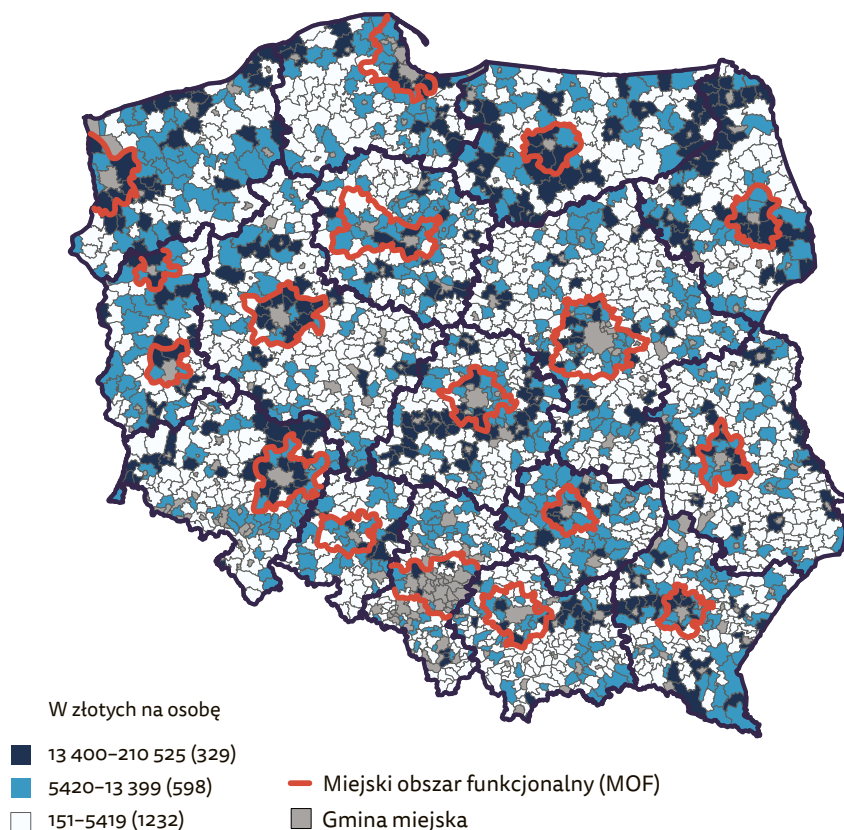
Istotnie wsparto infrastrukturę społeczną. Projekty o zróżnicowanym zakresie (w tym budowa nowych obiektów, przebudowa lub doposażenie) zrealizowano w ponad tysiącu szkół i 465 placówkach ochrony zdrowia, przy czym znaczące oddziaływanie na obszary wiejskie mają także liczne placówki ochrony zdrowia umiejscowione w miastach (w tym szpitale, przychodnie specjalistyczne) oraz szkoły ponadpodstawowe lub wyższe, również objęte wsparciem

⁹ PIAP to publiczny punkt dostępu do internetu.

w ramach PS. Potrzeby mieszkańców obszarów wiejskich zapewnił też zakup co najmniej 70 nowoczesnych ambulansów ratowniczych oraz niemal 570 wozów strażackich – a w rzeczywistości znacznie więcej, gdyż duża część sprzętu ratowniczego ze wsparciem PS została zakupiona przez scentralizowane instytucje, a następnie rozlokowana w zależności od potrzeb, także do oddziałów położonych na terenie obszarów wiejskich.

Bardzo ograniczone wsparcie zostało skierowane na rozwój przedsiębiorczości oraz nauki. Dofinansowanie m.in. w zakresie dokapitalizowania, udzielenia kredytu technologicznego, doradztwa specjalistycznego, eksportu, inwestycji, wdrożenia wyników prac B+R objęto łącznie niemal 6 tys. przedsiębiorstw z obszarów wiejskich. Wsparto także ponad 100 terenów inwestycyjnych. W sferze badań i rozwoju większość projektów dotyczyła obszarów miejskich, w których są zlokalizowane ośrodki naukowe.

W przywoływanym badaniu ewaluacyjnym przeanalizowano nie tylko zakres alokacji środków unijnych w ramach PS, lecz także skalę absorpcji tych funduszy przez poszczególne gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. To drugie zadanie wymagało wyliczenia dla każdej jednostki kwoty wydatkowanych środków w ramach PS w przeliczeniu na osobę. Według przyjętej metodyki (Mróz, Komorowski, Stanny 2023, s. 115) niski poziom absorpcji funduszy z PS wykazało aż 57% badanych gmin, a tylko 15% osiągnęło wysoki poziom. Rozkład przestrzenny był względnie mozaikowy (rysunek 2.). Uwagę zwraca jednak układ gmin położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) ośrodków regionalnych. Te gminy można nazwać silnie zurbanizowanymi. Obejmują one 10% analizowanych jednostek, a zamieszkuje je 17% populacji. Gęstość zaludnienia jest tam prawie dwa razy wyższa niż w gminach poza MOF miast wojewódzkich. Absorbują one ok. 30% całej alokacji funduszy PS na obszary wiejskie, stąd mediana alokacji na 1 osobę (w zł) jest tam prawie 2,5 raza wyższa niż w pozostałych gminach.



Rysunek 2. Poziom absorpcji funduszy PS na obszarach wiejskich w latach 2007–2018

Źródło: obliczenia własne na podstawie baz KSI SIMIK 07–13 oraz SL 2014.

Obecna alokacja PS na obszary wiejskie

Według danych pozyskanych z sekretariatu Komitetu do spraw Umowy partnerstwa MFIPR łączna kwota wydatkowana ze środków PS w programach krajowych wyniesie w całym okresie programowania 2021–2027 ok. 4,1 mld euro (wkład UE). Informacje na temat współfinansowania krajowego będą dostępne dopiero na poziomie monitorowania procesu. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie będą mogły być beneficjentami konkursów organizowanych w ramach programów krajowych kierowanych zarówno do gmin miejskich, miejsko-wiejskich, jak i wiejskich. Mieszkańcy obszarów wiejskich, podobnie jak mieszkańcy obszarów miejskich, będą mogli aplikować jako podmioty (w tym również

rolnicy i organizacje *non profit*) spełniające kryteria określone w dokumentach programowych konkretnego programu krajowego oraz obszaru wsparcia współfinansowanego ze środków PS na lata 2021–2027. Rodzaj wsparcia, które będzie mogło zostać udzielone na wyżej wymienionych obszarach, został szczegółowo określony w dokumentach programowych każdego programu krajowego.

Planuje się, że łączna kwota środków PS w programach regionalnych na działania związane z rozwojem obszarów wiejskich oraz powiązaniami miastowieś wyniesie w całym okresie programowania 2021–2027 ok. 5,6 mld euro (wkład UE) z EFRR i EFS+. Zgodnie z zapisami kontraktów programowych, zawieranych między MFiPR a zarządami województw, strona samorządowa ma dążyć do przeznaczenia na ten cel możliwie wysokiej kwoty, nie mniejszej niż ok. 19% środków łącznie z obu wymienionych funduszy.

Obszary wiejskie będą wspierane z wykorzystaniem wszystkich instrumentów terytorialnych PS dostępnych w okresie programowania 2021–2027. Przypomnijmy, że 10 województw (rysunek 1.) zdecydowało o wdrażaniu instrumentu RLKS w ramach swoich programów regionalnych. Łącznie z funduszy PS przeznaczono na ten cel ok. 345 mln euro, w tym ok. 222 mln euro z EFS+ i 123 mln euro z EFRR. Obszary wiejskie otrzymają również wsparcie w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) i Innych Instrumentów Terytorialnych (IIT), które są nowymi rodzajami instrumentów terytorialnych. IIT bardzo przypominają ZIT, ale mają bardziej elastyczny charakter, a ich specyfika i wdrażanie mogą być różne w poszczególnych regionach. W skład partnerstw jednostek samorządu terytorialnego objętych wyżej wymienionymi instrumentami powinno wejść wiele gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich. Przykładowo, w perspektywie 2014–2020 w 24 związkach ZIT dedykowanych wspieraniu miejskich obszarów funkcjonalnych znalazło się łącznie ok. 400 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (co stanowiło ponad 70% gmin wdrażających ten instrument). Ponadto w ramach kontraktu programowego każde województwo zobowiązało się do wsparcia ze środków programu regionalnego obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Te obszary w większości obejmują gminy wiejskie.

* * *

Polska jest jednym z największych beneficjentów głównej polityki inwestycyjnej Unii Europejskiej, tj. Polityki Spójności. Pomimo tego różnicowania w rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich pozostają względnie trwałe

(Stanny i in. 2023; Mróz i in. 2022). Z jednej strony obserwuje się procesy konwergencji polskich regionów w stosunku do średniej UE, a z drugiej w tym samym czasie dochodzi do wzrostu różnicowań wewnątrzregionalnych w wyniku dynamicznego rozwoju obszarów metropolitalnych stanowiących bieguny wzrostu oraz stagnacji rozwoju (a w efekcie jego opóźnienia) obszarów peryferyjnych (Bachtler, Gorzelak 2007; Komorowski i in. 2021). Zachodząca na regionalnym poziomie konwergencja rozwoju dzieje się kosztem różnicowań wewnątrzregionalnych, które są widoczne na poziomie lokalnym (Gorzelak, Smętkowski 2018; Stanny i in. 2023).

W niniejszym opracowaniu poświęcono uwagę PS realizowanej w dwóch okresach programowania: 2007–2013 oraz 2014–2020. Zarysowano tylko kierunek działań w nowym okresie finansowania 2021–2027. Analiza zakresu wsparcia z PS wykazała, że w latach 2007–2018 blisko 40% środków (ok. 186 mld zł) alokowano na obszarach wiejskich. Skala tych nakładów pokazuje, że duże potrzeby inwestycyjne tkwią nie tylko w miastach. Podkreślenia wymaga fakt, że obszary wiejskie zajmują 93% powierzchni kraju i mieszka tam 40% ludności Polski. Absorpcja w przeliczeniu na 1 km² wyniosła zatem 638 tys. zł w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich oraz 14,5 mln zł w miastach. Analogicznie na mieszkańca wsi przypadło 12,3 tys. zł, a na mieszkańca miasta – 14 tys. zł.

Obszary wiejskie jako kategoria interwencji publicznej są w pewien sposób „rozdarłe” między WPR a PS. W tej pierwszej wsparcie ukierunkowano głównie na działalność rolniczą, a zatem tylko na część gospodarki wiejskiej (bowiem w rolnictwie głównie lub dodatkowo pracuje niespełna 20% mieszkańców wsi). Cel tej drugiej polityki stanowi konwergencja na poziomie województw, osiągnięta zwłaszcza przez dynamiczny rozwój ośrodków miejskich. Taka sytuacja w sposób wyraźny uwidacznia brak polityki nakierowanej kompleksowo na obszary wiejskie.

Istotną modyfikacją proceduralną, która od perspektywy 2014–2020 rozszerzyła skalę oddziaływania funduszy PS na obszary wiejskie, jest nowy instrument RLKS, finansujący działania zarówno z funduszy PS, jak i WPR w ramach formuły wielofunduszowej. Ta nowa formuła w postaci wielofunduszowego RLKS to pewna próba integracji obu polityk unijnych. Jest ona bardzo ograniczona i daleko niewystarczająca. Wydaje się jednak, że zostało otworzone pole do dyskusji nad włączeniem polityki rozwoju obszarów wiejskich – dotychczas stanowiącej II filar WPR – do PS.

BIBLIOGRAFIA

- Bachtler J., Gorzelak G. (2007), *Reforming EU cohesion policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds*, „Policy Studies”, 28(4), s. 309–326, <https://doi.org/10.1080/01442870701640682>.
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Begg I. (2010), *Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives*, „European Integration”, 32(1), s. 77–96, <https://doi.org/10.1080/07036330903375115>.
- Churski P. (2018), *Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 41, s. 31–50.
- Churski P., Perdał R., Herodowicz T. (2016), *Can a biggie get more? The role of regional centres in the process of absorption of European funds in Polish voivodeships*, „Europa XXI, 30”, s. 59–76, <https://doi.org/10.7163/Eu21.2016.30.4>.
- EC (European Commission) (2008), Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Brussels, 6.10.2008.
- EUR Lex (2006), *Przepisy ogólne dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności (2007–2013)*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/general-provisions-erdf-esf-cohesion-fund-2007-2013.html> (dostęp: 15.03.2024).
- EUR Lex (2012), *Wersja skonsolidowana. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Official Journal of the European Union”, 326(47), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT> (dostęp: 15.03.2024).
- Gorzelak G. (2009), *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2(36), s. 5–27.
- Gorzelak G. (2014), *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3(57), s. 5–25.
- Gorzelak G., Smętkowski M. (2018), *Rozwój Regionalny. Polityka Regionalna*, FOR, Warsaw, Poland.

- Komorowski Ł., Mróz A., Stanny M. (2021), *The spatial pattern of the absorption of Cohesion Policy Funds in Polish rural areas*, „Land”, 10(1), 26, <https://doi.org/10.3390/land10010026>.
- Komorowski Ł., Stanny M. (2019), *[R]ewolucja wyposażenia wsi w wodę, prąd i telefon*, [w:] M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, tom 2, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 761–801.
- Medeiros E. (2017), *From smart growth to European spatial planning: a new paradigm for EU cohesion policy post-2020*, „European Planning Studies”, 25(10), s. 1856–1875, <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1337729>.
- Mendez C. (2011), *The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?*, „European Planning Studies”, 19(3), s. 519–537.
- Ministerstwo Finansów (2024), *Zestawienie transferów finansowych pomiędzy Polską a budżetem UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 15.03.2024).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2019), *Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich. Raport końcowy*, Warszawa, <https://doi.org/10.53098/9788376107028>.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2020), *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, MFiPR, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007), *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa.
- Mróz A. (2024), *Upodmiotowienie obszarów wiejskich w kontekście ewolucji polityki spójności Unii Europejskiej*, „Studnia Lokalne i Regionalne”, 1(95), w druku.
- Mróz A., Komorowski Ł., Stanny M. (2023), *Przestrzenny wymiar wsparcia obszarów wiejskich w Polsce ze środków polityki spójności*, „Annals PAAAE”, 25(2), s. 109–123.
- Mróz A., Komorowski Ł., Wolański M., Stawicki M., Kozłowska P., Stanny M. (2022), *The impact of territorial capital on Cohesion Policy in rural Polish areas*, „Regional Studies”, <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2091774>.

- OECD (2018), *Rural policy reviews: Poland*, <https://www.oecd.org/publications/oecd-rural-policy-reviews-poland-2018-9789264289925-en.htm> (dostęp: 15.03.2024).
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U. (2004), *Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in Objective 1 regions*, „Regional Studies”, 38(1), s. 97–113, <https://doi.org/10.1080/00343400310001632226>.
- Rodríguez-Pose A., Garcilazo E. (2015), *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, „Regional Studies”, 49, s. 1274–1290, <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2018), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, EFRWP, IRWiR PAN, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2023), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA: DYLEMATY I KONTROWERSJE. W POSZUKIWANIU NAUKOWYCH PODSTAW JEJ ZROZUMIENIA

Katarzyna Zawalińska

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

*Jurkowi, który kiedyś zainspirował
mnie do podjęcia tego tematu*

„Nic się nie dzieje przypadkowo,
zawsze jest jakaś przyczyna
i konieczność”.

Platon

„Nic nie dzieje się bez przyczyny, choć
może być ona ukryta [...]”.

Stephen King

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najdłużej trwających oraz krytykowanych polityk Unii Europejskiej. Z pewnością wynika to z faktu, iż historycznie fundusze na tę politykę stanowiły jedną z największych pozycji w budżecie unijnym. Ponadto beneficjenci (głównie rolnicy) będący relatywnie małą i szybko malejącą grupą zawodową w UE jednocześnie tworzą bardzo silne lobby, w związku z czym polityka ta charakteryzuje się dość dużą inercją i zmiany w niej zachodzą w wyniku burzliwych negocjacji. Te i wiele innych faktów wpływają na to, że z perspektywy jedynie ekonomicznej nie da się znaleźć dla niej pełnego uzasadnienia, dlatego trzeba go szukać również w innych dziedzinach nauki.

W tym rozdziale przyjrzymy się zarówno wyzwaniom, przed jakimi stała WPR, jak i decyzjom podjętym w jej ramach, żeby znaleźć dla nich wyjaśnienie bez ograniczania się do ekonomii i jej zrozumieć. Tytułowe „dylematy” to wybory, przed którymi stawali i nadal stają decydenci WPR w UE i Polsce w różnych latach – a więc w odniesieniu do rzeczywistych wyzwań i uwarunkowań społeczno-ekonomicznych w rozmaitych okresach jej trwania. Z kolei „kontrowersje” to decyzje podjęte w odniesieniu do tych dylematów, których ocena była krytyczna, a nawet oprostowywana – np. w Europie są aktualnie

organizowane strajki i blokady rolnicze w proteście przeciwko kontrowersyjnym zapisom WPR, w tym w Polsce szczególnie przeciw zasadom Zielonego Ładu.

Główna teza tego rozdziału wypływa z przeświadczenia, że skoro polityka WPR trwa, mimo długotrwałej i dość powszechnej krytyki towarzyszącej jej niemal od początku istnienia, i wciąż przeznaczane są na nią relatywnie duże fundusze, to znaczy, że da się uzasadnić jej sens i logikę, nawet jeśli nie mają one podłoża głównie ekonomicznego. Jeżeli WPR w sposób kontrowersyjny dla wielu grup społecznych odpowiada na dylematy globalne, a mimo to charakteryzuje się dużą inercją, to może znaczyć, że np.:

- jest bardziej złożona, niż może się wydawać (wtedy pojawiają się pytania: „Na czym polega ta złożoność?”, „Czy wynika to z zaangażowania wielu graczy o różnych, często sprzecznych interesach?”, „Czy jest to związane ze specyfiką produkcji żywności, czy jeszcze z innymi powodami?”);
- aby ją wyjaśnić, trzeba odwołać się nie do jednej, dwóch czy trzech dziedzin nauki, np. ekonomii, nauk politycznych czy socjologii, ale wielu („W takim razie jakich?”, „W jakim stopniu i zakresie?”).

Można zatem powiedzieć, że WPR, jak zresztą każda polityka publiczna, jest wypadkową wielu sił wewnętrznych (np. gry interesów omawianych w teoriach wyboru publicznego) oraz zewnętrznych (tj. rzeczywistej sytuacji społeczno-ekonomicznej w realizujących ją krajach oraz na świecie). Rozpoznanie tych sił oraz ich wag w kształtowaniu się WPR jest kluczowe dla jej zrozumienia. Najważniejszym celem rozdziału jest próba zrozumienia kształtowania się WPR na przestrzeni jej trwania, przy wykorzystaniu wiedzy z różnych dziedzin nauki, podążaniu za jej krytyką różnych grup interesów oraz osadzaniu jej w globalnej rzeczywistości społeczno-ekonomiczno-środowiskowej. Stwarza to szansę na poprawienie jej w przyszłości, jak również może pomóc w bardziej transparentnym komunikowaniu jej, a co za tym idzie – w zmniejszeniu krytyki.

Za główną tezę rozdziału przemawia przekonanie, że ekonomia jako dziedzina nauki nie jest wiodąca w kształtowaniu WPR i często służy raczej do formułowania przekonujących argumentów w debacie nad nią (np. w kwestii dostarczania dóbr publicznych, dbałości o zmniejszanie śladu węglowego etc.), a nie tworzenia najefektywniejszych rozwiązań (np. cele środowiskowe można by osiągać efektywniej niż przez płatności za odłogowanie). Ponadto ekonomia i socjologia przydają się w ocenie zagrożeń zewnętrznych, gdyż polityka zawsze jest osadzona w jakimś globalnym kontekście społeczno-ekonomicznym (np.

krzysy finansowe, embargo, COVID-19 itp.) – zatem on też wpływa na kształtowanie się WPR. O ile ekonomia pomaga w określeniu pewnych ram działania, o tyle niekoniecznie jest równie ważna przy podejmowaniu decyzji jak nauki polityczne. W przyszłości rosnące znaczenie może mieć psychologia – np. w osiąganiu akceptacji dla zmian w tej polityce czy w braniu pod uwagę zależności od jedzenia związanych z „ulepszaczami” żywności, zmianą nawyków żywieniowych oraz technikami psychologicznymi wykorzystywanymi przez marketing w branży rolno-spożywczej (np. *greenwashing*).

Żeby się przekonać, czy to właściwa intuicja, pokazano najpierw, które dziedziny nauki wnoszą coś do dyskursu na temat WPR i co konkretnie. Następnie przeprowadzono analizę i typologię krytyki wokół różnych elementów WPR (według zmian w czasie, zawartości merytorycznej, rodzaju interesariuszy). Zrozumienie krytyki zależy bowiem od tego, pod jakim kątem ją badamy. Zatem główne pytania to: „Jak krytyka zmieniała się w czasie?”, „Czego dotyczyła?”, „Czym różniła się w zależności od rodzaju interesariuszy (różnych krajów, grup, takich jak rolnicy, konsumenci *etc.*)?”, „Kto i w jakim kontekście zgłaszał tę krytykę?”.

Rozdział kończy się wnioskami dotyczącymi tego, co nauka może wnieść w rozumienie i kształtowanie WPR, czyli jak korzystać z „polityki opartej na wiedzy” (ang. *science-based policy*).

Badania naukowe poświęcone WPR

Badania przeanalizowano pod kątem krytyki WPR, stosując jakościowo-ilościowe metody analizy bibliograficzno-kontekstowej oraz analizę argumentów przytaczanych w opracowaniach naukowych dostępnych w dwóch największych naukowych bazach literaturowych: Web of Science (WoS) i SCOPUS. Sformułowano wiele zapytań (ang. *queries*) do ich przeszukania i przeanalizowano wyniki z wykorzystaniem programu MAXQDA. Szczegóły zostały podane w poszczególnych podrozdziałach.

Znając charakter Wspólnej Polityki Rolnej, z pewnością można powiedzieć, że czerpie ona z nauk politycznych, rolniczych i pochodnych (np. weterynaryjnych ze względu na przepisy sanitarne i fitosanitarne), następnie z ekonomii i zarządzania – ze względu na to, że dysponuje dużym budżetem, który rozdysponowuje na różne podmioty i sfery gospodarki. Z racji swojego wspólnotowego charakteru ma zapewne swoje miejsce w badaniach społecznych, a z uwagi na realizowany od kilku dekad kierunek „zazielenienia” – również w naukach o środowisku. Jednak dogłębna analiza opracowań poświęconych

WPR wskazuje na znaczenie jeszcze wielu innych dziedzin nauki¹ w związku z szerokim wachlarzem mechanizmów i zakresem interwencji. Interesujące jest, jakie to dyscypliny i w jakich proporcjach wnoszą one wkład w rozumienie WPR.

Aby odpowiedzieć na te pytania, wyszukano w bazach WoS i SCOPUS wszystkie publikacje (nie tylko artykuły, lecz także raporty, rozdziały książkowe, dysertacje etc.), które skupiały się na WPR – to jest miały w tytułach i/lub abstraktach określenie *Common Agricultural Policy* ('Wspólna Polityka Rolna') – i przeanalizowano, do jakich dziedzin one należały. Wyniki przedstawiono na rysunkach 1. i 2.

Z typologizacji obszarów badawczych WoS wynika, że tej polityce najwięcej uwagi poświęcono w literaturze naukowej z następujących dziedzin: nauka o środowisku, ekonomia ogólna, studia środowiskowe, ekonomia rolna, ekologia i wielodyscyplinarne badania z obszaru nauk rolniczych. Kolejne obszary z pierwszej dziesiątki to geografia, agronomia oraz technologia żywności i nauki o „zielonych” technologiach. Dalej znalazły się stosunki międzynarodowe, leśnictwo, studia nad rozwojem i dopiero nauki polityczne (rysunek 1.).

Według typologizacji obszarów badawczych SCOPUS w pierwszej piętnastce dziedzin, które zajmowały się WPR, wystąpiły: nauki rolnicze i biologiczne, nauki o środowisku, ekonomia wraz z ekonometrią i finansami, nauki społeczne, weterynaryjne, biochemia wraz z genetyką, nauki biznesowe wraz z zarządzaniem i rachunkowością, inżynieria, nauki decyzyjne, badania nad energią, nauki o Ziemi, nauki humanistyczne, informatyka oraz medycyna wraz z pochodnymi. Co interesujące, w pewnym stopniu tą tematyką zajmowały się też psychologia, chemia oraz matematyka (rysunek 2.).

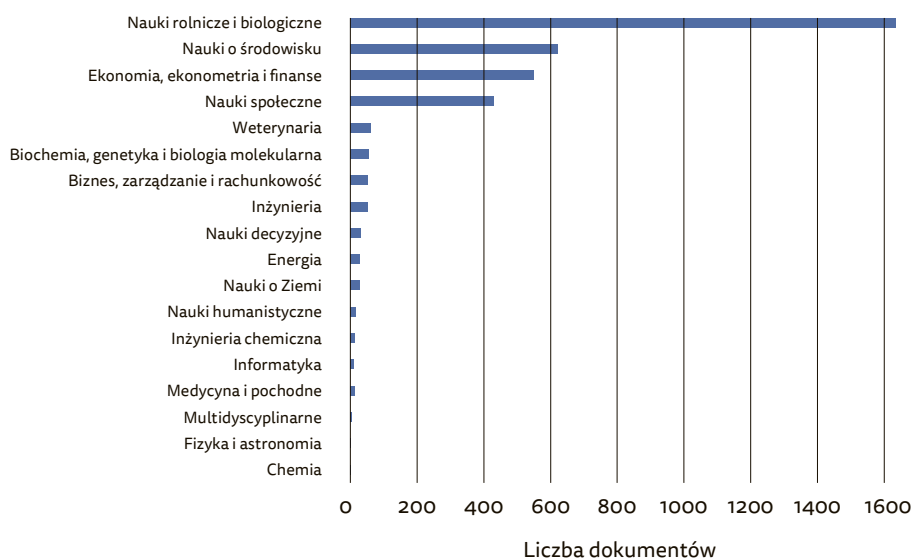
Z obu baz wynika, że Wspólna Polityka Rolna była omawiana przez przedstawicieli bardzo wielu dyscyplin akademickich, nawet nieco zaskakujących, jak np. psychologia, inżynieria czy medycyna. Wskazuje to na jej wieloaspektowy wpływ na Unię Europejską i jej członków. Poniżej przedstawiamy dokładniejszy zakres zainteresowań WPR w poszczególnych dziedzinach.

¹ Nie są to dziedziny naukowe w rozumieniu polskiej nauki, lecz obszary naukowe według typologizacji Clarivate (zarządcy platformy Web of Science) i Elsevier (zarządzającej takimi platformami publikacji i abstraktów, jak ScienceDirect czy SCOPUS), czyli dwóch wiodących wydawnictw akademickich i dostawców informacji naukowej na świecie.



Rysunek 1. Główne dziedziny naukowe zajmujące się WPR według bazy WoS

Źródło: Web of Science, cała baza, hasło wyszukiwania: Common Agricultural Policy.



Rysunek 2. Główne dziedziny naukowe zajmujące się WPR według bazy SCOPUS

Źródło: SCOPUS, cała baza, hasło wyszukiwania: *Common Agricultural Policy*.

W naukach rolniczych i biologicznych pisano o WPR w kontekście zrównoważonego rozwoju środowiska oraz wprowadzenia programów rolnośrodowiskowych, podkreślając jej ewolucję w kierunku ekologizacji produkcji rolnej i wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (Erjavec, Erjavec 2021). Nauki społeczne badały ją przez pryzmat reform politycznych i strategicznych ram stosowanych przez Komisję Europejską w celu legitymizacji jej zachowania w czasie, podkreślając obawy społeczne dotyczące zmian klimatu, bezpieczeństwa żywnościowego i innowacji. Przedstawiciele nauk o środowisku zagłębiali się w implikacje WPR dla zmian klimatu i zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi; badali transformację polityki w celu przeciwdziałania degradacji środowiska i utracie różnorodności biologicznej. Z perspektywy ekonomii z ekonometrią i finansów analizowano znaczenie WPR w kontekście kształtowania przez nią dochodów, ekonomiki gospodarstw w odniesieniu do efektywności i skuteczności praktyk rolnych oraz wpływ WPR na gospodarki krajowe i regionalne, podkreślając rosnące znaczenie jej instrumentów w kształtowaniu wyników ekonomicznych gospodarstw rolnych. Nauki o Ziemi przecinają się z WPR w kontekście użytkowania gruntów i wysiłków na rzecz ochrony środowiska. W naukach o zarządzaniu i rachunkowości

pojawiają się opracowania dotyczące jej budżetu i trendów w finansowaniu, zwłaszcza w świetle współczesnych debat na temat jej reformy. Dyskurs na temat tej polityki rozciąga się dalej na energetykę i inżynierię poprzez wsparcie dla upraw bioenergetycznych i odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich. Informatyka ma już bezpośredni związek z WPR z uwagi na przetomowe technologie cyfrowe (wykorzystywane np. w rolnictwie precyzyjnym, implementacji WPR, jej monitorowaniu itp.). Nauki medyczne badają jej wpływ na zdrowie publiczne poprzez bezpieczeństwo i jakość żywności oraz racjonalne i zdrowe odżywianie. Nauki humanistyczne wnoszą historyczną analizę rozwoju tejże polityki, psychologia bada jej oddziaływanie na oczekiwania i zachowania rolników oraz innych interesariuszy/beneficjentów (czerpie z niej m.in. ekonomia behawioralna), a matematyka wnosi wiele modeli (np. optymalizacyjnych czy bayesowskich), co jest wykorzystywane m.in. do analizy dystrybucji dotacji WPR czy oceny jej wpływu.

Warto wymienić kilka konkretnych opracowań, które w interesujący sposób pokazują wkład różnych dyscyplin w rozumienie WPR. Petrick (2008) wskazał na pośredni wpływ takich dyscyplin naukowych, jak fizyka, biologia i chemia – poprzez różne paradygmaty dotyczące zmian w rolnictwie, umożliwiające wgląd w złożoność WPR. Z kolei Swinnen (2010; 2018) pokazał, że ekonomia, nauki polityczne i nauki społeczne pomagają w jej zrozumieniu, ponieważ zapewniają wgląd w mikrofundamenty produkcji rolnej, podejmowanie decyzji politycznych i we wpływ instytucji na politykę rolną. Nuijten (2011) sięgnął do filozofii ekonomii, realizmu krytycznego, pokazując, że konfiguracja kontekst-mechanizm-wynik (ang. *Context-Mechanism-Outcome*, CMO) pozwala na bardziej kompleksowe zrozumienie wszystkich mechanizmów takiej polityki, ponieważ pewne interwencje mają określone skutki w określonym kontekście (wpisując się w unijny postulat dla *placed-based policy*). Erjavec i Lovec (2017) wskazali, że dopiero wzięcie pod uwagę razem nauk społecznych, nauk politycznych i ekonomii pozwala zrozumieć WPR, jako że dostarczają one wiedzy na temat współwystępujących niedoskonałości rynków i zakłóceń w handlu międzynarodowym, ograniczonych ram budżetowych oraz akceptacji społecznej w odniesieniu do narzucanych przez nią przywilejów i obowiązków. Miecznikowska (2019) precyzuje, jak w zgłębianiu WPR mogą pomóc badania politologiczne, m.in. analiza zmieniających się koalicji między państwami członkowskimi UE, organizacjami i związkami kształtującymi przyszłość WPR. Z kolei Roederer-Rynning (2019) uważa, że w zrozumienie WPR dużo wnosi postrzeganie jej jako przykładu „europejskiego wbudowanego liberalizmu” (ang. *embedded liberalism*), ukształtowanego przez nakładające się na siebie warstwy

polityki krajowej, unijnej i międzynarodowej; ujawnia się tu duża rola polityki wewnętrznej – nawet w obszarze takim jak WPR, w którym kompetencje polityczne zostały wcześniej przeniesione na poziom ponadnarodowy. Ostatecznie rolnictwo jest jedną z dziedzin działalności człowieka, która aktualnie czerpie ze wszystkich przełomowych technologii i najnowszych osiągnięć nauki, zatem powinno być postrzegane holistycznie, jak każdy inny dział gospodarki.

Analiza powyższych zagadnień pokazuje, że główne czynniki napędzające badania nad WPR są determinowane przez okoliczności związane bezpośrednio zarówno z nią samą, jak i z otoczeniem, w którym funkcjonuje. Do tych pierwszych należą stopniowe poszerzanie zakresu tejże polityki w odpowiedzi na zmieniające się priorytety i wartości polityczne, rozszerzony zestaw instrumentów politycznych, który wymagał opracowania nowych sposobów analiz, a także dostępność nowych źródeł danych, zwiększona moc obliczeniowa, wprowadzenie nowych osiągnięć metodologicznych z ekonomii, statystyki i psychologii, które otworzyły drogę do nowych, potężniejszych narzędzi analitycznych (Matthews 2021). Do tych drugich zalicza się trudną sytuację zewnętrzną dla kształtowania WPR, gdy zjednoczona Europa, osłabiona kryzysem strefy euro, zmagą się z opuszczeniem struktur wspólnotowych przez Wielką Brytanię (konsekwencją brexitu będą m.in. ograniczenia budżetowe, co oznacza, że niektóre kraje, w tym Polska, zmieniają się z beneficjentów netto w płatników netto), rosnącym wpływem partii eurosceptycznych i tendencjami dezintegracyjnymi, masowym napływem imigrantów, stale rosnącym zagrożeniem terrorystycznym oraz niekorzystnymi zmianami klimatycznymi i demograficznymi na obszarach wiejskich (Miecznikowska 2019).

Krytyka WPR w kontekście jej reform

Analizując krytykę WPR, trzeba mieć w pamięci główne przyczyny oraz kontekst jej powstania, a następnie przełomy, a więc daty wprowadzenia najważniejszych reform. WPR została ustanowiona w latach 60. XX wieku. Po II wojnie światowej Europa Zachodnia zmagą się z niedoborami żywności. WPR miała na celu zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa żywnościowego poprzez zwiększenie produkcji rolniczej. Rolnictwo zaś było wtedy mało efektywne i oparte na tradycyjnych metodach. WPR miała zatem pomóc w modernizacji i poprawie jego wydajności poprzez inwestycje w nowoczesne technologie i metody. Wiejskie społeczności często były marginalizowane i ubogie, zatem WPR miała też pewien mandat socjalny, promowała równomierny rozwój obszarów wiejskich poprzez wspieranie różnych działań gospodarczych, infrastrukturalnych

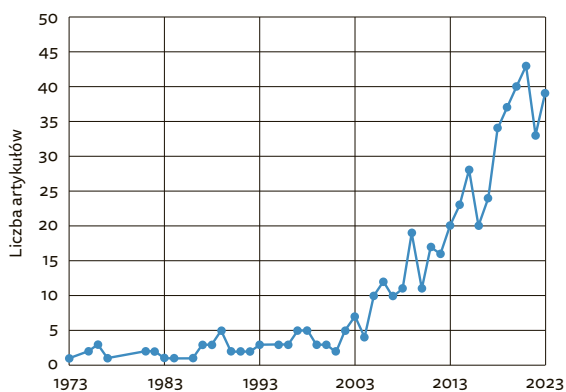
i społecznych. Miała także zwiększać konkurencyjność europejskiego rolnictwa na rynkach światowych poprzez propagowanie efektywności czy innowacji i dostosowanie go do zmieniających się warunków globalnych. Została wymyślona po to, aby powstał jednolity rynek rolny w ramach ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (obecnej Unii Europejskiej) – przy eliminacji barier handlowych i ułatwianiu swobodnego przepływu towarów rolnych między państwami członkowskimi.

WPR jest jedną z najdłużej trwających polityk w UE, która od czasu powstania przeszła wiele reform, aby dostosować się do zmieniających się potrzeb i wyzwań – zarówno w rolnictwie, jak i społeczeństwie jako całości. Oto kilka kluczowych z nich:

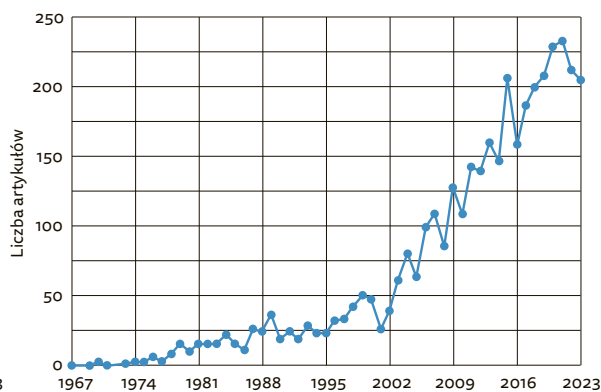
- reforma MacSharry’ego (1992) – miała na celu zmniejszenie nadwyżek produkcji oraz kontrolę rosnących kosztów budżetowych; wprowadziła kwoty produkcji, odłogowanie oraz płatności związane z produkcją;
- Agenda 2000 (1999) – skupiła się na przygotowaniu WPR do rozszerzenia Unii Europejskiej oraz wyzwań globalizacji; wprowadziła płatności bezpośrednie związane z wymogami środowiskowymi i społecznymi oraz rozpoczęła proces oddzielania subsydiów od produkcji;
- przegląd połowy okresu (2003) (ang. *Mid-term review*) – przyspieszył oddzielanie płatności bezpośrednich od produkcji oraz wprowadził Jednolity System Płatności (JSP), który upraszczał płatności subwencji i miał na celu stopniowe zmniejszanie różnicowania wysokości płatności pomiędzy krajami członkowskimi;
- kontrola stanu zdrowia (2008) (ang. *Health Check*) – miała prowadzić do dalszego upraszczania WPR, wzmocnienia jej orientacji na rynek i środowisko oraz rozwiązania problemów z bezpieczeństwem żywności i zmianami klimatu; wdrożyła normy i wymogi wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*), łącząc płatności bezpośrednie dla rolników z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt;
- reforma WPR 2013 – oznaczała istotną zmianę struktury WPR, ze szczególnym naciskiem na zrównoważoną produkcję, konkurencyjność i innowacje; wprowadziła tzw. zazielenienie płatności bezpośrednich (wymagała od rolników stosowania praktyk przyjaznych dla środowiska) oraz działania zachęcające młodych rolników i wspierające rozwój obszarów wiejskich;

- reforma WPR 2020 – była ukierunkowana na dalszą modernizację WPR, zgodnie z celami UE dotyczącymi środowiska i klimatu określonymi w Europejskim Zielonym Ładzie; wprowadziła nowe ekoschematy, aby zachęcić rolników do wdrażania bardziej zrównoważonych praktyk, zwiększyła wsparcie dla małych i średnich gospodarstw rolnych oraz kompetencje krajów członkowskich w określaniu priorytetów, o ile są one uzasadniane na podstawie wyników, a nie tylko praktyki.

Te reformy odzwierciedlają zmieniające się priorytety Unii Europejskiej oraz pojawienie się wyzwań związanych z ochroną środowiska, takich jak zmiany klimatu, wyjątkowanie gleby i utrata bioróżnorodności.



(1)



(2)

Rysunek 3. Dynamika krytycznych opracowań naukowych na temat WPR (1) oraz wszystkich opracowań dotyczących WPR (2)

Źródło: oprac. własne na podstawie bazy SCOPUS.

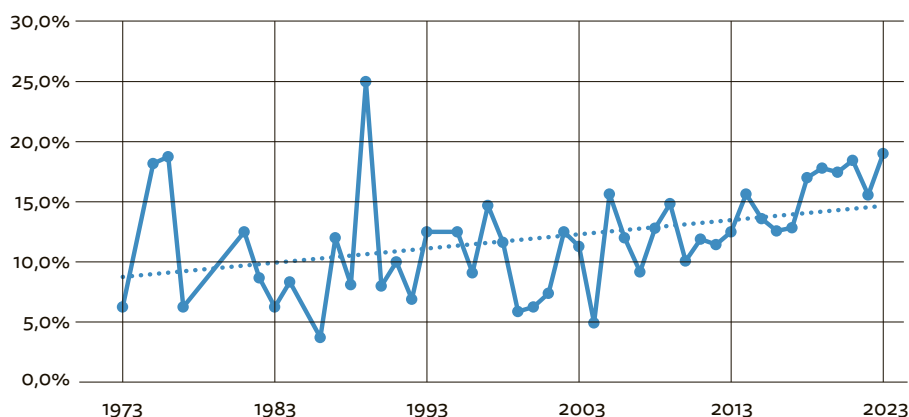
Uwaga: w przypadku (1) zapytanie sformułowano jako: *TITLE-ABS-KEY (common AND agricultural AND policy AND [critic* OR controvers*])*, a w przypadku (2) – jako: *TITLE-ABS-KEY (common agricultural policy)*.

Analiza zmian w dynamice krytyki WPR

Analiza historyczna krytyki WPR wskazuje na kilka interesujących zjawisk. Zarysowują się dwa wyraźnie różniące się od siebie okresy: pierwszy charakteryzuje się wolno rosnącym trendem krytyki (od powstania do ok. 2003 roku), a w drugim widać szybki wzrost tego trendu (po 2003 roku) (rysunek 3.1.). Może to jednak być mylące, bo w dużym stopniu wiąże się ze wzrostem publikacji

o WPR ogółem (rysunek 3.2.²), a trendy w omawianych okresach wyglądają podobnie. Zatem aby uzyskać miarodajne wyniki, liczbę krytycznych opracowań należy odnieść do liczby opracowań ogółem.

Okazuje się, że odsetek krytycznych publikacji naukowych na temat WPR (w odniesieniu do publikacji o niej ogółem) wahał się dość znacznie w analizowanym okresie. Najniższą wartość (3,7%) osiągnął w 1986 roku, a najwyższą (25%) – w 1989 roku. W 2004 roku, tj. roku przystąpienia Polski (wraz z 11 innymi krajami) do UE, odsetek takich publikacji był jednym z najniższych w całej historii UE i wynosił niespełna 5%. Jednak dwa lata przed i po tej dacie był ponad dwa razy wyższy. Generalnie trend wykazuje tendencję lekko rosnącą, a zatem można powiedzieć, że średni poziom krytykowania WPR stale rośnie – choć trzeba podkreślić, że nie liniowo. Przeciwnie, cechują go duże wahania, zwłaszcza w przypadku okresów przypadających na poszczególne reformy (rysunek 4.).



Rysunek 4. Odsetek krytycznych publikacji naukowych na temat WPR

Źródło: analiza własna na podstawie danych z bazy SCOPUS (rysunki 3. i 4.).

Widać wyraźnie niestabilność i cykliczność krytyki wokół dat najważniejszych reform – w latach poprzedzających reformę dezaprobata wobec WPR zwykle rośnie, a opada w roku reform lub/i wkrótce po nim. Przykładowo, można zauważyć spadek krytyki w 1992 roku do poziomu 6,9% przy reformie MacSharry’ego, ale zaledwie trzy lata wcześniej co czwarte opracowanie na temat WPR było krytyczne. W 1999 roku, w czasie wprowadzenia reformy

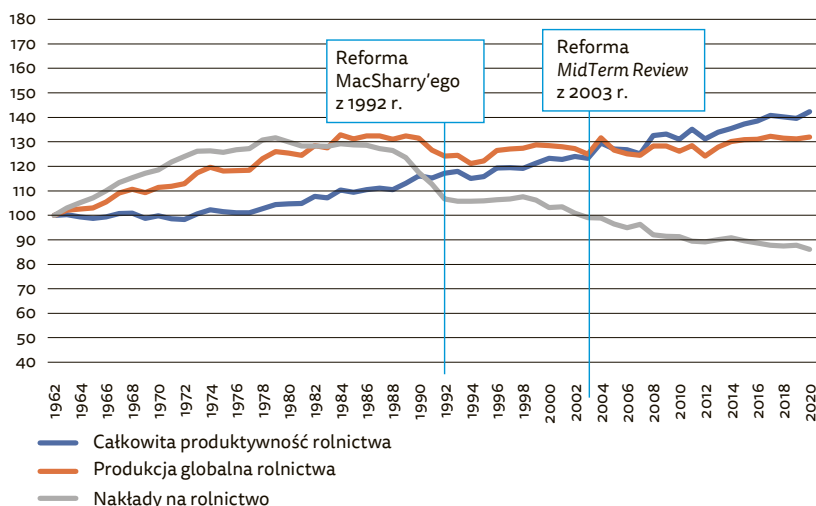
² Wzrost publikacji elektronicznych na temat WPR jest zapewne w dużej mierze związany z rozwojem cyfryzacji i rosnącymi szybko zasobami artykułów w sieci.

Agenda 2000, krytyka znów spadła do niskiej wartości (6,9%), ale tuż wcześniej i później była większa. Z kolei w 2003 roku, w momencie reformy z Luksemburga, nieznacznie spadła (do 11,3%), za to już rok później była znacząco niższa, co mogło mieć związek z dużym rozszerzeniem UE. Następnie znów nastąpił wzrost i spadek w okolicach reformy *Health Check* (2008), a potem wzrost w 2020 roku do relatywnie wysokiego poziomu 17,5%.

Zdecydowanie najbardziej przełomowe z perspektywy ekonomicznej reformy skutkowały spadkiem krytyki WPR (mierzonej odsetkiem krytycznych publikacji), a więc zostały najlepiej przyjęte w historii UE. Były to reformy, które wyraźnie zmieniały w rolnictwie UE główne relacje nakładów w stosunku do produkcji globalnej, a zatem wywołały zmianę źródeł wzrostu produktywności. Do takich reform można zaliczyć reformę MacSharry'ego z 1992 roku oraz reformę z Luksemburga z 2003 roku. Przed nimi produktywność rolnictwa UE wprawdzie rosła, ale nie była możliwa do utrzymania w długim okresie, gdyż generowała wysokie koszty – stała się „luksusem”. Dzięki tym reformom nastąpił jednak dalszy wzrost produktywności, gdyż zmieniły się jego determinanty (rysunek 5.).

Reforma MacSharry'ego odchodziła od subsydiowania cen nakładów w rolnictwie, co przełożyło się na ograniczenie dynamiki wzrostu tych nakładów oraz zahamowanie nasilania się nadprodukcji żywności, co doprowadziło z kolei do wzrostu produktywności, który nie był sztucznie napędzany interwencjami w ramach WPR. Reforma z Luksemburga, zakładająca m.in. oddzielenie wsparcia od produkcji, poskutkowała spadkiem nakładów na rolnictwo przy jednoczesnym utrzymaniu wielkości produkcji rolnej, a zatem wiązała się z dalszym wzrostem produktywności wynikającym z poprawy technologii produkcji, zarządzania i zmienionej filozofii wsparcia.

Podsumowując: od początku lat 90. indeks nakładów na rolnictwo w UE zaczął wykazywać trend malejący przy jednoczesnej stabilizacji poziomu produkcji globalnej rolnictwa, co przełożyło się na wyraźny wzrost produktywności, a co za tym idzie – i dochodów w tym sektorze. Ponadto od roku 2003 wielkość nakładów na rolnictwo spada przy nieznacznym wzroście produkcji, czyli indeks całkowitej produktywności rolnictwa sytuuje się już stale ponad trendem w produkcji globalnej (rysunek 5.).



Rysunek 5. Skutki reform WPR dla produktywności rolnictwa UE

Źródło: oprac. własne na podstawie międzynarodowej bazy danych publikowanej przez USDA (2022), Economic Research Service, <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity> (dostęp: marzec 2024).

Uwaga: wartości zmiennych na rysunku zostały wyliczone na podstawie metodologii opisanej w K.O. Fuglie (2015): „produkcja globalna” – wartość brutto produkcji rolnej z upraw, zwierząt gospodarskich i akwakultury w cenach stałych; „nakłady na rolnictwo” – indeks nakładów na rolnictwo (ziemia, praca, kapitał i materiały) w cenach stałych; „całkowita produktywność rolnictwa” – wskaźnik całkowitej produktywności czynników produkcji rolnej (TFP) w cenach stałych (1961 = 100).

Argumenty merytoryczne w krytyce WPR

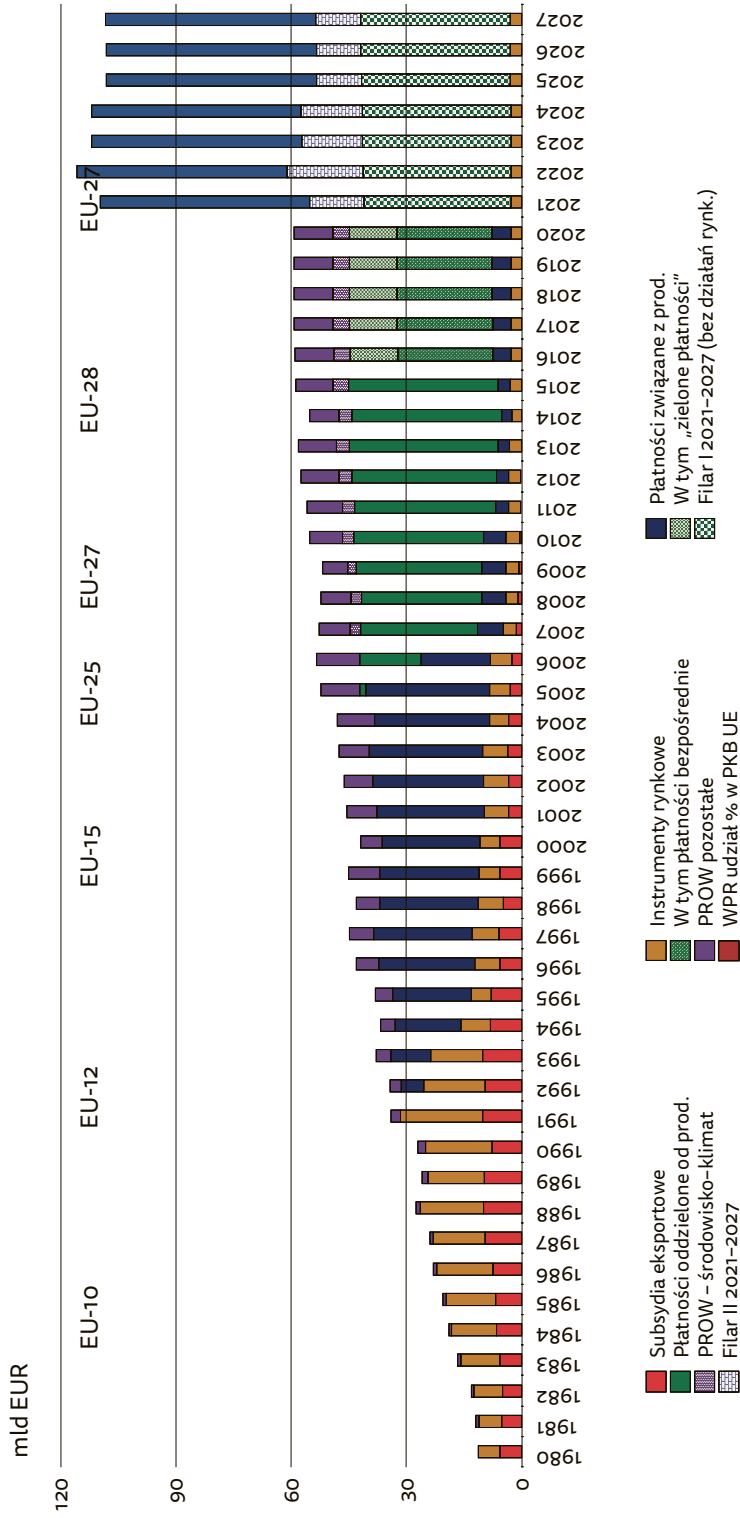
Zacznijmy od ogólnego zarysu krytyki WPR – płynącej zarówno z zewnątrz, jak i z badań wewnętrznych zleconych przez Komisję Europejską – w kontekście zmian globalnych zachodzących w jej otoczeniu. Dopiero w następnym podrozdziale przedstawimy bardziej szczegółowo linię krytyki z perspektywy wybranych krajów oraz grup interesariuszy.

Początkowo przedmiotem krytyki WPR były głównie konsekwencje finansowe wynikające ze wspierania cen prowadzącego do nadprodukcji rolnej, szczególnie w sektorze mleczarskim, i groźba „rozsadzenia” budżetu UE. Ta nadprodukcja spowodowała kosztowne nadwyżki rolne generowane przez wysokie poziomy cen i gwarantowany skup produktów rolnych. Takie podejście wymagało radykalnej zmiany (Alons, Zwaan 2023). Ową politykę postrzegano jako „kosztowny luksus” dla UE, a dotacje były krytykowane za promowanie interwencjonizmu, który utrudniał prawdziwą konkurencyjność

sektora, zamiast skupiać się na rozwoju obszarów wiejskich i ochronie środowiska (Feindt 2018). W miarę rozwoju WPR zaczęto krytykować za to, że nie sprostała wyzwaniom związanym z nowoczesnym rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich, a jej cele postrzegano jako przestarzałe w obliczu zmian zachodzących w gospodarce globalnej (Lovec 2016). Krytyka ze strony wolnorynkowych liberałów i zwolenników rolników z krajów rozwijających się skupiła się na atakowaniu WPR za jej produktywizm rolny oraz pochłanianie nadmiernej części budżetu UE. Argumentowano, że wspiera ona korporacyjne interesy i upadające sektory. W szerszej dyskusji WPR była też ganiona za niespójność polityki z celami rozwojowymi UE – w szczególności za to, jak wpływa na kraje rozwijające się poprzez zakłócenia rynku, pomimo reform, które je zmniejszyły (Matthews 2008).

W ostatniej dekadzie WPR zaczęto krytykować za nieefektywny i /lub niekorzystny wpływ na środowisko. Wzywano do bardziej radykalnych zmian w celu sprostania zmianom klimatu i utracie różnorodności biologicznej. Ta krytyka wskazuje, że WPR jest tzw. słoniem w pokoju (ang. *elephant in the room*), jeśli chodzi o zrównoważony rozwój środowiska, a reformy okazują się ograniczone i stopniowe; często wdraża się je w celu legitymizacji systemu, a nie wprowadzania innowacji na rzecz zrównoważonego rozwoju ekologicznego (Alons, Zwaan 2023). Ponadto tę politykę ganiono za pogłębianie nierówności na obszarach wiejskich i przyczynianie się do zakłóceń na rynku, co doprowadziło do sprzeciwu ekonomistów. Nowy wymiar do krytyki wprowadził brexit – wraz z dyskusjami na temat tego, że Wielka Brytania może opracować skuteczniejszą politykę rolną, która lepiej zaspokoi jej potrzeby poza ramami WPR (Gravey 2022).

Zatem krytyka WPR ewoluowała od obaw o stabilność finansową i nadprodukcję do podważania jej wpływu na środowisko, dostrzeżenia braku koncentracji na rozwoju obszarów wiejskich oraz jej roli w pogłębianiu nierówności na tych obszarach i zakłóceń na rynku. Na takie oceny wpłynęło wiele czynników zewnętrznych, odzwierciedlających zmiany w wartościach społecznych, warunkach gospodarczych i trosce o środowisko. Początkowo WPR była atakowana za kosztowne nadwyżki rolne generowane przez wysoki poziom cen i gwarantowany skup produktów rolnych, szczególnie widoczny w sektorze mleczarskim, co doprowadziło do żądań reformy ze względu na jej negatywne skutki uboczne (Alons, Zwaan 2023). Potem dołączyły się problemy niestabilności monetarnej i „stagflacji” gospodarczej w latach 70., a także skargi przedstawicieli krajów Trzeciego Świata na protekcyjność WPR i rozpoczęcie nowych rund międzynarodowych negocjacji handlowych (Erjavec, Erjavec 2021). Co więcej, WPR koncentrowała się na wynikach produkcji, a nie na kwestiach społecznych, wiejskich i środowiskowych (Bailey i in. 2016). Krytykowano również negatywny



Rysunek 6. Budżet WPR w cenach bieżących

Źródło: EC-DG AGRI.

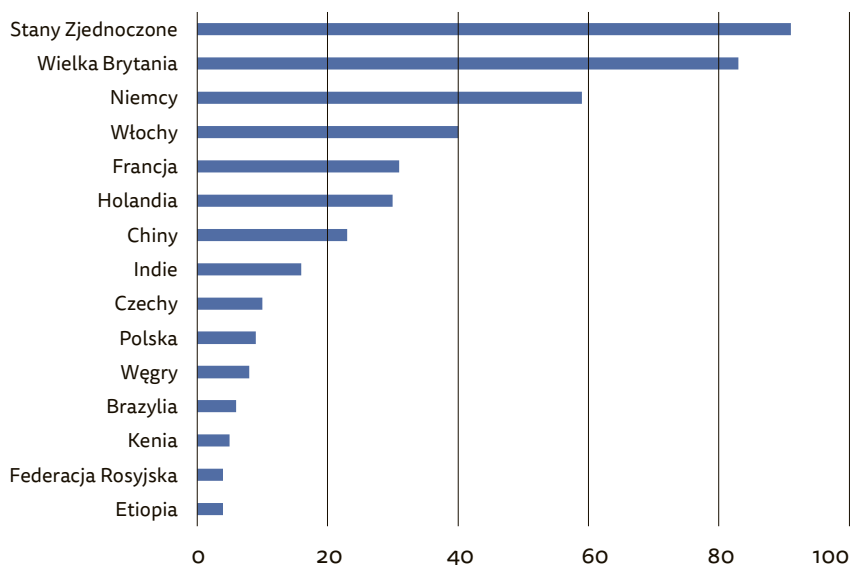
wpływ tej polityki na międzynarodowe negocjacje handlowe w dziedzinie rolnictwa w ramach GATT i WTO, co doprowadziło do stopniowego spadku udziału europejskiego eksportu na rynkach międzynarodowych (Castellano-Álvarez i in. 2021). Ponadto WPR została zakwestionowana za niewystarczające reagowanie na współczesne obawy społeczne, takie jak zmiany klimatu, bezpieczeństwo żywnościowe i zdrowie – pomimo wcześniejszych komunikatów mających zaowocować zajęciem się tymi kwestiami (Feindt 2018). Dyskurs wokół WPR ewoluował od neoliberalnej krytyki podkreślającej efektywność i wydajność do akcentowania wielofunkcyjności skupiającego się na roli rolnictwa na obszarach wiejskich oraz w dostarczaniu usług ekosystemowych (Lovec 2016).

Niezależnie od krytyki zewnętrznej Komisja Europejska sama zlecała badania stanu WPR z rekomendacjami do wprowadzenia reform, niejednokrotnie bardzo krytycznymi (np. raport Sapira z 2003 roku wskazywał na marnotrawienie środków na nieefektywny sektor produkcji zamiast kierowania ich na sektor badań i rozwoju oraz innowacje). Ponadto KE korzysta stale z ewaluacji *ex ante*, śródkresowych oraz *ex post* wdrażanych programów, które umożliwiają wgląd w aktualne problemy, z jakimi mierzy się ta polityka. Raporty często pokrywały się z głosami krytycznymi z zewnątrz, co było uwzględniane w kolejnych reformach. A zatem zmiany w instrumentarium WPR wyraźnie podążają za linią krytyki – prowadzą do przechodzenia od kosztownego wsparcia w formie interwencji rynkowych i subsydiów eksportowych w stronę najpierw płatności związanych z produkcją, a następnie oddzielonych od niej (rysunek 6.). Dostosowanie polityki do działań rolnośrodowiskowych oraz jej orientacja na zrównoważony rozwój i rozwój obszarów wiejskich odzwierciedlają – choć powoli – odpowiedź na tę krytykę. Nastąpił też wyraźny wzrost proporcji wydatków na środowisko i klimat – i to w ramach obu filarów (w obrębie I filara najpierw „zielone płatności”, a następnie ekoschematy, zaś w obrębie II filara programy rolnośrodowiskowe – najpierw w PROW, a potem w KPS). Instrumenty rynkowe stały się zupełnie marginalne.

Opracowania krytyczne w krajach członkowskich

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej spotkała się z indywidualną krytyką płynącą z konkretnych krajów. Najwięcej krytycznych opinii naukowych powstało w USA, Anglii, Niemczech, Niderlandach, we Włoszech i Francji. Następnie sporo niepochlebnych opinii pojawiło się w krajach BRICS (szczególnie Chinach i Indiach). Z kolei w krajach Europy Wschodniej krytyka ta została

słabiej opisana w źródłach naukowych i podobnie przedstawiało się to w Polsce. W dużo mniejszym stopniu o WPR pisano krytycznie w Afryce (z czego najwięcej w Kenii i Etiopii) (rysunek 7.).



Rysunek 7. Ranking krajów pod względem liczby krytycznych opracowań na temat WPR (w latach 1973–2024)

Źródło: oprac. własne na podstawie bazy SCOPUS.

Naukowcy z poszczególnych krajów krytykowali WPR z różnych powodów merytorycznych, co wynikało z różnic w ich metodologii badawczej oraz w postrzeganiu wagi poszczególnych tematów w odniesieniu do WPR. Amerykanie często atakowali WPR za szkodliwy wpływ na kraje rozwijające się i zakłócenia, jakie powoduje na światowych rynkach rolnych, co znalazło odzwierciedlenie w badaniach wskazujących na negatywne oddziaływanie WPR na rolnictwo w krajach rozwijających się (Matthews 2014). Brytyjczycy manifestowali swoją całościową krytykę WPR poprzez brexit, a Francuzi starali się analizować, z czym w WPR nie zgadzało się oficjalne stanowisko ich kraju. Niemcom nie podobają się nieskuteczna koordynacja programów WPR i problemy ze sprzecznymi interesami, zwłaszcza wpływ WPR na interesy narodowe (Huntley 2022).

W Polsce przeprowadzono wiele badań naukowych i sformułowano interesujące wnioski co do funkcjonowania i skutków WPR. Nie sposób przytoczyć tu choćby reprezentatywnej części z nich. Byłby to temat sam w sobie – i to dla o wiele obszerniejszego opracowania. Można powiedzieć, że zajmowali się nim

naukowcy z większości polskich ośrodków, i pokusić się jedynie o przytoczenie najczęściej stosowanych przez nich metod i ich zastosowania.

Do najpopularniejszych metod ekonomicznych przy analizie WPR należały:

- modele równowagi częściowej (np. CAPRI, AGMEMOD) – użyto ich m.in. do oceny symulacji przesunięć funduszy między filarami, analizy wpływu nowych instrumentów WPR (m.in. „zazielenienia”) oraz badań wariantów nowych instrumentów WPR;
- analiza czynnikowa i model programowania liniowego – zastosowane do opracowania metody alokacji funduszy rozwoju wiejskiego oraz poszukiwania optymalnego z perspektywy celu rozłożenia funduszy pomiędzy działaniami;
- statystyka przestrzenna (analizy czynnikowe, klastrowe, teoria ruchów TOM etc.) – posłużyła do badania przestrzennych determinantów dywersyfikacji gospodarstw rolnych pod względem ich zainteresowań różnymi programami;
- modele równowagi ogólnej (CGE) – pozwoliły na szczegółową analizę ekonomiczną konsekwencji całej WPR i jej poszczególnych działań dla Polski oraz województw, a także na wariantowe badania różnych scenariuszy rozwoju WPR;
- analizy mikroekonomiczne, analizy kosztów i korzyści – umożliwiły określenie wpływu funduszy na dochody rolników oraz ich wykorzystanie dla celów produkcyjnych;
- eksperymenty dyskretnego wyboru (*Discrete Choice Experiments*) – są używane do badania preferencji beneficjentów (np. akceptacji wprowadzania pewnych praktyk rolniczych za dodatkowe wynagrodzenie) oraz determinant różnych postaw wobec takich praktyk i wysokości wsparcia.

Zagadnienia analiz dotyczyły m.in.:

- społeczno-politycznej akceptacji reform WPR – badania wskazują na ryzyko ograniczonej akceptacji społecznej potencjalnych reform WPR, szczególnie tych dotyczących likwidacji pierwszego filara (Kiryłuk-Dryjska, Baer-Nawrocka 2019), ale też przesunięć z II filara do I, przesunięcia wsparcia do Polityki Spójności (Drygas, Nurzyńska 2021) albo wprowadzania wszystkich zapisów Zielonego Ładu;

- wpływu WPR na rozwój krajowy, regionalny i lokalny – na poziomie krajowym badania pokazują poprawę PKB i efekty mnożnikowe, czyli pozytywny wpływ WPR na pozarolnicze sektory gospodarki polskiej (Zawalińska 2019), jednakże pokazano też zjawiska negatywne (np. nadmierną aprecjację złotówki, czyli syndrom choroby holenderskiej; Zawalińska i in. 2013); w ujęciu regionalnym analizy pokazują, że WPR odgrywa znaczącą rolę w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych między województwami, wspierając przede wszystkim te słabiej rozwinięte, gdyż zwykle są one bardziej rolnicze (Kiryłuk-Dryjska, Beba 2019; Zawalińska 2019); na poziomie lokalnym programy WPR mogą prowadzić do konfliktów związanych z użytkowaniem ziemi, szczególnie poprzez wpływ na wzrost cen ziemi rolniczej (Milczarek-Andrzejewska i in. 2018);
- dywersyfikacji zatrudnienia w rolnictwie – wnioski z badań podkreślają, iż programy rozwoju wiejskiego mają potencjał do tworzenia nowych miejsc pracy, ale mogą także tworzyć sprzeczne bodźce dla zatrudnienia w sektorze rolnym (Zawalińska 2019); w praktyce cechuje je mała skuteczność w stymulowaniu powstawania nowych miejsc pracy poza gospodarstwami rolnymi na obszarach wiejskich (Nurzyńska 2018);
- optymalnego podziału środków – istnieje dylemat między równością a efektywnością w podziale środków WPR, co ma związek z zamożnością społeczeństwa oraz jego poparciem dla WPR (Zawalińska 2019); ponadto instrumenty WPR mają mniejszą skuteczność, gdy są rozproszone na zbyt wiele gospodarstw (zwłaszcza tych bez potencjału rynkowego); istnieje ryzyko uzależniania się od nich zamiast dążenia do stosowania ich jedynie pomocowo przez gospodarstwa (Poczta 2021); obserwuje się też wiele lokalnych determinantów dystrybucji przestrzennej środków WPR oraz ich różne implikacje (Kiryłuk-Dryjska, Beba, Poczta 2020).

Z perspektywy poszczególnych grup interesariuszy

Z badań naukowych wynika, że zarzuty wobec WPR różnią się również w poszczególnych grupach interesariuszy, takich jak ekolodzy, obrońcy konsumentów czy rolnicy. Przedstawiciele każdej z nich wyrażają obawy z uwagi na własne interesy i priorytety. Ekolodzy najczęściej krytykują niewystarczający wpływ WPR na bioróżnorodność i środowisko. Badania zlecone przez Europejskie Biuro Ochrony Środowiska wykazały, że środki zazieleniania WPR

nie wpłyną pozytywnie na różnorodność biologiczną w europejskich gospodarstwach rolnych, co zostało powtórzone zarówno przez ekologów, jak i reprezentantów organizacji rolniczych (Alons, Zwaan 2023). Z podobnym sceptycyzmem spotkało się wprowadzenie „zielonych” płatności bezpośrednich w filarze I WPR, mających na celu poprawę zarządzania środowiskiem na gruntach rolnych w Europie. Krytycy twierdzą, że te środki są z jednej strony zbyt wymagające, a z drugiej – zbyt słabe, aby sprostać wyzwaniom środowiskowym i klimatycznym stojącym przed UE.

Krytyka konsumentów wypływa z obaw dotyczących dostosowania polityki do celów zrównoważonego rozwoju (SDG) oraz jej oddziaływania na jakość i bezpieczeństwo żywności. Brak odpowiedniego dostosowania WPR do 17 celów zrównoważonego rozwoju (pomimo uznania zrównoważonej produkcji rolnej za główny cel) sugeruje potencjalne rozbieżności z interesami konsumentów w zakresie zrównoważonej i wysokiej jakości produkcji żywności (Matthews 2020).

Rolnicy – główni beneficjenci – prezentowali zarówno wsparcie, jak i krytykę WPR. Niektórzy docenili ją za umożliwienie rozwoju europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, a inni ganili za niewystarczające rozwiązywanie ich problemów (podkreślano przy tym takie kwestie, jak duże obciążenie administracyjne i niesprawiedliwość polityki wobec drobnych rolników, a wcześniej nierówności we wsparciu między nowymi a starymi krajami członkowskimi). System płatności bezpośrednich – kluczowy element WPR – został skrytykowany za pochłanianie zbyt dużej części budżetu oraz zbyt małe powiązanie z wynikami i wyższymi standardami środowiskowymi. Można zatem powiedzieć, że choć WPR odegrała kluczową rolę w kształtowaniu europejskiego rolnictwa, spotyka się z krytyką z różnych stron za wpływ na środowisko, dostosowanie do szerszych celów zrównoważonego rozwoju oraz skuteczność w zaspokajaniu potrzeb i niwelowaniu obaw rolników.

Możliwy wkład różnych dziedzin nauki w zrozumienie WPR

Spojrzenie na WPR z perspektywy różnych dziedzin nauki pozwala zrozumieć jej złożoność i wpływ na społeczeństwo, gospodarkę, środowisko przyrodnicze, jak i na samych beneficjentów oraz powiązane instytucje (zarządzające, implementujące lub będące beneficjentami WPR). Poniżej nieliczne przykłady wkładu poszczególnych dziedzin nauki wynikające z przeglądu literatury tematu:

- Nauki społeczne i polityczne – pozwalają określić warunki brzegowe dla akceptacji zmian w WPR. Są kluczowe dla zrozumienia procesów decyzyjnych związanych z kształtowaniem WPR; analiza wpływu czynników społecznych i politycznych, takich jak interesy grupowe, polityka regionalna, polityka społeczna czy długoterminowe cele społeczne, pozwala na lepsze zrozumienie kontekstu, w jakim są tworzone i wdrażane decyzje dotyczące polityki rolniczej.
- Ekonomia – pozwala ocenić warunki brzegowe dla możliwości budżetowych zmian w WPR. Poprzez badania efektywności, produktywności czy skuteczności instrumentów tejże polityki umożliwia wariantowe rozpatrywanie instrumentarium wsparcia przy danym ograniczeniu budżetowym; pomaga przewidzieć oddziaływanie poszczególnych instrumentów WPR, takich jak płatności bezpośrednie, subsydia obszarowe, subsydia inwestycyjne, transfery dochodowe, interwencje rynkowe itd., na dochody i ich dystrybucję pomiędzy aktorów ekonomicznych; wnosi też uzasadnienia dla poszczególnych rodzajów interwencji publicznych (np. wycenę płatności za dobra publiczne).
- Nauki przyrodnicze – pozwolą określić warunki brzegowe co do możliwych zmian, a więc czego można się spodziewać w ograniczonym okresie. Odgrywają istotną rolę w ocenie wpływu praktyk rolniczych na środowisko naturalne oraz bioróżnorodność; badania nad zagrożeniami ekologicznymi związanymi z intensywną produkcją rolno-żywnościową oraz poszukiwanie metod rolnictwa ekologicznego są kluczowe dla opracowania bardziej zrównoważonych praktyk w ramach WPR, dzięki którym rolnicy będą dostarczać więcej usług ekosystemowych.
- Psychologia i nauki behawioralne – pozwalają określić warunki brzegowe akceptacji i interpretacji wsparcia interesariuszy tej polityki; są bardzo potrzebne w badaniach nad zachowaniami, preferencjami i decyzjami rolników, np. ich postawami wobec praktyk rolnictwa regeneratywnego, nad poziomem zaangażowania w dbałość o bioróżnorodność czy nieemisyjność produkcji rolnej, a także istotne dla zrozumienia zmieniających się oczekiwań i zachowań wobec WPR.
- Metodologie interdyscyplinarne – pozwalają rozszerzyć obszary poznawcze w badaniach nad WPR; umożliwiają integrację różnych dziedzin nauki głównie poprzez metody interdyscyplinarne (np. modele ekonomiczne połączone z modelami inżynierskimi) oraz przez wielodyscyplinarne postrzeganie zjawisk (np. psychologia ekonomiczna

na temat instytucji uczących się z *governance*). Pozwoli to na bardziej holistyczne podejście do WPR; umożliwia ono uwzględnienie aspektów zarówno ekonomicznych, jak i społeczno-ekologicznych, co jest istotne dla opracowania skutecznych strategii politycznych.

Różne dziedziny nauki poprzez swoje unikatowe perspektywy i narzędzia badawcze mogą zatem wnieść istotny wkład w zrozumienie WPR oraz opracowanie skutecznych strategii politycznych służących promowaniu zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Konkluzje

Wraz ze wzrostem liczby celów i zadań WPR wzrastają potrzeba integracji wiedzy z różnych dziedzin naukowych w dyskusjach nad tą polityką oraz holistyczne podejście do sektora rolnego jako integralnej części gospodarki narodowej. W przeciwnym razie następują fragmentacja debaty naukowej i krytyka tej polityki związana z jej niezrozumieniem. Ogromne znaczenie ma synteza wiedzy z różnych dyscyplin oraz metod badawczych, które się uzupełniają, przy ocenie mocnych i słabych stron tej polityki oraz formułowaniu kierunków jej rozwoju. Potrzebne jest interdyscyplinarne podejście, integrujące poszczególne stanowiska naukowe zarówno przy kształtowaniu tej polityki, jak i przy jej ocenie. Gdy to się uda, będzie można mówić o WPR prawdziwie „opartej na wiedzy”.

BIBLIOGRAFIA

- Alons G., Zwaan P. (2023), *The Common Agricultural Policy: Still the elephant in the room?*, Elgar Companion to Eur. Union, s. 248–257, <https://doi.org/10.4337/9781800883437.00030>.
- Baer-Nawrocka A., Poczta W. (2016), *Polskie rolnictwo na tle rolnictwa Unii*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Castellano-Álvarez F.J., Parejo-Moruno F.M., Rangel-Preciado J.F., Cruz-Hidalgo E. (2021), *Regulation of agricultural trade and its implications in the reform of the cap*, The continental products case study, Agric. 11, <https://doi.org/10.3390/AGRICULTURE11070633>.
- Drygas M., Nurzyńska I. (2018), *Uwarunkowania dyskusji nad kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, „Problemy Rolnictwa Światowego”, nr 2, Warszawa, s. 57–69.
- Drygas M., Nurzyńska I. (2021), *Pożądana struktura wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 roku oraz cele polityki krajowej w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa*, Forum Inicjatyw Rozwojowych, EFRWP, IRWiR PAN, Warszawa.
- Erjavec E., Lovec M. (2017), *Research of European Union's Common Agricultural Policy: disciplinary boundaries and beyond*, Eur. Rev. Agric. Econ. 44, s. 732–754, <https://doi.org/10.1093/ERA/EJBX008>.
- Erjavec K., Erjavec E. (2021), *Framing agricultural policy through the EC's strategies on CAP reforms (1992–2017)*, Agric. Food Econ. 9, <https://doi.org/10.1186/S40100-021-00178-4>.
- Feindt P.H. (2018), *EU agricultural policy*, Handb. Eur. Policies Interpret. Approaches to EU, s. 115–133, <https://doi.org/10.4337/9781784719364.00014>.
- Gravey V. (2022), *Brexit and the Common Agricultural Policy*, Gov. Agric. Post-Brexit UK, s. 97–116, <https://doi.org/10.4324/9781003010852-6>.
- Huntley M.D. (2022), *Negotiating the Common Agricultural Policy: A Critical Appraisal of Franco-German Intra-Alliance Rivalry*, Cent. Eur. J. Int. Secur. Stud. 16, s. 4–41, <https://doi.org/10.51870/DKOR8205>.
- Kiryłuk-Dryjska E., Baer-Nawrocka A. (2019), *Reforms of the Common Agricultural Policy of the EU: Expected results and their social acceptance*, J. Policy Model. 41, s. 607–622, <https://doi.org/10.1016/J.JPOLMOD.2019.01.003>.

- Kiryluk-Dryjska E., Beba P. (2018), *Region-specific budgeting of rural development funds—An application study*, *Land use policy* 77, s. 126–134, <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2018.05.029>.
- Kiryluk-Dryjska E., Beba P., Poczta W. (2020), *Local determinants of the Common Agricultural Policy rural development funds' distribution in Poland and their spatial implications*, *J. Rural Stud.* 74, s. 201–209, <https://doi.org/10.1016/J.JRURSTUD.2020.01.018>.
- Kiryluk-Dryjska E., Więckowska B., Sadowski A. (2021), *Spatial determinants of farmers' interest in European Union's pro-investment programs in Poland*, *PLoS One* 16, <https://doi.org/10.1371/JOURNAL.PONE.0248059>.
- Lovec M. (2016), *Introduction: Change and Controversy of the European Union's Common Agricultural Policy*, *Eur. Union's Common Agric. Policy Reforms*, s. 1–10, https://doi.org/10.1057/978-1-137-57278-3_1.
- Matthews A. (2008), *The European Union's common agricultural policy and developing countries: the struggle for coherence*, *J. Eur. Integr.* 30, s. 381–399, <https://doi.org/10.1080/07036330802141998>.
- Matthews A. (2019), *CAP Reform: The future of direct payments. Megatrends in the agri-food sector: global overview and possible policy response from an EU perspective*, Presentation for the Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament, Brussels 5/11.
- Matthews A. (2020), *The new CAP must be linked more closely to the UN Sustainable Development Goals*, *Agricultural and Food Economics*, DOI 10.1186/S40100-020-00163-3.
- Matthews A. (2021), *The contribution of research to agricultural policy in Europe*, *Bio-based Appl. Econ.* 10, s. 185–205, <https://doi.org/10.36253/BAE-12322>.
- Miecznikowska J. (2019), *Formation of changing coalitions in EU agricultural policy – conceptualization assumptions for political science research*, *Rocz. Integr. Eur.*, s. 335–347, <https://doi.org/10.14746/RIE.2019.13.24>.
- Milczarek-Andrzejewska D., Zawalińska K., Czarnecki A. (2018), *Land-use conflicts and the Common Agricultural Policy: Evidence from Poland*, *„Land Use Policy”*, 73, s. 423–433.
- Nuijten E. (2011), *Combining research styles of the natural and social sciences in agricultural research*, *NJAS, Wageningen J. Life Sci.* 57, s. 197–205, <https://doi.org/10.1016/J.NJAS.2010.10.003>.
- Nurzyńska I. (2018), *The Role of The Common Agricultural Policy in Stimulating Rural Jobs In Poland*, *J. Agribus. Rural Dev.* 48, s. 173–181, <https://doi.org/10.17306/J.JARD.2018.00404>.

- Poczta W. (2021), *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.
- Roederer-Rynning C. (2019), *The Common Agricultural Policy: A Case of Embedded Liberalism*, Oxford Res. Encycl. Polit, <https://doi.org/10.1093/ACREFORE/9780190228637.013.1032>.
- Swinen J. (2018), *The political economy of agricultural and food policies*, The Routledge Handbook of Agricultural Economics, <https://doi.org/10.4324/9781315623351-21>.
- Tangermann S., *Global Markets, Competitiveness of EU Agriculture and the CAP*, Conference on the Future of the CAP, The Hague, 27 January 2010. Van der Ploeg: After CAP Towards an integrated rural development policy 2.0 Posted on 31 October, 2016 by ARC.
- USDA (2022), Economic Research Service, USA, <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity> (dostęp: 25.03.2024).
- Wąs A., Zawalińska K., Britz W. (2014), *Impact of „Greening” the Common Agricultural Policy on Sustainability of European Agriculture: From Perspective of the Baltic Sea Countries*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 4(34), s. 191–212, <https://www1.up.poznan.pl/jard/index.php/jard/article/view/494> (dostęp: 25.03.2024).
- Zawalińska K. (2019), *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej: dylemat wyboru między efektywnością a równością*, [w:] A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 218–237.
- Zawalińska K. (2019), *Special Study: The Role of CAP Rural Development Programs in Creating Rural Jobs in Poland*, [w:] S. Davidova, J.T. Thomson, A.K. Mishra (red.), *Rural Policies and Employment: TransAtlantic Experiences*, USA World Scientific, <https://doi.org/10.1142/q0210> (dostęp: 25.03.2024).
- Zawalińska K., Giesecke J., Horridge M. (2013), *The consequences of Less Favoured Area support: a multi-regional CGE analysis for Poland*, „Agricultural and Food Science”, vol. 22, no 2, <http://ojs.tsv.fi/index.php/AFS/article/view/7754/6305> (dostęp: 25.03.2024).

POLSKA NAUKA W BADANIACH WSI I ROLNICTWA W KONTEKŚCIE WYBRANYCH PROGRAMÓW RAMOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Vitaliy Krupin

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Bożena Podlaska

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Dział Krajowego Punktu
Kontaktowego ds. programu Horyzont Europa

Wstęp

Badania naukowe ukierunkowane na rozwój wsi i rolnictwa to ciągłe poszukiwanie możliwości sprostania narastającym wyzwaniom w wielu płaszczyznach ich funkcjonowania: gospodarczej, społecznej, środowiskowej oraz instytucjonalnej. Rolnictwo, zachowując kluczowe funkcje, również zmienia swoją formę poprzez nowsze, ulepszone praktyki rolnicze, innowacyjne rozwiązania, cyfryzację, zaopatrzenie techniczne, elementy logistyczne i marketingowe. Zmieniają się formy współpracy między rolnikami, doradcami rolniczymi, naukowcami, kooperacje w łańcuchach tworzenia wartości, a także percepcja i oczekiwania przedstawicieli wszystkich kategorii mieszkańców obszarów wiejskich względem lokalnej struktury gospodarczej, źródeł i poziomu dochodów, nowych modeli biznesowych, rozwoju socjalnego, infrastruktury. Te wszystkie elementy przechodzą nie tylko modernizację, lecz także transformację w kierunku nowych zielonych technologii i rozwiązań opartych na naturze, wypełniających potrzeby i oczekiwania wiejskiego społeczeństwa.

Unia Europejska od początku swojego istnienia jako jeden z kluczowych obszarów zrównoważonego rozwoju wyodrębnia sektor rolnictwa jako niezbędną podstawę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Wspólna Polityka Rolna w procesie transformacji coraz szerzej podchodzi w swoich priorytetach do kwestii rozwoju rolnictwa, obejmując coraz więcej elementów związanych z otoczeniem oraz ze wspieraniem zrównoważonego rozwoju rolnictwa i rolników. Intensyfikują się działania prośrodowiskowe i proklimatyczne, niezbędne dla całego społeczeństwa, w tym także dla rolników, których działaniom szczególnie zagrażają niekorzystne zjawiska klimatyczne i zanieczyszczenie środowiska. Znaczącym wsparciem dla kształtowania i optymalizacji WPR oraz

innych polityk ukierunkowanych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich są badania naukowe. Synergia II filara aktualnej WPR z Programem Ramowym Horyzont Europa zapewnia szybsze wdrażanie innowacyjnych rozwiązań naukowych do praktyki rolniczej. Dzięki zastosowaniu tzw. wielopodmiotowego podejścia (ang. *multi-actor approach*) (EU CAP Network 2024) w wielu projektach Horyzontu Europa (jak i zresztą wcześniej w Horyzoncie 2020) proces badawczy skupia się na rzeczywistych potrzebach użytkowników końcowych (np. rolników, przetwórców, konsumentów, mieszkańców wsi czy przedstawicieli wybranych grup społecznych) dzięki ich aktywnemu zaangażowaniu w proces badawczy. Innym ważnym implementowanym podejściem w badaniach naukowych jest interdyscyplinarność, która pozwala połączyć w projektach wiedzę i doświadczenie specjalistów z różnych dziedzin naukowych, aby do badanych problemów podchodzić holistycznie. Szeroka tematyka badawcza programów ramowych pozwala na kompleksowe zrozumienie zachodzących procesów oraz poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań i technologii ukierunkowanych na potrzeby sektora z zachowaniem ochrony zasobów naturalnych, gleby czy bioróżnorodności.

W przedstawionym opracowaniu zostały omówione programy ramowe UE, tzw. badawczo-innowacyjne, ze szczególnym uwzględnieniem zakresów tematycznych związanych z rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich. Rozdział nie ma przedstawiać wyczerpujących informacji na wskazane tematy, lecz zwrócić uwagę na wybrane aspekty aktywności polskich podmiotów w poszczególnych edycjach kluczowego unijnego badawczego programu ramowego. W tekście zaprezentowano kwestie wykorzystania polskiego potencjału naukowego pod względem pojawiających się możliwości kontrybuowania do rozwoju nauki, innowacji i praktycznych zastosowań wyników badań we współpracy z partnerami zagranicznymi i krajowymi w międzynarodowych projektach badawczo-innowacyjnych.

Przede wszystkim należy przypomnieć strukturę programów badawczych Unii Europejskiej. Pierwszy Program Ramowy (PR) badań i innowacji został przyjęty jeszcze w 1983 roku na cztery lata. Od tego momentu odnotowuje się udział Polski w programach ramowych. Ich prawdziwy rozkwit i zainteresowanie nimi przypadają jednak na kolejne programy, w szczególności te działające od momentu wejścia Polski do UE w 2004 roku. Do tego sukcesu przyczynił się fakt, że w Polsce został stworzony system wspierający starania i udział polskich podmiotów aplikujących o granty z programów ramowych. Stworzenie stabilnych fundamentów i budowanie systemu wsparcia rozwoju były czynnikami kształtującymi historię.

W ciągu następnych dekad kolejne programy ramowe dostarczały wsparcia finansowego badaniom i innowacjom w celu dalszego wdrażania ich wyników do gospodarki oraz polityk unijnych. Ich zadania przeszły transformację – z programów wsparcia współpracy transgranicznej w dziedzinie badań naukowych i technologii przekształciły się w programy finansujące badania i innowacje na skalę paneuropejską, koordynację działań i polityk, z łączeniem do nich również partnerów z wielu innych państw świata (m.in. Izraela, Turcji, Stanów Zjednoczonych, Kanady, krajów Afryki i Ameryki Południowej).

Warto zwrócić uwagę, że 22 lata temu polska nauka została uwzględniona w Unii Europejskiej jako pierwszy z „sektorów” naszego życia społeczno-gospodarczego. Polska uczestniczyła wcześniej w projektach Czwartego Programu Ramowego (4PR), ale pełne prawa otrzymała dopiero w Piątym Programie Ramowym (5PR), stając się krajem stowarzyszonym. Pełne włączenie do uczestnictwa w Europejską Przestrzeń Badawczą (*European Research Area, ERA*) krajów kandydujących do Unii (w tym Polski) w tamtym okresie nastąpiło natomiast podczas inauguracji Szóstego Programu Ramowego w kraju w 2002 roku, czyli na dwa lata przed jego przystąpieniem do Unii.

Przez ostatnie 20 lat Polska coraz aktywniej uczestniczyła w unijnych programach ramowych, budując własną markę w ERA. Największa zasługa należy tu do aktywnych zespołów poszczególnych jednostek naukowo-badawczych, jednostek szkolnictwa wyższego, małych i średnich przedsiębiorstw oraz dużych firm komercyjnych. To właśnie dzięki ich wyspecjalizowaniu i aktywności na arenie międzynarodowej, aspirowaniu do doskonałości naukowo-badawczej oraz innowacyjnym (a nawet przełomowym) rozwiązaniom udało się nawiązać i rozwinąć współpracę z partnerami zagranicznymi i krajowymi, a z czasem zintensyfikować wspólną realizację projektów badawczo-rozwojowych (tzw. B+R) finansowanych ze źródeł unijnych. Aktywność Unii Europejskiej, w tym całego pionu Komisji Europejskiej, była i jest również nadzwyczaj cenna, gdyż pozwoliła i pozwala na uchwycenie najważniejszych zagadnień wymagających uwagi badaczy, aby coraz bardziej intensyfikować współpracę różnych podmiotów w krajach unijnych w celu zidentyfikowania kluczowych wyzwań rozwoju i poszukiwania rozwiązań, które mogłyby być implementowane w politykach unijnych i krajowych, a także w pracy podmiotów gospodarczych, rolników oraz samorządów lokalnych.

Ramowe programy badawcze i udział Polski

Szósty Program Ramowy Badań i Rozwoju Technicznego (6PR) miał sprzyjać wykorzystaniu europejskich sieci badawczo-naukowych do uczynienia z Unii Europejskiej jednej z bardziej dynamicznych i konkurencyjnych gospodarek opartych na wiedzy. Był więc instrumentem unijnym służącym do finansowania badań w Europie.

Całkowity budżet 6PR miał wynosić 17,5 mld euro, czyli o 17% więcej niż budżet Piątego Programu Ramowego. W ramach ogólnego budżetu 6PR 12 mld euro przeznaczono na siedem kluczowych obszarów, czyli priorytetów tematycznych wyodrębnionych dla ułatwienia realizacji celów 6PR (Komisja Europejska 2014).

Tymi obszarami były: genomika i biotechnologia dla zdrowia człowieka, technologie społeczeństwa informacyjnego, nanotechnologie i nauka o materiałach, aeronautyka i przestrzeń kosmiczna, jakość i bezpieczeństwo żywności, zmiany globalne, energia i transport, obywatele i sprawowanie władzy w społeczeństwie opartym na wiedzy.

W ramach 6PR zachowano dotychczasowe tradycyjne działania, ale wprowadzono również kilka nowych instrumentów, takich jak sieci doskonałości i projekty zintegrowane. Sieci doskonałości (ang. *Networks of Excellence*, NoE) to instrumenty zaprojektowane z myślą o wzmacnianiu doskonałości w danej dziedzinie badań poprzez tworzenie sieci, które zgromadzą masę krytyczną zasobów i wiedzy specjalistycznej. Głównym zadaniem projektów zintegrowanych (ang. *Integrated Projects*, IP) jest natomiast generowanie wiedzy niezbędnej do wdrażania priorytetów tematycznych poprzez integrację masy krytycznej działań i zasobów koniecznej do osiągnięcia jasno określonych celów naukowych oraz technicznych o wymiarze europejskim.

W ramach tego programu Europejska Przestrzeń Badawcza stała się narzędziem kształtowania przyszłości badań w Europie w oparciu o doskonałość naukową, większą konkurencyjność i innowacyjność. W związku z tym 6PR obejmował trzy podstawowe kierunki działań: 1) koncentrację i integrację badań w UE, 2) strukturyzację Europejskiej Przestrzeni Badawczej, 3) wzmacnianie podstaw Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

Siódmy Program Ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7PR) obejmował lata 2007–2013. Jego budżet wynosił prawie 54 mld euro, co stanowi wzrost o ok. 63% w porównaniu z 6PR. Program był podstawowym instrumentem realizacji celu strategicznego, jaki w marcu 2000 roku wyznaczyła w Lizbonie Rada Europejska: przekształcenia UE w najbardziej konkurencyjną

i dynamiczną gospodarkę na świecie, opartą na wiedzy, zdolną do zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego, stworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy oraz zagwarantowania większej spójności społecznej. Trójkąt wiedzy, który tworzą edukacja, badania i innowacje, jest niezbędny do osiągnięcia tego celu (Komisja Europejska 2010).

Celami programu Współpraca były pobudzenie współpracy i wzmocnienie więzi między przemysłem a badaniami w wymiarze ponadnarodowym. Ponadto 7PR zakładał zbudowanie i umocnienie pozycji lidera UE w kluczowych dziedzinach badań. Zawierał dziewięć obszarów tematycznych, zarządzanych niezależnie, ale uzupełniających się w trakcie realizacji.

Obszar dedykowany rolnictwu znajdował się w dziale „Współpraca”, a jego nazwa to *Knowledge-based bioeconomy* (KBBE). Miał doprowadzić do budowy europejskiej gospodarki opartej na wiedzy poprzez połączenie nauki, przemysłu i innych kierunków w celu wykorzystania nowych oraz powstających możliwości badawczych zajmujących się wyzwaniami natury społecznej i gospodarczej: rosnącym popytem na bezpieczniejszą, zdrowszą i lepszej jakości żywność, przy uwzględnieniu dobra zwierząt i aspektów rozwoju wsi; zrównoważoną produkcją oraz korzystaniem z odnawialnych zasobów ekologicznych; wzrastającym ryzykiem wystąpienia chorób epizootycznych i odzwierzęcych oraz zaburzeń pochodzenia żywieniowego; zagrożeniem zrównoważonego stanu i bezpieczeństwa produkcji rolnej i rybołówstwa spowodowanym w szczególności zmianami klimatycznymi.

Jak wskazuje opracowanie Krajowego Punktu Kontaktowego (Siemaszko, Galik 2014), Polska w okresie 7PR należała do grupy krajów, które w bardzo równomierny sposób uczestniczyły we wszystkich obszarach tematycznych i podprogramach danego programu ramowego.

Przykładem projektu realizowanego przez polską jednostkę naukowo-badawczą w 7PR był *EUBERRY – The sustainable improvement of European berry production, quality and nutritional value in a changing environment: Strawberries, Currants, Blackberries, Blueberries and Raspberries* (Poprawa produkcji, jakości i wartości odżywczych owoców jagodowych w Europie). Realizowany w latach 2011–2014, skupiał się na opracowaniu możliwości podwyższenia opłacalności upraw owoców jagodowych o wysokiej jakości i wartości odżywczej. Miało to na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarstw rolnych w Europie dzięki wprowadzeniu na rynek najbardziej optymalnych sadzonek i odmian, a tym samym działanie w kierunku uniezależnienia zapotrzebowania UE od importu tych owoców. Polskim partnerem był Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy (EUBERRY 2014).

Obszar rolnictwa i powiązanych zagadnień w Programie Ramowym Horyzont 2020 (H2020) funkcjonującym w latach 2014–2020 znajdował się w tzw. III filarze „Wyzwania społeczne” (ang. *Societal Challenges*). Stanowił on odpowiedź na potrzeby zmian polityki i najważniejsze wyzwania społeczne określone w strategii Europa 2020. Jego pełna nazwa to: „Bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, badania mórz i wód śródlądowych oraz biogospodarka” (ang. *Food security, sustainable agriculture and forestry, marine, maritime and inland water research, and the bioeconomy*).

Pod względem poruszanego zakresu tematycznego był to jeden z najszerszych obszarów – nie tylko w III filarze, lecz także w całym programie Horyzont 2020. Niezwykle złożony cel szczegółowy polegał tu na zapewnieniu wystarczającego zaopatrzenia w bezpieczną, zdrową i wysokiej jakości żywność oraz inne bioprodukty poprzez opracowanie wydajnych, zrównoważonych i zasoboszczędnych systemów produkcji podstawowej, ochronę powiązanych usług ekosystemowych, odbudowę różnorodności biologicznej oraz konkurencyjnych i niskoemisyjnych łańcuchów dostaw, przetwarzania i wprowadzania do obrotu. W ramach oferty konkursowej wnioskodawcy mogli zmierzyć się z wieloma wyzwaniami ukierunkowanymi na: a) zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, b) zrównoważony i konkurencyjny sektor rolno-spożywczy sprzyjający bezpiecznemu i zdrowemu odżywianiu się, c) uwolnienie potencjału wodnych zasobów biologicznych, d) zrównoważone i konkurencyjne sektory bioprzemysłu oraz wspieranie rozwoju europejskiej biogospodarki, e) przekrojowe badania morskie, f) odnowę obszarów wiejskich.

Rozpoczynając od ogółu, łącznie na projekty badawcze w ramach programu Horyzont 2020 przeznaczono 67,5 mld euro, z czego udział Polski stanowił 1,1% (739,2 mln euro). Stawia to kraj dopiero na 10. miejscu wśród państw UE (łącznie z Wielką Brytanią przed brexitem) lub na 13. miejscu, jeśli uwzględnić wszystkie kraje, które otrzymały dofinansowanie badań naukowych ze źródeł określonego programu. Warto zaznaczyć, że łącznie w danym programie podmioty z Polski koordynowały realizację 330 projektów, a łącznie kontrybuowano do 1939 projektów.

W całym filarze „Wyzwania społeczne” polskim zespołom udało się zdobyć na prace badawcze 261,1 mln euro, co stanowi 0,9% łącznej puli dofinansowania tego filara, w którym jednostki polskie otrzymały możliwość udziału w 896 projektach (w 87 pełniły funkcję koordynatorów).

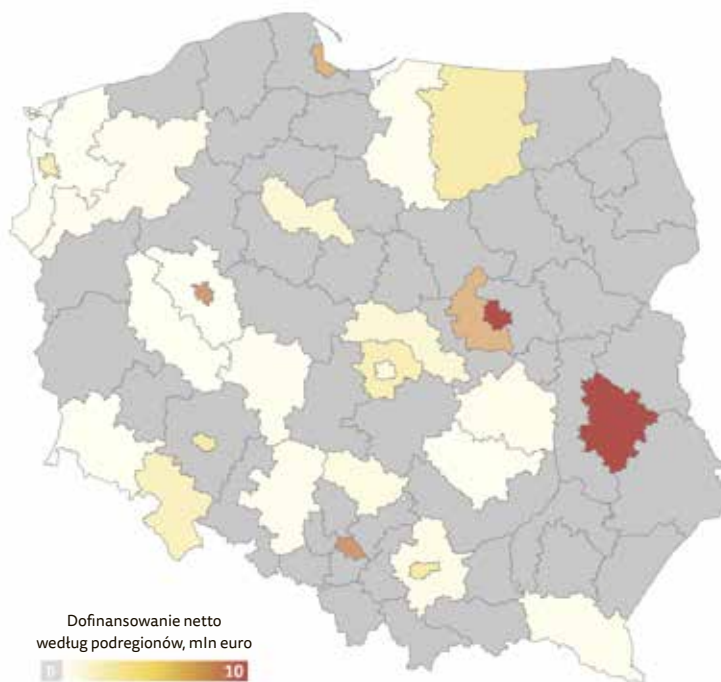
W ramach zakresu tematycznego H2020 „Bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, badania mórz i wód śródlądowych oraz biogospodarka” Polska wzięła udział w 165 projektach i otrzymała prawie

39 mln euro (polskim zespołom powierzono koordynację w przypadku sześciu z nich). W wykonanie tych zadań zaangażowało się łącznie 120 polskich podmiotów, z których największy udział (według wielkości otrzymanego dofinansowania) miały jednostki badawcze (24 podmioty, które otrzymały 30% łącznej puli dofinansowania), jednostki szkolnictwa wyższego i średniego (21 podmiotów z 22,3% dofinansowania) oraz przedsiębiorstwa sektora MŚP (25 podmiotów z 16,8% łącznego dofinansowania w tym zakresie tematycznym).

Najbardziej aktywnymi (według liczby projektów) zespołami badawczymi w tym zakresie tematycznym programu H2020 mogą pochwalić się Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (udział w 13 projektach, otrzymane dofinansowanie – 1,6 mln euro), Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy (11 projektów z pulą dofinansowania 2,2 mln euro), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (10 projektów o łącznym dofinansowaniu na poziomie 2,4 mln euro), Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie (dziewięć projektów z dofinansowaniem 0,8 mln euro) oraz Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy (sześć projektów o puli dofinansowania na poziomie 1 mln euro). Z pozostałych podmiotów pięć pozyskało po cztery projekty, dziewięć po trzy, 18 po dwa; najwięcej, bo aż 82, było jednostek, które pozyskały po jednym projekcie.

Warto zauważyć, że z powodu specyfiki działania programów ramowych nie wszystkie projekty wykonywane w ramach H2020 zostały już sfinalizowane. Pierwsze przedsięwzięcia z udziałem polskich jednostek w ramach zakresu tematycznego „Bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, badania mórz i wód śródlądowych oraz biogospodarka” zaczęto realizować jeszcze na początku 2015 roku, a ostatnie z nich powinno zakończyć się w sierpniu 2026 roku. W większości są to projekty trwające 48 miesięcy, ale wachlarz trwałości wykonywania jest bardzo duży – od miesiąca w przypadku inicjatyw typu „Instrument na rzecz MŚP” (SME-1) do 72 miesięcy dla tych typu ERA-Net Cofund. Największym projektem w obrębie otrzymanego dofinansowania jest *Promoting One Health in Europe through joint actions on food-borne zoonoses, antimicrobial resistance and emerging microbiological hazards* (łączny budżet 45 mln euro), współwykonywany przez Państwowy Instytut Weterynaryjny – Państwowy Instytut Badawczy.

Podział regionalny w przekroju NUTS 3 wskazuje na największą aktywność jednostek z m.st. Warszawy, jak również czterech powiatów woj. lubelskiego i miasta Lublina. Znaczną aktywność wykazują również jednostki z Poznania, Katowic oraz Trójmiasta (rysunek 1.).



Rysunek 1. Regionalny podział dofinansowania uzyskanego przez polskie jednostki uczestniczące w projektach badawczych zakresu tematycznego „Bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo i leśnictwo, badania mórz i wód śródlądowych oraz biogospodarka” w Programie Ramowym Horyzont 2020

Źródło: Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Horyzontu Europa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Jednym z większych projektów pozyskanych przez polskie instytucje jest wykonywany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu H2020 *ICRAD – International coordination of research on infectious animal diseases* (Międzynarodowa koordynacja badań nad chorobami zakaźnymi zwierząt). To przedsięwzięcie typu ERA-NET Cofund, które łączy w latach 2019–2025 wysiłki 31 partnerów i stanowi „parasol” z możliwością dofinansowania dla mniejszych projektów wspierających osiągnięcie głównego celu *ICRAD*, czyli opracowania niezbędnych działań dla kontroli i zwalczania wielu chorób zwierząt gospodarskich, w tym afrykańskiego pomoru świń i grypy zwierzęcej, które stały się globalnym zagrożeniem (*ICRAD* 2024).

Dużym projektem innowacyjno-badawczym jest realizowany w latach 2020–2025 przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie OPTAIN – *OPTimal strategies to retAIN and re-use water and nutrients in small agricultural catchments across different soil-climatic regions in Europe* (Optymalne strategie retencji i ponownego wykorzystania wody i składników odżywczych w małych zlewniach rolniczych w różnych regionach glebowo-klimatycznych w Europie). Jak wskazuje opis, zespół wybierze naturalne metody retencji wody oraz środki tzw. małej retencji na poziomie poszczególnych gospodarstw i zlewni, a następnie poprawi ich rozmieszczenie przestrzenne oraz połączenia na podstawie parametrów środowiskowych i związanych ze zrównoważonym rozwojem. Działania tego rodzaju mogą przyczynić się do usprawnienia gospodarki działami wodnymi, a także do zwiększenia elastyczności rolnictwa i społeczeństwa (OPTAIN 2024).

Jednym z projektów w H2020, który wyróżnił się koordynacją ze strony polskiego partnera oraz wysokim dofinansowaniem, był BioMotive: *Advanced BIObased polyurethanes and fibres for the autoMOTIVE industry with increased environmental sustainability* (Zaawansowane poliuretany i włókna na bazie BIO dla branży autoMOTIVE o zwiększonym zrównoważeniu środowiskowym), realizowany w latach 2017–2021. Koordynowała go Selenia Labs Spółka z o.o., która na jego realizację otrzymała 3,4 mln euro. BioMotive wpisuje się w obszar tzw. cywilizacyjnych megatrendów. Jednym z nich jest ograniczanie zużycia surowców z ropy naftowej na rzecz surowców chemicznych pochodzenia roślinnego oraz ze źródeł odnawialnych. BioMotive miał na celu zademonstrowanie w środowisku przemysłowym produkcji innowacyjnych i zaawansowanych materiałów polimerycznych, a mianowicie termoplastycznych poliuretanów TPU, dwuskładnikowych (2K) termoutwardzalnych pianek poliuretanowych oraz poliuretanów bezizocyjanianowych z dużym udziałem *building blocks* pochodzących z odnawialnych źródeł roślinnych. Można do nich zaliczyć glikole, niektóre kwasy organiczne oraz włókna celulozowe. Celem projektu było wykazanie, że ich poprawione parametry techniczne to kluczowe czynniki dla zastosowania materiałów polimerycznych na bazie odnawialnych surowców pochodzenia roślinnego w przemyśle motoryzacyjnym (KPK 2018; BioMotive 2024).

Program Ramowy Horyzont Europa (HE) to realizowany obecnie (lata 2021–2027) dziewiąty ramowy program naukowo-badawczy UE, z budżetem w wysokości prawie 95,5 mld euro, co czyni go największym i najambitniejszym spośród dotychczasowych. Ma się przyczynić do zwiększenia konkurencyjności UE i pomóc w realizacji jej priorytetów. Jego całkowity budżet wykazuje 30-procentowy wzrost w porównaniu z programem Horyzont 2020.

Jeden z kluczowych filarów programu HE stanowi *Global Challenges and European Industrial Competitiveness* („Globalne wyzwania i europejska konkurencyjność przemysłowa”), w ramach którego kierunki badawcze podzielono na sześć obszarów tematycznych zwanych klastrami. Zagadnieniom związanym z rolnictwem oraz wybranymi elementami rozwoju obszarów wiejskich poświęcono klastę 6.: „Żywność, biogospodarka, zasoby naturalne, rolnictwo i środowisko”.

Podstawowym celem badań innowacji, które są finansowane w ramach projektów ogłaszanych w tematyce tego obszaru, jest transformacja gospodarki i społeczeństwa UE, idąca w kierunku znacznego ograniczenia degradacji środowiska, zatrzymania i odwrócenia utraty różnorodności biologicznej oraz lepszego zarządzania zasobami naturalnymi przy jednoczesnym wsparciu realizacji celów klimatycznych UE, a także zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i dostępu do czystej wody wszystkim obywatelom. Do ważnych elementów należą tu ochrona oraz przywracanie integralności ekosystemów i ich zdolności do świadczenia szerokiego wachlarza podstawowych usług, a tym samym skierowanie różnorodności biologicznej Europy na ścieżkę odbudowy do 2030 roku, zgodnie z wymogami unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej, co ma fundamentalne znaczenie dla osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu. Zatrzymanie i odwrócenie utraty różnorodności biologicznej mogą również pomóc w uniknięciu zagrożeń dla zdrowia ludzi w przyszłości.

Badania i innowacje w obrębie klastra 6. poprawią wiedzę na temat przyczyn zmniejszania się różnorodności biologicznej, roli ekosystemów i usług ekosystemowych, a także wzmocnią ich odbudowę. Wypracowane rozwiązania istotnie przyczynią się do zrównoważonego rozwoju sektorów rolnictwa, leśnictwa, akwakultury i rybołówstwa, żywności i systemów opartych na biotechnologii oraz zdrowia zwierząt i ludzi, które są bezpośrednio zależne od usług ekosystemowych. Aby sprostać kolejnym wyzwaniom, przed którymi stoi cały sektor rolniczy, konieczne staje się również szybsze wdrożenie innowacji do praktyki. Horyzont Europa jest w tym sensie narzędziem do realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu, którego nadrzędnymi celami są osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku, wdrożenie strategii „Od pola do stołu”, biogospodarki czy bioróżnorodności. Stoją one na straży dbałości o zdrową, wartościową, dostępną cenowo żywność i wykorzystanie zasobów odnawialnych, mających wesprzeć i zamienić produkty czy energię, które obecnie obciążają środowisko oraz niszczą ekosystemy.

Zgodnie z pierwszym planem strategicznym Horyzontu Europa na lata 2021–2024 interwencje w zakresie badań i innowacji w ramach klastra 6. są ukierunkowane na takie kwestie, jak (Komisja Europejska 2023):

- różnorodność biologiczna i usługi ekosystemowe – zachowanie i odbudowa różnorodności biologicznej, przywrócenie oraz zrównoważone świadczenie usług ekosystemowych na lądzie, wodach śródlądowych i morzu dzięki lepszemu wiedzy i innowacjom;
- sprawiedliwe, zdrowe i przyjazne dla środowiska systemy żywnościowe od produkcji do konsumpcji – tworzenie i przyspieszenie przejścia na zrównoważone, bezpieczne, zdrowe i sprzyjające włączeniu społecznemu systemy żywnościowe, od produkcji podstawowej do konsumpcji, zapewniające bezpieczeństwo żywnościowe i żywieniowe dla wszystkich mieszkańców naszej planety;
- gospodarka o obiegu zamkniętym i biogospodarka – neutralne dla klimatu cykle produkcyjne obejmujące bezpieczne, zintegrowane rozwiązania o obiegu zamkniętym na poziomach terytorialnym i sektorowym, dotyczące przepływów materiałowych i łańcuchów wartości produktów, w tym sektory tekstylny, elektroniczny, tworzyw sztucznych i budownictwa, a także kluczowe sektory biogospodarki, takie jak zrównoważone systemy wytwarzania bioproduktów, zrównoważone leśnictwo, rozwiązania oparte na surowcach pochodzenia biologicznego na małą skalę i wodne łańcuchy wartości;
- czyste środowisko i zero zanieczyszczeń – poszerzenie wiedzy o źródłach i ścieżkach zanieczyszczania w celu ich całkowitej eliminacji, tak aby zagwarantować wszystkim ludziom czyste i zdrowe gleby, powietrze oraz wody słodkie i morskie;
- ląd, oceany i woda na rzecz klimatu – ocena wpływu zmiany klimatu na środowiska lądowe i morskie, zasoby naturalne, rolnictwo i systemy żywnościowe, identyfikacja możliwości łagodzenia skutków oraz wypracowanie rozwiązań adaptacyjnych poprzez interdyscyplinarne i multidyscyplinarne badania czy inwestycje o szerokim zakresie działań;
- odporne, integracyjne, zdrowe i zielone społeczności wiejskie, przybrzeżne i miejskie – miejsca i ludzie mają znaczenie dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju Europy; transdyscyplinarne badania i innowacje z silnym wymiarem nauk społecznych i behawioralnych oraz zwróceniem uwagi na aspekty *gender*, wspierające trwałe, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój obszarów wiejskich, przybrzeżnych i miejskich;
- innowacyjne zarządzanie, obserwacje środowiskowe i rozwiązania cyfrowe wspierające Zielony Ład – eksperymentowanie z nowymi

sposobami zarządzania procesem transformacji i jego modernizacją, w szczególności poprzez dostępność oraz transfer informacji i wiedzy.

Komisja Europejska wspiera również badania naukowe i innowacje dotyczące gleb, służące lepszemu zrozumieniu oddziaływania na nie praktyk rolnych i leśnych, a także opracowaniu nowych technik i technologii, które zaowocują ulepszeniem systemów produkcyjnych prowadzących do poprawy ich stanu. W ramach Programu Ramowego Horyzont Europa Komisja zorganizowała misję badawczą zwaną „Misja Gleba”. Celem jest znalezienie rozwiązań dla najważniejszych globalnych wyzwań do 2030 roku, do których zalicza się również dbałość o żyzność gleby. Proponuje się w niej nowe podejście do badań i innowacji w połączeniu z działaniami edukacyjno-szkoleniowymi, inwestycjami i prezentowaniem najlepszych praktyk w ramach tzw. żywych laboratoriów czy centrów dobrych praktyk rolniczych (*Living Labs and Lighthouses*).

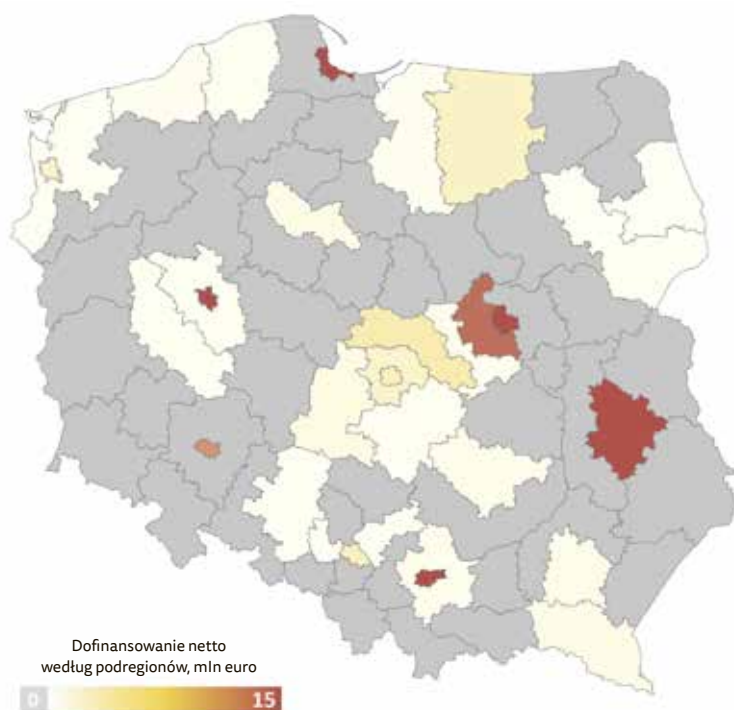
Na chwilę obecną na badania w ramach klastra 6. rozdysponowano już 4,4 mld euro, z czego udział Polski to 1,3% z kwotą 56,2 mln euro. Jest to znaczny wzrost w porównaniu do H2020, jeśli weźmie się pod uwagę, że aktualnie biegnie dopiero czwarty rok tego programu. Pozwala to na potwierdzenie 14. miejsca Polski na liście beneficjentów dofinansowania wśród krajów UE. W klastrze 6. aż 133 polskie podmioty realizują obecnie 186 projektów, a całościowo koordynują trzy.

Jeśli chodzi o liczbę pozyskanych projektów, liderami są Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy (16 projektów na łączną kwotę 3,6 mln euro, w tym koordynacja jednego projektu – *NBSOIL*), Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie (10 projektów z dofinansowaniem 2,1 mln euro), Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (10 projektów o dofinansowaniu na poziomie 3,5 mln euro), następnie po sześć projektów badawczych zdobyły European Rural Development Network (pula dofinansowania na poziomie 1,4 mln euro), Instytut Oceanologii Polskiej Akademii Nauk (dofinansowanie 3,7 mln euro; placówka jest koordynatorem całego konsorcjum badawczego projektu *MARBEFES*), Instytut Ogrodnictwa – Państwowy Instytut Badawczy (1,6 mln euro, w tym koordynowanie jednego projektu – *SPIN-FERT*) oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (1,7 mln euro). Jednostkami zamykającymi czołówkę liderów z możliwością wykazania pięciu projektów na podmiot są Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (łącznie 1,4 mln euro dofinansowania), Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja (1,3 mln euro) oraz Uniwersytet Warszawski (1 mln euro). Kolejne pięć podmiotów uzyskało po cztery projekty, następne pięć – po trzy, kolejne 23 zdobyły po dwa, a 100 – po jednym.

Podział 133 podmiotów zaangażowanych w wykonanie projektów 6. klastra HE jest następujący: największy udział (według wielkości dofinansowania) miały jednostki badawcze (34 podmioty, które otrzymały 32,3% jego łącznej puli); na następnych miejscach plasują się jednostki szkolnictwa wyższego i średniego (27 podmiotów z 29,3% dofinansowania) oraz podmioty sklasyfikowane jako „inne” (23 podmioty z 17,1% łącznego dofinansowania w tym zakresie tematycznym). Zasadnicza różnica w stosunku do poprzedniego programu ramowego polega na znacznie mniejszym udziale przedsiębiorstw sektora MŚP – zaledwie 3,7% (dziewięć podmiotów) oraz firm komercyjnych (bez MŚP) – 4,1% (25 podmiotów).

Podział regionalny dla klastra 6. w HE jest podobny do aktywności w poprzednim okresie programowym, ale dają się dostrzec ewidentna intensyfikacja zaangażowania tych samych regionów i brak wzrostu aktywności innych (rysunek 2.). Tłumaczy to fakt, że ulokowanie jednostek badawczych o największym potencjale naukowym definiuje możliwości danego regionu lub danej miejscowości udziału w tak rozbudowanych i wymagających programach naukowo-badawczych. Regiony nieposiadające podobnych podmiotów nie mają natomiast szans na aktywniejszy udział, chyba że w roli interesariuszy lub wyspecjalizowanych partnerów (np. technologicznie, komercyjnie).

Przykładem projektu realizowanego w ramach programu HE jest *Bio-Monitor4CAP: Advanced biodiversity monitoring for results-based and effective agricultural policy and transformation* (Zaawansowane metody monitorowania bioróżnorodności na rzecz skutecznej polityki rolnej zorientowanej na wyniki oraz transformację rolnictwa), realizowany w latach 2023–2026, w którym jako partnerzy z Polski występują Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk oraz Międzynarodowa Akademia Nauk Stosowanych w Łomży. W ramach tego projektu zostaną przetestowane, zatwierdzone i opracowane dostępne cenowo oraz stabilne systemy monitorowania bioróżnorodności, które sprawdzą się zarówno na gruntach rolnych, jak i na obszarach objętych programem Natura 2000 – poprzez połączenie klasycznych systemów wskaźników bioróżnorodności z podejściami opartymi na technologii, takimi jak metody akustyczne, optyczne czy molekularne. Zakłada się opracowanie modeli predykcyjnych, zalecających odpowiednie zmiany w zarządzaniu gruntami w celu poprawy bioróżnorodności w gospodarstwie (*BioMonitor4CAP 2024*).



Rysunek 2. Regionalny podział dofinansowania uzyskanego przez polskie jednostki uczestniczące w projektach badawczych klastra 6. „Żywność, biogospodarka, zasoby naturalne, rolnictwo i środowisko” w Programie Ramowym Horyzont Europa (według NUTS 3)

Źródło: Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Horyzontu Europa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Interesującym projektem jest *NBSOIL – Nature Based Solutions for Soil Management* (realizacja w latach 2022–2026), czyli czteroletni projekt koordynowany przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy. Jego nadrzędny cel stanowi zaprojektowanie atrakcyjnego i różnorodnego programu nauczania, który umożliwi doradcom glebowym wdrożenie wizji zdrowia gleby poprzez wprowadzanie praktyk opartych na naturze (ang. *Nature Based Solutions*, NBS). *NBSOIL* skupi się na sześciu wielofunkcyjnych kategoriach praktyk oraz opracowaniu holistycznego podejścia do gospodarowania gruntami i zdrowia gleby, w pełni zgodnego z Globalnym Standardem IUCN dla NBS (nawozy organiczne z lokalnie dostępnych bioodpadów, rośliny okrywowe, paludikultury, dywersyfikacja lasów, bioremediacja, niebiesko-zielona infrastruktura na terenach miejskich i podmiejskich; *NBSOIL* 2024).

Jednym z „najświeższych” projektów w programie HE, ukierunkowanym na innowacyjne inicjatywy gospodarki społecznej, jest *ESIRA – Enhancing Social Innovation in Rural Areas* (Zwiększanie innowacyjności społecznej na obszarach wiejskich). Koncentruje się on na lokalnych sieciach, kompetencjach i zasobach, zwracając szczególną uwagę na rolę działań obywatelskich w zaspokajaniu potrzeb rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza tych zmarginalizowanych. Ma przyczynić się do wzmocnienia innowacyjnych inicjatyw lokalnej gospodarki społecznej na rzecz integracji i rozwoju obszarów wiejskich (w tym zmarginalizowanych) poprzez wspieranie nowatorskich rozwiązań. Polskim partnerem w projekcie, który będzie realizowany w latach 2024–2027, jest stowarzyszenie naukowe European Rural Development Network (*ESIRA* 2024).

Na koniec warto zwrócić uwagę na kilka ogólnych kwestii, które dotyczą realizacji programów badawczych i projektów. Ogromnie ważne wydają się przestrzeganie i wspieranie otwartości nauki w programie Horyzont Europa, w tym zapewnienie otwartego dostępu do publikacji naukowych oraz danych badawczych, a także optymalne upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy, które przyczyniają się do poprawy jakości nauki, zwiększenia jej efektów i płynących z niej korzyści. Mogą one przyspieszyć rozwój wiedzy poprzez uczynienie jej bardziej wiarygodną, wydatną, dokładną oraz przystępną dla społeczeństwa, jak również sprawić, by szybciej reagowała na wyzwania społeczne. Ustanowiono przepisy, by beneficjenci zapewniali otwarty dostęp do recenzowanych publikacji naukowych i danych badawczych zgodnie z zasadą „otwarty w największym możliwym zakresie, zamknięty tylko w koniecznym”, z dopuszczeniem wyjątków uwzględniających ich uzasadnione interesy. Większy nacisk jest skierowany na odpowiedzialne zarządzanie danymi badawczymi, które wypełnia zasady „znajdowalności”, „dostępności”, „interoperacyjności” i „możliwości ponownego wykorzystania” (zwane zasadami FAIR), w szczególności poprzez propagowanie opracowywania planów zarządzania takimi danymi. W stosownych przypadkach beneficjenci korzystają z możliwości oferowanych przez Europejską Chmurę Otwartej Nauki (ang. *European Open Science Cloud*, EOSC) i europejską infrastrukturę danych, a także stosują inne zasady i dobre praktyki w zakresie otwartej nauki. We wszystkich układach o stowarzyszeniu i umowach o współpracy z państwami trzecimi propagowana jest wzajemność w otwartej nauce (Komisja Europejska 2021).

Bardzo ważne są też kwestie wsparcia działań naukowo-badawczych. W Polsce uczestnictwo rodzimych jednostek naukowych, przedsiębiorstw oraz innych podmiotów w Programie Ramowym Unii Europejskiej Horyzont Europa w zakresie badań i innowacji wspiera Dział Krajowego Punktu Kontaktowego

(DKPK) w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR). Zadania DKPK to informowanie o konkursach, organizowanie dni informacyjnych, seminariów i konferencji, prowadzenie strony internetowej, przygotowywanie analiz statystycznych, publikacji oraz biuletynów. Bardziej zaawansowanym beneficjentom proponuje się pogłębione usługi konsultacyjne, bezpośrednie doradztwo w zakresie przygotowania wniosków oraz wsparcie na różnych etapach realizacji projektów. Bezpłatną pomocą służy kilkudziesięciu wysokiej klasy ekspertów, dysponujących wiedzą z zakresu programów sektorowych, budowy konsorcjów, prowadzenia negocjacji, lobbingu, koordynacji i rozliczeń formalno-finansowych. Istotne wsparcie jest również świadczone w razie rozwiązywania problemów prawnych, własności intelektualnej oraz pozyskiwania kredytów (DKPK 2024).

Eksperci KPK to osoby oficjalnie mianowane przez Komisję Europejską, pełniące funkcję *National Contact Points* – oznacza to, że ich obowiązkami są promowanie programu i niesienie zainteresowanym jednostkom pomocy, ale też mają one dostęp do wiedzy bezpośrednio z Komisji Europejskiej oraz biorąc udział w pracach Komitetów Programowych HE, uczestniczą w pracach dotyczących założeń i zasad wszelkich inicjatyw w ramach Horyzontu Europa. W NCBR stawia się obecnie na współpracę przy programowaniu działań ze środków europejskich na nową perspektywę finansową oraz działa się na rzecz harmonizacji grantowej oferty krajowej z ofertą Programu Ramowego. Od 2022 roku DKPK NCBR finansuje i koordynuje sieć sześciu Horyzontalnych Punktów Kontaktowych, które uzupełniają krajowy system wsparcia w 12 lokalizacjach. Polską społeczność biznesową i naukową od 2019 roku wspomaga również biuro NCBR w Brukseli – dział NCBR równoległy do DKPK. Te jednostki współpracują na bieżąco (DKPK 2024).

Podsumowanie

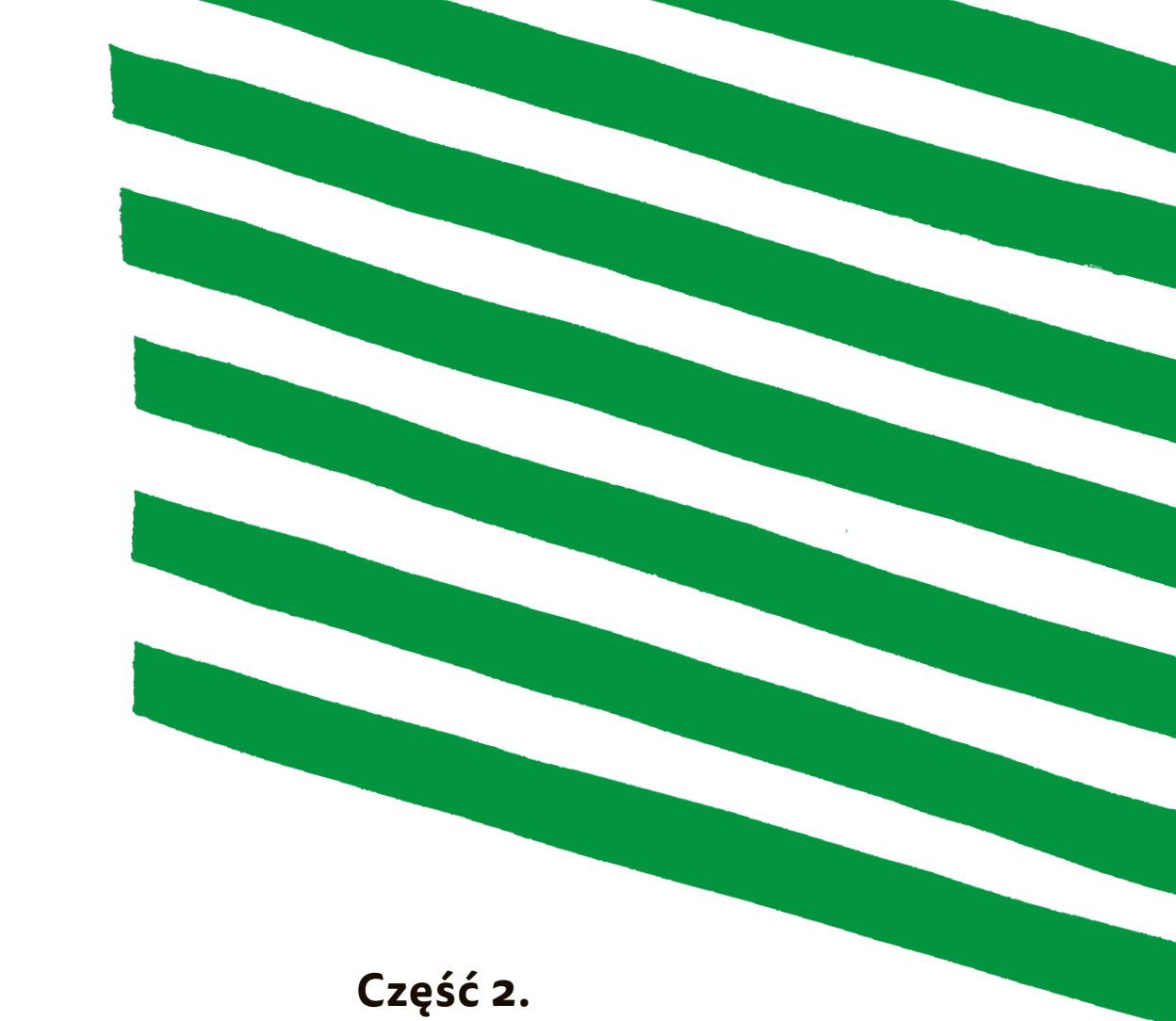
Aktywność polskich podmiotów zaangażowanych w badania naukowe wzrasta z każdym unijnym programem ramowym; zwiększają się też skuteczność aplikowania i poziom dofinansowania polskich jednostek. Chociaż są trudności z agregacją danych dla Szóstego i Siódmego Programu Ramowego, na podstawie analizy programów Horyzont 2020 i Horyzont Europa można z pewnością stwierdzić wzmocnienie oraz większą widoczność polskiej nauki na niwie europejskiej i ogólnie w projektach unijnych, również tych dedykowanych zagadnieniom funkcjonowania rolnictwa i obszarów wiejskich. Ewidentnie można tu wyłonić liderów – kluczowe jednostki naukowe oraz uczelnie wyższe, które

poprzez aktywne aplikowanie o granty gromadzą doświadczenia i uzyskują coraz więcej projektów, co przekłada się również na większą pulę dofinansowania. Jest to korzystne zarówno dla rozwoju tych jednostek oraz regionów, w których są one zlokalizowane, jak i dla Polski ogółem, gdyż głos i potrzeby polskiego rolnictwa zostają dzięki temu aktywnie przedstawione w największym i najbardziej prestiżowym unijnym programie realizującym ambitne badania naukowe, a w kolejnym etapie odzwierciedla się je w rekomendacjach politycznych i działaniach ustawodawczych UE. Jest to również niezmiernie korzystne dla unijnego i polskiego rolnictwa oraz obszarów wiejskich z uwagi na aktywne poszukiwanie nowych modeli biznesowych, powstawanie nowych miejsc pracy na terenach wiejskich, ulepszenie działalności gospodarczej (w tym rolnictwa), a także zapewnienie mieszkańcom obszarów wiejskich niezbędnych narzędzi, praktyk i możliwości dla rozwoju oraz realizacji ich potencjału pod względami gospodarczym i społecznym.

BIBLIOGRAFIA

- BioMonitor4CAP* (2024), *BioMonitor4CAP: Advanced biodiversity monitoring for results-based and effective agricultural policy and transformation* (projekt Programu Ramowego Horyzont Europa), <https://doi.org/10.3030/101081964>.
- BioMotive* (2024), *BioMotive: Advanced BIObased polyurethanes and fibres for the autoMOTIVE industry with increased environmental sustainability* (projekt Programu Ramowego Horyzont 2020), <https://doi.org/10.3030/745766>.
- DKPK (2024), Dział Krajowego Punktu Kontaktowego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, <https://www.gov.pl/web/ncbr/krajowy-punkt-kontaktowy> (dostęp: 4.03.2024).
- ESIRA (2024), *ESIRA: Enhancing Social Innovation in Rural Areas* (projekt Programu Ramowego Horyzont Europa), <https://cordis.europa.eu/project/id/101136253> (dostęp: 18.03.2024).
- EU CAP Network (2024), *Multi-actor projects – research and practice co-creating solutions*, https://eu-cap-network.ec.europa.eu/multi-actor-projects-research-and-practice-co-creating-solutions_en (dostęp: 4.03.2024).
- EUBERRY (2024), *EUBERRY – The sustainable improvement of European berry production, quality and nutritional value in a changing environment: Strawberries, Currants, Blackberries, Blueberries and Raspberries* (projekt Siódmego Programu Ramowego), <https://cordis.europa.eu/project/id/265942> (dostęp: 22.03.2024).
- ICRAD (2024), *ICRAD – International coordination of research on infectious animal diseases* (projekt Programu Ramowego Horyzont 2020), <https://cordis.europa.eu/project/id/862605/pl> (dostęp: 22.03.2024).
- Komisja Europejska (2010), *Siódmy Program Ramowy (2007–2013)*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/seventh-framework-programme-2007-to-2013.html> (dostęp: 5.03.2024).
- Komisja Europejska (2014), *Multiannual Framework Programme 2002–2006 of the European Community for research, technological development and demonstration activities aimed at contributing towards the creation of the European Research Area*, <https://cordis.europa.eu/programme/id/FP6> (dostęp: 4.03.2024).

- Komisja Europejska (2021), *Rozporządzenie 2021/695 ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji Horyzont Europa oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013*, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/rozporzadzenie-2021-695-ustanawiajace-program-ramowy-w-zakresie-badan-69442628> (dostęp: 8.03.2024).
- Komisja Europejska (2023), *Horizon Europe Work Programme 2023–2024, 9. Food, Bioeconomy, Natural Resources, Agriculture and Environment*, European Commission Decision C(2023) 2178 of 31 March 2023, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-9-food-bioeconomy-natural-resources-agriculture-and-environment_horizon-2023-2024_en.pdf (dostęp: 6.03.2024).
- KPK (2018), *20 lat Polski w Programach Ramowych Badań i Innowacji Unii Europejskiej*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN, https://www.kpk.gov.pl/wp-content/uploads/2018/07/20-lat-KPK_publikacja_web.pdf (dostęp: 22.03.2024).
- KPK (2024), *Analizy i statystyki*, Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Horyzontu Europa, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, <https://www.kpk.gov.pl/analizy-i-statystyki> (dostęp: 21.02.2024).
- NBSOIL (2024), *NBSOIL – Nature Based Solutions for Soil Management* (projekt Programu Ramowego Horyzont Europa), <https://doi.org/10.3030/101091246>.
- OPTAIN (2024), *OPTimal strategies to retAIN and re-use water and nutrients in small agricultural catchments across different soil-climatic regions in Europe* (projekt Programu Ramowego Horyzont 2020), <https://cordis.europa.eu/project/id/862756/pl> (dostęp: 22.03.2024).
- Siemaszko A., Galik A. (2014), *Analiza udziału Polski w 7. Programie Ramowym UE*, Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych Unii Europejskiej, https://www.kpk.gov.pl/wp-content/uploads/2014/05/Analiza_udzialu_PL_w_7PR-kwiecien_20141.pdf (dostęp: 5.03.2024).



Część 2.

Przemiany polskiego rolnictwa

CZY POLSKIE ROLNICTWO WYKORZYSTAŁO SZANSE TWORZONE PRZEZ CZŁONKOSTWO W UNII EUROPEJSKIEJ? OCENA MAKROEKONOMICZNA

Witold M. Orłowski

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Wprowadzenie

Od początku starań Polski o członkostwo w Unii Europejskiej powszechnie uważano, że jednym z najtrudniejszych wyzwań będzie integracja z gospodarką unijną polskiego rolnictwa i sektora żywnościowego. Do tego stopnia, że zgodnie z opiniotwórczą książką Richarda Baldwina z początku lat 90. duże znaczenie gospodarcze i względne zacofanie polskiego rolnictwa miały uniemożliwić na kilkadziesiąt lat (!) członkostwo Polski w UE (Baldwin 1994).

Co interesujące, podobnie pesymistyczne oceny przeważały również po stronie polskiej, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Poparcie dla członkostwa Polski w UE wśród rolników w 1999 roku (a więc w momencie, gdy toczyły się już negocjacje członkowskie) kształtowało się na poziomie 23%. W roku 2002, kiedy jasne było, że nasz kraj zostanie objęty wsparciem z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej, wynosiło ono nadal tylko 38% (Wilkin 2006). Wśród zgłaszanych obaw najczęściej (80–90%) dotyczyło zalewu importowaną żywnością, wzrostu trudności ze zbytem polskich produktów rolnych, masowego upadku gospodarstw i wykupu ziemi przez cudzoziemców. Nadzieje na pozyskanie nowych rynków zbytu i korzyści z tytułu dopłat rolnych wyrażało natomiast tylko 37–38% badanych (Poczta 2021). Mimo tych obaw większość rolników poparła członkostwo, a korzyści gospodarcze, w sektorze rolnym wyraźnie widoczne niemal od jego pierwszych dni, spowodowały szybki wzrost tego poparcia.

Członkostwo w UE oznaczało zasilenie polskiego rolnictwa oraz obszarów wiejskich potężnymi środkami, przeznaczonymi zarówno na rozwój i modernizację, jak i na wsparcie dochodów rolników. Pociągało za sobą również nieograniczony dostęp do Jednolitego Rynku Europejskiego, co zaowocowało niespodziewanie silnym zwiększeniem się polskiego eksportu, w szczególności rolno-spożywczego. Już w ciągu pierwszych dwóch lat członkostwa

(2004¹–2005) wynoszący przed akcesją 2,8 mld euro eksport rolno-spożywczy na rynki UE wzrósł dwukrotnie, przy stałym zwiększaniu się dodatniego salda wymiany w tej grupie towarowej, a w roku 2022 wyniósł ponad 35 mld euro, z dodatnim saldem rzędu 15,5 mld euro (odpowiednik 2,3% PKB). Jednocześnie od momentu akcesji do października 2023 roku polskie rolnictwo i obszary wiejskie uzyskały z tytułu WPR łączną kwotę wsparcia w wysokości 76 mld euro, z czego dwie trzecie z tytułu dopłat bezpośrednich (w roku 2022 napływ funduszy WPR wyniósł 4,7 mld euro [Ministerstwo Finansów 2023], co odpowiadało 26% całej wartości dodanej wytworzonej w polskim rolnictwie). Nie ulega więc wątpliwości, że członkostwo w UE doprowadziło do wielkich zmian w warunkach rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich (te zmiany dokumentują raporty *Polska wieś i rolnictwo* z lat 2011–2023 [Polska wieś i rolnictwo 2023]).

Z perspektywy ogólnogospodarczej najważniejsze wydają się jednak pytania, w jaki sposób zmiany, które zaszły w polskim rolnictwie w latach członkostwa w UE, wpłynęły na rozwój gospodarczy kraju i jak zmieniła się w tym czasie rola rolnictwa w polskiej gospodarce². Postaramy się na nie odpowiedzieć, analizując zmieniający się udział rolnictwa w wartości dodanej (PKB) i w wykorzystaniu czynników produkcji (pracy i kapitału), a także oceniając odnotowane tempo zmian w tych dziedzinach. Głębsza analiza trendów wymaga jednak sięgnięcia po bardziej zaawansowane narzędzia analizy, a przede wszystkim posłużenia się metodami rachunkowości wzrostu. Ta ostatnia pozwala na określenie czynników odpowiedzialnych za wzrost produkcji i na pokazanie zmian, które nastąpiły w zakresie produktywności czynników produkcji zaangażowanych w rolnictwie na tle reszty gospodarki.

Wprawdzie opracowanie dotyczy głównie okresu członkostwa Polski w UE (2004–2022³), ale obserwowane trendy porównamy z tymi występującymi w poprzedzającym go okresie transformacji (1990–2004), a więc w czasie gwałtownych zmian związanych z fundamentalnymi reformami rynkowymi zapoczątkowanymi po upadku gospodarki centralnie planowanej. Pozwoli to nie

¹ Informacje na temat licznych źródeł danych wykorzystanych w opracowaniu są zawarte w bibliografii. Polska przystąpiła do UE dnia 1 maja 2004 roku, ale biorąc pod uwagę praktykę statystyczną operowania danymi rocznymi, dla potrzeb tego opracowania przyjmujemy cały rok 2004 za ostatni rok okresu transformacji gospodarczej przed członkostwem i jednocześnie pierwszy rok członkostwa.

² Dla potrzeb tego opracowania, biorąc pod uwagę dostępność danych statystycznych, pod nazwą „rolnictwo” rozumiemy całą sekcję A według wprowadzonej w roku 1992 Polskiej Klasyfikacji Działalności („Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo”), a przed rokiem 1992 – dział „Rolnictwo” według klasyfikacji KGN.

³ W momencie przygotowywania opracowania brak jest jeszcze wszystkich danych niezbędnych do pełnej analizy rachunkowości wzrostu dla roku 2022, dlatego została ona ograniczona do lat 2004–2021.

tylko uchwycić kierunki i dynamikę przekształceń w okresie członkostwa, lecz także pokazać, w jaki sposób członkostwo w UE wpłynęło na kierunki transformacji polskiego rolnictwa obserwowane od początku okresu odbudowy gospodarki rynkowej.

Zmiany udziału rolnictwa w polskiej gospodarce

Kiedy w roku 1990 rozpoczynała się transformacja polskiej gospodarki, rolnictwo odgrywało w niej rolę ważniejszą niż w większości gospodarek europejskich. Wartość dodana brutto wytworzona w polskim rolnictwie stanowiła 7,3% całej wartości dodanej w gospodarce⁴ (por. tabela 1.). Nie stanowiło to jednak w tym okresie wskaźnika szokująco wysokiego – ten udział wynosił w krajach ówczesnej UE od 0,9% w Luksemburgu do 13,8% w Grecji, a w krajach postkomunistycznych od 7,3% w Polsce do 22% w Bułgarii. Do momentu akcesji do UE w roku 2004 ów wskaźnik znacząco się obniżył – do poziomu 3,7%, co lokowało Polskę znacznie bliżej ówczesnej unijnej średniej (na poziomie 2,0%; między 0,6% w Luksemburgu a 5,1% na Węgrzech) i poniżej średniej w krajach postkomunistycznych (niższy udział odnotowywano tylko w Czechach i Słowenii). W latach członkostwa w UE udział rolnictwa w PKB Polski obniżył się już tylko nieznacznie, do poziomu 3,2%, i nadal należy do stosunkowo wysokich (obecna średnia w krajach UE wynosi 1,8%, między 0,3% w Luksemburgu a 5,7% na Łotwie).

Zdecydowanie większą rolę, wyraźnie odróżniającą Polskę od większości krajów europejskich, odgrywało w roku 1990 zatrudnienie w polskim rolnictwie. Oszacowana na podstawie spisu powszechnego z roku 1988 – zgodnie z ówczesnie obowiązującymi zasadami statystycznymi – liczba pracujących w rolnictwie stanowiła blisko 27% wszystkich pracujących w gospodarce, co było jednym z najwyższych udziałów w Europie. W tym samym czasie w rolnictwie krajów zachodnioeuropejskich pracowało od 1% wszystkich zatrudnionych w Belgii do 22% w Grecji, a w krajach postkomunistycznych od 9% w Czechosłowacji do 39% w Rumunii. Do roku 2004 ten odsetek obniżył się w Polsce do 17%, co nadal oznaczało najwyższy wskaźnik w UE (dopiero akcesja Rumunii i Bułgarii w roku 2007 przesunęła Polskę na trzecie miejsce), a w okresie członkostwa w UE spadł w roku 2022 do 8,4% (w krajach UE wskaźnik kształtował się w roku 2021 pomiędzy 0,8% w Luksemburgu a 21,4% w Rumunii; większy udział pracujących w rolnictwie od Polski, oprócz Rumunii, miały również Grecja i Bułgaria).

⁴ Udział w wartości dodanej brutto jest najlepszym wskaźnikiem udziału danej gałęzi gospodarki w PKB kraju.

Tabela 1.

Zmiany udziału rolnictwa w gospodarce (lata 1990–2004 i 2004–2021)

Wyszczególnienie	Wartość dodana brutto			Pracujący			Wydaĳność pracy*		
	udział w gospodarce w procentach			udział w gospodarce w procentach			jako procent średniej w gospodarce		
Okres transformacji (lata 1990–2004)									
Rok	1990	2004	zmiana w p.p.	1990	2004	zmiana w p.p.	2004	2021	zmiana w p.p.
Rolnictwo**	7,3	3,7	-3,6	26,8	16,8	-10,0	27,2	22,1	-5,1
Gospodarka pozarolnicza***	92,7	96,3	3,6	73,2	83,2	10,0	126,6	115,7	-10,9
Gospodarka razem	100	100		100	100		100	100	
Okres członkostwa w UE (2004–2021)									
Rok	2004	2022	zmiana w p.p.	2004	2022	zmiana w p.p.	2004	2022	zmiana w p.p.
Rolnictwo**	3,7	3,2	-0,5	16,8	8,4	-8,4	22,1	38,1	16,0
Gospodarka pozarolnicza***	96,3	96,8	0,5	83,2	91,6	8,4	115,7	105,7	-10,1
Gospodarka razem	100,0	100,0	0,0	100	100	0,0	100,0	100,0	0,0

* Wartość dodana brutto na pracującego.

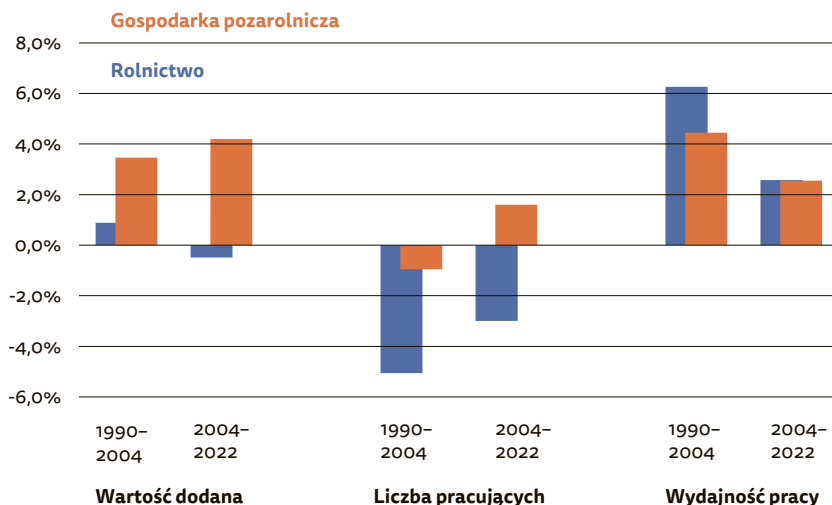
** W latach 2004 i 2022 „Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo” (sekcja A według klasyfikacji PKD); w roku 1990 dział „Rolnictwo” według klasyfikacji KGN.

*** Pozostałe sekcje PKD (B–U); dla roku 1990 pozostałe działy gospodarki narodowej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Powyższe zmiany były odbiciem ważnych trendów kształtujących zarówno udział rolnictwa w gospodarce Polski, jak i wydajność pracy w polskim rolnictwie (por. rysunek 1.). Po pierwsze, w okresie transformacji (umownie przyjmując: od początku reform rynkowych do momentu akcesji do UE, czyli w latach 1990–2004) nastąpił znaczny spadek znaczenia rolnictwa jako źródła kreowania wartości dodanej. Był to efekt wolniejszego wzrostu produkcji w rolnictwie niż w pozostałych gałęziach gospodarki, przy lekkim pogorszeniu relatywnych cen produktów rolnictwa względem produktów pozostałych gałęzi gospodarki. W tym okresie nastąpił stosunkowo niewielki wzrost wartości dodanej brutto wytwarzanej w rolnictwie, średniorocznie o 0,9% (łączny wzrost o 13%), jednak w tym samym czasie wartość dodana wytwarzana w pozarolniczych

działach gospodarki zwiększała się w tempie 3,5% średniorocznie (łącznie wzrosła o 61%)⁵.



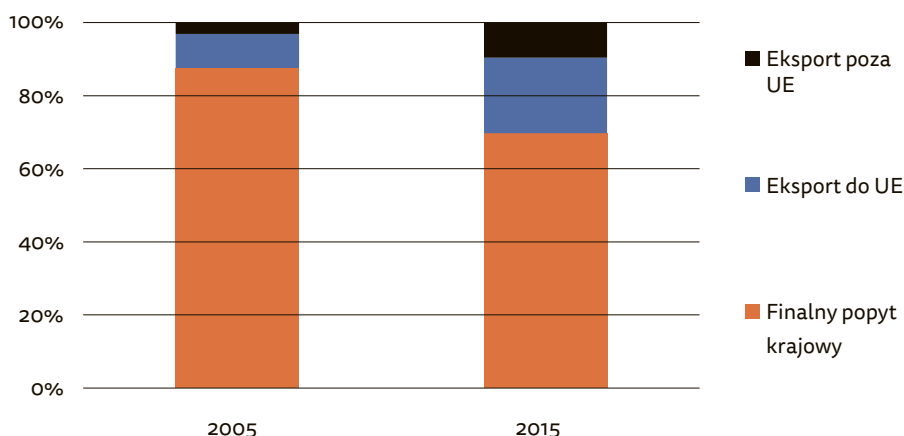
Rysunek 1. Średnioroczne tempo zmian wartości dodanej, zatrudnienia oraz wydajności pracy w rolnictwie i gałęziach pozarolniczych (lata 1990–2004 i 2004–2022)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Po drugie, w okresie członkostwa w UE (2004–2022) nastąpił pewien spadek wartości dodanej wytwarzanej w rolnictwie (średniorocznie o -0,5%, łącznie o 8%), przy jednoczesnym silnym wzroście produkcji w pozostałych gałęziach gospodarki (średniorocznie o 4,2%, łącznie o 101%). Warto też zauważyć, że coraz większą rolę w popycie na produkty polskiego rolnictwa zaczął odgrywać eksport (por. rysunek 2.), głównie kierowany na rynki UE (było to szczególnie ważne w obliczu niewielkiego wzrostu krajowego popytu na produkty rolnictwa [Poczta 2021]). O ile według tablicy przepływów międzygałęziowych za rok 2005 eksport produktów rolnictwa stanowił tylko 12% popytu finalnego, o tyle w roku 2015 ten udział wzrósł już do 31%. Jednocześnie objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami interwencji rynkowych WPR doprowadziło do pewnej poprawy relatywnych cen na korzyść rolnictwa, co ograniczyło spadek

⁵ Oczywiście wzrost nie był równomierny. Gwałtowne dostosowanie gospodarcze w latach 1990–1992, związane zarówno z efektami liberalizacji gospodarki, jak i polityką stabilizacyjną w roku 1990, spowodowało łączny spadek PKB o 6,2%, a wartości dodanej wytwarzanej w rolnictwie – o 6,4%. Od połowy roku 1992 rozpoczął się jednak dynamiczny wzrost gospodarczy, zwłaszcza w przemyśle i sektorze usług rynkowych (Orłowski 2010).

udziału wartości dodanej. Średni poziom cen produktów rolnictwa (deflator wartości dodanej w rolnictwie) wzrósł w latach 2004–2022 o ponad 66%, podczas gdy deflator gałęzi pozarolniczych wzrósł o 61%, co oznacza poprawę cen relatywnych rolnictwa o 5% (poprawę o podobnej skali pokazują również tradycyjne wskaźniki „nożyc cenowych”⁶).



Rysunek 2. Udział eksportu w popycie finalnym na produkty rolnictwa (lata 2005 i 2015)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Po trzecie, zarówno w pierwszych latach transformacji, jak i w okresie członkostwa następował systematyczny spadek liczby pracujących w rolnictwie – z 4,4 mln w roku 1990 do 2,1 mln w roku 2004 i do 1,3 mln w roku 2022 (średnioroczny spadek o -5,1% w latach 1990–2004 i o -3,0% w latach 2004–2022). Spowolnienie tempa spadku zatrudnienia w okresie członkostwa, mimo malejących wraz ze zmniejszaniem się bezrobocia problemów ze znalezieniem pracy pozarolniczej, może być tłumaczone łagodzącym presję rynkową efektem wzrostu dochodów rolniczych, przede wszystkim z tytułu objęcia polskich rolników mechanizmami płatności bezpośrednich WPR (przyczyniły się one do stabilizacji dochodów rolniczych, a jednocześnie niemal dwukrotnie zwiększyły ich poziom [Poczta 2021]).

⁶ Jak pokazują dane GUS, wskaźnik relacji cen produktów rolnych sprzedawanych do inflacji poprawił się o 7,2%, a w stosunku do towarów i usług nabywanych na cele bieżącej produkcji rolniczej i inwestycji – o 4,5%.

Po czwarte, zmiany w zakresie wielkości produkcji i spadek zatrudnienia prowadziły do zmian wydajności pracy⁷. Wzrastała ona w obu badanych okresach, przy czym w czasie transformacji ten wzrost był wolniejszy niż w reszcie gospodarki (łącznie wydajność pracy w rolnictwie wzrosła o 134% wobec wzrostu o 184% w reszcie gospodarki), a w okresie członkostwa wzrost wydajności pracy był jednakowy (łącznie o 53–54%). Oczywiście należy pamiętać o tym, że o ile w pozostałych gałęziach gospodarki za wzrost wydajności w większości odpowiadał wzrost produkcji, o tyle w rolnictwie jego głównym motorem był spadek liczby pracujących, spowodowany m.in. czynnikami demograficznymi (Baer-Nawrocka, Kiryluk-Dryjska 2023).

W rezultacie wyżej opisanych zmian produkcji i zatrudnienia zmieniała się również wydajność pracy w rolnictwie. W roku 1990 wynosiła ona 27% poziomu w pozarolniczych gałęziach gospodarki, a do roku 2004 obniżyła się jeszcze silniej, do poziomu 22%, bowiem znacznemu spadkowi udziału zatrudnienia w rolnictwie towarzyszył jeszcze silniejszy spadek jego udziału w PKB. Oznaczało to drastycznie spadającą zdolność rolnictwa do zapewnienia pracującym godziwych dochodów (tzn. pozostających w rozsądnej relacji do tych w pozostałej części gospodarki). W okresie członkostwa w UE stosunkowo niedużemu spadkowi udziału rolnictwa w PKB towarzyszyło znacznie silniejsze zmniejszenie się udziału w zatrudnieniu. Dzięki temu relacja wydajności pracy w rolnictwie do wydajności w pozarolniczych gałęziach gospodarki znacząco wzrosła, osiągając poziom 38%. Nie odbiega on już od sytuacji w wielu zachodnioeuropejskich krajach UE (w roku 2021 wydajność pracy w rolnictwie kształtowała się pomiędzy 30–35% gałęzi nierolniczych w przypadku Irlandii, Austrii i Portugalii, a 70–75% – w Finlandii, Hiszpanii i Holandii [Orłowski 2023]).

Zmiany poziomu wyposażenia rolnictwa w czynniki produkcji

Zmianom udziału rolnictwa w wartości dodanej (PKB) towarzyszyły w obu badanych okresach znaczące zmiany udziału tego sektora w dostępnych w kraju zasobach pracy i kapitału produkcyjnego (por. rysunek 3.).

Jak pokazują dane z tabeli 1., udział pracujących w rolnictwie w całej liczbie pracujących w polskiej gospodarce zmniejszył się pomiędzy rokiem 1990 a 2004 z 27% do 22%, a w roku 2022 spadł do 8,4%. Należy jednak pamiętać, że szacując na tej podstawie zmiany udziału rolnictwa w zasobach pracy,

⁷ Ten pomiar jest niestety nieprecyzyjny, zwłaszcza w okresie przed akcesją, ze względu na zmiany metodologii statystycznej dotyczącej szacowania liczby pracujących w rolnictwie. Dla potrzeb opracowania posługujemy się jednak danymi dostępnymi w publikacjach GUS.

uzyskujemy jedynie przybliżenie prawdziwej wielkości. Głównymi powodami błędów szacunku są zmiany metodologii statystycznej, w wyniku których dane na temat pracujących w rolnictwie z poszczególnych lat nie są w pełni porównywalne, a także problemy z przeliczaniem liczby pracujących na ekwiwalent pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy.

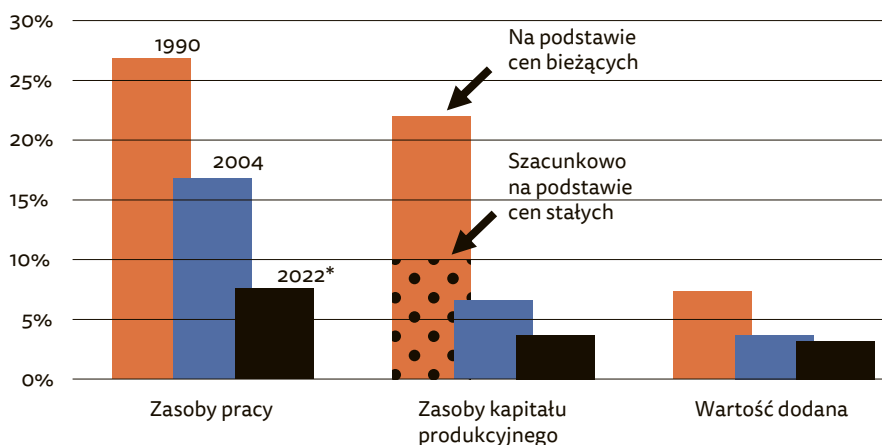
Uwagi na temat błędów pomiaru jeszcze bardziej odnoszą się do poziomu i zmian zasobów kapitału produkcyjnego zainstalowanego w rolnictwie. Poważne błędy są związane przede wszystkim z problemem prawidłowego wyliczania wartości środków trwałych w cenach stałych (czyli wartości realnych i ich zmian) w okresie bardzo wysokiej inflacji i gwałtownych zmian cen relatywnych, a więc zjawisk charakterystycznych dla pierwszych lat transformacji (Orłowski 2010). Przyjmując za podstawę publikowane przez GUS dane o środkach trwałych w bieżących cenach ewidencyjnych, należałoby stwierdzić, że w roku 1990 polskie rolnictwo dysponowało aż 22% całości kapitału produkcyjnego w gospodarce (większość tej kwoty stanowiła szacunkowa wartość budynków gospodarczych). W okresie 14 lat transformacji ten udział gwałtownie spadł do 6,6% w roku 2004. Był to z jednej strony skutek niskiej skłonności do inwestowania w rolnictwie (realny spadek wartości majątku produkcyjnego w latach 1990–2004 wyniósł w rolnictwie -4,1% – wobec wzrostu o ponad 50% w działach pozarolniczych), a z drugiej – urealnienia szacunków wartości środków trwałych i zmian metodologii statystycznej⁸.

Dane GUS dotyczące rocznych zmian wartości środków trwałych w cenach stałych sugerują znacznie mniejszy spadek udziału rolnictwa w zasobach kapitału produkcyjnego niż wynikający z obserwacji bieżących cen ewidencyjnych (albo raczej pokazują, że udział w roku 1990, wyliczony na podstawie bieżących cen, był silnie zawyżony). Używając danych GUS na temat zmian wartości majątku w cenach stałych, można szacować, że w roku 1990 porównywalny z danymi za kolejne lata udział rolnictwa w środkach trwałych wynosił nie 22%, a tylko 9,5% (tę wartość przyjmiemy do obliczeń prezentowanych w dalszej części opracowania).

Okres członkostwa w UE jest łatwiejszy do oceny ze względu na znacznie mniejszy problem związany z pomiarem realnej wartości majątku produkcyjnego (był to czas stosunkowo niskiej inflacji i stabilnej metodologii badań statystycznych). Nie zmienił się wówczas trend spadającego udziału rolnictwa w zasobach kapitału – w roku 2021 wartość środków trwałych w rolnictwie zmniejszyła się

⁸ Przykładowo, według danych GUS udział rolnictwa i leśnictwa w środkach trwałych w roku 1992, mierzony w bieżących cenach ewidencyjnych, wynosił 22% według starej metodologii (GUS, *Rocznik Statystyczny 1992*), a jedynie 15% według nowej, stosowanej od tego roku (GUS, *Rocznik Statystyczny 1995*).

z 6,6% do 3,7% całości. Działo się tak głównie z powodu wolniejszego tempa inwestowania w rolnictwie niż w pozostałych gałęziach gospodarki (według ocen GUS realny wzrost wartości majątku produkcyjnego w latach 2004–2021 wyniósł w rolnictwie o 10,2%, wobec wzrostu o ponad 80% w działach pozarolniczych). Ten efekt wystąpił mimo znacznej dostępności środków na modernizację w ramach WPR, a także wynikającego stąd ograniczenia niechęci do ryzyka, sprzyjającego podejmowaniu decyzji inwestycyjnych (Poczta 2021).



* Dla kapitału produkcyjnego 2021.

Rysunek 3. Zmiany udziału rolnictwa w zasobach czynników produkcji oraz w wartości dodanej (lata 1990, 2004 i 2022)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Szczególnie interesujące okazuje się porównanie udziału rolnictwa w zasobach czynników produkcji i w wartości dodanej brutto (PKB). O ile w przypadku zasobów pracy ten udział był wielokrotnie wyższy od udziału w PKB (3,7 raza w roku 1990, 4,5 raza w roku 2004 i 2,4 raza w roku 2022), o tyle w przypadku kapitału produkcyjnego różnice okazały się znacznie mniejsze, zwłaszcza po uwzględnieniu korekty udziału rolnictwa w środkach trwałych w roku 1990 (odpowiednio: 1,3, 1,8 i 1,2 raza). Ta obserwacja prowadzi nas do pytań o poziom łącznej produktywności obu czynników w polskim rolnictwie i o jej zmiany w badanych okresach.

Zmiany łącznej produktywności czynników produkcji w rolnictwie

Ocena zmian łącznej produktywności czynników produkcji w polskim rolnictwie wymaga zastosowania zaproponowanego przez Roberta Solowa narzędzia rachunkowości wzrostu (Hulten 2000), dzielącej wzrost wytwarzanej wartości dodanej pomiędzy nakłady pracy, kapitału oraz wzrost łącznej produktywności czynników (*Total Factor Productivity*, TFP). Pozwala ona na ustalenie tej części wzrostu produkcji, której nie da się wytłumaczyć zwiększonymi nakładami pracy i kapitału, zwanej w ekonomii resztą Solowa i utożsamianej z szeroko rozumianym postępem techniczno-organizacyjnym.

Punktem wyjścia do analizy problemu łącznej produktywności czynników jest dwuczynnikowa funkcja produkcji Cobba-Douglasa, wiążąca tę produkcję z nakładami pracy i kapitału, postaci:

$$Y_t = A_t K_t^\alpha L_t^{(1-\alpha)} \quad 1)$$

gdzie Y_t oznacza produkcję (PKB) w okresie t , A_t – poziom technologii tożsamy z łączną produktywnością czynników (TFP), K_t i L_t – odpowiednio nakłady kapitału i pracy, a parametr α – elastyczność produkcji względem kapitału, przy czym założenie o braku efektów skali oznacza, że elastyczność produkcji względem pracy wynosi $(1 - \alpha)$.

Dokonanie wielu przekształceń pozwala wyznaczyć formułę służącą do wyliczenia tempa wzrostu całkowitej produktywności czynników (TFP), czyli reszty Solowa, w postaci równania nr 2, stanowiącego standardowe narzędzie rachunkowości wzrostu (kropka nad symbolem oznacza przyrost zmiennej):

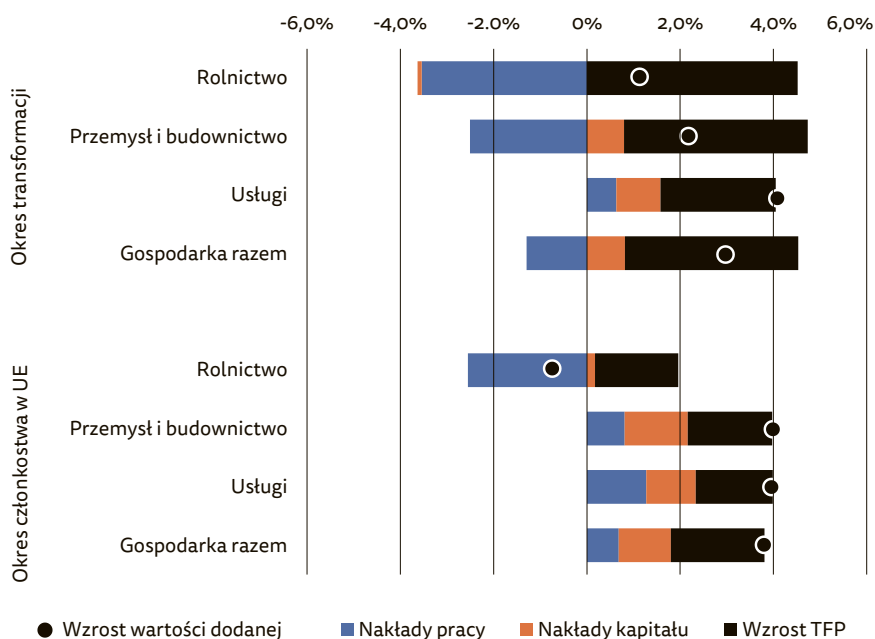
$$\frac{\dot{A}}{A} = \frac{\dot{Y}}{Y} - \left[\alpha \frac{\dot{K}}{K} + (1 - \alpha) \frac{\dot{L}}{L} \right] \quad 2)$$

Ta formuła oznacza, że łączne tempo wzrostu PKB jest sumą temp wzrostu nakładów pracy i kapitału ważonych udziałem dochodu tych czynników w dochodzie całkowitym (jak łatwo wykazać, przy neoklasycznym założeniu o doskonałej konkurencji te udziały są równe elastycznościom, odpowiednio α i $(1 - \alpha)$, z funkcji produkcji Cobba-Douglasa [Barro, Sala-i-Martin 1995]), powiększoną o tempo wzrostu TFP.

Warto zauważyć, że w podobny sposób, w jaki dokonuje się porównania zmian poziomu TFP w czasie (wyliczając tempa wzrostu), można też porównywać różnice we względnym poziomie TFP pomiędzy różnymi sektorami

gospodarki – pod warunkiem przyjęcia, że elastyczności α i $(1 - \alpha)$ są w nich identyczne. Zgodnie z ocenami OECD dla większości krajów i sektorów objętych analizą te parametry kształtowały się na zbliżonym poziomie $\alpha \approx 0,3$ i $(1 - \alpha) \approx 0,7$ (OECD 1999) i takie wartości zostały standardowo przyjęte w przedstawionych poniżej wyliczeniach.

Wyniki obliczeń, dzielące średnioroczny wzrost wartości dodanej w cenach stałych w okresach transformacji oraz członkostwa w UE obserwowany w trzech podstawowych sektorach polskiej gospodarki (rolnictwie, przemyśle i budownictwie, usługach) pomiędzy zmiany nakładów pracy, kapitału i zmiany łącznej produktywności czynników TFP, zostały przedstawione na rysunku 4.



Rysunek 4. Rachunkowość wzrostu: wkład zmian nakładów pracy, kapitału i łącznej produktywności czynników produkcji (TFP) we wzrost produkcji w trzech sektorach polskiej gospodarki (lata 1990–2004 i 2004–2021)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wyliczone zmiany TFP rzucają interesujące światło na rolę polskiego rolnictwa w trudnych procesach transformacji, a następnie silnie przyspieszającej wzrost gospodarczy Polski integracji gospodarczej w ramach UE (Orłowski 2021).

Po pierwsze, w obu badanych okresach zmiany nakładów pracy silnie ujemnie wpływały na wzrost produkcji (wartości dodanej) w rolnictwie, obniżając go o -3,5% w okresie transformacji i -2,6% w okresie członkostwa. O ile jednak w okresie transformacji ujemny wpływ zmian nakładów pracy był zjawiskiem powszechnym i wynikającym z niepełnego wykorzystania zasobów pracy w warunkach gwałtownych zmian strukturalnych (prowadzących do bardzo silnego wzrostu bezrobocia [Orłowski 2010]), o tyle w latach członkostwa w UE rolnictwo było już jedynym spośród trzech sektorów, w których następowało ograniczenie nakładów pracy, wynikające zarówno z kontynuacji procesów restrukturyzacyjnych, jak i ze zjawisk demograficznych.

Po drugie, w obu okresach na zmiany produkcji rolnictwa w minimalnym stopniu wpływały zmiany nakładów kapitału produkcyjnego (lekko ujemnie w okresie transformacji, lekko dodatnio w okresie członkostwa). To odróżniało wyraźnie sytuację rolnictwa od pozostałych sektorów gospodarki, w których mieliśmy do czynienia z istotnym wpływem zwiększających się nakładów kapitału produkcyjnego na wzrost produkcji.

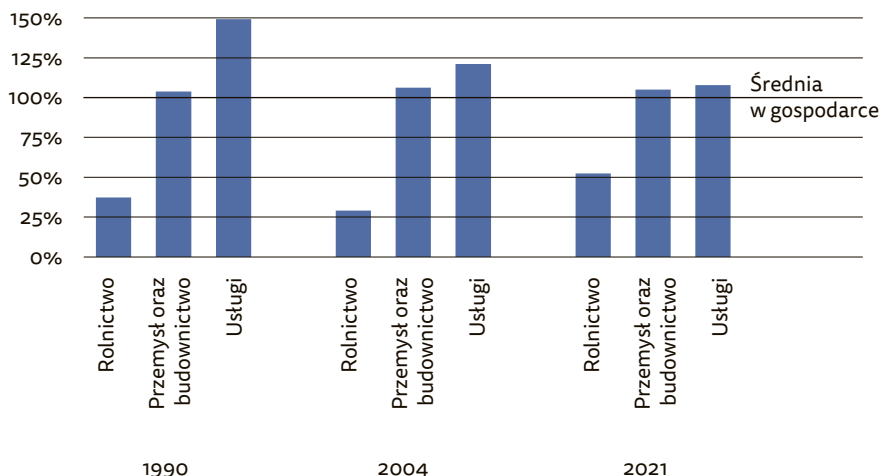
Oznacza to z jednej strony, że w polskim rolnictwie w obu badanych okresach następowały silne procesy restrukturyzacyjne, ograniczające wykorzystanie zasobów pracy w wyniku presji rynkowej, zmian demograficznych i w pewnym stopniu działania mechanizmów WPR, przy bardzo ograniczonym wzroście popytu na produkty. Z drugiej strony w żadnym z tych okresów nie występowały silne procesy zastępowania spadających nakładów pracy przez zwiększone nakłady kapitału, a więc intensywnej mechanizacji rolnictwa.

Nieco zaskakującym wnioskiem może być natomiast to, że w okresie transformacji rolnictwo przodkowało pod względem tempa wzrostu produktywności czynników TFP (wzrost o 4,5% średniorocznie – wobec 3,9% w przemyśle i budownictwie oraz 2,5% w usługach), a w okresie członkostwa w UE zwiększało produktywność w tempie zbliżonym do pozostałych sektorów (średniorocznie o 1,8%). Jak się więc okazuje, bardzo silna presja restrukturyzacyjna, mimo braku przetomu w zakresie zmiany modelu rolnictwa na bardziej kapitałochłonny i oparty na bardziej zaawansowanych technologiach, okazała się elementem wymuszającym radykalną poprawę produktywności czynników w rolnictwie (w tym zwłaszcza eliminację pracy zbędnej). W ten sposób zmiany zachodzące w rolnictwie w znaczący sposób przyczyniły się do ogólnej poprawy produktywności polskiej gospodarki.

Należy jednak zauważyć, że ta poprawa mogłaby być większa, gdyby nastąpił bardziej wyraźny przepływ zasobów pracy z rolnictwa do innych, bardziej

produktywnych sektorów gospodarki, a zwłaszcza do usług rozwijanych na obszarach wiejskich. Jak jednak sugerują obliczenia zmian TFP, to zjawisko wystąpiło w dość ograniczonym zakresie.

Korzystając z metod rachunkowości wzrostu, można wreszcie porównać zmiany poziomu łącznej produktywności czynników w polskim rolnictwie w relacji do łącznej produktywności czynników w innych sektorach gospodarki. To zestawienie przedstawia rysunek 5.



Rysunek 5. Łączna produktywność czynników produkcji (TFP) w rolnictwie i pozostałych sektorach polskiej gospodarki (1990–2021; średnia w gospodarce równa 100%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W roku 1990, kiedy to rozpoczynała się polska transformacja, poziom TFP w polskim rolnictwie stanowił jedynie 37% średniego poziomu w całej gospodarce, co oznaczało niską efektywność wykorzystania zasobów pracy i kapitału. W tym samym czasie zarówno przemysł i budownictwo, jak i usługi charakteryzowały się poziomem TFP powyżej średniej w gospodarce. Stosunkowo szybki wzrost TFP w rolnictwie w okresie transformacji, związany z gwałtowną restrukturyzacją sektora i spadkiem liczby pracujących, nie był jednak w stanie zrekompenzować efektów zmian strukturalnych prowadzących do spadku udziału rolnictwa w wartości dodanej (PKB). W rezultacie poziom TFP obniżył się w roku 2004 do 29% średniej, przy obu pozostałych sektorach nieznacznie przekraczających poziom średni. Dalsze dostosowanie udziału rolnictwa w zasobach pracy i kapitału, obserwowane w latach członkostwa w UE, przy

jednoczesnym znacznie wolniejszym niż poprzednio spadku udziału rolnictwa w wartości dodanej (PKB), doprowadziło do wzrostu poziomu TFP do 52% średniej w gospodarce.

Kilka ważnych wniosków

Analiza zmian, które zaszły w polskim rolnictwie w okresie transformacji i członkostwa w UE, oraz ich wpływu na rozwój gospodarczy Polski w latach 1990–2021 prowadzi do kilku ważnych wniosków.

Po pierwsze, w roku 1990 rolnictwo z jednej strony dysponowało znaczną częścią zasobów czynników produkcji dostępnych w gospodarce polskiej, w tym zwłaszcza zasobów pracy, a z drugiej wyróżniało się na tle reszty gospodarki bardzo niskim poziomem wydajności pracy i łącznej wydajności czynników produkcji TFP.

Po drugie, gwałtowna restrukturyzacja w okresie transformacji doprowadziła do znacznej redukcji zasobów pracy w rolnictwie i wyhamowania przyrostu zasobów kapitału. Niestety, trudna sytuacja na rynku pracy w połączeniu z niską mobilnością pracy zaangażowanej w rolnictwie spowodowały brak jej istotnego przepływu do innych sektorów gospodarki. Efektem zachodzących zmian strukturalnych oraz ograniczonego wzrostu popytu stał się jednocześnie bardzo silny spadek udziału rolnictwa w wartości dodanej (PKB); w ślad za nim nastąpiło pogorszenie zarówno relacji wydajności pracy, jak i poziomu TFP do średniej w gospodarce. Stanowiło to poważne zagrożenie dla zdolności rolnictwa do generowania godziwych dochodów dla rolników.

Po trzecie, okres członkostwa w UE charakteryzował się zmniejszeniem różnic w zakresie poziomu TFP i wydajności pracy w stosunku do reszty gospodarki, co generalnie świadczy o wzroście efektywności rolnictwa w relacji do tejże reszty. Z drugiej jednak strony te różnice pozostają nadal bardzo duże, a wzrost efektywności był spowodowany przede wszystkim dalszym spadkiem nakładów pracy (odpływem pracujących z rolnictwa). Jednocześnie trzeba zauważyć, że dalszej redukcji zasobu pracy w rolnictwie nie towarzyszyły znaczące przepływy pracowników do pozostałych sektorów gospodarki i silne procesy mechanizacji rolnictwa. Zatem procesy restrukturyzacyjne nadal zachodziły; jak się jednak wydaje – zostały spowolnione w wyniku mniejszej presji rynkowej, i to pomimo bardzo poważnych środków, z których korzystało rolnictwo z tytułu udziału Polski w WPR. Słaby wzrost krajowego popytu na produkty rolnictwa, mimo silnego wzrostu eksportu, prowadził do dalszego spadku jego udziału w wartości dodanej (PKB).

Biorąc to wszystko pod uwagę, można sformułować wniosek, że polskie rolnictwo nie wykorzystało w pełni szans tworzonych przez członkostwo w UE dla przyspieszenia procesów restrukturyzacji i zwiększania efektywności. Znaczącą rolę mógł tu odgrywać sposób wydatkowania środków dostępnych z tytułu WPR, przeznaczanych głównie na płatności bezpośrednie, a nie na wsparcie zmian proefektywnościowych w rolnictwie i na obszarach wiejskich⁹. Pozostaje mieć nadzieję, że kolejne lata przyniosą w tej dziedzinie poprawę, zwłaszcza że przesuwaniu części zasobów pracy z rolnictwa do gałęzi pozarolniczych (przede wszystkim usług na terenach wiejskich) sprzyja korzystna sytuacja na polskim rynku pracy.

⁹ W całym okresie członkostwa, do października 2023 roku, niemal dwie trzecie środków dostępnych w ramach WPR przeznaczono na płatności bezpośrednie (Ministerstwo Finansów 2023), głównie naliczane od hektara powierzchni, a więc premijujące gospodarstwa stosunkowo nisko efektywne.

BIBLIOGRAFIA

- Baer-Nawrocka A., Kiryluk-Dryjska E. (2023), *Wspólna Polityka Rolna wobec kryzysu demograficznego w rolnictwie*, [w:] P. Łysoń (red.), *Konsekwencje zmian demograficznych dla rozwoju rolnictwa*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, s. 74–83.
- Baldwin R.E. (1994), *Towards an Integrated Europe*, CEPR, London.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1995), *Economic growth*, McGraw-Hill, New York.
- Hulten C. (2000), *Total Factor Productivity: A Short Biography*, NBER Working Paper, nr 7471, s. 1–77, <https://doi.org/10.3386/w7471>.
- Ministerstwo Finansów (2023), *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 1.12.2023).
- Orłowski W.M. (2010), *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, PWE, Warszawa.
- Orłowski W.M. (2021), *Źródła korzyści gospodarczych z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: próba szacunku*, [w:] tenże (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 19–49.
- Orłowski W.M. (2023), *Cichej rewolucji ciąg dalszy*, [w:] J. Wilkin (red.), *Polska wieś 2044. Wizja rozwoju*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 93–98.
- Poczta W. (2021), *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, s. 136–151.
- Polska wieś i rolnictwo 2023* (2023), badanie realizowane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ARMiR, KOWR i KRUS, Market Research World, Gliwice, raporty z lat 2011–2023, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polska-wies-i-rolnictwo> (dostęp: 1.12.2023).
- Wilkin J. (2006), *Sami swoi? Polscy rolnicy w UE*, [w:] tenże, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2006*, FDPA, Warszawa.

Źródła danych użytych do obliczeń

- Eurostat, *Database*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> (dostęp: 5.12.2023).
- GUS, *Bank Danych Makroekonomicznych*, <https://bdm.stat.gov.pl> (dostęp: 5.12.2023).
- GUS, *Bilans przepływów międzygałęziowych, lata 2005, 2015*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/bilans-przeplywow-miedzygaleziowych-w-biezacych-cenach-bazowych-w-2015-roku,7,3.html> (dostęp: 5.12.2023).
- GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa (wydania 2007, 2022).
- GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa (wydania 1992, 1997, 2006, 2022).
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *World Economic Outlook Database October 2023 Edition*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October> (dostęp: 5.12.2023).
- OECD (1999), *ISDB 98 International Sectoral Data Base*, OECD Paris 1999.
- World Bank, *The World Bank Data*, <https://www.worldbank.org/en/home> (dostęp: 5.12.2023).

POLSKIE ROLNICTWO I GOSPODARKA ŻYWNOŚCIOWA W UJĘCIU GLOBALNYM

Jerzy Plewa

Team Europe Direct

Analiza polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej w kontekście globalnym wymaga skupienia się na kilku kluczowych aspektach pokazujących pozycję Polski w Unii Europejskiej i szerzej: na arenie międzynarodowej. W opracowaniach i analizach najczęściej są badane kwestie zmiany struktury gospodarstw, wielkości produkcji, a także wyniki handlu żywnością. W niniejszym rozdziale poza tymi zagadnieniami więcej uwagi poświęcono nowemu wyzwaniu, jakim jest zrównoważony rozwój. W ciągu ostatnich 20 lat znaczenie polskiego rolnictwa bardzo wzrosło. Sektor rolno-żywnościowy w Polsce i UE dostosowuje się do ciągle zmieniającego się środowiska gospodarczego i politycznego. Po rozszerzeniu do 27 krajów Unia stała się jednym z największych graczy rolno-żywnościowych na świecie.

Unijny system rolno-żywnościowy stawia czoła problemom wynikającym ze zmian klimatycznych i degradacji środowiska naturalnego. Wielkie wyzwania stanowią kolejne kryzysy, takie jak szok wywołany pandemią COVID-19 i agresja Rosji na Ukrainę. Raport OECD¹ dowodzi, że system rolno-żywnościowy UE wykazał dużą odporność i był w stanie utrzymać wzrost produktywności, a jednocześnie obniżyć intensywność emisji gazów cieplarnianych oraz wzmacniać innowacyjność. Zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe i dochody uczestnikom łańcucha żywnościowego, przy jednoczesnym dążeniu do bardziej zrównoważonego rozwoju. Warto w tym kontekście przeanalizować postępy i pozycję polskiego sektora rolno-spożywczego.

Członkostwo Polski w UE – przełomowe dla polskiego sektora rolno-spożywczego

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku było przełomowym wydarzeniem dla polskiego rolnictwa. Zostało ono objęte instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej – dopłatami bezpośrednimi i mechanizmami rynkowymi.

¹ The agricultural policy setting | Policies for the Future of Farming and Food in the European Union | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org) (dostęp: 29.12.2023).

Olbrzymie znaczenie mają również preferencyjne traktowanie towarów pochodzących z krajów członkowskich, swobodny przepływ towarów pomiędzy krajami UE oraz finansowa solidarność, która zakłada, że wszystkie państwa unijne ponoszą koszty utrzymywania rolnictwa. Polska stała się największym beneficjentem środków pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na rozwój wsi, a sektor rolny jest jednym z największych beneficjentów jej przystąpienia do Unii.

Warto podkreślić, że transfery z budżetu WPR do polskiej wsi i rolnictwa od dnia akcesji do końca września 2023 roku przekroczyły 75 mld euro (według danych Ministerstwa Finansów)², w tym dopłaty bezpośrednie wyniosły 48,1 mld euro, a Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) – 24,4 mld euro (tabela 1.). Dzięki funduszom unijnym wielu rolników miało możliwość modernizacji gospodarstw, inwestycji w nowoczesny sprzęt oraz rozwijania alternatywnych źródeł dochodu, takich jak np. agroturystyka. Spowodowało to wzrost wydajności i produktywności gospodarstw.

Imponujący wzrost eksportu rolno-spożywczego i udziału w Jednolitym Rynku Europejskim

W okresie członkostwa Polski w UE nastąpił spektakularny wzrost udziału polskiego rolnictwa i agrobiznesu w Jednolitym Rynku Europejskim. Jeśli spojrzeć z tej perspektywy, polski sektor rolno-spożywczy odniósł wielki sukces. Polska zajmuje czołowe miejsce pod względem produkcji i eksportu wielu towarów, szczególnie 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 razy, a dodatnie saldo przekroczyło 15,5 mld euro w 2022 roku³. Prawie 75% polskiej żywności trafia na rynki UE. Jest to możliwe dzięki przedsiębiorczości polskich producentów, przetwórców i dystrybutorów żywności, a także umiejętnemu wykorzystaniu przewag konkurencyjnych, budowanych również w oparciu o inwestycje współfinansowane ze środków UE.

² <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 29.12.2023).

³ <https://www.gov.pl/web/kowr/handel-zagraniczny-produktami-rolno-spozywczymi> (dostęp: 29.12.2023).

Tabela 1.

Zestawienie transferów finansowych UE–Polska (w mld euro)

Wyszczególnienie	Transfery od 1.05.2004 do 30.09.2023
I. Transfery z UE do Polski	243,2
w tym	
1. Polityka Spójności	159,1
Fundusz Spójności (w tym Fundusz ISPA)	51,0
Fundusze Strukturalne	108,1
2. Wspólna Polityka Rolna	75,7
Dopłaty bezpośrednie	48,1
Interwencje rynkowe	1,8
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich do roku 2013	24,4
Europejski Fundusz Rybacki do roku 2013, Europejski Fundusz Morski i Rybacki 2014–2020	1,4
3. Instrument „Łącząc Europę” (CEF) 2014–2020	3,2
4. Pozostałe transfery	1,2
II. Wpłaty do budżetu UE	82
III. Zwroty środków do budżetu UE	0,3
IV. Saldo rozliczeń RP–UE (I–II–III)	161

Źródło: Ministerstwo Finansów RP.

W 2022 roku wartość polskiego eksportu artykułów rolno-spożywczych wzrosła o ok. 27% w stosunku do 2021 roku. W strukturze naszego eksportu rolno-spożywczego udział państw UE w porównaniu do poprzedniego roku zwiększył się z 72,8% do 74,1%. W 2022 roku tradycyjnie najwięcej artykułów rolno-spożywczych sprzedano do Niemiec – za 11,9 mld euro (25%). Drugie miejsce w naszym eksporcie rolno-spożywczym do UE zajmuje Holandia – 3,1 mld euro (udział 6,5%), trzecie Francja – 2,9 mld euro (udział 6,1%), a kolejne Włochy – 2,3 mld euro, Republika Czeska – 2,2 mld euro, Hiszpania – 1,6 mld euro oraz Belgia i Węgry – po 1,2 mld euro.

Do krajów pozaunijnych (tzw. krajów trzecich) wyeksportowano produkty rolno-spożywcze o wartości 12,1 mld euro (udział 25,9%), z czego najwięcej do Wielkiej Brytanii – za 6,7 mld euro (7,7% udziału w eksporcie rolno-spożywczym Polski). Do Ukrainy trafiły produkty o wartości 945 mln euro, do Stanów

Zjednoczonych – 770 mln euro, do Rosji – 615 mln euro, do Arabii Saudyjskiej – 521 mln euro, do Izraela – 439 mln euro, do Norwegii – 296 mln euro, do Szwajcarii – 257 mln euro, do Algierii – 242 mln euro i na Białoruś – 216 mln euro.

W 2022 roku pod względem wartości eksportowano głównie: mięso drobiowe, papierosy, wyroby piekarnicze i cukiernicze (głównie herbatniki, wafle), czekoladę i przetwory zawierające kakao, karmę dla zwierząt, syropy cukrowe i koncentraty białkowe, mięso wołowe, przetworzone i konserwowane mięso, pszenicę, kukurydzę, sery i twarogi, ryby wędzone (głównie łososie), filety rybne, soki owocowe (głównie jabłkowy), mięso wieprzowe, przetwory spożywcze z mąki, wody, w tym wody mineralne i gazowane, surowe mleko i śmietanę, owoce mrożone oraz przetworzone i konserwowane ryby⁴. Wartość eksportu wymienionych wyżej towarów stanowiła ok. 65% ogólnego wywozu towarów rolno-spożywczych z Polski. Należy również zwrócić uwagę na to, że wzrost w 2022 roku wartości eksportu większości artykułów rolno-spożywczych wynikał przede wszystkim ze wzrostu ich cen.

W 2022 roku do Polski zostały sprowadzone artykuły rolno-spożywcze za ogólną kwotę 32,1 mln euro, w tym z państw Unii Europejskiej – za 20,2 mln euro (63%). Artykuły rolno-spożywcze, które importowano do Polski, pochodziły głównie z Niemiec – 6,1 mld euro, Ukrainy – 2,8 mld euro, Holandii – 2,5 mld euro, Włoch – 1,7 mld euro, Hiszpanii – 1,5 mln euro, Norwegii – 1,4 mln euro i Belgii – 1,1 mld euro.

Pod względem wartości najważniejszymi towarami sprowadzanymi do Polski w 2022 roku były: mięso wieprzowe, karma dla zwierząt, ryby świeże, makuchoy sojowe, czekolada i wyroby zawierające kakao, kawa, syropy cukrowe, filety rybne, olej słonecznikowy, nasiona rzepaku, wyroby piekarnicze i cukiernicze (m.in. wafle, herbatniki), kukurydza, tytoń nieprzetworzony, sery, alkohol etylowy, owoce cytrusowe oraz olej rzepakowy. Ponadto w znaczących ilościach importowano przetwory spożywcze z mąki, żywe świny, produkty zawierające tytoń lub nikotynę przeznaczone do wdychania oraz ryby mrożone. Import wymienionych wyżej towarów stanowił ponad 50% całkowitej wartości przywozu towarów rolno-spożywczych do Polski.

Rozwój handlu rolno-spożywczego i płynące z niego korzyści można uznać za jeden z najważniejszych skutków integracji Polski ze strukturami UE w obszarze rolnym.

⁴ MRiRW, *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2022 roku*, 2023.

Wzrost produkcji rolnej i powolna zmiana struktury agrarnej

W 2003 roku 1,85 mln gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych prowadziło działalność na 13,6 mln ha takich użytków. Przeciętna powierzchnia użytków rolnych przypadająca na gospodarstwo wyniosła 7,4 ha. Według ostatniego spisu rolnego⁵ w 2020 roku w Polsce było 1,3 mln gospodarstw rolnych. W ciągu ostatnich 10 lat liczba gospodarstw zmniejszyła się o 192 tys. (czyli o 12,7%). Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wzrosła nieznacznie – z 11,3 ha w 2010 roku do 12,4 ha w 2020. Tylko 145 tys. gospodarstw miało powierzchnię powyżej 20 ha, a 39 tys. – powyżej 50 ha. W 2020 roku połowa gospodarstw rolnych w Polsce wciąż miała powierzchnię użytków rolnych poniżej 5 ha i produkcję standardową nieprzekraczającą 4 tys. euro. Średni areal polskiego gospodarstwa nadal jest jednym z najniższych w Europie.

Działalność rolnicza była głównym źródłem utrzymania tylko dla niepełna 1/3 gospodarstw (pozostałe źródła dochodów to działalność pozarolnicza, emerytury i renty, świadczenia socjalne). Areal użytków rolnych wyniósł 14,6 mln ha. W ciągu tej dekady o 10% zwiększyła się powierzchnia upraw roślin przemysłowych (w tym rzepaku i rzepiku, co jest spowodowane m.in. rozwojem rynku biopaliw). Wciąż utrzymuje się też wysoki (blisko 70%) udział zbóż w uprawach.

Polska jest jednym z ważniejszych producentów rolnych w Unii Europejskiej. Według danych Eurostatu znajduje się w czołówce wytwórców niektórych produktów, np. jabłek (jest liderem) czy buraków cukrowych (czwarte miejsce pod względem wielkości produkcji w 2021 roku). Produkcja zbóż w Polsce również odgrywa istotną rolę, z udziałem ok. 8% w całkowitej produkcji unijnej. Przetwórstwo mleka, oparte na spółdzielczości, także należy do najnowocześniejszych w Unii.

Przestarzała struktura rolnictwa i brak długofalowej strategii rozwoju dla jego poszczególnych sektorów utrudniają zwiększanie efektywności i samowystarczalności. W Polsce widać to wyraźnie np. w sektorze trzody chlewnej. Na przestrzeni ostatnich 20 lat doszło do zmniejszenia produkcji o ponad połowę głównie w efekcie nieskutecznego zwalczania ASF. Obecnie ok. 50% wieprzowiny konsumowanej w Polsce pochodzi z importowanego żywca i mięsa wieprzowego.

⁵ Powszechny Spis Rolny 2020, Główny Urząd Statystyczny.

Środki unijne przyspieszyły modernizację polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego. Polski sektor rolno-spożywczy od przystąpienia do UE w 2004 roku znacząco się rozwinął, co obaliło stereotypy o zacofanym rolnictwie. Obecnie polskie rolnictwo efektywnie konkuruje na rynku UE dzięki zarządzaniu przez przedsiębiorcze i wykształcone osoby. Sukces sektora wynika również z niższych kosztów pracy, co sprawia, że oferowane produkty rolno-spożywcze mają dobrą relację ceny do jakości.

Jednak rozdrobnienie struktury produkcyjnej polskiego rolnictwa nadal stanowi znaczącą przeszkodę dla jego rozwoju. Aby utrzymać konkurencyjność, konieczne jest przyspieszenie rozpoczętego już procesu zmian obejmujących koncentrację, specjalizację i profesjonalizację gospodarstw rolnych.

Wyzwania rolnośrodowiskowe i klimatyczne

Świat stoi przed wyzwaniem zapewnienia rozwoju gospodarczego bez niszczenia przyrody. Wartość usług ekosystemowych, które otrzymujemy dzięki różnorodności biologicznej, jest szacowana na 115 bilionów euro rocznie. Obecnie ponad połowa światowego PKB jest zagrożona z powodu utraty zasobów przyrody. Od 1970 roku liczebność populacji dzikich zwierząt na świecie zmniejszyła się o ok. 69%. W UE stan 81% siedlisk jest niezadowolający lub zły.

Rolnictwo to sektor gospodarki szczególnie narażony na zmiany klimatu. Głównymi problemami stają się globalne ocieplenie i utrata bioróżnorodności. Obecnie już na ok. 50% gruntów w UE występują deficyt zapylania oraz susza. Szkody gospodarcze w rolnictwie, energetyce i zaopatrzeniu w wodę wynikające z suszy są szacowane średnio na 9 mld euro rocznie. Nadmierne i niewłaściwe stosowanie antybiotyków u zwierząt oraz chemicznych środków ochrony roślin prowadzi w Europie do dziesiątek tysięcy dodatkowych zgonów rocznie. Szacuje się, że 1 stopień ocieplenia powoduje spadek średnich plonów ryżu, kukurydzy i pszenicy na świecie od 3% do 10%, a z powodu dotychczasowych zmian klimatycznych i środowiskowych rolnicy uzyskują plony niższe o ok. 20%. Negatywne skutki obecnego stanu środowiska naturalnego i zmian klimatycznych są już tak ewidentne i dotkliwe, że przeciwdziałanie im i adaptacja do nowych warunków wymuszają zmianę podejścia u nas wszystkich (Halamska, Kłodziński, Stanny 2023).

Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa w UE i Polsce

W 2019 roku emisje gazów cieplarnianych (GHG) z rolnictwa w Unii Europejskiej stanowiły 10,55% całkowitych emisji. Głównymi źródłami były metan z fermentacji jelitowej (48%) i podtlenek azotu z gleb (31%), przy czym metan z zarządzania gnojowicą stanowił 17% tych emisji. Pozostałe źródła miały mniejszy udział (poniżej 5%).

W Polsce w 2018 roku emisje GHG z rolnictwa wyniosły ok. 8% całkowitych emisji kraju (tabela 2.). Polskie rolnictwo jest głównym źródłem emisji podtlenku azotu – odpowiada za 79,6% ogólnokrajowych emisji tego gazu (z tego 87,4% pochodziło z nawożenia azotowego, a 12,6% – z gospodarki odchodami zwierzęcymi). Metan z rolnictwa stanowił 29,9% emisji ze wszystkich źródeł w Polsce, z czego 89,5% pochodziło z fermentacji jelitowej, a 10,3% – z gospodarki odchodami.

Tabela 2.

Źródła emisji GHG z rolnictwa w 2018 roku

Kategoria	Emisja GHG (kt CO ₂ eq.)	Udział (%) emisji rolnictwa
Rolnictwo (całość)	33 117,07	100
Gleby rolnicze (emisje podtlenku azotu z nawożenia)	15 366,93	46,4
Fermentacja jelitowa	13 058,54	39,4
Gospodarka odchodami zwierząt	3715,21	11,2
Wapnowanie	526,93	1,6
Stosowanie mocznika	412,9	1,2
Spalanie resztek pożywnych	36,56	0,1

Źródło: Poland's National Inventory Report 2020, GHG Inventory 1988–2018, KOBiZE.

Pod względem łącznej emisji GHG z rolnictwa (mierzonej w ekwiwalencie CO₂) w 2018 roku największe źródła emisji stanowiły gleby rolnicze (46%) i fermentacja jelitowa (39,4%).

Europejski Zielony Ład

Wspólna Polityka Rolna od lat nie jest już wyłącznie polityką sektorową. Bezpośrednio lub pośrednio została włączona w realizację polityki klimatycznej.

Ponad jedna trzecia wszystkich środków w ramach WPR w latach 2014–2020 jest powiązana z działaniami na rzecz ochrony środowiska i klimatu⁶.

Zmiany klimatyczne i degradacja środowiska stanowią zagrożenie dla Europy i reszty świata. Aby sprostać tym wyzwaniom, stworzono plan działania EZŁ⁷. Ma on pomóc przekształcić UE w nowoczesną, oszczędzającą zasoby i konkurencyjną gospodarkę, która w 2050 roku osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w której nastąpi oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów.

Rozporządzenie o Europejskim Prawie Klimatycznym przekształca ambicje polityczne dotyczące osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku w zobowiązanie prawne dla UE. Unia i jej państwa członkowskie zobowiązały się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% do 2030 roku w porównaniu z poziomami z 1990 roku. Strategia „Od pola do stołu” ma pomóc UE osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 roku poprzez przedstawienie obecnego systemu żywnościowego na model zrównoważony, zapewniając podaż pełnowartościowej żywności produkowanej w sposób zrównoważony. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 ma odbudować różnorodność biologiczną Europy do 2030 roku. Przyniesie to korzyści dla ludzi, klimatu i planety. Działania określone w strategii obejmują m.in. rozszerzenie chronionych obszarów lądowych i morskich w Europie oraz odtwarzanie zdegradowanych ekosystemów poprzez ograniczenie stosowania i szkodliwości pestycydów.

W Polsce wiele czasu i społecznej energii stracono na krytykowanie i opóźnianie realizacji holistycznej strategii EZŁ. Powoduje to opóźnienia we wdrażaniu tych strategii i słabe wykorzystanie środków unijnych przewidzianych na te cele.

Zróżnicowane tendencje w emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie UE

W latach 2005–2021 emisje GHG z rolnictwa w UE wykazywały niewielki trend spadkowy (na poziomie 3%), z dalszym szacowanym spadkiem o 2% w 2022 roku. Chociaż na poziomie unijnym w latach 2005–2021 niewiele się zmieniły, to tendencje te znacząco różniły się na poziomie poszczególnych państw:

⁶ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-agriculture?activeAccordion=546a7c35-9188-4d23-94ee-005d97c26f2b> (dostęp: 29.12.2023).

⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl (dostęp: 29.12.2023).

wzrost emisji w 13 i spadek w 14 krajach członkowskich (tabela 3.)⁸. Przykładowo, emisje zmniejszyły się o ponad 10% w Chorwacji, Grecji i Słowacji, a wzrosły o ponad 10% w Bułgarii, Estonii, na Węgrzech, w Irlandii, na Łotwie, w Luksemburgu i Polsce.

Do roku 2030 spadek emisji GHG z rolnictwa może wynieść 8%, jeśli zostaną wdrożone dodatkowe środki planowane obecnie przez państwa członkowskie. Ma to wywrzeć szczególnie duży wpływ na emisje z rolnictwa w Austrii, Chorwacji, Danii, Finlandii, Niemczech, Hiszpanii i Szwecji, a mianowicie redukcję o 10% lub więcej do 2030 roku w stosunku do prognoz opartych tylko na obecnych środkach. 12 państw członkowskich nie zaplanowało żadnych innych środków mających na celu zmniejszenie emisji GHG niż aktualne.

Niepokojące jest to, że spośród największych producentów żywności w UE jedynie w Polsce emisje z rolnictwa wzrosły w roku 2021 w stosunku do 2005 roku i prognozuje się dalszy wzrost do roku 2030. Pozostałe kraje o znaczącej produkcji rolnej, takie jak Francja, Niemcy, Holandia, Włochy i Hiszpania, redukują emisje z rolnictwa (prognozowane jest ich zmniejszenie do 2030 roku).

W Polsce obserwujemy olbrzymi zastój, jeśli chodzi o rolnictwo ekologiczne. Powierzchnia pod uprawami ekologicznymi w UE wzrosła z 5,9% w 2012 roku do 9,9% powierzchni użytków rolnych w 2021 roku. Wszystkie kraje członkowskie odnotowały wzrost; tylko Polska stanowi wyjątek. Różnice między państwami są znaczne: w Austrii, Estonii i Szwecji ponad 20% gruntów to rolnictwo ekologiczne, podczas gdy dla Polski, Irlandii i Bułgarii ten wskaźnik jest niższy niż 5%. Niemcy celują w 30% udziału rolnictwa ekologicznego do 2030 roku, przewyższając cel unijny.

Należałoby się spodziewać, że w tej sytuacji polski Plan Strategiczny WPR na lata 2023–2027 powinien być bardziej ambitny i prowadzić do lepszego osiągnięcia celów strategii „Od pola do stołu”. Jego analiza pokazuje, że tak nie jest. Dystans do osiągnięcia wskaźników tej strategii w Planie Strategicznym⁹ jest w ocenie polskich instytutów badawczych bardzo duży (tabela 4.).

⁸ Greenhouse gas emissions from agriculture in Europe, europa.eu (dostęp: 29.12.2023).

⁹ Dokumenty PS WPR 2023–2027, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – portal gov.pl (www.gov.pl) (dostęp: 29.12.2023).

Tabela 3.

Zmiany emisji z rolnictwa i prognozy w państwach UE

Kraj	Zmiana 2005-2021 (%)	Prognozowana zmiana 2005-2030 (%)
Chorwacja	-19,66	-26,37
Belga	-4,7	-24,49
Hiszpania	-4,26	-20,78
Niemcy	-5,52	-18,86
Luksemburg	10,7	-16,73
Dania	-2,88	-16,39
Finlandia	-0,15	-15,6
Irlandia	12,04	-11,16
Litwa	4,79	-11,04
Szwecja	-3,7	-10,73
Słowacja	-10,67	-10,4
Austria	0,56	-10,01
Malta	-4,11	-9,47
Włochy	-5,52	-8,84
EU-27	-2,77	-7,85
Francja	-9,73	-6,04
Holandia	-1,53	-4,36
Portugalia	4,75	-3,57
Słowenia	0,82	-1,13
Czechy	0,38	-0,78
Grecja	-13,83	0
Rumunia	-9,2	1,88
Cypr	4,6	6,55
Polska	7,5	11,82
Łotwa	25,8	14,19
Węgry	18,42	17,24
Estonia	30,68	28,67
Bułgaria	22,55	37,75

Źródło: European Enviromental Agency.

Tabela 4.

Wskaźniki strategii „Od pola do stołu” vs PS WPR PL

Wskaźniki strategii „Od pola do stołu” 2030	PS WPR (PL) (szacunki Państwowych Instytutów Badawczych) na 2027 rok
Zmniejszenie o 50% stosowania i ryzyka związanego z pestycydami	3–7,5%
Redukcja o 50% stosowania antybiotyków u zwierząt	10% (szacowane możliwości)
Zmniejszenie strat składników odżywczych o 50% i zużycia nawozów sztucznych o 20%	-12,8% dawka azotu -12,6% dawka fosforu
25% gruntów rolnych w UE – rolnictwo ekologiczne	~7%

Źródło: MRiRW.

Tabela 5.

Zużycie nawozów mineralnych i wapniowych w latach 2003, 2010 i 2020 (w przeliczeniu na czysty składnik na ha)

Wyszczególnienie	2003	2010	2020	2020/2003 %
W kg na 1 ha użytków rolnych				
Nawozy mineralne	93,6	119,2	132,9	142%
azotowe	51,5	68,9	70,4	137%
fosforowe	18,7	23,7	24,4	130%
potasowe	23,4	26,6	38,1	163%
Nawozy wapniowe	94,6	39,8	91,3	97%

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Zużycie nawozów sztucznych na tle UE

Ze spisu rolnego GUS wynika, że użycie nawozów mineralnych w 2020 roku było o 10,2% większe niż w 2010 roku i wyniosło 1 mln 951 tys. ton. W 2020 roku na 1 ha użytków rolnych zużyto przeciętnie 132,9 kg NPK (tabela 5.). Mimo to pozostaje ono niższe niż w Belgii, Holandii i Niemczech. W wielu krajach UE zużycie spada. Wynika to ze zmniejszającego się popytu na żywność w tych państwach oraz większej wagi przywiązywanej do problemów ochrony środowiska. Na coraz szerszą skalę są tam wprowadzane postępy biologiczny i optymalizacja nawożenia. Wyraźny wzrost obserwowany w „nowych” państwach członkowskich UE (jak Łotwa, Polska, Rumunia, Czechy, Węgry, Słowacja) jest

wynikiem szybkiego zwiększania intensyfikacji produkcji w związku z presją na wzrost plonowania. Warto jednak podkreślić, że ten wzrost odbywał się ze stosunkowo niskiej bazy wyjściowej. Spadek zużycia nawozów w niektórych państwach zachodnich można natomiast wiązać z faktem, że osiągnęło ono już stosunkowo wysoki poziom i nie ma przesłanek do dalszego wzrostu.

Agresja Rosji na Ukrainę, mająca wpływ na istotny wzrost cen nawozów sztucznych, powinna przyspieszyć racjonalizację ich zużycia w krajach, w których wysokie plony są osiągane głównie dzięki intensyfikacji nawożenia, np. w państwach Ameryki Południowej, a także w Polsce, gdzie dodatkowym impulsem są wymogi EZŁ i strategii „Od pola do stołu”.

Zużycie pestycydów w Polsce

Na tle innych krajów UE Polska nadal zużywa mało substancji czynnych na hektar – średnia z 2020 roku to 2,1 kg/ha, podczas gdy średnia unijna to 3 kg/ha, a np. Holandia zużywa aż 8,8 kg/ha (według danych IOR PIB w Poznaniu). Sprzedaż pestycydów wykorzystywanych w rolnictwie w UE wyniosła 333 tys. ton w 2019 roku¹⁰. Oznacza to spadek o 6% r/r – wynika z danych Eurostatu. To najniższy wynik od ośmiu lat. Najwyższy spadek od 2011 roku odnotowano w Danii – o ponad 42%. We Włoszech, w Portugalii, Czechach, Szwecji i Rumunii ten spadek wyniósł ponad jedną piątą.

W Polsce tendencja jest odwrotna. Dane Eurostatu dowodzą, że sprzedaż środków ochrony roślin rośnie u nas mimo zmniejszania powierzchni upraw roślinnych (dostępne dane za lata 2011–2017). Państwa Europy Zachodniej ograniczają swoje zużycie i planują robić to jeszcze szybciej dzięki szerszemu wykorzystaniu środków biologicznych. Ich powszechne stosowanie jest jednak ograniczone wysoką ceną, nawet ponad trzy razy wyższą niż koszt środków chemicznych w przeliczeniu na 1 ha. W niektórych krajach UE od wielu lat funkcjonują dopłaty, które pokrywają nawet 50% kosztów zakupu środków biologicznych, co pozwoliło na znaczne upowszechnienie proekologicznych metod ochrony roślin. Eksperci sygnalizują, że spadek sprzedaży pestycydów w Unii Europejskiej to jeden z pierwszych efektów zmiany w podejściu do żywienia, uprawy gleby, a przede wszystkim ochrony środowiska.

Wysokie koszty dla rolników wymagają ich solidnego wsparcia z budżetu WPR. Niestety, działania polskiego rządu do roku 2023 były raczej

¹⁰ <https://eckoekonomia.pl/2021/06/17/sprzedaz-pestycydow/> (dostęp: 29.12.2023).

rozzaczarowujące. W Planie Strategicznym WPR¹¹ opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa trudno znaleźć mechanizmy i środki finansowe, które znacząco wspierają działania ograniczające zużycie pestycydów. Na lata 2023–2027 na wspomoczenie biologicznej ochrony upraw zaplanowano jedynie 2,2 mln euro (5 tys. ha), a na wsparcie integrowanej produkcji roślin – 40,5 mln euro (29,8 tys. ha). Jest to kropla w morzu potrzeb i ułamek promila z pełnej kwoty 17,6 mld euro, przewidzianej na wsparcie realizacji planu.

Analizowanie wpływu nawożenia i stosowania środków ochrony roślin wyłącznie na podstawie ich ilości na hektar może być mylące¹². Często kraje z najwyższymi plonami stosują najwięcej nawozów i pestycydów na 1 ha. Jednak przy wysokiej wydajności upraw zużycie tych środków na jednostkę wyprodukowanej żywności może być najniższe. Oznacza to, że w państwach z intensywnym nawożeniem te składniki są efektywnie wykorzystywane przez rośliny, co minimalizuje szkody dla środowiska. Z drugiej strony ograniczanie nawożenia bez uwzględnienia wydajności może prowadzić do zwiększenia proporcji nawóz/plon. W efekcie nadmiar nawozów – nieabsorbowany przez uprawy – może przedostać się do środowiska, powodując jego degradację.

Niskie średnie zużycie na hektar nawozów sztucznych i środków ochrony roślin liczone dla Polski wynika z tego, że wiele małych gospodarstw deklaruje minimalny lub nawet całkowity brak ich stosowania. Jednakże gdy analizujemy chociażby wykorzystanie pestycydów w Polsce i krajach zachodnich w odniesieniu do warzyw (np. ziemniaków, pomidorów, papryki) i owoców (np. jabłek, gruszek, wiśni) produkowanych w podobnych systemach, to zużycia na hektar takiej produkcji są na bardzo zbliżonym poziomie.

Antybiotyki

Z raportu Europejskiej Agencji Leków¹³ wynika, że w Unii Europejskiej obserwuje się spadek stosowania środków przeciwdrobnoustrojowych w weterynarii o 43,2% w latach 2011–2020. W przeciwieństwie do ogólnounijnego trendu w naszym kraju w tym samym okresie zanotowano wzrost sprzedaży takich leków o 48,8%. Dla kontrastu Niemcy odnotowały spadek o 65,4% – z 211,5 mg/PCU do 73,2 mg/PCU. W 2021 roku, w porównaniu z rokiem 2020, Polska

¹¹ Dokumenty PS WPR 2023–2027, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – portal gov.pl (www.gov.pl) (dostęp: 29.12.2023).

¹² <https://www.kalendarzrolnikow.pl/9399/tym-roznia-sie-pola-w-krajach-ue> (dostęp: 29.12.2023); prof. dr inż. Tadeusz Sobczyński.

¹³ https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/sales-veterinary-antimicrobial-agents-31-european-countries-2019-and-2020-trends-2010-2020-eleventh-esvac-report_en.pdf (dostęp: 29.12.2023).

zarejestrowała spadek w zużyciu antybiotyków o 6,6%¹⁴. Jednak nadal używamy cztery razy więcej środków przeciwbakteryjnych niż Dania, 2,9 raza więcej niż Holandia, 2,4 raza więcej niż Francja i 1,9 raza więcej niż Niemcy. W Hiszpanii, mimo wysokiego poziomu zużycia, utrzymuje się tendencja spadkowa.

W 2020 roku Hiszpania była liderem w Europie pod względem sprzedaży weterynaryjnych leków przeciwdrobnoustrojowych (z wynikiem 1 246 200 ton). Polska zajęła drugie miejsce (z 856 700 ton), za nią uplasowały się Włochy (696 700 ton) i Niemcy (695 400 ton). W przeliczeniu na populację zwierząt (mg/PCU) najwięcej antybiotyków weterynaryjnych sprzedano na Cyprze (393,3 mg/PCU); Polska znalazła się na drugiej pozycji (z 187,9 mg/PCU), a za nią uplasowały się Włochy (z 181,8 mg/PCU).

W 2024 roku zostanie wprowadzony obowiązek raportowania ilości stosowanych antybiotyków w hodowlach, co ma pomóc w walce z lekoopornością. Nowe unijne rozporządzenie dotyczące leków weterynaryjnych wprowadzi obowiązkową sprawozdawczość od 2024 roku dla trzody chlewnej, drobiu i cieląt, a od 2027 roku – dla wszystkich zwierząt produkcyjnych.

Redukcja zużycia antybiotyków w polskiej produkcji zwierzęcej jest niezbędna dla utrzymania dobrej reputacji produktów, zwłaszcza w kontekście rozwoju eksportu. Brak odpowiednich działań lub pogorszenie sytuacji w stosunku do konkurencji mogą negatywnie wpłynąć na wizerunek polskich towarów i stanowić zagrożenie dla eksportu. Choćby jako czołowy eksporter mięsa drobiowego w Europie Polska musi podjąć zdecydowane kroki w celu ograniczenia stosowania antybiotyków w żywieniu zwierząt.

Problemy z ukraińską konkurencją rolną

Ukraina stanowi umiarkowanie ważny, lecz obiecujący rynek dla polskich produktów rolno-spożywczych. W 2021 roku ich eksport do tego kraju stanowił ponad 2% całkowitego polskiego eksportu żywności, osiągając wartość 811 mln euro – co oznacza wzrost o 7% w porównaniu z rokiem 2020 i o 2,6 raza niż w 2009 roku. Jednakże import z Ukrainy rośnie szybciej niż eksport, co w 2021 roku doprowadziło do ujemnego salda handlowego Polski z tym państwem na poziomie 107 mln euro. Wartość importu z Ukrainy wyniosła wówczas 919 mln euro, czyli o 27% więcej niż w 2020 roku i ponad sześć razy więcej niż w 2009 roku.

¹⁴ <https://agrarlex.pl/artykuly/zdrowie-bydla/spadlo-zuzycie-antybiotykow-dla-zwierzat-w-europie-a-jak-w-polsce> (dostęp: 29.12.2023).

W eksporcie do Ukrainy dominują produkty mleczarskie, które w 2021 roku stanowiły 15% wartości całkowitego eksportu rolno-spożywczego do tego kraju (z serami i twarogami na czele; 79% udziału w eksporcie produktów mlecznych). Inne ważne eksportowane towary to produkty paszowe, owoce i ich przetwory oraz wyroby cukiernicze.

W imporcie z Ukrainy przeważają tłuszcze roślinne, stanowiące 39% wartości importu towarów rolno-spożywczych. Największy udział mają tu oleje: sojowy (52% wartości), słonecznikowy (31%) i rzepakowy (16%). Ważną pozycją są również produkty paszowe, w tym głównie makuchy słonecznikowe i sojowe.

Dane za rok 2022 i częściowe za 2023 ze względu na wojnę w Ukrainie i obowiązujące restrykcje handlowe nie są reprezentatywne dla obecnych trendów.

Między Unią Europejską i Ukrainą już od 2016 roku obowiązuje umowa o wolnym handlu i inwestycjach (DCFTA), która stopniowo redukuje cła oraz ograniczenia ilościowe we wzajemnej wymianie handlowej. Brutalna agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku drastycznie zmieniła sytuację humanitarną i gospodarczą. Jednym ze sposobów wsparcia tego państwa przez UE była radykalna liberalizacja handlu, polegająca na zawieszeniu wszystkich ceł na importowane z niego towary, obowiązująca od czerwca 2022 roku. Uwolnienie handlu odstąpiło problemy z konkurencyjnością rolnictwa polskiego i – w mniejszym stopniu – europejskiego. W związku z zablokowaniem szlaków czarnomorskich i tradycyjnych kierunków eksportowych doszło do poważnego zwiększenia importu towarów rolno-spożywczych, zwłaszcza zboża, z Ukrainy do UE i drastycznej obniżki ich cen na rynkach polskim i europejskim.

Abstrahując od chaotycznego zarządzania przez polski rząd sytuacją kryzysową poprzez m.in. zachęcanie rolników do przetrzymywania zboża do czasu wzrostu cen, nieprawidłowości dotyczących zboża technicznego czy wprowadzania jednostronnych, niezgodnych z zasadami Jednolitego Rynku Europejskiego zakazów importu niektórych towarów z Ukrainy, należy zwrócić uwagę na sedno problemu. Ukraina jest jednym z najbardziej konkurencyjnych obszarów na świecie, jeśli chodzi o produkcję żywności. Wynika to nie tylko z posiadania największych zasobów czarnoziemów (ok. 40%), lecz także z przewagi w strukturze gospodarstw o dużych powierzchniach, sprzyjających inwestycjom w nowoczesne techniki uprawy, sprzęt i technologię, również z udziałem kapitału zagranicznego.

Należy jasno zaznaczyć, że jedynie niewielka część największych polskich gospodarstw (prawdopodobnie o powierzchni powyżej 100 hektarów)

produkujących zboża i rośliny oleiste jest w stanie wytrzymać na dłuższą metę konkurencję z Ukrainą. Wśród polskich decydentów i reprezentantów producentów rolnych brakuje jak dotąd trafnej diagnozy obecnej sytuacji i wsparcia wspólnych przedsięwzięć, które mogłyby przynieść korzyści po stronach polskiej i ukraińskiej. Zamiast uciekać się do blokowania importu, należy wykorzystać bliskość Ukrainy i zarabiać na handlu oraz przetwarzaniu w Polsce importowanych z niej surowców.

Polskie przetwórstwo rolno-spożywcze należy do najnowocześniejszych w Europie, a jego moce przerobowe są według opinii przetwórców dalekie od pełnego wykorzystania. Szanse na obopólne korzyści są, ale aby je wykorzystać, potrzeba wspólnych inwestycji infrastrukturalnych, na które – jak pokażała Rumunia – można spożytkować pomoc finansową z UE. Zamiast blokad i embarga trzeba postawić na współpracę i wsparcie wspólnych przedsięwzięć biznesowych. Polska może z powodzeniem eksportować na rynek ukraiński wiele produktów spożywczych, jak chociażby produkty i przetwory mleczarskie, mięso, wyroby cukiernicze i czekoladowe, a w przyszłości w jeszcze większym zakresie produkty premium.

Podsumowanie

Ostatnie dwie dekady to okres korzystny z perspektywy rozwoju polskiego sektora rolno-spożywczego. Kluczowe znaczenie miały dla niego przystąpienie Polski do UE, objęcie polskiego rolnictwa i wsi Wspólną Polityką Rolną, a także swobodnym przepływem towarów, usług i kapitału w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego. O dobrym wykorzystaniu tych szans świadczą chociażby dynamiczny wzrost eksportu rolno-spożywczego i zwiększenie roli naszego kraju w globalnym systemie rolno-żywnościowym. Polska korzysta z funduszy unijnych, które wspierają modernizację gospodarstw rolnych, poprawę infrastruktury wiejskiej i zwiększenie konkurencyjności produktów rolnych na rynkach międzynarodowych.

Polskie rolnictwo stoi przed wyzwaniami związanymi ze zmianami klimatycznymi i środowiskowymi, z potrzebą dalszej modernizacji i adaptacji do zmiennych warunków rynkowych oraz poprawą konkurencyjności z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. EZŁ stanowi ogromne wyzwanie dla naszego rolnictwa i wsi. Ukierunkowane na zrównoważony rozwój kapitałochłonne inwestycje technologiczne wymagają racjonalnego planu strategicznego i jego konsekwentnego wdrażania. Obecny plan ma liczne niedostatki – począwszy od nieoptymalnego rozdysponowania środków budżetowych,

poprzez niedoprecyzowanie tzw. aktywnego rolnika, a skończywszy na niskim poziomie ambicji, jeśli chodzi o działania prośrodowiskowe i proklimatyczne. Przesunięcie aż 30% środków z Programów Wsparcia Obszarów Wiejskich na dopłaty bezpośrednie poważnie uszczupliło środki dostępne na inwestycje modernizacyjne w rolnictwie. Bardzo „elastyczna” definicja aktywnego rolnika powoduje, że olbrzymia część wsparcia z budżetu WPR trafia jako pomoc socjalna do gospodarstw, które produkują żywność głównie na potrzeby własne i tylko w niewielkim stopniu dostarczają towary na rynek. Te krajowe decyzje w połączeniu z przyjętym modelem płatności redystrybucyjnych, faworyzujących najmniejsze gospodarstwa, nie sprzyjają wzmacnianiu konkurencyjności gospodarstw towarowych.

Wolniejsze niż w innych państwach członkowskich tempo adaptacji polskiego rolnictwa do wyzwań zrównoważonego rozwoju budzi pewien niepokój. Obawy rodzi słaby postęp, jeśli chodzi o inwestowanie w nowoczesne technologie rolnicze, takie jak np. rolnictwo precyzyjne czy praktyki ekologiczne, biologiczna ochrona upraw i integrowana produkcja roślin. Wskaźniki opisujące polskie rolnictwo prezentują się szczególnie niekorzystnie, gdy analizujemy uśrednione dane obejmujące wszystkie gospodarstwa rolne (1,3 mln). Wynika to z faktu, że w Polsce równolegle funkcjonują dwa typy rolnictwa: małe gospodarstwa produkujące głównie na własne potrzeby i relatywnie duże podmioty zajmujące się intensywną produkcją. Prowadzona przez lata polityka wspierająca w większym stopniu małe gospodarstwa i ograniczająca obrót ziemią zakonserwowała strukturę naszego rolnictwa, która nie przystaje do obecnych wyzwań.

Nowoczesne gospodarstwa rolne, kontrolujące w Polsce ok. 60% gruntów ornych, są kluczowe dla bezpieczeństwa żywnościowego i modernizacji rolnictwa. Inwestycje w nowe technologie w tych gospodarstwach są istotne dla przyszłości polskiego rolnictwa w ramach strategii Europejskiego Zielonego Ładu i inicjatywy „Od pola do stołu”.

W kontekście liberalizacji handlu, przyszłego członkostwa Ukrainy w UE i napływu tańszych ukraińskich produktów rolno-spożywczych bardzo ważne stają się wypracowanie oraz wdrożenie skutecznych strategii wykorzystujących wsparcie unijne i bazujących na obopólnie korzystnej współpracy z Ukrainą.

Redukcja emisji gazów cieplarnianych, dynamiczny wzrost udziału energii odnawialnej, uniezależnienie się od kopalnych źródeł energii, drastyczne ograniczenie zużycia chemicznych środków ochrony roślin, nawozów sztucznych i antybiotyków staną się faktami w krajach UE w perspektywie kilkunastu lat. Polska ma szansę odwrócić obecne niekorzystne trendy i dołączyć do

głównego nurtu państw rozwijających zrównoważony model rolnictwa. Mimo olbrzymich wyzwań i nie w pełni wykorzystywanych szans perspektywy rozwoju polskiego rolnictwa są obiecujące, zwłaszcza w kontekście rosnącego globalnego zapotrzebowania na żywność wysokiej jakości.

BIBLIOGRAFIA

- Dokumenty PS WPR 2023–2027, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – portal gov.pl (www.gov.pl) (dostęp: 29.12.2023).
- Greenhouse gas emissions from agriculture in Europe, europa.eu (dostęp: 29.12.2023).
- Halamska M., Kłodziński M., Stanny M. (red.) (2023), *Polska wieś 2044. Wizja rozwoju*, Warszawa, s. 190.
- <https://agrarlex.pl/artykuly/zdrowie-bydla/spadlo-zuzycie-antybiotykow-dla-zwierzat-w-europie-a-jak-w-polsce> (dostęp: 29.12.2023).
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl (dostęp: 29.12.2023).
- <https://ecoekonomia.pl/2021/06/17/sprzedaz-pestycydow/> (dostęp: 29.12.2023).
- <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-agriculture?activeAccordion=546a7c35-9188-4d23-94ee-005d97c26f2b> (dostęp: 29.12.2023).
- https://www.ema.europa.eu/en/documents/report/sales-veterinary-antimicrobial-agents-31-european-countries-2019-and-2020-trends-2010-2020-eleventh-esvac-report_en.pdf (dostęp: 29.12.2023).
- <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 29.12.2023).
- <https://www.gov.pl/web/kowr/handel-zagraniczny-produktami-rolno-spozywczymi> (dostęp: 29.12.2023).
- <https://www.kalendarzrolnikow.pl/9399/tym-roznia-sie-pola-w-krajach-ue> (dostęp: 29.12.2023); prof. dr inż. Tadeusz Sobczyński.
- MRiRW, *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2022 roku*, Warszawa 2023.
- Powszechny Spis Rolny 2020, Główny Urząd Statystyczny.
- The agricultural policy setting | Policies for the Future of Farming and Food in the European Union | OECD iLibrary* (oecd-ilibrary.org) (dostęp: 29.12.2023).

POLSKIE ROLNICTWO NA TLE EUROPEJSKIM: PRODUKCJA I HANDEL ZAGRANICZNY

Karolina Pawlak

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny

Walenty Poczta

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczny

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział monografii ma na celu prezentację, omówienie i ocenę sytuacji polskiego rolnictwa na tle rolnictwa całej UE w kontekście 20 lat akcesji, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji i instrumentów wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej UE i Wspólnej Polityki Handlowej UE. Można przyjąć, że w efekcie objęcia polskiego rolnictwa WPR i WPH akcesja w sektorze rolnym niesie skutki w dwóch podstawowych obszarach. Pierwszy z nich to objęcie rolnictwa polskiego mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej¹, a drugi – uczestnictwo w Jednolitym Rynku Europejskim wraz ze swobodnym przepływem osób, towarów i kapitału.

JRE, WPH i WPR tworzą wspólnie zespół instrumentów regulacyjnych i strumieni funduszy oddziałujących na sektor rolno-żywnościowy od strony zarówno popytowej, jak i podażowej. Wśród najważniejszych propopytowych czynników wzrostu i rozwoju polskiego sektora rolno-żywnościowego można wymienić wzrost popytu zewnętrznego, m.in. na skutek wystąpienia efektów kreacji i przesunięcia w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi², mimo konieczności konkurowania na JRE z rolnictwem pozostałych krajów Wspólnoty (Pawlak, Poczta 2011). Za główne propodażowe czynniki wzrostu i rozwoju sektora rolnego należy natomiast uznać bezpośrednio

¹ 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.

² Efekt kreacji handlu w handlu zagranicznym polega na tym, że po wejściu kraju do strefy, w której nie obowiązują bariery celne (strefa wolnego handlu), następuje zwiększenie dotychczasowych obrotów w handlu zagranicznym między tworzącymi ją krajami. Dochodzi do wykreowania nowych strumieni handlu. Efekt przesunięcia handlu polega natomiast na zastąpieniu importu z krajów trzecich przez państwa będące uczestnikami unii celnej importem wewnątrz UE. Zob. P. De Grauwe, *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003.

wsparcie dochodów rolników (I filar WPR) oraz wsparcie strukturalne sektora rolnego (II filar WPR) (Baer-Nawrocka, Pocztą 2021).

Łączne oddziaływanie czynników propopytowych i propodażowych, będące skutkiem akcesji Polski do UE, a w szczególności kreowane przez WPR strumienie wsparcia rolnictwa i uczestnictwo w JRE, poszerzające i tworzące nowe rynki zbytu dla produktów sektora rolno-żywnościowego, to rozmiar korzyści, które uzyskało polskie rolnictwo na skutek akcesji. Te pożytki są odzwierciedlane na poziomie zarówno mikroekonomicznym, tj. gospodarstw rolnych i gospodarstw domowych (korzyści gospodarstw domowych, które nie są kluczowe dla niniejszego opracowania, dotyczą gospodarstw domowych rolników – poprawa sytuacji dochodowej, konsumpcji i wyposażenia w dobra trwałego użytkowania, a także ogółu gospodarstw, głównie poprzez zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w jego wymiarze fizycznym i ekonomicznym oraz dostaw bezpiecznej żywności; Pocztą 2023), jak i sektorowym oraz makroekonomicznym. Korzyści dotyczące gospodarstw rolnych znajdują wyraz we wzroście ich możliwości rozwojowych, wynikających głównie z poprawy sytuacji dochodowej i realizowanych inwestycji. Na poziomie sektorowym szczególnie widoczne są przemiany strukturalne sektora, a na poziomie makroekonomicznym najczęściej wskazuje się na korzyści wynikające z handlu zagranicznego produktami rolnymi i spożywczymi poprzez wkład sektora do bilansu handlowego kraju (Pocztą 2023).

Bezpieczeństwo żywnościowe

Rozwój i stabilizacja możliwości podaży rolnictwa stanowią podstawowe warunki zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego poprzez dostarczenie produktów rolnych do bezpośredniego spożycia oraz surowców dla przetwórstwa rolnego, a także bezpośredni i pośredni wkład w możliwości eksportowe całego sektora rolno-żywnościowego. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego było i pozostaje jednym z celów WPR. Unia Europejska poprzez realizację Wspólnej Polityki Rolnej w znacznej mierze wypełnia funkcje, które zwykle są przypisywane państwom w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (zob. Kwasek 2012; Krysztofiak, Pawlak, Kołodziejczak 2020). Fizyczna dostępność żywności wiąże się z wolumenem jej wytwarzania. Relację wolumenu produkcji do wolumenu zużycia określa się jako samowystarczalność żywnościową. Wskaźnik samowystarczalności żywnościowej wyraża stopień pokrycia potrzeb wewnętrznych na danym obszarze (w tym przypadku w UE) w zakresie głównych grup produktów rolno-spożywczych z produkcji

wewnętrznej (wewnątrzunijnej)). Obrazuje on zatem poziom wytwarzania danego produktu w badanym okresie względem zrealizowanego zużycia, na które składają się spożycie żywności, przetwórstwo na cele niekonsumpcyjne, straty, a w przypadku produkcji roślinnej również produkcja przeznaczona na pasze oraz siew.

Sobiecki wskazuje, że z perspektywy bezpieczeństwa żywnościowego Unia Europejska powinna wytwarzać produkty minimum na pokrycie 75% zapotrzebowania ludności na żywność, czyli na poziomie eksportu wewnętrznego (Sobiecki 2007). W innej publikacji Kowalczyk i Sobiecki podają podobną wielkość, podkreślając, że z uwagi na bezpieczeństwo żywnościowe ludności zamieszkującej kraje unijne powinno się wytwarzać żywność na poziomie minimum 80% jej zapotrzebowania (Kowalczyk, Sobiecki 2011). Jest oczywiste, że samowystarczalność żywnościowa zależy od wielkości rodzimej produkcji surowców rolnych i gotowej żywności wytwarzanej przez rolnictwo. Stąd dla jej utrzymania lub poprawy były i są podejmowane przez władze publiczne liczne formy interwencjonizmu rolnego, mające stymulować wielkość podaży rolnictwa.

Zastosowane instrumentarium WPR okazało się bardzo skuteczne w praktyce. W krótkim czasie w pierwszym okresie realizacji WPR zdecydowanie poprawiła się samowystarczalność żywnościowa w krajach EWG. Zmiany stopnia tej samowystarczalności, ustalonej jako stosunek procentowy produkcji wewnętrznej do zużycia wewnętrznego, przedstawiono w tabeli 1. W 1960 roku w przypadku większości analizowanych produktów rolnych i żywnościowych EWG nie osiągała samowystarczalności żywnościowej – i to pomimo zwykle niższego poziomu spożycia wielu spośród nich niż obecnie, głównie tych pochodzenia zwierzęcego. Już w 1981 roku ten wskaźnik w przypadku zdecydowanej większości produktów kształtował się na daleko wyższym poziomie, a od roku 1990 do chwili obecnej w zasadzie poniżej 100 kształtuje się tylko w przypadku tłuszczów roślinnych i owoców (w niektórych latach także cukru). W omawianym okresie zmieniała się liczba państw członkowskich Wspólnot / Unii Europejskiej, co oczywiście nie pozostawało bez wpływu na samowystarczalność żywnościową, ale m.in. także na tym polegała i polega rola EWG / Unii Europejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. W WPR chodzi bowiem nie tylko o rozwój bądź stabilizację podaży strony rynku surowców i produktów rolnych, lecz także o budowanie wspólnego (aktualnie jednolitego) rynku tych dóbr. WPR zapewnia zatem fizyczny wymiar bezpieczeństwa na obszarze całej UE zarówno przez stymulowanie lub stabilizację podaży, jak i przez optymalizację przestrzennej alokacji produkcji na terenie państw członkowskich.

Tabela 1.

Stopień samowystarczalności żywnościowej (procentowa relacja wolumenu produkcji do zużycia wewnętrznego w wymiarze fizycznym) w zakresie wybranych produktów rolno-spożywczych w EWG/UE (%)

Produkty	EWG-6 1960 ^a	EWG-9 1981	EWG-12 1990	UE-15 1999	UE-28 2015	UE-27 2020
Zboża ogółem	84	87	122	111	113	107
Pszenica	94	101	135	112	130	124
Ziemniaki	101	98	101	101	109	114
Cukier	102	105	129	128	86	93
Warzywa	105	95	106	101	114	116
Owoce	97 ^b	79	86	84	93	89
Tłuszcze roślinne i oliwa z oliwek	44	26	70	58	73	66
Mięso	95	96	103	107	118	126
Wołowina i cielęcina	93	99	109	107	113	114
Wieprzowina	100	99	103	108	122	133
Drób	90	104	105	112	120	125
Masło	102	107	127	102	114	116
Jaja	90	100	102	103	106	103

^a – średnia z lat 1958/59 – 1962/63.

^b – bez cytrusowych.

Źródła: Statistisches Jahrbuch über Ernährung Landwirtschaft und Forsten, właściwe roczniki; dane FAOSTAT; Baer 2002; Baer-Nawrocka 2014; obliczenia własne.

Trzeba również podkreślić, że w warunkach rynku rolno-żywnościowego współokreślanego przez WPR i WPH znacząco poprawiła się sytuacja w zakresie ekonomicznego wymiaru bezpieczeństwa żywnościowego³. Jak wskazano powyżej, poczynszy od lat 80. XX wieku, wielkość produkcji wewnętrznej w UE zapewniała samowystarczalność żywnościową, co umożliwiło większą koncentrację realizowanej polityki na jakości wytwarzanej żywności (w tym jej

³ Trzeba mieć na uwadze, że mimo relatywnie dobrej sytuacji mieszkańców UE w zakresie ekonomicznego wymiaru bezpieczeństwa żywnościowego nadal ok. 10% z nich boryka się z mniejszymi lub większymi problemami w dostępie do pełnowartościowego wyżywienia. Szerzej na ten temat – zob. K. Pawlak, *Problemy światowego i europejskiego bezpieczeństwa żywnościowego*, [w:] *Ewolucja światowego i krajowego popytu na żywność w kontekście zmian demograficznych i bezpieczeństwa żywnościowego*, raport PW, 2015–2019, nr 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2017.

bezpieczeństwie), poprawie efektywności oraz – w kolejnych latach – dbałości o środowisko i klimat⁴.

Produkcja rolna i dochody rolników

Kolejne rozszerzenia Wspólnot / UE powodowały wzrost zróżnicowania sytuacji państw członkowskich w sektorze rolnym. Dotyczyła ona m.in. przemian strukturalnych (w tym także o charakterze ustrojowym), zróżnicowanego poziomu i efektywności produkcji rolnej, nowej sytuacji konkurencyjnej oraz nowych możliwości wynikających z akcesji (np. wspomniane wyżej efekty kreacji i przesunięcia w handlu zagranicznym). Te i inne czynniki odegrały zasadniczą rolę w kształtowaniu się polityki rolnej w zakresie wpływania na wolumen wytwarzanej produkcji. Zwykle „stare” kraje członkowskie kładły większy nacisk na kwestie środowiskowe i wspieranie dochodów rolników, a „nowe” – na wsparcie rozwojowe, propodażowe. Sytuacja popytowa w całej UE i w poszczególnych krajach członkowskich, jak również inaczej rozłożone instrumenty wsparcia rolnictwa ze środków WPR skutkowały zróżnicowanym tempem wzrostu produkcji w analizowanym okresie. Ponadto w „nowych” krajach członkowskich sektor rolny był słabiej rozwinięty, a w większości z nich przeszedł znaczące załamanie produkcji w okresie transformacji ustrojowej. Stąd po akcesji państwa te, odbudowując i modernizując rolnictwo, odnotowywały na ogół wyższe tempo wzrostu produkcji rolnej. Podobna sytuacja dotyczyła także krajów tzw. rozszerzenia południowego (np. Hiszpanii). W analizowanym okresie 2005–2022 wolumen produkcji rolnej w UE w cenach stałych 2015 roku wzrastał w średnim tempie 0,71% rocznie (tabela 2., rysunek 1.). Sytuacja była zróżnicowana także w krajach największych producentów rolnych w UE (prezentowane sześć państw zarówno na początku, jak i na końcu badanego okresu wytwarzało ponad 72% produkcji rolnej w całej UE). Najszybciej produkcja rolna rosła w Hiszpanii (w tempie 2,34% rocznie) oraz w Polsce (1,77% rocznie – wartość produkcji wyrażona w euro). W pozostałych wymienionych krajach wzrost nie przekraczał 1%, a we Włoszech wolumen produkcji rolnej w cenach stałych 2015 roku odnotowywał nawet spadek. Szybsze tempo wzrostu produkcji rolnej w Polsce niż przeciętnie w UE spowodowało, że zwiększył się jej udział w relacji do wytwarzanej w całej UE z 5,6% w roku 2005 do 6,7% w roku 2022.

⁴ Wdrożenie WPR okazało się na tyle skuteczne, że kwestie bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze fizycznym przez kilka dziesięcioleci nie były wprost artykułowane pośród priorytetów WPR. Dopiero w XXI wieku na powrót znalazły się wśród nich; istotne stały się także zagadnienia bezpieczeństwa żywności.

Na podkreślenie zasługuje również stabilność wzrostu produkcji rolnej w Polsce w okresie akcesji do UE. Ustalony dla liniowej funkcji trendu współczynnik determinacji R^2 wyniósł 0,93 i był wyższy niż ustalony dla UE-27, który osiągnął w tym samym okresie 0,86 (rysunek 1.). Wyższy niż w całej UE-27 był także względny wzrost wartości dodanej, bowiem powiększała się ona w tempie 1,55%, podczas gdy w UE-27 to tempo wynosiło 0,83%. Jednak dużo mniej stabilnie kształtowała się sytuacja wzrostowa wartości dodanej brutto tworzonej w rolnictwie polskim i była ona mniej stabilna niż w całej UE-27. Mianowicie ustalony dla liniowej funkcji trendu wartości dodanej współczynnik determinacji R^2 w rolnictwie polskim wyniósł 0,55, a w całej UE-27 był równy 0,79. A zatem w rolnictwie polskim tempo wzrostu wartości dodanej, mimo że wyższe niż w całej UE, było daleko mniej stabilne. Niższe tempo wzrostu wartości dodanej w porównaniu z tempem wzrostu produkcji można częściowo tłumaczyć przebiegiem niezbyt korzystnego kształtowania się nożyc cen dla rolnictwa europejskiego i polskiego w wielu latach z omawianego okresu.

W okresie akcesji rolnictwo polskie, podobnie jak całej UE, zostało wsparte znaczącymi środkami poprawiającymi dochody⁵. Wysoka wartość tej pomocy przy relatywnie niewielkich obciążeniach podatkowych sprawiała, że w całym okresie akcesji korzystnie kształtowało się saldo dotacji i podatków do produkcji w rolnictwie naszego kraju. Ponadto jest ono też względnie niżej obciążone kosztami obcych czynników produkcji (dzierżawy ziemi i pracy najemnej). Wynika to z niewielkiego zaangażowania obcych czynników produkcji i na ogół ich niższej ceny, czyli z mniejszego niż średnio w rolnictwie UE użytkowania dzierżawionych gruntów rolnych oraz niewielkiego korzystania z najemnej siły roboczej, zwykle słabiej opłacanej w porównaniu do krajów Europy Zachodniej.

⁵ Kwota zrealizowanych płatności bezpośrednich w ramach kampanii 2004–2022 (do 30 czerwca 2023 roku) wyniosła w sumie prawie 240 mld zł, co oznacza, że tylko wsparcie z tytułu dopłat obszarowych odpowiada za 36,5% dochodów rolników. W tym samym okresie rolnicy otrzymywali również płatności z II filara WPR (z PROW), które wyniosły ok. 153 mld zł, z czego do gospodarstw rolnych skierowano ok. 75% tej kwoty. Zatem łącznie gospodarstwa rolne w okresie poakcesyjnym zostały wsparte środkami w wysokości ok. 350 mld zł (w cenach bieżących). Wskazuje to na udział środków WPR w dochodach rolników na poziomie przekraczającym 50% (Poczta 2023).

Tabela 2.

Wolumen i wzrost produkcji rolnej w UE-27⁶ i wybranych krajach członkowskich; ceny stałe z 2015 roku (mld euro w cenach bazowych)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Średnie roczne tempo wzrostu (%)
UE-27	347,1	343,6	346,0	356,6	357,5	353,1	360,5	350,0	356,8	373,2	370,7	373,8	377,8	379,4	384,7	385,2	390,2	376,4	0,71
Niemcy	50,8	50,8	50,7	52,3	53,3	51,8	52,7	52,1	51,9	55,0	52,4	52,4	52,7	48,8	51,6	53,6	55,4	54,8	0,27
Hiszpania	34,6	35,4	39,2	38,3	38,7	40,1	41,2	39,0	41,9	44,4	44,4	47,6	46,7	50,2	50,8	51,5	52,5	47,9	2,34
Francja	70,1	68,5	69,6	70,8	71,0	69,5	71,1	69,9	69,2	74,0	72,9	68,5	71,1	72,0	71,7	69,6	69,1	67,8	0,00
Włochy	53,2	52,3	52,3	53,3	52,2	52,1	52,0	50,3	50,8	49,7	51,5	51,5	49,7	51,0	50,4	50,7	50,4	49,4	-0,30
Holandia	23,4	23,5	24,0	24,7	25,2	25,3	25,3	25,3	25,6	25,8	26,1	26,6	26,8	26,3	26,7	26,6	26,9	26,2	0,75
Polska	19,3	19,1	20,3	20,4	21,6	20,9	20,9	21,2	21,3	22,9	22,2	24,1	24,4	24,3	24,1	26,0	25,5	25,3	1,77
Udział rolnictwa polskiego (UE-27 = 100)	5,6	5,6	5,9	5,7	6,0	5,9	5,8	6,1	6,0	6,1	6,0	6,4	6,5	6,4	6,3	6,7	6,5	6,7	x

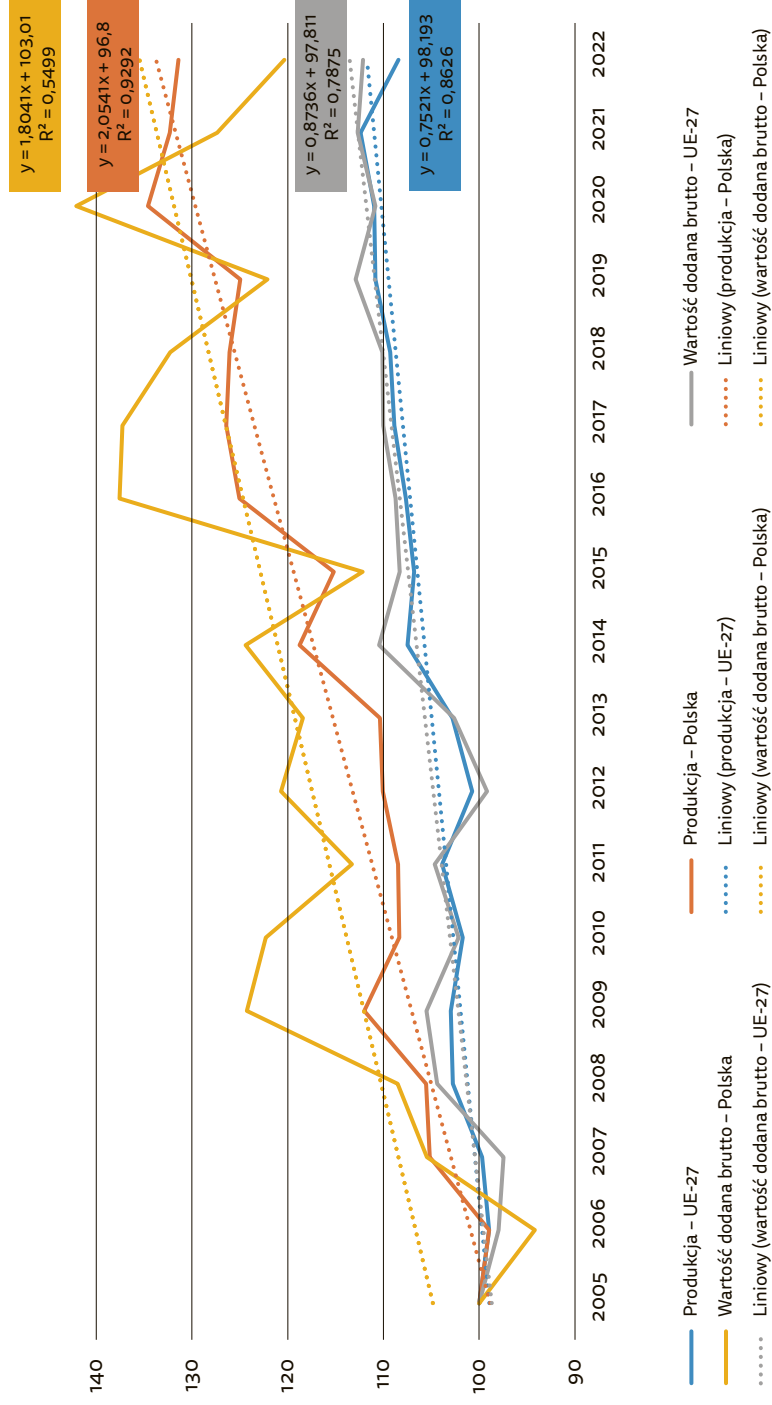
Źródło: Economic Accounts for Agriculture, Eurostat; obliczenia własne.

⁶ UE-27 – we wszystkich analizowanych latach w celu zachowania porównywalności bez Wielkiej Brytanii (też w okresie członkostwa), ale z Chorwacją (także przed rokiem 2007).

Na rysunku 2. przedstawiono dynamikę realnych dochodów rolników (tzw. dochód przedsiębiorcy rolnego) w Polsce⁷ na tle rolnictwa UE-27. Poziom dochodów realnych w całym sektorze był w naszym kraju w 2022 roku prawie dwa razy wyższy niż w ciągu pierwszych lat po akcesji, a w tym samym okresie dochody rolników w całej UE-27 wzrosły o 30%. Jeszcze wyższa dynamika dała się zauważyć w przeliczeniu na jedną osobę rodzinnej siły roboczej FWU (*family work unit*), co wynikało ze zmniejszenia liczby pracujących w rolnictwie. W Polsce w latach 2004–2020 dochody w przeliczeniu na jednego pełnoza-trudnionego członka rodziny wzrosły ponad trzy razy, a w rolnictwie UE – po-nad dwa razy. Gdyby jednak pominąć wyjątkowo wysokie dochody rolników w 2022⁸, to wzrost dochodów w Polsce na 1 FWU w stosunku do pierwszych lat po akcesji można szacować na ok. 150%, a w UE-27 – na 80–90%. Warto podkreślić wysokie i stabilne tempo wzrostu tych dochodów, które w anali-zowanych latach wynosiło w polskim rolnictwie ponad 6,1% średniorocznie, a ustalony dla liniowej funkcji trendu współczynnik determinacji R^2 wyniósł 0,85, wobec tempa wzrostu w UE-27 na poziomie 4,6%, przy takim samym $R^2 = 0,85$. Ta analiza wskazuje, że kolejnym istotnym czynnikiem wzrostu do-chodów rolniczych *per capita*, obok wsparcia dotacjami, było zmniejszenie się liczby pracujących.

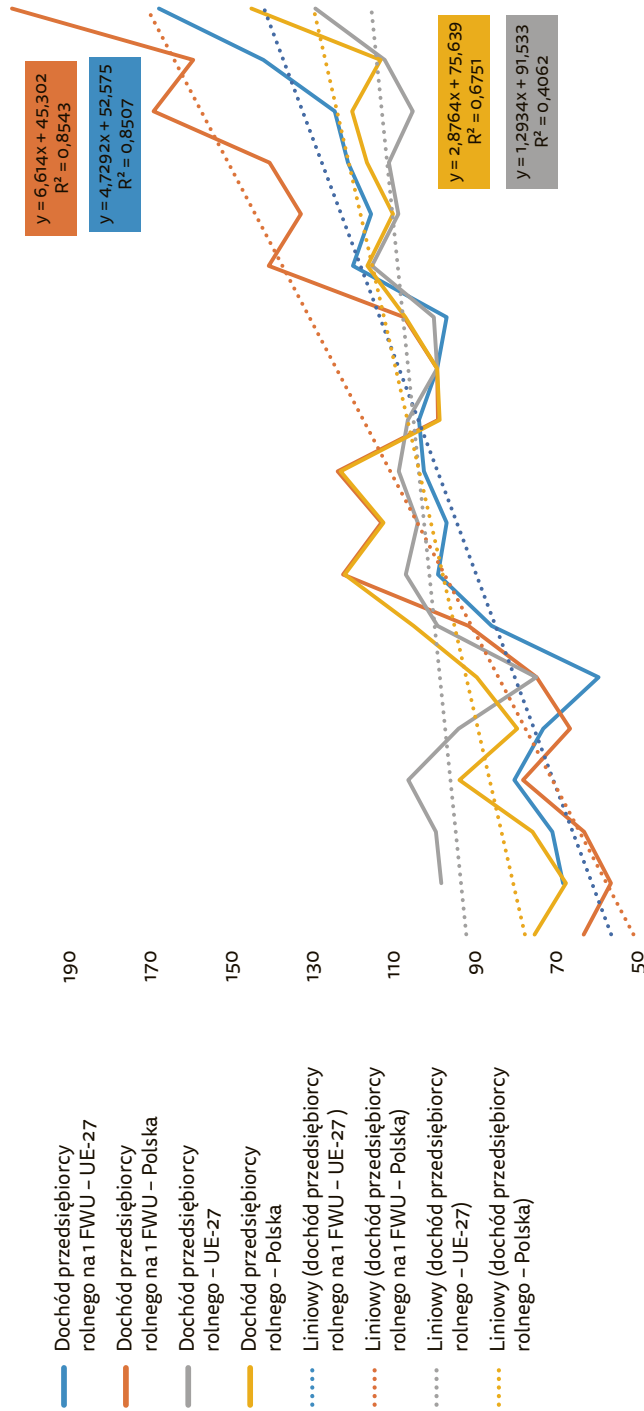
⁷ Wartości dla rolnictwa polskiego, na podstawie których ustalono dynamikę dochodu, zostały wy-rażone w euro.

⁸ Wysokie dochody były efektem nadzwyczajnie wysokich cen produktów rolnych po rosyjskiej agresji na Ukrainę, które w znacznej mierze zostały uzyskane w oparciu o nakłady zakupione po ce-nach roku 2021.



Rysunek 1. Dynamika produkcji i wartości dodanej w rolnictwie UE-27 i Polski (wartości realne – 2005 = 100)

Źródło: Economic Accounts for Agriculture, Eurostat; obliczenia własne.



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dochód przedsiębiorcy rolnego na 1 FWU – UE-27	69	72	81	74	60	87	100	98	103	104	100	100	98	121	116	122	125	143	168
Dochód przedsiębiorcy rolnego na 1 FWU – Polska	64	57	64	79	67	92	123	114	124	100	100	100	108	141	133	141	169	160	204
Dochód przedsiębiorcy rolnego – UE-27	99	100	107	95	76	100	108	105	109	107	100	100	101	116	110	112	106	113	130
Dochód przedsiębiorcy rolnego – Polska	76	68	77	95	80	90	106	113	124	99	100	100	108	117	111	117	121	114	145

Rysunek 2. Dynamika realnych dochodów przedsiębiorcy rolnego (2015 = 100)

Źródło: Economic Accounts for Agriculture, Eurostat; obliczenia własne.

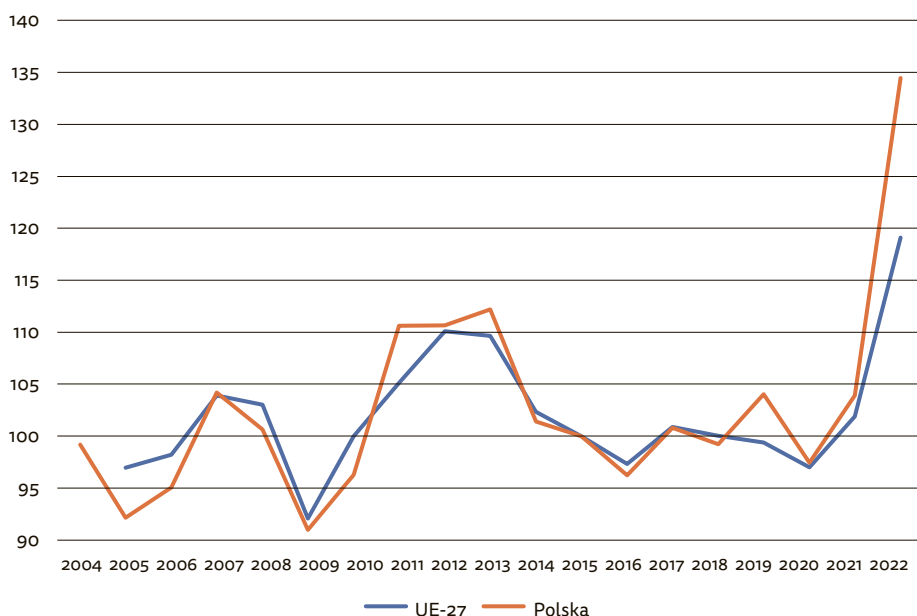
Nieco inaczej kształtuje się udział produkcji rolnej wytwarzanej w polskim rolnictwie ustalony według cen bieżących (tabela 3.). Wynosi on 7,6% (jest zatem o 0,9 p.p. wyższy niż ustalony według cen roku 2015). To oznacza, że polscy rolnicy w 2022 roku uzyskiwali za swoje produkty rolne relatywnie wyższe ceny w porównaniu do rolników w innych krajach niż w roku 2015 (rysunek 3.). Poziom produkcji rolnej przedstawiony w cenach bieżących świadczy o tym, że rolnictwo polskie w 2022 roku pod względem wartości produkcji rolnej zajmuje piąte miejsce w UE (wytwarza produkcję rolną o wartości wyższej niż rolnictwo holenderskie).

Tabela 3.

Produkcja i dochody w rolnictwie UE w 2022 roku – ceny bieżące w 2022 roku (mld euro, ceny bazowe)

Kraje	Produkcja rolnicza		Zużycie pośrednie		Wartość dodana		Dochód z czynników produkcji		Dochód przedsiębiorcy rolnego	
	mln	%	mln	%	mln	%	mln	%	mln	%
UE-27	517 169	100,0	316 744	100,0	220 745	100,0	199 688	100,0	133 101	100,0
Belgia	11 890	2,3	9072	2,9	2855	1,3	2625	1,3	1393	1,0
Bułgaria	6457	1,2	3573	1,1	3023	1,4	3695	1,9	1633	1,2
Czechy	7566	1,5	5203	1,6	2607	1,2	2985	1,5	1041	0,8
Dania	13 961	2,7	10 507	3,3	3579	1,6	3101	1,6	1968	1,5
Niemcy	75 268	14,6	46 192	14,6	30 030	13,6	25 394	12,7	16 064	12,1
Estonia	1577	0,3	1142	0,4	488	0,2	539	0,3	274	0,2
Irlandia	12 893	2,5	7919	2,5	4975	2,3	5665	2,8	4118	3,1
Grecja	13 282	2,6	7402	2,3	6856	3,1	7739	3,9	6279	4,7
Hiszpania	62 125	12,0	33 723	10,6	29 275	13,3	28 747	14,4	20 978	15,8
Francja	93 383	18,1	55 419	17,5	41 637	18,9	35 702	17,9	24 040	18,1
Chorwacja	3183	0,6	1528	0,5	1717	0,8	1932	1,0	1698	1,3
Włochy	65 370	12,6	34 709	11,0	36 826	16,7	29 807	14,9	18 128	13,6
Cypr	810	0,2	490	0,2	338	0,2	387	0,2	271	0,2
Łotwa	2183	0,4	1540	0,5	797	0,4	948	0,5	666	0,5
Litwa	4782	0,9	3290	1,0	2031	0,9	1806	0,9	1144	0,9
Luksemburg	560	0,1	409	0,1	187	0,1	149	0,1	91	0,1
Węgry	10 254	2,0	6949	2,2	3450	1,6	3786	1,9	1987	1,5
Malta	128	0,0	84	0,0	51	0,0	68	0,0	61	0,0
Holandia	34 103	6,6	23 890	7,5	12 186	5,5	8077	4,0	3417	2,6
Austria	9964	1,9	6078	1,9	4467	2,0	3634	1,8	2819	2,1
Polska	39 381	7,6	25 293	8,0	14 253	6,5	15 846	7,9	13 451	10,1
Portugalia	10 304	2,0	7272	2,3	3373	1,5	3373	1,7	1957	1,5
Rumunia	20 368	3,9	12 274	3,9	9945	4,5	7550	3,8	5910	4,4
Słowenia	1592	0,3	1068	0,3	524	0,2	515	0,3	408	0,3
Słowacja	2836	0,5	2112	0,7	889	0,4	1066	0,5	320	0,2
Finlandia	5081	1,0	4123	1,3	1703	0,8	2052	1,0	1296	1,0
Szwecja	7866	1,5	5482	1,7	2683	1,2	2500	1,3	1688	1,3

Źródło: *Economic Accounts for Agriculture*, Eurostat; obliczenia własne.



Rysunek 3. Realne ceny zbytu produktów rolnych (2015 = 100)

Źródło: *Economic Accounts for Agriculture*, Eurostat.

Dane zamieszczone w tabeli 3. dowodzą także, że rolnictwo polskie jest bardziej nakładochłonne niż średnio w UE, bowiem jego udział w wartości poniesionego zużycia pośredniego wynosi 8%, a zatem więcej niż w wartości produkcji (7,6%). Podobna sytuacja dotyczy na ogół rolnictwa krajów północnych i z dużym udziałem produkcji zwierzęcej. Powoduje to, że wyraźnie mniejszy jest udział rolnictwa polskiego w uzyskiwanej wartości dodanej – kształtuje się na poziomie tylko 6,5%. Zatem dochodotwórcza rola produkcji rolniczej w rolnictwie polskim na tle rolnictwa w całej UE wyraźnie ustępuje miejsca roli produkcyjnej (6,5% vs 7,6%).

Z kolei korzystne saldo dotacji i podatków do produkcji w rolnictwie polskim sprawia, że wyraźnie rośnie jego udział w dochodzie uzyskiwanym z zaangażowanych czynników produkcji (7,9%). Jeszcze lepiej przedstawia się sytuacja w zakresie dochodów uzyskiwanych przez polskich rolników (tzw. dochodu przedsiębiorcy rolnego), bowiem udział ten wzrasta do 10,1% uzyskiwanego w całym rolnictwie UE. Jest to efekt wspomnianego już wcześniej niskiego poziomu zaangażowania obcych czynników produkcji, czyli mniejszego niż średnio w rolnictwie UE użytkowania dzierżawionych gruntów rolnych oraz niewielkiego korzystania z najmniejszej siły roboczej. Wynoszący

ponad 10% udział rolnictwa polskiego w całości dochodów przedsiębiorcy rolnego w skali całej UE-27 wskazuje na wyższą niż przeciętnie dochodowość ziemi w rolnictwie polskim – udział rolnictwa polskiego wynosi ok. 9,4% w całości użytków rolnych w UE. Problem dochodowy licznych gospodarstw rolnych w Polsce jest natomiast pochodną zbyt małych zasobów użytków rolnych w tych gospodarstwach i/lub zbyt wysokich zasobów pracy względem użytkowanych zasobów ziemi.

Z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, zaopatrzenia surowcowego dla przemysłu spożywczego oraz możliwości eksportowych artykułów rolno-spożywczych istotne znaczenie mają fizyczne rozmiary produkcji rolniczej. Ocenę jej wolumenu, wzrostu oraz znaczenia w UE przeprowadzono w odniesieniu do najważniejszych produktów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego.

W zakresie produkcji roślinnej w przypadku wszystkich analizowanych produktów z wyjątkiem ziemniaków w rolnictwie polskim nastąpił wzrost między początkowymi a ostatnimi latami członkostwa w UE, tj. pomiędzy latami 2004–2006 a 2020–2022 (tabela 4.). Produkcja zbóż wzrosła w tym czasie o 1/3, a pszenicy – prawie o 50%. Podwoiła się produkcja rzepaku. Bardzo wysoki wzrost produkcji dotyczył również owoców (był spowodowany głównie wzrostem produkcji jabłek), a niższy – ale istotny – buraków cukrowych oraz warzyw.

Podobnie jak na początku analizowanego okresu, w latach 2020–2022 Polska była trzecim w UE producentem zbóż (w tym pszenicy), rzepaku i buraków cukrowych (za Francją i Niemcami). Co istotne, w przypadku tych produktów nastąpił również znaczący wzrost udziału rolnictwa polskiego w ich wytwarzaniu w skali rolnictwa w całej UE. Zwiększyło ono także swój udział w produkcji warzyw oraz owoców i należy do ich największych producentów w UE. Mimo spadku wielkości produkcji ziemniaków i ich udziału w całej produkcji unijnej nadal pozostaje ich trzecim producentem w UE. Na podkreślenie zasługuje ponadto znacząca rola polskiego rolnictwa w produkcji warzyw i owoców, aczkolwiek w tym przypadku występuje zróżnicowana sytuacja, jeśli chodzi o poszczególne gatunki.

Rozmiary produkcji roślinnej w Polsce stwarzają dobrą podstawę zarówno do przetworzenia w produkcji zwierzęcej w samym rolnictwie, jak i do zaopatrzenia surowcowego przemysłu oraz oferowania ich bezpośrednio lub za pomocą jednostek dystrybucji i handlu konsumentom krajowym i zagranicznym.

Tabela 4.

Fizyczne rozmiary produkcji rolnej – produkcja roślinna

Wyszczególnienie		Zboża	Pszenica	Rzepak	Ziemniaki	Buraki cukrowe	Warzywa	Owoce		
								bez cytrusowych	z cytrusami	z cytrusami i winogronami
Średnio lata 2004–2006	produkcja (mln ton)	26,1	8,5	1,6	11,3	12,0	4,7	2,7	:	:
	udział w UE-27 (%)	9,5	7,0	11,2	19,4	10,1	:	11,5	:	:
	miejsce w UE-27	3.	3.	3.	2.	3.	4.	4.	:	:
Średnio lata 2020–2022	produkcja (mln ton)	34,7	12,5	3,2	7,0	14,8	5,3	4,8	4,8	4,8
	produkcja 2004–2006 = 100	133	147	200	62	123	113	178	:	:
	udział w UE-27 (%)	12,2	9,4	18,0	13,9	14,0	8,4	19,1	13,3	7,8
	miejsce w UE-27	3.	3.	3.	3.	3.	5.	2.	3.	4.

Źródła: *Economic Accounts for Agriculture*, Eurostat; *Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland*, 2008 i 2023; obliczenia własne.

Podobnie jak w przypadku produkcji roślinnej, również w produkcji zwierzęcej w Polsce w analizowanych latach nastąpił wzrost wolumenu. Dotyczył on wszystkich ważniejszych produktów pochodzenia zwierzęcego z wyjątkiem wieprzowiny (tabela 5.). Najsilniej między początkowymi latami członkostwa Polski w UE (2004–2006) a ostatnimi analizowanymi (2020–2022) wzrosła produkcja mięsa drobiowego, bo aż o 164%. Polskie drobiarstwo w latach 2020–2022 wytwarzało 20% tego rodzaju mięsa w UE i było jego największym unijnym producentem. W sektorze drobiarskim w Polsce zaszły procesy dostosowań strukturalnych i powiązanych z nimi dostosowań efektywnościowych. Duży wzrost nastąpił także w produkcji mięsa wołowego (o 72%), a udział polskiego rolnictwa w unijnej produkcji wołowiny zwiększył się z 4,3% do 8,2%. Znaczące wzrosty odnotowało ono także w przypadku produkcji mleka (o 26%) oraz jaj (o 14 %). Polska jest znaczącym producentem tych artykułów w skali rolnictwa unijnego (odpowiednio na trzecim i szóstym miejscu). W analizowanym okresie spadły natomiast polska produkcja wieprzowiny i udział polskiego rolnictwa w produkcji tego rodzaju mięsa w rolnictwie unijnym. Było to

spowodowane głównie niedostosowaniem strukturalnym tej gałęzi produkcji w rolnictwie polskim (duża liczba drobnych producentów) oraz wystąpieniem epidemii afrykańskiego pomoru świń (ASF).

Tabela 5.

Fizyczne rozmiary produkcji rolnej – produkcja zwierzęca

Wyszczególnienie		Mięso (w wadze poubojowej)			Mleko krowie	Jaja kurze
		wołowina	wieprzowina	drób		
Średnio lata 2004–2006	produkcja (tys. ton)	320	1973	1004	11 935	537
	udział w UE-27 (%)	4,3	9,3	10,6	8,7	7,4
	miejsce w UE-27	7.	4.	3.	3.	6.
Średnio lata 2020–2022	produkcja (tys. ton)	551	1915	2655	14 980	610
	produkcja 2004–2006 = 100	172	97	264	126	114
	udział w UE-27 (%)	8,2	8,4	20,0	9,4	8,8
	miejsce w UE-27	6.	4.	1.	3.	6.

Źródła: Economic Accounts for Agriculture, Eurostat; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, 2008 i 2023; obliczenia własne.

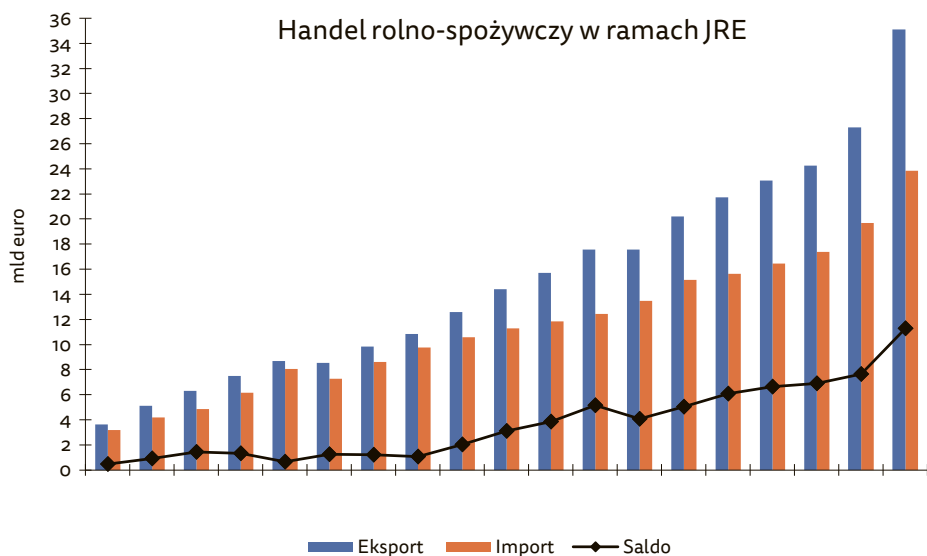
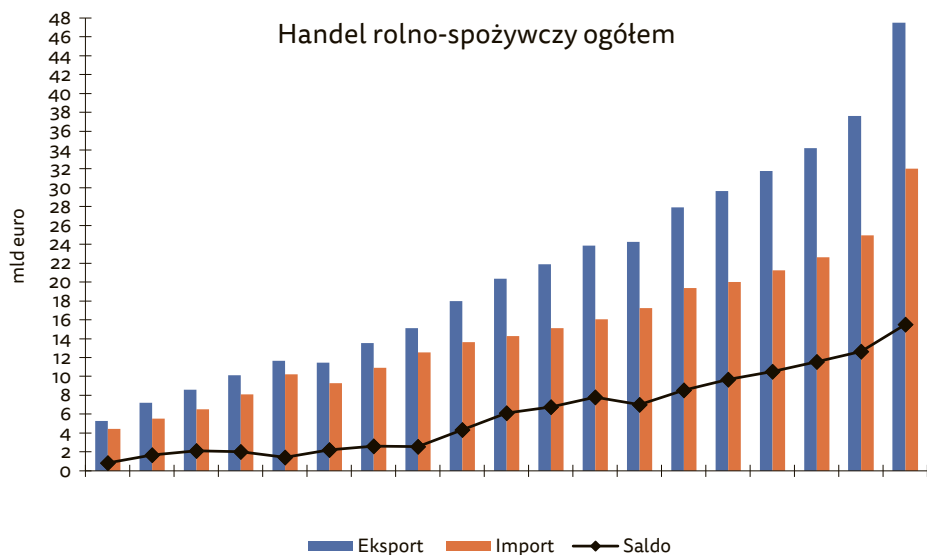
Wzrost wolumenu produkcji zwierzęcej w rolnictwie to zjawisko pozytywne, szczególnie ważne w rolnictwie krajów położonych w północnej części kontynentu, które w porównaniu z państwami południowej Europy mają daleko bardziej ograniczone możliwości efektywnego wytwarzania szerokiej palety produktów roślinnych, często przeznaczonych do bezpośredniego spożycia (głównie owoców i warzyw).

Produkcja zwierzęca sama w sobie poprzez przetwórstwo w gospodarstwach rolnych produktów roślinnych w produkty zwierzęce przynosi rolnictwu wartość dodaną. Ponadto w wielu gospodarstwach rolnych zapewnia dodatkowe zatrudnienie, co jest szczególnie istotne w przypadku braku możliwości pracy poza nimi. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że produkty pochodzenia zwierzęcego stanowią bardzo cenny surowiec dla przemysłu spożywczego. Te produkty oraz zawierające je przetwory spożywcze stanowią podstawę krajowego rynku spożywczego i odgrywają zasadniczą rolę w polskim eksporcie rolno-spożywczym.

Handel zagraniczny

Włączenie Polski w obszar JRE spotęgowało zapoczątkowany już w 2003 roku na skutek podpisanej rok wcześniej „umowy dwuzerowej”⁹ wzrost wymiany handlowej produktami rolno-spożywczymi oraz wywołało typowy dla włączenia w obszar unii celnej efekt kreacji i przesunięcia handlu. W latach 2004–2022 wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych z Polski zwiększyła się prawie dziewięć razy, a importu – ponad siedem razy, osiągając w ostatnim badanym roku odpowiednio 47,5 mld euro i 32,0 mld euro (rysunek 4.). Użytkany dodatni wynik bilansu handlowego wyniósł 15,5 mld euro i był ponad 18 razy większy niż w pierwszym roku członkostwa Polski w UE. W porównaniu z 2003 rokiem nadwyżka obrotów handlowych wygenerowana w 2004 roku okazała się blisko dwa razy większa (896 mln euro wobec 447 mln euro) i poza wyeliminowaniem barier handlowych w ramach JRE wynikała z kilku czynników. Szybszy wzrost eksportu niż importu przyczyniający się do wykreowania dodatniego salda obrotów był determinowany wzrostem popytu na polskie produkty – zarówno na rynkach UE, jak i na rynkach większych partnerów pozaunijnych (w tym m.in. Rosji i krajów rozwijających się), a także bardzo dobrym przygotowaniem przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego do działania na JRE, dobrą znajomością procedur obowiązujących w handlu wewnątrzunijnym i szybkim uzyskaniem certyfikatów upoważniających do sprzedaży na rynki UE (Dybowski, Nosecka, Pawlak, Woźniak 2005). W całym analizowanym okresie wartość eksportu produktów rolno-spożywczych z Polski na rynki pozostałych państw członkowskich UE zwiększyła się ponad 9,5 raza, a przywozu – 7,5 raza. W 2022 roku na JRE wyeksportowano z Polski produkty rolno-spożywcze o wartości 35,1 mld euro, a jednocześnie na przywóz omawianej grupy asortymentowej z pozostałych krajów UE przeznaczono 23,8 mld euro (rysunek 4.).

⁹ Ta umowa przewidywała istotne obniżenie barier w handlu produktami rolno-spożywczymi między Polską a UE (w tym także produktami wrażliwymi, takimi jak wyroby cukiernicze i czekoladowe, przetwory wołowe i drobiowe, miód, produkty ogrodnicze i przetwory owocowo-warzywne, mleko w proszku, masło, sery, bydło, ziemniaki oraz zboże) i zwiększała dostęp polskich eksporterów do JRE. Zob. K. Pawlak, W. Poczta, *Konkurencyjność polskiego sektora rolno-spożywczego w handlu z krajami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2008.



Rysunek 4. Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi Polski w latach 2004–2022 (mld euro)

Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

Z największą siłą efekt kreacji handlu w ramach JRE ujawnił się w pierwszych latach członkostwa Polski w UE. Po obserwowanym w okresie 2004–2005 wynoszącym ok. 40% wzroście eksportu w latach 2006 i 2007 tempo wzrostu eksportu na rynki pozostałych krajów UE wynosiło ok. 20% w skali roku, a w okresie 2008–2017 – średnio 10–15% w skali roku. W latach 2018–2020 dynamika wzrostu eksportu na JRE jeszcze zmalała. W 2020 roku, kiedy rozprzestrzeniła się pandemia COVID-19, wartość eksportu produktów rolno-spożywczych z Polski na JRE zwiększyła się o 5% w stosunku do roku 2019 (tabela 6.). Co jednak 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 handel rolno-spożywczy okazał się bardziej odporny na zakłócenia funkcjonowania łańcuchów dostaw wywołane pandemią COVID-19 niż handel pozostałymi produktami przemysłowymi i usługami. W ujęciu ogółem tempo wzrostu wartości eksportu i importu w latach 2019–2022 zwiększało się systematycznie, a w relacjach z pozostałymi krajami UE już od 2021 roku ponownie obserwowano rosnącą dynamikę wzrostu obrotów.

Z nielicznymi wyjątkami tempo wzrostu obrotów wewnętrznych w całym analizowanym okresie było większe niż z krajami spoza UE (tabela 6.). Z jednej strony wzrost eksportu do krajów o ugruntowanej gospodarce rynkowej świadczy o zwiększających się zdolnościach polskiej gospodarki żywnościowej do konkutowania na rynkach zagranicznych (Wigier 2003), z drugiej – wskazuje na znaczenie JRE w kształtowaniu skali obrotów i wyniku bilansu handlowego w sektorze rolno-spożywczym¹⁰, a w rezultacie na rolę całego sektora w równoważeniu bilansu handlowego na poziomie makro.

¹⁰ W całym okresie po akcesji do UE Polska była eksporterem netto produktów rolno-spożywczych (rysunek 4.).

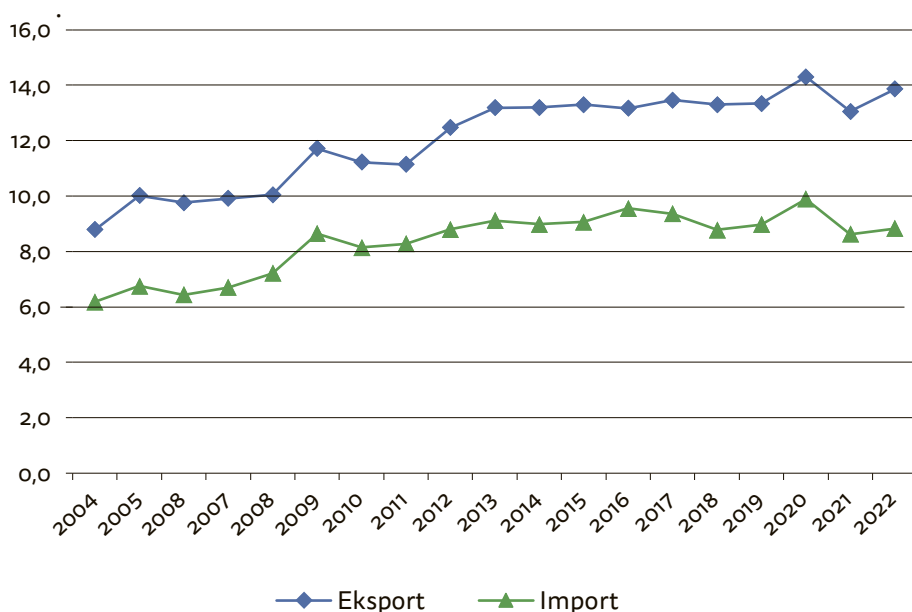
Tabela 6.

Dynamika polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 2004–2022 (rok poprzedni = 100)

Lata	Eksport			Import		
	ogółem	wewnątrz-unijny	do krajów trzecich	ogółem	wewnątrz-unijny	z krajów trzecich
2005	135,8	140,7	125,3	123,9	131,8	104,2
2006	119,6	122,6	112,1	117,9	116,0	123,9
2007	117,7	119,2	113,6	124,5	126,5	118,7
2008	114,8	115,9	111,8	126,3	130,5	112,8
2009	98,5	98,1	99,6	90,6	90,5	90,8
2010	118,0	115,5	125,1	118,0	118,5	116,1
2011	111,7	110,4	115,1	114,5	113,5	118,5
2012	119,2	116,0	127,4	108,9	108,0	111,8
2013	113,0	114,5	109,8	104,5	106,8	96,6
2014	107,5	108,9	104,0	106,1	105,0	110,3
2015	109,2	112,0	102,1	106,2	104,9	110,8
2016	101,6	99,9	106,1	107,2	108,4	103,3
2017	115,1	115,0	115,3	112,3	112,4	112,0
2018	106,3	107,6	102,9	103,3	103,2	103,6
2019	107,1	106,2	109,5	106,4	105,0	111,1
2020	107,6	105,1	114,2	106,4	105,6	108,9
2021	110,0	112,6	103,8	110,4	113,4	100,5
2022	126,3	128,6	120,1	128,2	121,1	154,7

Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

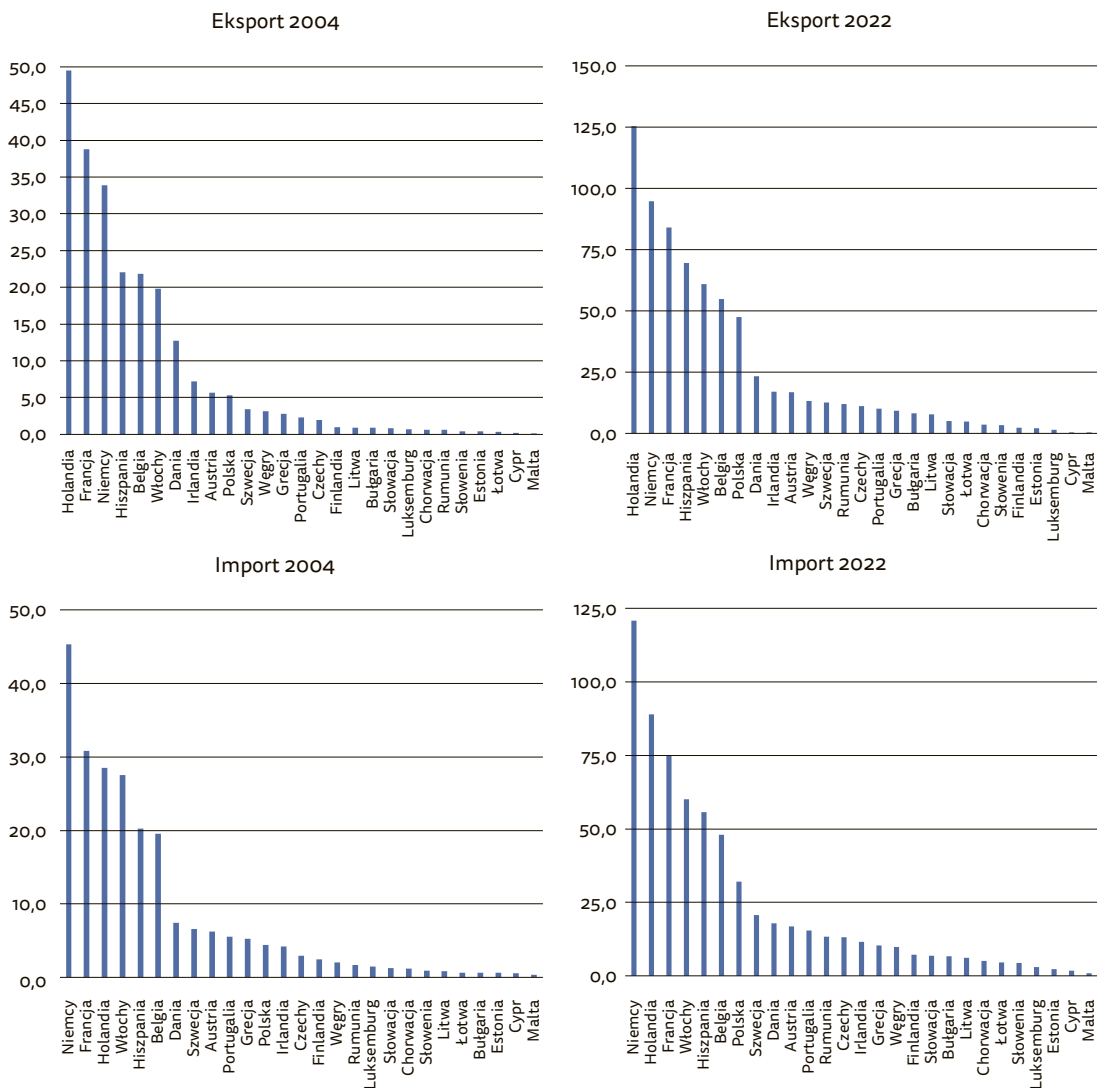
Za wzrostem bezwzględnej wartości obrotów handlowych w sektorze rolno-spożywczym podążał wzrost ich znaczenia w handlu zagranicznym ogółem. W latach 2004–2022 udział eksportu produktów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem zwiększył się o ponad 5 p.p. – z 8,8% do 13,9%, a udział importu artykułów rolno-spożywczych w całkowitym imporcie towarowym Polski wzrósł z 6,2% w 2004 roku do 8,8% w 2022 roku (rysunek 5.). Dowiodło to słuszności tez formułowanych na początku lat 90. XX wieku, które zakładały, że możliwości wzrostu udziału eksportu rolnego w stosunku do całości eksportu będą uzależnione głównie od zakresu i tempa integracji gospodarki Polski z gospodarką UE (Poczta 1993).



Rysunek 5. Udział obrotów rolno-spożywczych w obrotach handlowych ogółem (%)

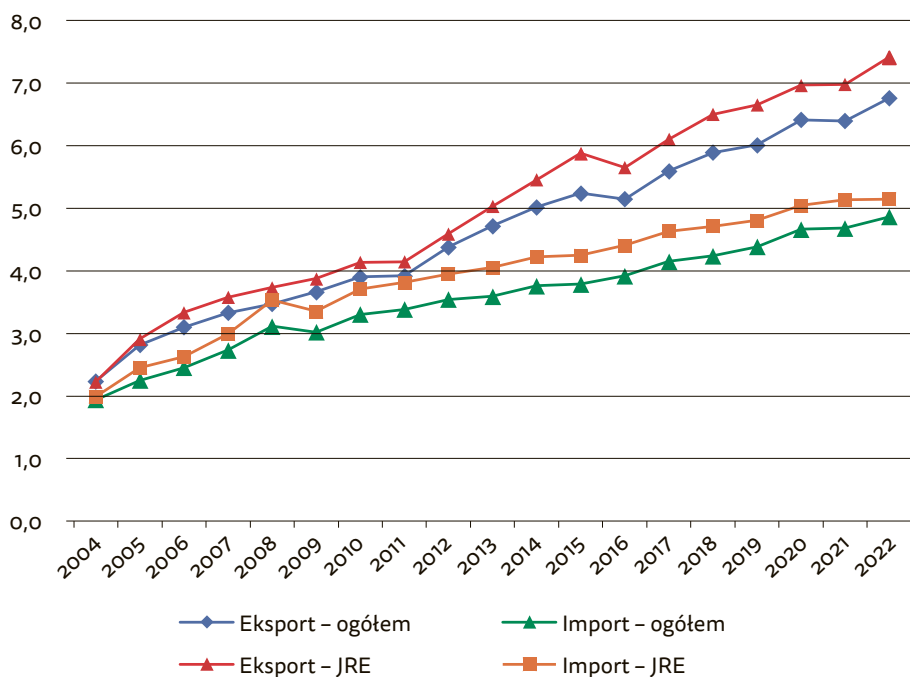
Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

Silny efekt kreacji handlu sprawił, że Polska stała się jednym z ważniejszych uczestników międzynarodowego handlu rolnego wśród krajów UE. O ile w 2004 roku była odpowiednio dziesiątym i dwunastym eksporterem oraz importerem produktów rolno-spożywczych w UE, o tyle w 2022 roku zajmowała miejsce siódmego eksportera i importera tej grupy asortymentowej, ustępując pod tym względem jedynie takim krajom, jak Holandia, Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy i Belgia (rysunek 6.). W 2022 roku eksport produktów rolno-spożywczych z Polski stanowił 6,8% eksportu rolno-spożywczego ogółem UE, a wartość zrealizowanego importu odpowiadała 4,9% całości unijnego importu. Te odsetki były odpowiednio o 4,5 i 2,9 p.p. większe niż w pierwszym roku członkostwa Polski w UE. Co istotne, jeszcze bardziej zwiększyło się znaczenie Polski w handlu w ramach JRE. W latach 2004–2022 udział polskiego eksportu produktów rolno-spożywczych na rynki pozostałych krajów UE zwiększył się o 5,2 p.p. i w ostatnim analizowanym roku wyniósł 7,4%, z kolei analogiczny odsetek obliczony dla importu, po wzroście o 3,2 p.p., osiągnął w 2022 roku 5,1% (rysunek 7.).



Rysunek 6. Eksport i import produktów rolno-spożywczych w krajach UE w latach 2004 i 2022 (mld euro)

Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.



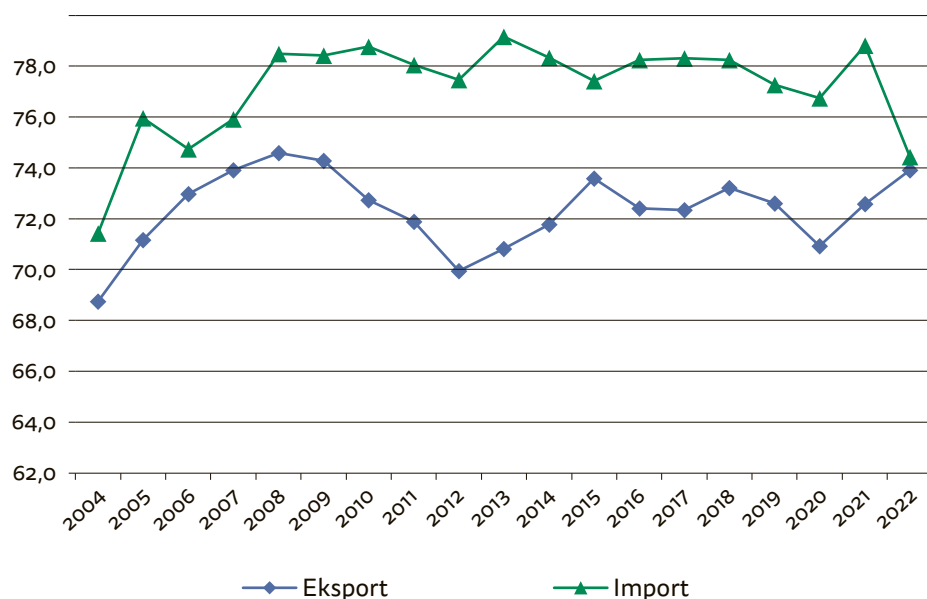
Rysunek 7. Udziały Polski w handlu produktami rolno-spożywczymi UE w latach 2004–2022 (%)

Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

Na skutek efektów kreacji i przesunięcia handlu wymiana produktami rolno-spożywczymi Polski jest mocno skoncentrowana w obszarze JRE. W latach 2004–2022 obroty w ramach JRE stanowiły średnio ok. 75–80% całości wymiany handlowej produktami rolno-spożywczymi Polski (rysunek 8.). Największym partnerem handlowym w sektorze rolno-spożywczym pozostały Niemcy, do których trafiało ok. 25% całości eksportu. Przywóz żywności z tego kraju absorbował z kolei od ponad 18% (2004 rok) do 22% (2022 rok) wydatków ogółem na import produktów rolno-spożywczych do Polski (tabela 7.). Kolejnymi istotnymi partnerami handlowymi w eksporcie były w 2022 roku Wielka Brytania¹¹, Holandia, Francja, Włochy i Czechy. Łącznie do sześciu wymienionych krajów trafiło prawie 55% całkowitego wywozu produktów rolnych i artykułów spożywczych z Polski. O rozwoju eksportu decydowały m.in.

¹¹ W 2022 roku Wielka Brytania była jedynym reprezentantem państw spoza UE w grupie 10 najważniejszych partnerów eksportowych Polski. Od 2004 roku taki status utraciły zarówno Rosja, jak i USA (tabela 7.).

bliskość geograficzna, uwarunkowania historyczne, podobieństwo struktur popytu (Czechy, Niemcy) i komplementarność struktur produkcji rolnej (Francja, Włochy). Pomijając rynek niemiecki, najwięcej żywności sprowadzano do Polski z Holandii, Ukrainy, Włoch, Hiszpanii i Belgii (tabela 7.). W 2022 roku udział sześciu największych dostawców w strukturze importu produktów rolno-spożywczych do Polski przekroczył 56%. Można zauważyć, że wiodącymi partnerami handlowymi w imporcie były przede wszystkim państwa największych europejskich reeksporterów żywności (Niemcy, Holandia), kraje mające przewagi komparatywne w eksporcie produktów komplementarnych do wytwarzanych w Polsce (Włochy, Hiszpania) oraz Ukraina, która od 2017 roku prowadziła wymianę handlową z państwami UE w ramach układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Ukrainą z drugiej (Dz.Urz. UE 2014, L 161).



Rysunek 8. Udział wewnętrznego handlu artykułami rolno-spożywczymi w polskim handlu rolno-spożywczym ogółem w latach 2004–2022 (%)

Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

Tabela 7.

Główni partnerzy Polski w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi w latach 2004 i 2022

2004				2022			
Eksport							
Lp.	kraj	mln euro	%	lp.	kraj	mln euro	%
1	Niemcy	1359	25,6	1	Niemcy	11 844	24,9
2	Rosja	409	7,7	2	Wielka Brytania	3674	7,7
3	Holandia	317	6,0	3	Holandia	3088	6,5
4	Wielka Brytania	307	5,8	4	Francja	2853	6,0
5	Czechy	283	5,3	5	Włochy	2323	4,9
6	Włochy	277	5,2	6	Czechy	2171	4,6
7	Francja	178	3,4	7	Hiszpania	1560	3,3
8	Węgry	170	3,2	8	Belgia	1184	2,5
9	USA	162	3,1	9	Węgry	1169	2,5
10	Dania	145	2,7	10	Rumunia	1152	2,4
ogółem		5302	100,0	ogółem		47 520	100,0
Import							
Lp.	kraj	mln euro	%	lp.	kraj	mln euro	%
1	Niemcy	820	18,4	1	Niemcy	7051	22,0
2	Holandia	565	12,7	2	Holandia	3525	11,0
3	Hiszpania	303	6,8	3	Ukraina	2738	8,6
4	Francja	224	5,0	4	Włochy	1641	5,1
5	Włochy	218	4,9	5	Hiszpania	1552	4,8
6	Argentyna	212	4,8	6	Belgia	1478	4,6
7	Dania	195	4,4	7	Dania	1279	4,0
8	Czechy	167	3,7	8	Francja	1233	3,9
9	Belgia	156	3,5	9	Szwecja	1145	3,6
10	Węgry	141	3,2	10	Czechy	1018	3,2
ogółem		4455	100,0	ogółem		32 014	100,0

Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

Tabela 8.

Najważniejsze towary rolno-spożywcze importowane do Polski w latach 2004 i 2022

Nazwa towaru	2004	2022		Udział w imporcie ogółem	
	mln euro	2004 = 100		2004	2022
Mięso wieprzowe świeże, chłodzone lub mrożone	152,4	1583,5	1039,0	3,4	4,9
Produkty używane do karmienia zwierząt	98,0	1518,6	1549,4	2,2	4,7
Ryby świeże lub chłodzone, z wyjątkiem filetów	67,7	1483,3	2192,1	1,5	4,6
Makuchy i inne pozostałości stałe z ekstrakcji oleju sojowego	335,4	1424,6	424,7	7,5	4,4
Czekolada i inne przetwory spożywcze zawierające kakao	91,5	1015,8	1109,9	2,1	3,2
Kawa, nawet palona lub bezkofeinowa	118,3	916,4	774,5	2,7	2,9
Przetwory spożywcze gdzie indziej niewymienione	183,7	868,3	472,6	4,1	2,7
Filety rybne i inne mięso rybne (rozdrobnione)	172,6	862,0	499,3	3,9	2,7
Olej słonecznikowy, szafranowy i bawełniany	21,5	733,7	3406,4	0,5	2,3
Nasiona rzepaku lub rzepiku	1,8	713,8	39 481,8	0,0	2,2
Chleb, pieczywo cukiernicze, ciasta i ciastka	68,8	691,6	1005,9	1,5	2,2
Kukurydza (ziarna)	72,7	632,5	869,8	1,6	2,0
Tytoń nieprzetworzony, odpady tytoniowe	116,5	586,0	503,1	2,6	1,8
Sery i twarogi	28,0	536,8	1915,5	0,6	1,7
Alkohol etylowy nieskażony o objętościowej mocy alkoh. < 80% obj.	36,1	490,0	1357,7	0,8	1,5
Owoce cytrusowe, świeże lub suszone	208,9	470,3	225,1	4,7	1,5
Olej rzepakowy, rzepikowy i gorczycowy	10,8	467,8	4331,4	0,2	1,5
Trzoda chlewna żywa	18,5	459,7	2478,2	0,4	1,4
Ekstrakt słodowy, przetwory spożywcze z mąki	54,9	459,5	837,5	1,2	1,4
Produkty zaw. tytoń, nikotynę, przeznaczone do wdychania bez spalania	x	452,6	x	x	1,4

Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

Import produktów rolno-spożywczych do Polski miał w przeważającej mierze charakter niezbędny i obejmował surowce rolne pochodzenia roślinnego wytwarzane poza strefą klimatu umiarkowanego (owoce cytrusowe, kawa, herbata), powstałe na ich bazie produkty przetworzone oraz mniej lub bardziej przetworzone produkty pochodzenia roślinnego i zwierzęcego niewytwarzane w Polsce w ogóle lub produkowane w ilościach niepokrywających popytu

wewnętrznego (ryby, kukurydza na ziarno, oleje roślinne i makuchy poekstrakcyjne wykorzystywane jako pasze, niektóre napoje alkoholowe, np. wina i whisky, sery oraz wyroby zawierające kakao) (tabela 8.). Poza tym do Polski importowano mięso wieprzowe, karmę dla zwierząt, pieczywo cukiernicze, tytoń i żywą trzodę chlewną (prosięta). Wydatki poniesione w 2022 roku na przywóz 20 najważniejszych towarów rolno-spożywczych importowanych do Polski stanowiły ponad 51% całkowitej wartości importu.

Głównymi pozycjami towarowymi w eksporcie produktów rolno-spożywczych z Polski były z kolei mięso i podroby z drobiu, papierosy, pieczywo cukiernicze, czekolada i wyroby zawierające kakao, mięso wołowe i wieprzowe oraz przetwory mięsne, pszenica, kukurydza, sery i twarogi, mleko i śmietana, ryby suszone i wędzone, przetwory z ryb, soki owocowe, wody i mrożone owoce. W 2022 roku eksport 20 najważniejszych towarów rolno-spożywczych przysporzył Polsce blisko 65% ogółu przychodów uzyskanych z tytułu eksportu żywności (tabela 9.). Z wyjątkiem mięsa wieprzowego, produktów rybnych oraz owoców i soków owocowych były to towary, których eksport po akcesji Polski do UE zwiększał się bardziej dynamicznie niż eksport rolno-spożywczy ogółem (tabele 9. i 10.).

Analizując strukturę towarową polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi, można wnioskować, że jest ona zgodna z klasycznymi teoriami przewag absolutnych i komparatywnych. W imporcie dominują bowiem produkty niewytwarzane w Polsce w ogóle oraz produkowane w innych odmianach lub w niewystarczających ilościach – takie, w zakresie których przewagi absolutne lub komparatywne mają nasi partnerzy handlowi. Przedmiotem eksportu są z kolei produkty, w zakresie których przewagi komparatywne – wynikające z potencjału produkcyjnego, walorów jakościowych oraz uwarunkowań kosztowo-cenowych, uzyskiwanych zarówno na etapie produkcji rolnej, jak i przetwórstwa spożywczego – ma Polska. Na tej podstawie można stwierdzić, że przewagi komparatywne osiągnęte przez nasz kraj na rynkach zagranicznych są źródłem korzystnej specjalizacji eksportowej.

Tabela 9.

Najważniejsze towary rolno-spożywcze eksportowane z Polski w latach 2004 i 2022

Nazwa towaru	Wartość (mln euro)		Udział w eksporcie ogółem		
	2004	2022	dynamika (2004 = 100)	2004	2022
Mięso i jadalne podroby z drobiu z pozycji nr 0105	245,3	4270,9	1741,1	4,6	9,0
Cygara, również z obciętymi końcami, cygaretki i papierosy	91,8	3527,9	3841,5	1,7	7,4
Chleb, pieczywo cukiernicze, ciasta i ciastka	241,2	2522,6	1045,6	4,6	5,3
Czekolada i inne przetwory spożywcze zawierające kakao	244,3	2234,4	914,6	4,6	4,7
Produkty używane do karmienia zwierząt	97,6	1926,1	1973,9	1,8	4,1
Przetwory spożywcze gdzie indziej niewymienione	175,4	1720,0	980,8	3,3	3,6
Pozostałe przetworzone lub konserwowane mięso	104,4	1573,9	1507,0	2,0	3,3
Mięso wołowe świeże lub chłodzone	97,5	1479,7	1517,0	1,8	3,1
Pszenica i meslin	21,5	1334,8	6197,9	0,4	2,8
Kukurydza (ziarna)	1,7	1224,1	71 061,7	0,0	2,6
Sery i twarogi	193,3	1143,0	591,4	3,6	2,4
Ryby suszone, solone lub w solance, wędzone	126,3	1054,8	835,0	2,4	2,2
Filety rybne i inne mięso rybne (rozdrobione)	112,1	945,3	843,0	2,1	2,0
Soki owocowe (łącznie z moszczem winogronowym)	246,8	868,1	351,8	4,7	1,8
Mięso wieprzowe świeże, chłodzone lub mrożone	170,7	809,3	474,0	3,2	1,7
Ekstrakt słodowy, przetwory spożywcze z mąki	13,1	806,0	6134,3	0,2	1,7
Wody, w tym mineralne i gazowane	68,8	784,1	1138,8	1,3	1,6
Mleko i śmietana (niezagęszczone)	29,4	702,8	2391,3	0,6	1,5
Owoce i orzechy, niegotowane lub gotowane na parze, zamrożone	218,7	695,5	317,9	4,1	1,5
Przetworzone i konserwowane ryby, kawior i namiastki	96,8	609,7	630,0	1,8	1,3

Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

Wyrazem rozumianej przez pryzmat klasycznej teorii handlu racjonalności struktury towarowej wymiany produktami rolno-spożywczymi jest wynik bilansu handlowego w sektorze rolno-spożywczym. Pomijając świeże owoce, w latach 2004–2022 Polska umocniła pozycję eksportera netto lub przekształciła się z importera w eksportera netto grup produktów mających charakter specjalności eksportowych (tabela 10.). W 2022 roku największą nadwyżkę, odpowiednio na poziomie 5,6 mld euro i 3,0 mld euro, uzyskano w handlu mięsem i podrobami oraz tytoniem i wyrobami tytoniowymi. Dodatkowo saldo obrotów w granicach od 2,2 mld euro do 2,5 mld euro odnotowano także w obrotach przetworami ze zbóż, produktami mleczarskimi oraz przetworami z mięsa i ryb. Łącznie w wymianie pięcioma wymienionymi grupami produktów osiągnięto dodatni wynik bilansu handlowego równy co do wartości nadwyżce w handlu ogółem (15,5 mld euro).

Pogłębiający się deficyt obrotów obserwowano natomiast w wymianie rybami, owocami, kawą, herbatą i przyprawami, tłuszczami i olejami roślinnymi oraz pozostałościami i odpadami z przemysłu spożywczego (głównie makuchami i śrutami poekstrakcyjnymi). Choć wartość importu wskazanych grup asortymentowych przekroczyła w 2022 roku wartość ich eksportu o blisko 3,8 mld euro, wygenerowanego deficytu nie należy oceniać negatywnie. W przeważającej mierze wynikał on bowiem z przywozu produktów komplementarnych względem produkcji krajowej, uprawianych w innych strefach klimatycznych, produkowanych w Polsce tylko sezonowo bądź w innych rodzajach. W takiej sytuacji ujemne saldo obrotów należy uznać za zjawisko pozytywne, świadczące o poszerzaniu oferty rynkowej i lepszym zaspokajaniu popytu zgłaszanego przez społeczeństwo dysponujące rosnącą siłą nabywczą.

Tabela 10.

Struktura towarowa polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 2004 i 2022

Produkty		Eksport				Import				Saldo		II ^a	
		2004		2022		2004 = 100		2022		2004 = 100		2022	
		mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%				
Zwierzęta żywe	223,6	155,8	0,3	69,7	66,9	891,7	2,8	1331,9	156,7	-735,9	46,1	29,7	
	632,1	7498,1	15,8	1186,2	241,2	1941,5	6,1	804,8	390,9	5556,6	55,2	41,1	
Mięso i podroby jadalne													
Ryby i skorupiaki, mięczaki i pozostałe bezkręgowce wodne	260,9	2159,0	4,5	827,6	349,9	2863,3	8,9	818,4	-89,0	-704,3	85,4	86,0	
Produkty mleczarskie, jaja ptasie, miód naturalny	582,6	3892,8	8,2	668,2	73,9	1685,4	5,3	2279,2	508,7	2207,4	22,5	60,4	
Produkty pochodzenia zwierzęcego gdzie indziej niewymienione	89,7	433,4	0,9	483,1	149,3	347,2	1,1	232,5	-59,6	86,2	75,1	89,0	
Drzewa żywe i pozostałe rośliny	65,2	200,0	0,4	306,6	115,2	543,1	1,7	471,5	-49,9	-343,1	72,3	53,8	
Warzywa jadalne	431,9	1543,6	3,2	357,4	158,4	1252,6	3,9	790,6	273,4	291,0	53,7	89,6	
Owoce i orzechy jadalne	439,2	1462,8	3,1	333,0	564,1	2369,7	7,4	420,1	-124,9	-906,9	87,6	76,3	
Kawa, herbata, mate i przyprawy	58,8	791,9	1,7	1347,5	192,6	1191,8	3,7	619,0	-133,8	-400,0	46,8	79,8	
Zboża	36,6	3114,7	6,6	8501,1	181,9	1124,3	3,5	618,2	-145,2	1990,4	33,5	53,0	
Produkty przemysłu młynarskiego	56,7	495,7	1,0	874,6	91,8	496,1	1,5	540,4	-35,1	-0,4	76,3	100,0	
Nasiona i owoce oleiste	112,1	784,3	1,7	699,8	119,9	1387,2	4,3	1156,9	-7,8	-602,8	96,6	72,2	
Szelak, gumy, żywice oraz pozostałe soki i ekstrakty roślinne	5,1	32,5	0,1	633,6	39,2	159,0	0,5	405,5	-34,1	-126,5	23,1	34,0	
Materiały roślinne do wyplatania	3,2	6,6	0,0	206,7	2,4	68,3	0,2	2864,2	0,8	-61,7	85,6	17,6	
Tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego	40,9	1548,9	3,3	3785,9	260,9	2686,2	8,4	1029,6	-220,0	-1137,3	27,1	73,1	
Przetwory z mięsa i ryb	241,9	2649,7	5,6	1095,2	55,9	479,0	1,5	857,1	186,0	2170,7	37,5	30,6	
Cukry i wyroby cukiernicze	275,7	964,5	2,0	349,8	97,0	692,0	2,2	713,7	178,8	272,6	52,0	83,5	
Kakao i przetwory z kakao	264,6	2300,2	4,8	869,2	246,9	1536,4	4,8	622,4	17,8	763,7	96,5	80,1	
Przetwory ze zbóż	312,7	3968,8	8,4	1269,3	148,1	1422,3	4,4	960,5	164,6	2546,5	64,3	52,8	
Przetwory z warzyw, owoców i orzechów	447,4	1949,9	4,1	435,8	172,3	1171,8	3,7	680,2	275,1	778,1	55,6	75,1	
Różne przetwory spożywcze	307,8	3013,0	6,3	978,9	322,8	1625,5	5,1	503,6	-15,0	1387,5	97,6	70,1	
Napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet	155,4	1629,3	3,4	1048,2	172,3	1543,7	4,8	895,7	-16,9	85,6	94,8	97,3	
Pozostałości i odpady przemysłu spożywczego	127,4	2620,3	5,5	2056,8	491,9	3222,6	10,1	655,1	-364,5	-602,3	41,1	89,7	
Tytoni i przemysłowe namiastki tytoniu	130,1	4304,2	9,1	3309,3	140,5	1313,0	4,1	934,7	-10,4	2991,2	96,2	46,7	
Ogółem	5301,7	47 519,9	100,0	896,3	4455,2	32 013,7	100,0	718,6	846,5	15 506,2	91,3	80,5	

a – wskaźnik handlu wewnątrzgałęziowego obliczono według formuły Grubela-Lloyda: $ITT = \frac{(X_k + M_k) - (X_k - M_k)}{(X_k + M_k)}$, gdzie X – eksport, M – import, k – kraj.
 Źródło: Comext-Eurostat; opracowanie własne.

Podobnie można interpretować ujemny wynik bilansu handlowego surowcami dla rolnictwa i przemysłu oraz produktami finalnymi, których krajowa podaż jest niewystarczająca względem zapotrzebowania. Inaczej należy jednak postrzegać deficyt obrotów odnotowany w handlu żywymi zwierzętami. Wynika on głównie z rosnącego od 2008 roku importu prosiąt, sprowadzanych do Polski przede wszystkim z Danii i Holandii. Te kraje wyspecjalizowały się w produkcji prosiąt do tuczu i prowadzą ich eksport do państw poszukujących surowca dla rozwijającego się sektora produkcji wieprzowiny, takich jak Niemcy, Włochy, Hiszpania czy Polska. Biorąc pod uwagę posiadany kapitał ludzki i rzeczowy oraz wcześniejsze doświadczenia w tym zakresie, produkcja prosiąt mogłaby być z powodzeniem realizowana w Polsce, co pozwoliłoby zwiększyć wartość dodaną uzyskaną w handlu mięsem, podrobami i przetworami z mięsa wieprzowego.

Na podstawie analizy struktury towarowej handlu rolno-spożywczego Polski można także stwierdzić, że deficyty obrotów najczęściej pojawiały się w wymianie tymi grupami produktów, w zakresie których realizowano silną specjalizację wewnątrzgałęziową (tabela 10.). Wysoka intensywność obrotów wewnątrzgałęziowych (IIT > 70%), polegających na jednoczesnym eksporcie i imporcie produktów wytwarzanych w tych samych gałęziach produkcji, zwiększa różnorodność produktów dostępnych dla konsumentów w krajach partnerów handlowych, a przedsiębiorstwom przemysłu spożywczego umożliwia osiągnięcie korzyści skali i wzrost dochodów. Można ją więc traktować jako przejaw zdolności polskiego sektora rolno-spożywczego do konkurowania na rynkach zagranicznych, wyrażającej się w umiejętności elastycznego dostosowywania oferty eksportowej do preferencji konsumentów zagranicznych i prowadzenia skutecznego eksportu na właściwie zidentyfikowane rynki docelowe¹². Wymiana produktami o charakterze specjalności eksportowych, zapewniającymi nadwyżkę bilansu handlowego, zazwyczaj odznaczała się mniejszą intensywnością obrotów wewnątrzgałęziowych, co z jednej strony świadczy o umiejętności eksploataowania posiadanych przewag komparatywnych w eksporcie, a z drugiej wskazuje na racjonalność prowadzonej polityki importowej i przywóz produktów wytwarzanych w kraju w ilościach nadwyżkowych względem popytu wewnętrznego (produkty odznaczające się wysokim stopniem samowystarczalności żywnościowej – zob. tabela 1.), głównie w okresach niedoborów rynkowych.

¹² To kolejny argument potwierdzający pozytywny wymiar deficytu obrotów determinowanych komplementarnością struktur produkcji rolnej.

Włączenie w obszar JRE oraz przyjęcie Wspólnej Polityki Handlowej UE wywołały wzrost wolumenu i zmianę struktury geograficznej polskiej wymiany handlowej artykułami rolno-spożywczymi. Silny efekt kreacji handlu z pozostałymi państwami UE dowiódł, że taryfy celne oraz ograniczenia ilościowe i techniczne obowiązujące w okresie przedakcesyjnym były istotnymi barierami rozwoju wzajemnych stosunków handlowych, a ponadto potwierdził dobre przygotowanie polskich przedsiębiorstw przemysłu spożywczego do nowych warunków konkurencji. W latach 2004–2022 Polska umacniała się na pozycji eksportera netto artykułów rolno-spożywczych, a rosnąca nadwyżka handlowa odgrywała rolę czynnika równoważącego deficyt handlu towarowego ogółem. Po akcesji do UE eksport stał się czynnikiem determinującym poziom równowagi na rynkach rolnych i pobudzającym rozwój wielu branż przemysłu spożywczego. Wśród polskich specjalności eksportowych znalazły się zarówno produkty stanowiące podstawę krajowego rynku spożywczego, wytwarzane w przedsiębiorstwach przemysłu mięsnego, mleczarskiego, owocowo-warzywnego, cukierniczego i piekarskiego, jak i te nieodgrywające strategicznej roli w wyżywieniu społeczeństwa, jak wyroby tytoniowe lub karma dla zwierząt. Trwały wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych z Polski i dywersyfikacja oferty eksportowej świadczą o zdolności polskiego przemysłu spożywczego do skutecznego konkurencji na rynkach zagranicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Baer A. (2002), *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na samowystarczalność żywnościową na tle poziomu konsumpcji*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 2, s. 12–17.
- Baer-Nawrocka A. (2014), *Zmiany w spożyciu i stopniu samowystarczalności żywnościowej w Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 360, s. 19–27.
- Baer-Nawrocka A., Począ W. (2021), *Thirty Years of Transformation in Poland as a Basis for Changes in the Socioeconomic Structure of Rural Areas*, [w:] J. Kosmaczewska, W. Począ (red.), *Tourism and Socio-Economic Transformation of Rural Areas*, Routledge, Abingdon-on-Thames.
- Dybowski G., Nosecka B., Pawlak K., Woźniak L. (2018), *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.
- Grauwe P. de (2011), *Unia walutowa*, PWE, Warszawa.
- Kowalczyk S., Sobiecki R. (2011), *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, t. 98, z. 3, s. 9–20.
- Krysztofiak J., Pawlak K., Kołodziejczak M. (2020), *Regionalne zróżnicowanie problemu niedożywienia na świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Kwasek M. (2012), *Ekonomiczna dostępność żywności*, [w:] taż (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym. Ocena stanu wyżywienia ludności w Polsce w aspekcie bezpieczeństwa żywnościowego*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Pawlak K. (2017), *Problemy światowego i europejskiego bezpieczeństwa żywnościowego*, [w:] *Ewolucja światowego i krajowego popytu na żywność w kontekście zmian demograficznych i bezpieczeństwa żywnościowego*, raport PW, 2015–2019, nr 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Pawlak K., Począ W. (2008), *Konkurencyjność polskiego sektora rolno-spożywczego w handlu z krajami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Pawlak K., Począ W. (2011), *Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, PWE, Warszawa.

- Poczta W. (1993), *Rolnictwo polskie w aspekcie integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, [w:] *Biała Księga Polska – Unia Europejska, Opracowania i Analizy*, seria „Gospodarka”, z. 6, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa.
- Poczta W. (2021), *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.
- Poczta W. (2023), *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sytuację rolnictwa i rolników*, [w:] S. Kluza (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans korzyści*, Wydawnictwo Jedność, Warszawa.
- Poczta W., Hardt Ł. (2005), *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa, UKIE*, Warszawa.
- Sobiecki R. (2007), *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Wigier M. (2003), *Handel zagraniczny z UE oraz krajami kandydującymi przed i po integracji*, „Przemysł Spożywczy”, t. 57, nr 8, s. 12–16.

OBRÓT GRUNTAMI ROLNYMI A ZMIANY STRUKTURY OBSZAROWEJ GOSPODARSTW

Andrzej Kołodziej, Józef Pyrgies

Byli pracownicy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencji Nieruchomości Rolnych

Rynek gruntów rolnych jako determinanta struktury obszarowej gospodarstw

Znaczenie rolnictwa w głównej mierze wynika z jego zdolności konkurencyjnych, za którymi stoją nowoczesne, efektywne gospodarstwa rolne¹. Jednym z kluczowych czynników, które decydują o możliwościach rozwoju tego sektora, jest sprawne funkcjonowanie obrotu gruntami rolnymi, który powinien sprzyjać ulepszaniu struktury obszarowej gospodarstw, a w konsekwencji umożliwiać poprawę konkurencyjności rolnictwa. Obrót gruntami rolnymi obejmuje wszelkie formy przeniesienia praw do korzystania z takich nieruchomości – zarówno rynkowe (sprzedaż, dzierżawa), jak i nierynkowe (obróć rodzinny) (Sikorska 2018). Dla zmian strukturalnych w polskim rolnictwie ogromną wagę mają rynkowe formy obrotu, głównie gruntami prywatnymi, a w ograniczonym zakresie także państwowymi. Obrót rodzinny ma z tej perspektywy mniejsze znaczenie – towarzyszy zwykle wymianie pokoleniowej, często wręcz spowalniając zmiany strukturalne w rolnictwie poprzez zmniejszanie powierzchni, która powinna trafić do obrotu rynkowego.

Grunty rolne są dobrem niepomnażalnym, stąd też konieczna jest ich ochrona przed swobodnym przeznaczeniem na cele nierolnicze. Dotyczy to w szczególności gruntów o wysokiej przydatności do produkcji rolnej. Skuteczną ochronę przed ich wyłączeniem z produkcji powinno zapewnić państwo poprzez odpowiednie regulacje prawne. Efektywne wykorzystywanie gruntów rolnych w sposób zgodny z ich przeznaczeniem mogą natomiast zagwarantować jedynie ich użytkownicy.

¹ Jako kryteria konkurencyjności gospodarstw rolnych przyjmuje się rentowność prowadzonej działalności gospodarczej i zakres reprodukcji majątku gospodarstwa. Zob. W. Józwiak (red.), *Efektywność, koszty produkcji i konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych obecnie i w perspektywie średnio- oraz długoterminowej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.

Z tej perspektywy szczególnie ważną rolę państwa staje się stworzenie takich reguł obrotu gruntami, które będą sprzyjać przejmowaniu ich na własność lub w wieloletnią dzierżawę przez gospodarstwa zdolne do konkurencyjności na rynku. Przy tym rozumieniu polityki państwa jest oczywiste, że oczekiwany mechanizm transferu gruntów będzie sprawnie funkcjonować w warunkach możliwie nieskrępowanego obrotu nimi. W takich rozwiązaniach nie przeszkadzają ewentualna kontrola obrotu przy przenoszeniu własności ani możliwość ingerencji, w uzasadnionych przypadkach, przy zachowaniu warunków rynkowych, np. w formie prawa pierwokupu. Obok regulacji z zakresu obrotu gruntami rolnymi o sprawnie funkcjonującym rynku przesądzają właściwe ramy, warunki i sposób ukierunkowania systemu wsparcia rolnictwa. Ten ostatni może wspomagać działanie mechanizmów rynkowych, lecz jest także w stanie zaburzać i osłabiać ich działanie.

Jednym z ważnych efektów zmian systemu polityczno-gospodarczego zainicjowanych w Polsce w roku 1990 było uwolnienie rynku gruntów rolnych. Na tamtym etapie transformacji nie obowiązywały ograniczenia przy nabywaniu czy dzierżawie gruntów państwowych i prywatnych. Dotyczyło to zarówno rodzaju podmiotów uczestniczących w obrocie, jak i przedmiotu transakcji, czyli nabywanej lub dzierżawionej powierzchni. Jedyne istotne ograniczenie w nabywaniu gruntów rolnych dotyczyło cudzoziemców, którzy musieli uzyskiwać zezwolenia. Jednocześnie rolnictwo, podobnie jak inne działy gospodarki, poddano radykalnie zmienionym regułom gospodarowania, przy znacznie ograniczonym wsparciu państwa. W efekcie jego sytuacja w pierwszych latach transformacji była trudna.

Wejście Polski do Unii Europejskiej zaowocowało dwiema ważnymi zmianami dla obrotu gruntami rolnymi. Obywatele i przedsiębiorcy państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej uzyskiwali prawo do nabywania nieruchomości rolnych na tych samych zasadach co polscy obywatele, ale dopiero po upływie okresu przejściowego, ustalonego w wyniku negocjacji na 12 lat. Ponadto w związku z obawami członków organizacji rolniczych przed referendum akcesyjnym przyjęto w 2003 roku ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego wprowadzającą dodatkowe ograniczenia i procedury kontrolne w obrocie nieruchomościami rolnymi². W odniesieniu do obrotu prywatnego wyposażono w prawo pierwokupu instytucję powierniczą – Agencję

² Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592, z późn. zm.).

Nieruchomości Rolnych³, powierzając jej kontrolę transakcji przenoszących własność gruntów rolnych. Prawo pierwokupu nie miało zastosowania, jeśli nabywcą był rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne, którego powierzchnia nie przekraczała 300 ha użytków rolnych⁴. W odniesieniu do gruntów państwowych możliwość nabycia ograniczono do 500 ha użytków rolnych – przy braku ograniczeń dla powierzchni dzierżawionej.

Regulacje wprowadzane w związku z akcesją do UE respektowały dualną strukturę rolnictwa. Jej trzon stanowiły gospodarstwa rodzinne, a dopełnienie – wielkotowarowe gospodarstwa rolne powstałe w wyniku przekształceń własnościowych PGR-ów⁵. W 2004 roku polskie rolnictwo zostało objęte zasadami Wspólnej Polityki Rolnej, co oznaczało prawo do różnych form wsparcia, w tym płatności bezpośrednich, oraz uzyskało dostęp do Jednolitego Rynku Europejskiego. Jak się z czasem okazało, obawy przed masowym wykupem polskiej ziemi przez cudzoziemców były nieuzasadnione, a możliwości korzystania z dobrodziejstw WPR i JRE miały istotny wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej znacznej części gospodarstw rolnych.

Warto jednak zauważyć, że system wsparcia gospodarstw (a szczególnie jednolita płatność obszarowa do każdego hektara użytków rolnych) zachęcał rolników indywidualnych posiadających większe gospodarstwa do ich powiększania. Jednocześnie instrument ten zniechęcał właścicieli małych i średnich gospodarstw do sprzedaży lub oddawania posiadanych gruntów w długoterminowe dzierżawy. Ta sytuacja stwarzała potencjalne zagrożenie dla wcześniej zaakceptowanego dualnego modelu rozwoju rolnictwa, ponieważ znaczna część gospodarstw wielkotowarowych funkcjonowała na gruntach państwowych na podstawie wieloletnich umów dzierżawy. To zagrożenie łagodzono w ten sposób, że przed sprzedażą nieruchomości na rzecz wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców w ramach prawa pierwszeństwa w nabyciu negocjowano z nimi wyłączenia do 20% gruntów celem przeznaczenia ich – w przetargach ograniczonych – do sprzedaży albo dzierżawy dla rolników indywidualnych.

³ Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2022, poz. 2329, z późn. zm.) powierzyła realizację przekształceń własnościowych w rolnictwie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. W 2003 roku nastąpiła zmiana nazwy na Agencję Nieruchomości Rolnych. 1 września 2017 roku ANR została zlikwidowana, a jej zadania przejął i realizuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

⁴ W ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 roku po raz pierwszy zdefiniowano w przepisach prawa użytą w Konstytucji RP nazwę „gospodarstwo rodzinne”. Jednak definicja ma charakter czysto techniczny i pomija dwa istotne atrybuty takiego gospodarstwa: wiodący udział pracy własnej rolnika i jego rodziny oraz zapewnienie określonego poziomu dochodu rolniczego. Zob. Sadowski, Poczta, Szuba-Barańska, Beba 2015.

⁵ W latach 90. ubiegłego wieku w wyniku restrukturyzacji 1666 PGR-ów o przeciętnej powierzchni 2250 ha utworzono ok. 5 tys. gospodarstw o przeciętnej powierzchni ok. 350 ha.

Taki sposób postępowania wymagał jednak czasu, a także cierpliwości, której ostatecznie zabrakło.

Zawarty w 2003 roku kompromis, akceptujący dualny model rozwoju rolnictwa, niespodziewanie zerwano w roku 2011. Na mocy znowelizowanej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶, negując postanowienia umów zawartych na czas oznaczony, od dzierżawców zażądano wyłączenia z trwających dzierżaw 30% użytków rolnych wskazywanych przez ANR. Niewyrażenie przez dzierżawcę zgody na wyłączenie skutkowało brakiem możliwości przedłużenia umowy dzierżawy.

Roszczeniowe postawy organizacji reprezentujących rolników indywidualnych wobec dzierżawców prowadzących wielkotowarowe gospodarstwa nasiliły się wraz z wprowadzeniem w 2015 roku zmian w systemie wsparcia rolnictwa⁷, w wyniku których małe i średnie gospodarstwa zyskiwały dodatkowe środki. Zwiększało się zainteresowanie powiększaniem gospodarstw, rosły ceny gruntów w obrocie prywatnym, a równocześnie spadała liczba rolników gotowych ograniczyć areal gospodarstwa bądź zrezygnować z jego prowadzenia. Realizacji żądań organizacji rolników dotyczących parcelacji wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców prowadzonych na gruntach państwowych sprzyjał wprowadzony w 2016 roku zakaz sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa⁸, uzasadniany obawą o spekulacje gruntami w związku z upływem 12-letniego okresu przejściowego dla nabywania gruntów rolnych. Jednocześnie poprzez wprowadzenie administracyjnego trybu kontroli obrotu oraz ograniczeń w swobodnym dysponowaniu nabytymi gruntami rolnymi, m.in. okresowego zakazu ich zbywania i wydzierżawiania, istotnie zaostrozono restrykcje przy przenoszeniu własności gruntów prywatnych, także w odniesieniu do rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa uznawane za rodzinne.

Podsumowując, można stwierdzić, że w ciągu ostatnich 20 lat system obrotu gruntami rolnymi ewoluował od nieskrępowanej przepisami swobody w kierunku limitów obszarowych, ograniczeń możliwości dysponowania nabytymi gruntami oraz deklaratywnej wyłączności ich nabywania przez rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne. Pomimo wprowadzanych restrykcji zasady obrotu gruntami rolnymi respektowały – przynajmniej

⁶ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 233, poz. 1382).

⁷ Ustawa z dnia 5 lutego 2015 roku o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego (Dz.U. 2015, poz. 308).

⁸ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585).

częściowo – prawa rynkowe, ponieważ nadal większe szanse nabycia mieli ci rolnicy indywidualni, których gospodarstwa charakteryzowały się większą siłą ekonomiczną. Funkcjonowanie nawet tej części obrotu zakłócał jednak system wsparcia rolnictwa, zwłaszcza sposób alokacji płatności bezpośrednich. Ten system ewoluował od jednolitej płatności do każdego hektara użytków rolnych w kierunku ograniczania środków dla wielkotowarowych gospodarstw (tzw. *capping*) i zwiększenia wsparcia kierowanego do małych i średnich gospodarstw. Te decyzje były podejmowane wbrew wynikom badań naukowych i przygotowanych na ich podstawie rekomendacji (Chmieliński i in. 2009). Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych przestała stanowić zasadniczy cel, a dodatkowe środki przeznaczono na niwelowanie różnic w dochodach, generując jednocześnie wzrost popytu na grunty rolne przy zmniejszającej się podaży. W ten sposób system płatności bezpośrednich w coraz większym stopniu realizował funkcję socjalną. O ile zasady obrotu gruntami rolnymi w ograniczonym zakresie mogły jeszcze sprzyjać poprawie struktury obszarowej gospodarstw, o tyle modyfikacje systemu wsparcia działały na rzecz jej utrwalania. Ponadto w obrocie między rolnikami zaczęły upowszechniać się dzierżawy nieformalne, bazujące na ustnym domówieniu się stron. To zjawisko jest na tyle istotne dla funkcjonowania rynku gruntów rolnych, że wymaga szerszego skomentowania w dalszej części opracowania.

Uwarunkowania zmian struktury obszarowej przed akcesją

W rolnictwie Europy Zachodniej 40 powojennych lat przyniosło daleko idące zmiany struktury obszarowej gospodarstw. Polityka strukturalna inicjowana na szczeblu wspólnotowym i implementowana poprzez ustawodawstwa poszczególnych krajów sprzyjała koncentracji gruntów (Lichorowicz 1996). W rezultacie w tym okresie przeciętny obszar gospodarstwa rolnego wzrósł dwukrotnie, do 20 ha, a w niektórych krajach UE nawet trzykrotnie. Tym dostosowaniom towarzyszył odpływ siły roboczej z rolnictwa do innych gałęzi gospodarki.

Na starcie polskiej transformacji ustrojowej w 1990 roku struktura naszego rolnictwa przypominała tę ukształtowaną wkrótce po wojnie w wyniku zmian granic i reformy rolnej (Chmieliński i in. 2009). Gospodarstwa indywidualne (chłopskie, rodzinne) użytkowały 14,3 mln ha (76,2% użytków rolnych w kraju), przy przeciętnej powierzchni gospodarstwa 6,2 ha. Państwowe gospodarstwa rolne użytkowały 18,7% użytków rolnych, przy przeciętnej powierzchni 2700 ha. Trzecią grupę stanowiły gospodarstwa spółdzielcze, zajmujące 3,7% użytków rolnych, o średniej powierzchni 350 ha. Można zatem

mówić o silnie zróżnicowanej strukturze polskiego rolnictwa, w której wyróżniki stanowiły forma własności i wielkość użytkowanego areалу. Zróżnicowanie pomiędzy gospodarstwami indywidualnymi a państwowymi i spółdzielczymi było szczególnie widoczne w przekroju regionalnym. W północnej i zachodniej części kraju przeważały przedsiębiorstwa państwowe, a w południowej i wschodniej – indywidualne.

Urynkowienie gospodarki znacznie gorzej zniósł przedsiębiorstwa państwowe, z których większość utraciła zdolność finansowania bieżącej działalności. W wyniku zrealizowanych przekształceń własnościowych radykalnie ograniczono stan posiadania sektora PGR-ów, wzrosło natomiast znaczenie gospodarstw prywatnych, w tym rodzinnych gospodarstw rolnych. Wyrażnemu spłaszczeniu uległo zróżnicowanie obszarowe w rolnictwie. W miejscach państwowych wielkoobszarowych przedsiębiorstw rolnych powstały gospodarstwa prywatne, o znacznie mniejszych powierzchniach, a prawie 40% gruntów państwowych, rozdysponowanych w formie dzierżawy lub sprzedaży, posłużyło powiększeniu istniejących gospodarstw rodzinnych. W wyniku przeprowadzonych zmian własnościowych dualizm cechujący polskie rolnictwo przed transformacją pozostał widoczny w postaci zróżnicowania regionalnego efektów przekształceń PGR-ów. W Polsce północnej i zachodniej, gdzie udział gruntów dawnych gospodarstw państwowych był najwyższy, gospodarstwa rodzinne znacznie powiększyły swoje obszary i powstały duże gospodarstwa prywatne. W Polsce południowej i wschodniej wciąż dominowały gospodarstwa rodzinne o małych i średnich obszarach, które mogły uczestniczyć prawie wyłącznie w obrocie gruntami prywatnymi.

W okresie poprzedzającym wejście do UE średnioroczna liczba transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych w obrocie prywatnym wynosiła ok. 70 tys. Na rynku gruntów prywatnych pojawiały się jednak niemal wyłącznie małe areaty, odzwierciedlające rozdrobnienie struktury obszarowej indywidualnego rolnictwa. Ponadto znaczna część obrotu gruntami następowała w formach nierynkowych, np. dziedziczenia i darowizn, zazwyczaj związanych z przenoszeniem własności wewnątrz rodziny, co nie tylko nie służyło powiększaniu innych gospodarstw, lecz także skutkowało powielaniem istniejącego rozdrobnienia w kolejnym pokoleniu rolników.

Diagnoza deficytów (Pocztą, Rowiński 2019) naszego rolnictwa na drodze do integracji europejskiej uwidoczniła też pokaźną skalę ukrytego bezrobocia wiejskiego. Rolnictwo indywidualne było miejscem pracy przeszło 4,4 mln osób – rolników i członków ich rodzin, co stanowiło ponad 1/4 zatrudnienia w całej gospodarce. Największe deficyty sektora stanowiły jednak brak zdolności

konkurowania przez większość rolników z tymi z krajów UE oraz niezdolność uzyskiwania dochodów co najmniej parytetowych, co w praktyce uniemożliwiało im rozwój. W rezultacie ponad połowa polskich gospodarstw rolnych nie wytwarzała produktów na rynek, lecz głównie – albo nawet wyłącznie – na własne potrzeby. Rzeczywistej lub potencjalnej zdolności konkurencyjnej dopatrywano się u stosunkowo wąskiej grupy rolników, posiadających gospodarstwa użytkujące przynajmniej kilkanaście hektarów, gotowych podjąć ryzyko inwestowania i powiększania skali działalności produkcyjnej.

Okres poprzedzający przystąpienie Polski do UE stanowił wyzwanie dla całej gospodarki, ale to właśnie rolnictwo wymagało podjęcia działań głębokich i kompleksowych, o wieloletniej perspektywie, rozpoczynających odrabianie strukturalnego dystansu, jaki ukształtował się z przyczyn uwarunkowanych przesłankami historycznymi i politycznymi. Przekształcenia własnościowe sektora państwowego oraz swoboda obrotu gruntami w pewnym stopniu się do tego przyczyniły, lecz ograniczenia kapitałowe i wysoki poziom bezrobocia ograniczały skuteczność podejmowanych działań.

Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych po akcesji

Przed przystąpieniem do UE przekształcenia strukturalne sektora państwowego w rolnictwie właściwie zakończono. Zdecydowaną większość gruntów państwowych rozdysponowano poprzez sprzedaż lub przekazano w użytkowanie na podstawie wieloletnich umów dzierżawy. Dzierżawcy mogli wnioskować o możliwość skorzystania z prawa pierwszeństwa w nabyciu celem zamiany dzierżawy na własność. Stąd dalsze przekształcenia struktury obszarowej gospodarstw powinny opierać się głównie na obrocie gruntami prywatnymi. Za sprawą instrumentów polityki destrukcyjnych dla rynku gruntów rolnych tak się jednak nie stało.

W praktyce pomiaru sprawności obrotu gruntami rolnymi można dokonać, analizując i porównując tempo oraz kierunek zmian struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce z innymi krajami UE. Prostymi miernikami przydatnymi w takiej ocenie są zwłaszcza informacje o występujących trendach z zakresu:

- liczby gospodarstw rolnych;
- powierzchni użytkowanych przez gospodarstwa o większych obszarach;
- udziału dzierżawy w użytkowaniu gruntów rolnych.

Szczególnie ważnym wskaźnikiem oceny stopnia rozwoju rolnictwa jest klasyfikacja gospodarstw rolnych według wielkości użytkowanych powierzchni, służąca także ocenie ich regionalnego zróżnicowania. W sytuacji większości gospodarstw rolnych obszar użytków rolnych odgrywa kluczową rolę dla skali prowadzonej produkcji, a w konsekwencji zazwyczaj także dla jej efektywności i możliwości zapewnienia rolnikowi satysfakcjonującego dochodu. Z kolei spadek liczby gospodarstw rolnych pokazuje tempo uwalniania gruntów do obrotu oraz wskazuje te grupy obszarowe gospodarstw, które nie zapewniają satysfakcjonujących dochodów i nie mają możliwości finansowania dalszego rozwoju.

Oceny kierunku i tempa zmian struktury obszarowej gospodarstw w Polsce po wejściu do UE można dokonać na podstawie ogólnie dostępnych danych Eurostatu z lat 2005–2020⁹. Te zmiany, zwłaszcza na tle przekształceń w innych państwach naszej strefy klimatycznej, prowadzą do mało optymistycznych wniosków. Naszymi największymi konkurentami na rynkach zbóż, rzepaku czy roślin okopowych są m.in. Niemcy, Dania i Francja (w przyszłości także Ukraina¹⁰). W procesie transformacji struktur obszarowych rolnictwo tych krajów jest znacznie bardziej zaawansowane niż w Polsce. Należałoby zatem oczekiwać, że tempo zmian w naszym rolnictwie z czasem pozwoli zniwelować to strukturalne zapóźnienie. Oficjalne dane statystyczne jednak na to nie wskazują. W latach 2005–2020 liczba gospodarstw w Danii zmniejszyła się o 28%, we Francji – o 31%, w Niemczech – o 33%, a w Polsce – o 24%. Analogiczne wnioski można wyciągnąć, analizując w wymienionych krajach udział grupy obszarowej „100 ha i więcej” w powierzchni użytków rolnych. W latach 2005–2020 wzrastał on odpowiednio: w Danii – z 52% do 75%, we Francji – z 52% do 68%, w Niemczech – z 50% do 62%, a w Polsce – z 18% do 23%. Te dane wskazują, że chociaż kierunek zmian struktury obszarowej gospodarstw w Polsce po akcesji do UE jest zbliżony z obserwowanym w krajach o wyższym poziomie rozwoju rolnictwa, to tempo tych przekształceń okazuje się zaskakująco wolne, co przyczynia się do powiększania skali strukturalnego zapóźnienia.

Wolne tempo zmian potwierdzają dane dotyczące obrotu prywatnymi gruntami rolnymi, który w przeciwieństwie do obrotu gruntami państwowymi jest słabo udokumentowany. Dotyczy to nie tylko dzierżaw, lecz także obrotu,

⁹ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#The_evolution_of_farms_and_farmland_between_2005_and_2020 (dostęp: 19.09.2023).

¹⁰ W Ukrainie ponad 180 gospodarstw o powierzchni większej niż 10 tys. ha wytwarza 54% produkcji rolnej.

którego podstawą jest przeniesienie własności gruntów na inny podmiot – poprzez zarówno sprzedaż, jak i przenoszenie własności w ramach obrotu rodzinnego. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, które przedstawiają jedynie liczbę transakcji na podstawie zawartych aktów notarialnych, w latach 2004–2021 na rynku gruntów prywatnych liczba transakcji kupna-sprzedaży wahała się w przedziale od 62,2 tys. w roku 2005 do 79,5 tys. w roku 2007. Zależność liczby transakcji nastąpiło po wejściu w życie 30 kwietnia 2016 roku zaostrzonych przepisów dotyczących obrotu gruntami prywatnymi. W latach 2017–2020 liczba transakcji spadła poniżej 60 tys., osiągając najniższy poziom 52,6 tys. transakcji w roku 2017. Istotne są także zmiany udziału obrotu rodzinnego, który negatywnie wpływa na zmiany struktury obszarowej gospodarstw. Udział umów nierynkowych wśród ogółu aktów notarialnych przenoszących własność spadł z 51% w 2004 roku do 40% w roku 2013, by ponownie wzrosnąć do 53% w 2017 roku. Tutaj również jest widoczny niekorzystny wpływ przepisów z 2016 roku dotyczących obrotu gruntami prywatnymi, a także wstrzymanie sprzedaży gruntów państwowych.

Zaostrzenie przepisów regulujących obrót gruntami oraz zmiany w systemie wsparcia rolnictwa spowodowały, że polityka strukturalna w kraju w ostatnich latach ewidentnie zaczęła orientować się na utrwalanie anachronicznej struktury obszarowej, przez co znaczna część naszych gospodarstw rolnych w coraz większym stopniu i w sposób trwały staje się zależna od protekcjonizmu i wsparcia o charakterze socjalnym. Wskutek niekonsekwencji i braku spójności polityki niezbędne zmiany strukturalne w rolnictwie w ostatnich latach uległy spowolnieniu, co obniżyło konkurencyjność polskiego rolnictwa na JRE, podczas gdy w tym czasie w większości krajów Europy Zachodniej konsekwentnie kontynuowano proces koncentracji gruntów, budującej konkurencyjność gospodarstw rolnych.

Specyfika polskich dzierżaw rolnych

Pozostała jeszcze odpowiedź na ważne pytanie: jaki wpływ na zmiany struktury obszarowej gospodarstw w polskim rolnictwie po akcesji miał stosunek do dzierżawy gruntów? Uważa się, że właśnie ona umożliwiła sukces zmian strukturalnych w UE. Jej udział w użytkowaniu gruntów wynosi średnio ponad 40%, a we Francji i w Niemczech przekracza 60%. W Polsce szacuje się go na ok. 20% (Ziętara 2016). Oceniając dzierżawy w naszym kraju, należy jednak osobno odnieść się do umów dotyczących gruntów państwowych oraz prywatnych.

Jak wspomniano, przekształcenia sektora państwowego w zasadzie zakończyły się przed akcesją. Do końca 2003 roku 1,3 mln ha gruntów rolnych sprzedano, a w dzierżawie na podstawie wieloletnich umów pozostało 2,1 mln ha, z czego 1,5 mln ha (70%)¹¹ na podstawie 3,5 tys. umów obejmujących 100 ha i więcej. W 2011 roku – przed wyborami parlamentarnymi – uznano potrzebę zwiększenia ilości gruntów na powiększanie gospodarstw rodzinnych. Za najprostszy i najszybszy sposób uznano sięgnięcie po grunty gospodarstw wielkotowarowych, wśród których znaczną grupę stanowiły spółki utworzone przez byłych pracowników PGR-ów. Ustawa z dnia 16 września 2011 roku po raz pierwszy od 1992 roku sankcjonowała masową i tak daleko idącą ingerencję w prawa dzierżawców, do których wysłano prawie 1100 zawiadomień. „Proponowano” w nich wyłączenie 30% użytków rolnych, tj. ok. 136 tys. ha łącznie¹². Z pozoru dobrowolne wyłączenia gruntów w istocie miały charakter przymusowy, gdyż były zagrożone sankcjami w postaci likwidacji gospodarstw. Należy zwrócić uwagę na to, że wyłączenia nie dotyczyły spółek Skarbu Państwa dzierżawiących grunty państwowe, co wskazuje na nierówne traktowanie podmiotów ze względu na formę własności. W stosunku do 62% umów dzierżawy wyrazili zgody na wyłączenia, czego efektem było podpisanie aneksów wyłączających z nich ponad 77 tys. ha. Pozostali odmówili zgody, uznając je za niezgodne z zawartą przed laty na czas oznaczony umową, a także za naruszające Konstytucję RP. Niektórzy wystąpili w związku z tym do sądów powszechnych, ale wątpliwości w tej sprawie mieli też sędziowie, którzy kierowali zapytania do Trybunału Konstytucyjnego. Po stronie dzierżawców opowiedział się Rzecznik Praw Obywatelskich, który w stanowisku przesłanym do Trybunału podał w wątpliwość zgodność z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 roku¹³. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie odmawiał zajęcia stanowiska i umarzał kolejne postępowania. Wielu dzierżawców nie zdecydowało się na drogę sądową. Poza przewlekłością postępowań „zmroziły” ich wprowadzone ustawowo opłaty za ewentualne bezumowne użytkowanie gruntów po wygaśnięciu umowy dzierżawy. Wnosiły one początkowo pięciokrotność, a następnie trzydziestokrotność wysokości czynszu. Sankcja w wysokości trzydziestokrotności czynszu została wprowadzona pomimo wyroku TK, który stwierdził, iż nie jest wykluczone, że wcześniejsza pięciokrotność sięgnęła już wysokości

¹¹ Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2003 roku, Warszawa 2004.

¹² Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012 roku, Warszawa 2013.

¹³ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, sygnatura akt 9/19.

maksymalnie dopuszczalnej konstytucyjnie¹⁴. Wskutek odmowy przedłużenia dzierżawcom umów i wobec braku należytej ochrony ich praw prowadzone przez nich gospodarstwa sukcesywnie podlegały fizycznej likwidacji, polegającej na wyprzedaży żywego inwentarza, majątku obrotowego i ruchomych środków trwałych oraz zwolnieniach pracowników. „Uwolnione” nieruchomości wróciły do rozdysponowania. Postępowania prowadzące do wygaszania produkcji były tak skrajnie nieracjonalne, że miały znamiona sabotażu gospodarczego, zwłaszcza gdy dotyczyły produkcji zwierzęcej, której odtwarzanie jest szczególnie kosztowne i długotrwałe (Poczta, Rowiński 2019). Mimo tego wygaszanie produkcji objęło ponad 400 gospodarstw o łącznej powierzchni ok. 178 tys. ha, zatrudniających ok. 6 tys. pracowników, położonych w regionach kraju, w których o pracę nigdy nie było łatwo. Do 31 grudnia 2022 roku wygasło ponad 200 umów, dotyczących powierzchni blisko 58 tys. ha. W latach 2023–2024 wygasa większość pozostałych, obejmujących ponad 120 tys. ha.

Dzierżawcy, którzy wyłączyli 30% gruntów, mieli prawo oczekiwać, że będą mogli kontynuować umowy bez kolejnych wyłączeń. Praktyka okazała się jednak inna. Przy ich przedłużaniu są narażeni na presję dotyczącą kolejnych wyłączeń, pod groźbą wygaśnięcia umów. Opisywane postępowanie nabiera cech pełzającej parcelacji takich gospodarstw.

Skutki opisanych działań dowodzą tego, że w 2011 roku popełniono błąd, który potem wykorzystano do szkodliwej z perspektywy budowy konkurencyjnego rolnictwa akcji likwidacji wielkotowarowych gospodarstw rolnych. Ten błąd należy naprawić, zamiast uporczywie przy nim trwać. Dla dzierżawców, którzy (niejednokrotnie z uzasadnionych gospodarczo powodów) nie wyrazili zgody na wyłączenie 30% gruntów i nadal prowadzą gospodarstwa, należy niezwłocznie uruchomić rozwiązania kompromisowe. Jednym z nich jest umożliwienie uczestniczenia w przetargu ofert pisemnych na część dzierżawionych przez nich nieruchomości, po wyłączeniu uzasadnionej ekonomicznie powierzchni gruntów i przy zapewnieniu ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej. Wdrożenie tego pomysłu nie wymaga tworzenia ośrodków produkcji rolnej, które okazały się rozwiązaniem pozornym. Wystarczy sięgnąć do praktyki wydzierżawiania nieruchomości rolnych wchodzących w skład zorganizowanych i funkcjonujących jednostek gospodarczych, która znalazła zastosowanie w pierwszych latach przekształceń własnościowych.

Nie powinno natomiast podlegać dyskusji, że dzierżawcy, którzy wyłączyli 30% gruntów, powinni mieć prawo do przedłużenia umów dzierżawy

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2016 roku, 80/A/2016, sygnatura akt P123/15.

bez dalszych wyłączeń. Zgodnie z wprowadzonymi przepisami w zamian za to wyłączenie otrzymali oni prawo do nabycia części lub całości dzierżawionej nieruchomości. Jak się jednak okazało, w większości przypadków nie mogli z niego skorzystać.

Działania podejmowane wobec wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców sprawiają wrażenie, że to nie parlament i rząd decydują o ich losie. Wiele wskazuje na wysoką skuteczność działaczy organizacji rolników indywidualnych, którzy powołując się na Konstytucję RP, uzurpują sobie prawo wyłączności do gospodarowania na polskiej ziemi i negują prawo dzierżawców, w tym spółek utworzonych przez byłych pracowników PGR-ów, do prowadzenia działalności rolniczej na gruntach państwowych¹⁵. Nie ulega wątpliwości, że – z perspektywy konkurencyjności polskiego rolnictwa – bilans zysków i strat prowadzonej w taki sposób likwidacji wielkotowarowych gospodarstw rolnych będzie niekorzystny. To kolejny przykład działań, kiedy przyzwolenie dla prywaty bierze górę nad dobrem wspólnym.

W 2011 roku i latach kolejnych nie tylko podważono wiarygodność instytucji dzierżawy gruntów państwowych, lecz także utwierdzono rolników indywidualnych w przekonaniu, że umowy dzierżawy, również te dotyczące gruntów prywatnych, mogą łatwo stać się przedmiotami ingerencji państwa. Te destrukcyjne w skutkach działania przypomniły o uwłaszczeniu rolników dzierżawiących grunty od sąsiadów na podstawie przepisów z 1971 roku¹⁶ – rozwiązaniu niechlubnym z perspektywy ochrony prawa własności i dewastującym społeczne poczucie praworządności.

Wobec tego rodzaju doświadczeń trudno dziwić się rozpowszechnionemu w naszych warunkach zjawisku międzysąsiedzkiej dzierżawy gruntów rolnych na podstawie ustnych umów, zawieranych na krótkie okresy, które zaczęto traktować jako przejaw polskiej tradycji. Jednak po akcesji do UE pojawił się istotny problem związany z systemem wsparcia rolnictwa. Płatności bezpośrednie mogą otrzymywać wyłącznie użytkownicy, czyli w tym wypadku dzierżawcy gruntów rolnych, a nie właściciele. Brak pisemnej formy zawarcia umowy dzierżawy ułatwia pobieranie płatności bezpośrednich przez osoby nieuprawnione, formalnie wciąż właściciele gospodarstw, którzy oddali swoje grunty w użytkowanie innym – najczęściej właścicielom większych,

¹⁵ Szczególna niechęć, granicząca z obsesją, jest skierowana do dzierżawców – obywateli i przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej. To paradoks, że przetrwali oni trudne dla rolnictwa lata 90. ubiegłego wieku, a dzisiaj w unijnym kraju ich gospodarstwa są metodycznie niszczone, nawet jeżeli wyłączyli 30% użytków rolnych.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. 1971, nr 27, poz. 250).

towarowych gospodarstw. Płynący strumień łatwych do uzyskania środków, zwłaszcza płatności bezpośrednich do każdego hektara, zachęcał kolejne grupy rolników do korzystania z tej „tradycji”. Ich sytuacja stała się jeszcze korzystniejsza po dokonaniu w 2015 roku zmian w systemie płatności bezpośrednich na korzyść małych i średnich gospodarstw. Wprowadzono m.in. możliwość korzystania z uproszczonego systemu dla małych gospodarstw, płatności dodatkowej dla małych i średnich gospodarstw oraz dla młodych rolników. Przy tak skonstruowanym uzupełnieniu jednolitej płatności obszarowej obok zjawiska nieuprawnionego pozyskiwania płatności bezpośrednich powstał kolejny problem w postaci wykorzystania nieformalnych dzierżaw do pobierania środków w zawyżonej wysokości¹⁷. Nie chodzi więc już tylko o to, kto otrzymuje te środki, lecz także w jakiej wysokości. To, co wcześniej wyglądało na nieszkodliwy krajowy folklor, stało się zjawiskiem powszechnym o cechach patologii. Warto zaznaczyć, że zawyżona część płatności realizowana na rzecz osób nieuprawnionych nie kreuje żadnego dodatkowego strumienia środków z UE, lecz bierze się z zaniżenia środków wypłacanych pozostałym rolnikom. Sygnalizowany problem prawdopodobnie został dostrzeżony przez polityków, skoro w tym samym 2015 roku przyjęto przepisy wprowadzające obowiązek zawierania umów dzierżawy w formie pisemnej i ich rejestrowania pod rygorem nieważności¹⁸. Te przepisy nie weszły jednak w życie, ponieważ po wyborach nowe władze wprowadziły własne rozwiązania w zakresie obrotu gruntami. Kwestię nieformalnych dzierżaw na gruntach prywatnych zignorowano, uznając widocznie problem za nieistotny. Naiwnością byłoby jednak sądzić, że nieformalne umowy dotyczą wyłącznie gruntów, które są własnością rolników. Ten proceder może też dotyczyć gruntów państwowych, wyłączanych z wielkotowarowych dzierżaw i udostępnianych rolnikom w formie wieloletnich umów dzierżawy, po przeprowadzanych przetargach ograniczonych.

Należy podkreślić, że w odróżnieniu od umów dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa, o których wiedza jest szczegółowa i precyzyjna, informacje o faktycznej liczbie i skali nieformalnych umów, na podstawie których użytkownikami gruntów przestali być ich właściciele (lub dzierżawcy gruntów państwowych), opierają się jedynie na szacunkach, ewentualnie popartych badaniami analitycznymi w wybranych lokalizacjach (Marks-Bielska 2020). Te fragmentaryczne badania potwierdzają jednak, że sytuacja strukturalna

¹⁷ Do podobnych sytuacji może dochodzić przy realizacji płatności do obszarów ONW z II filaru WPR, które podlegają regresywności.

¹⁸ Ustawa z dnia 15 sierpnia 2015 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2015, poz. 1433).

prezentowana w naszej statystyce jest odległa od rzeczywistości, ponieważ mamy do czynienia ze zjawiskiem o dużej skali.

Czy w związku z rozpowszechnieniem nieformalnych dzierżaw należy uznać, że nasza struktura obszarowa jest zdecydowanie korzystniejsza, niż wynikałoby to ze statystyki? Takie rozumowanie nie jest uprawnione. Przede wszystkim nie można jednakowo traktować nieformalnej dzierżawy, często uzgadnianej na krótki czas, z zawartą na piśmie i opatrzoną datą pewną długoterminową umową dzierżawy. Te dwa rodzaje umów różnią się zasadniczo. Wprawdzie nieformalne dzierżawy, które funkcjonują dziś na krajowym rynku prywatnym, doraźnie poprawiają sytuację dzierżawców, umożliwiając wzrost skali produkcji i lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów w ich gospodarstwach, ale nie pozwalają korzystać z wielu przywilejów, jakie stwarzają umowy zawierane na piśmie, w szczególności dotyczących ubezpieczenia upraw, korzystania z części działań II filaru WPR, uzyskiwania dopłat do paliwa rolniczego, lepszych warunków kredytowania czy wreszcie prawa pierwokupu w razie decyzji właściciela o sprzedaży wydzierżawianych gruntów. Przede wszystkim jednak, z uwagi na niepewność co do trwałości nieformalnych dzierżaw, w żadnym wypadku nie mogą one stanowić pewnych przesłanek pozwalających na podejmowanie decyzji o inwestowaniu i rozwoju gospodarstw, zwłaszcza gdy do świadomości rolników dociera wiedza o instrumentalnym traktowaniu wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców gruntów rolnych Skarbu Państwa, których „w majestacie prawa” pozbawia się możliwości kontynuowania umów. Trzeba też pamiętać o dodatkowej niepewności spowodowanej kolizją z przepisami UE dotyczącymi prawa do płatności bezpośrednich. Dotychczasowa polityka strukturalna wytworzyła swoistą fikcję. Nie znamy dziś wiarygodnych danych na temat faktycznej liczby czynnych gospodarstw rolnych, aktywnych rolników i struktury użytkowanych przez nich gruntów ani też skutków rozbieżności pomiędzy oficjalną statystyką a stanem rzeczywistym.

Struktura obszarowa gospodarstw w Polsce ulega postępującej deformacji w szczególności na skutek świadomego niszczenia wielkotowarowych gospodarstw opartych na dzierżawie gruntów państwowych i tolerowania fikcji nieformalnych dzierżaw w obrocie prywatnym. Obserwując poczynania osób odpowiedzialnych za prowadzenie polityki strukturalnej w rolnictwie, odnosi się wrażenie, że godzenie się na taki stan ma na celu utrzymanie wiejskiego elektoratu. Dlatego właśnie gospodarcze i społeczne skutki podobnej polityki są ignorowane, tak jak eksperckie analizy i rekomendacje.

Wnioski i wskazania na przyszłość

Kierunek zmian struktury obszarowej gospodarstw w Polsce po akcesji do UE jest zbieżny z tym obserwowanym w krajach o wyższym poziomie rozwoju rolnictwa, ale tempo tych przekształceń okazuje się zaskakująco wolne, co przyczynia się do powiększania skali strukturalnego zapóźnienia. Racjonalizacja struktury obszarowej gospodarstw rolnych stanowi zatem wyzwanie i warunek poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. Jest ona niezbędna nie tylko dla rolników zabiegających o konkurencyjność swoich gospodarstw, lecz także dla poprawy sytuacji przetwórstwa, handlu oraz konsumentów. Racjonalizacja struktury obszarowej wymaga w szczególności usprawnienia funkcjonowania rynkowego obrotu gruntami rolnymi – zarówno przenoszenia własności, jak i dzierżaw. Konieczne jest przy tym wyeliminowanie zjawisk o cechach patologii. Istotny wpływ na tempo i kierunek zmian strukturalnych mają nie tylko przepisy prawne regulujące zasady obrotu nieruchomościami, lecz także rozwiązania znajdujące zastosowanie poprzez system wsparcia rolnictwa.

Dla pożądaných w Polsce zmian struktury obszarowej gospodarstw rolnych kluczowe znaczenie będzie miał rynkowy obrót prywatnymi gruntami rolnymi. Przenoszenie własności utrudnia i komplikuje dziś wiele zbyt rygorystycznych wymogów oraz ograniczeń. Powinny one zostać zredukowane do rzeczywiście niezbędnych. Należy rozważyć celowość utrzymywania administracyjnego trybu kontroli, którą można sprawować w inny sposób, np. przywracając prawo pierwokupu, zwłaszcza że ta forma nadal znajduje zastosowanie przy weryfikacji części obrotu. Wyjątkowo słabym ogniwem rynkowego obrotu prywatnymi gruntami rolnymi jest obecnie dzierżawa. Rozpowszechniona praktyka dzierżaw nieformalnych nie może być uznawana za przejaw polskiej tradycji, lecz musi być traktowana jako zjawisko patologiczne. Najwyższy czas, by politycy dostrzegli wagę problemu, o którym wie każda wieś, i by zaczęli o nim poważnie dyskutować, co pozwoli na wypracowanie sposobów jego rozwiązania. Wyjście nieformalnych dzierżaw z podziemia to obecnie najszybszy sposób racjonalizacji struktury obszarowej gospodarstw. Umowy dzierżawy zawarte na piśmie na okresy wieloletnie i urzędowo rejestrowane powinny stanowić najkorzystniejszą ekonomicznie formę powiększania gospodarstw rodzinnych, sprzyjającą faktycznej poprawie ich konkurencyjności. Uporządkowanie tego rynku będzie ważne także dla prawidłowego ukierunkowania środków przewidzianych na wsparcie dla rolników, ponieważ aktualnie część tych środków trafia do osób, które gruntów rolnych już nie użytkują.

Fundamentalnie ważne – a do tego pilne – jest przywrócenie należnego statusu dzierżawie gruntów państwowych, która musi stanowić pewną, wieloletnią i gwarantowaną autorytetem państwa formę gospodarowania, niezależnie od podmiotu dzierżawiącego i dzierżawionej powierzchni. Niezbędnym warunkiem jest zapewnienie funkcjonowania wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców. W ich przypadku władza popełniła poważny błąd, dopuszczając się przy tym – z dużym prawdopodobieństwem – naruszenia Konstytucji RP. Zamiast trwać w tym stanie, należy niezwłocznie go naprawić tam, gdzie to jeszcze możliwe. Prowadzona likwidacja nowoczesnych, konkurencyjnych i – w zdecydowanej większości – środowiskowo zrównoważonych wielkotowarowych gospodarstw poprzez tzw. wygaszanie produkcji jest z perspektywy gospodarczej działaniem skrajnie nieracjonalnym. Będzie ono mieć długofalowe konsekwencje, podczas gdy polityczne korzyści z niego będą krótkotrwałe. W sprawie wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców gruntów państwowych, w tym spółek utworzonych przez byłych pracowników PGR-ów, warto opowiedzieć się za rozwiązaniem pragmatycznym, zwłaszcza że do naprawy błędu potrzeba przede wszystkim politycznej woli rozwiązania problemu. Dzierżawcy, którzy wyłączyli 30% użytków rolnych, powinni mieć prawo do przedłużania umów bez nowych wyłączeń, a tym, którzy nie wyrazili na nie zgody i nadal prowadzą gospodarstwa, należy umożliwić uczestnictwo w przetargach ofert pisemnych, po wyłączeniu racjonalnie uzasadnionej powierzchni gruntów i przy zapewnieniu ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej. Przywrócenie zaufania do instytucji dzierżawy nie będzie łatwe po negatywnych doświadczeniach z ostatnich lat. Dlatego wiarygodni dzierżawcy powinni mieć nadal możliwość skorzystania z prawa pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości. Konieczna jest zatem także rezygnacja z zakazu sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, który – poza populistyczną retoryką – nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Obrót nabytymi od państwa nieruchomościami nadal podlegałby kontroli, ale już w ramach obrotu prywatnego. Kontynuowanie polityki pozyskiwania głosów wyborców w zamian „za ziemię” należy natomiast uznać za jedno z większych zagrożeń dla konkurencyjności polskiego rolnictwa i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Zmian wymaga system wsparcia rolnictwa. Ukierunkowanie wsparcia na małe i średnie gospodarstwa, którego część trafia dziś do osób ich nieprowadzących, jest jednym z istotnych czynników osłabiających skuteczność działań na rzecz poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. Łatwe do uzyskania środki zniechęcają rolników prowadzących gospodarstwa bez perspektyw

rozwojowych do sprzedaży gruntów lub oddawania ich w dzierżawy długoterminowe na podstawie umów zawieranych w formie pisemnej. System wsparcia powinien zostać ukierunkowany na gospodarstwa towarowe zdolne do rozwoju – celem poprawy ich konkurencyjności, przy uwzględnieniu niezbędnych działań na rzecz polepszenia stanu środowiska. System finansowania powinien w mniejszym stopniu bazować na bezpośrednich płatnościach obszarowych, a w większym – na dofinansowywaniu konkretnych działań i zadań. Do gospodarstw małych obszarowo mogą być adresowane środki o charakterze pomocowym, ale pod warunkiem spełnienia określonych wymogów.

Powstrzymanie postępującej deformacji struktury obszarowej gospodarstw w Polsce, polegającej na świadomym niszczeniu wielkotowarowych gospodarstw opartych na dzierżawie gruntów państwowych, przy jednoczesnym tolerowaniu fikcji nieformalnych dzierżaw w obrocie prywatnym, decydenci powinni uznać za zadanie niezbędne i pilne.

BIBLIOGRAFIA

- Chmieliński P., Goraj L., Karwat-Woźniak B., Kowalski A., Sikorska A. (2009), *Instrumenty oddziaływania Państwa na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce; rola systemu ubezpieczenia społecznego rolników w kształtowaniu tej struktury. Stan obecny i rekomendacje na przyszłość oraz propozycje nowych rozwiązań dotyczących tego obszaru dla systemu ubezpieczeń rolników. Ekspertyza dla MRiRW, IERiGŻ-PIB, Warszawa*, https://www.academia.edu/3254107/Instrumenty_oddzia%C5%82ywania_Pa%C5%84stwa_na_kszta%C5%80 (dostęp: 28.10.2023).
- Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_statistics#The_evolution_of_farms_and_farmland_between_2005_and_2020 (dostęp: 19.09.2023).
- Józwiak W. (red). (2014), *Efektywność, koszty produkcji i konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych obecnie i w perspektywie średnio- oraz długoterminowej*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Lichorowicz A. (1996), *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Marks-Bielska R. (2020), *Ewolucja rynku ziemi rolniczej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Poczta W., Rowiński J. (red.) (2019), *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2003 roku (2004), Warszawa.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012 roku (2013), Warszawa.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2019), pismo procesowe RPO, Trybunał Konstytucyjny, sygnatura akt 9/19.
- Sadowski A., Poczta W., Szuba-Barańska E., Beba P. (2015), *Modele gospodarstw rolnych w państwach Unii Europejskiej*, „Wieś i Rolnictwo”, 3(168).
- Sikorska A. (red.) (2018), *Rynek ziemi rolniczej nr 21/2018*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Trybunał Konstytucyjny (2016), wyrok z dnia 18 października 2016 roku, 80/A/2016, sygnatura akt P123/15.

Ustawa z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz.U. 1971, nr 27, poz. 250).

Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2022, poz. 2329, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003, nr 64, poz. 592, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 233, poz. 1382).

Ustawa z dnia 5 lutego 2015 roku o płatnościach w ramach wsparcia bezpośredniego (Dz.U. 2015, poz. 308).

Ustawa z dnia 15 sierpnia 2015 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2015, poz. 1433).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585).

Ziętara W. (2016), *Dzierżawa ziemi w gospodarstwach rolniczych jako podmiotach biogospodarki*, „Roczniki Naukowe”, t. XVIII, z. 2, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu.

INNOWACJE I ZMIANY TECHNOLOGICZNE W POLSKIM ROLNICTWIE

Szczepan Figiel

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy
Instytut Badawczy

Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej, poprzedzona wieloma dostosowaniami instytucjonalnymi, a także będące ich następstwem 20 lat członkostwa wywarły przemożny wpływ na procesy rozwojowe w polskiej gospodarce, w tym w rolnictwie. Krajowi producenci rolni z jednej strony musieli zmierzyć się z konkurencją na Jednolitym Rynku Unijnym, a z drugiej zostali objęci Wspólną Polityką Rolną. Pomimo dość powszechnych obaw konfrontacja rynkowa polskiego rolnictwa z rolnictwem pozostałych krajów członkowskich UE wypadła nad wyraz korzystnie, czego dowodami są rosnący nieustannie w okresie poakcesyjnym eksport produktów rolno-żywnościowych i dodatnie saldo w handlu tymi produktami. Źródłem tego sukcesu okazały się przewagi konkurencyjne, głównie o charakterze kosztowym, aczkolwiek nie należy pomijać znaczenia standardów jakościowych, którym producenci rolni oraz przedsiębiorstwa przetwórcze sprostały z powodzeniem, wykazując się zdolnościami adaptacyjnymi oraz niezbędną aktywnością innowacyjną.

Celem niniejszego rozdziału jest próba udzielenia odpowiedzi na pytania, czy i w jaki sposób akcesja Polski do UE znalazła odzwierciedlenie we wprowadzaniu innowacji i zmian technologicznych w polskim rolnictwie. Poszukując odpowiedzi na tak postawione pytania, za punkt wyjścia przyjęto podejście makroekonomiczne, by następnie przejść do poziomu mezoekonomicznego, sektorowego. Takie podejście wydaje się uzasadnione, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż rolnictwo, tradycyjnie zaliczane do sektorów niskiej techniki, traktuje się głównie jako obszar wdrażania innowacji pierwotnie powstających w innych sektorach gospodarki. Oczywiście w samym rolnictwie innowacje również powstają, nawet jeśli ich pochodzenie po części nie jest ściśle sektorowe i ma pochodny charakter, w pewnym sensie zapożyczony. Do ich tworzenia i dyfuzji dochodzi wskutek zmian relatywnych cen czynników wytwórczych, na co wskazał niegdyś John Hicks w dziele *The Theory of Wages* (1932), formułując hipotezę o indukowaniu innowacji, będącą propozycją ekonomicznego

wyjaśnienia przyczyn wynalazków. To podejście zostało twórczo wykorzystane m.in. do przedstawienia mechanizmu indukowania innowacji w publicznym sektorze badań rolniczych (Hayami, Ruttan 1971).

Nawiązanie do istoty tego rozumowania jest myślą przewodnią niniejszego rozdziału. W jego pierwszej części pokrótce poruszono kwestie definicyjne innowacji i zmian technologicznych oraz ich teoretycznego wpływu na stymulowanie rozwoju gospodarczego w wyniku integracji ekonomicznej z krajami wyżej rozwiniętymi. W drugiej części scharakteryzowano otoczenie innowacyjne polskiego rolnictwa, wychodząc z założenia, że jako sektor niskiej techniki korzysta ono z postępu technologicznego kreowanego w przemyśle i usługach, a w ostatnim czasie – zwłaszcza w wiodącym pod tym względem sektorze technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT). Nie ulega wątpliwości, że otwarcie oraz urynkowienie polskiej gospodarki związane z akcesją do UE z jednej strony wymusiły dostosowania wymagające wdrażania innowacyjnych rozwiązań, a z drugiej stworzyły nowe możliwości w zakresie dyfuzji i wdrażania innowacji. Te procesy w naturalny sposób objęły także rolnictwo i całą sferę agrobiznesu, której innowacyjność jest w dużej mierze pochodną innowacyjności ekonomicznego otoczenia krajowego i międzynarodowego.

W kategoriach ekonomicznych innowacje i zmiany technologiczne powinny przekładać się na korzystne zmiany w wykorzystaniu czynników wytwórczych, wyrażające się poprawą ich produktywności. To, jakie zmiany w tym zakresie nastąpiły w polskim rolnictwie w 20-letnim okresie integracji z UE, zostało przedstawione w trzeciej części niniejszego rozdziału. W czwartej, ostatniej części omówiono pokrótce innowacyjne technologie, które obecnie znajdują zastosowanie w rolnictwie – z perspektywy wyzwań związanych z ich rozwojem i wdrażaniem w polskich warunkach.

Innowacje i zmiany technologiczne w aspektach definicyjnym i analitycznym

Innowacje i zmiany technologiczne to powiązane i niejednokrotnie nakładające się na siebie zjawiska, ale nie można ich utożsamiać ani w sensie definicyjnym, ani w kategoriach skutków ekonomiczno-społecznych. Zgodnie z klasycznym, często przytaczanym ujęciem Schumpetera (1939) innowacje to procesy twórczej destrukcji (ang. *disruptive change*) zmieniające zasadniczo funkcjonowanie sektorów i całych gospodarek. Znacznie bardziej sformalizowane podejście do innowacji jako zmian technologicznych, znajdujących odzwierciedlenie w funkcji produkcji przedsiębiorstwa, przedstawił Tirole (1988).

Wyróżnił on innowacje procesowe i produktowe oraz drastyczne lub kluczowe i niedrastyczne lub drobne (ang. *drastic or major and nondrastic or minor*). Z kolei Christensen (1997) rozwinął koncepcję innowacji (technologii) burzących (ang. *disruptive innovations*), które wypierają dotychczasowe rozwiązania technologiczne i biznesowe.

O wiele szersze ujęcie definicyjne innowacji stosuje się w OECD i GUS¹. Jest ono dość powszechnie wykorzystywane w analizach empirycznych, w których za innowację uznaje się wdrożenie nowego lub istotnie ulepszanego produktu (wyrobu albo usługi) bądź procesu, nowej metody organizacyjnej lub nowej metody marketingowej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy czy stosunkach z otoczeniem. Przyjęcie tak pojemnej definicji sprawia, że niemal każda zmiana w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa może zostać uznana za innowację – niezależnie od charakteru i skali wywartego wpływu.

W ujęciu makroekonomicznym zmiany technologiczne można odzwierciedlić za pomocą makroekonomicznej funkcji produkcji. Ten prosty, zwięzły opis gospodarki cechuje duża siła w objaśnianiu wpływu zmiany technologicznej na jej produkt, także w wymiarze empirycznym, jeśli do estymacji zostaną użyte stosowne dane (Jefferson 2017). Niezależnie od oceny zmian technologicznych, które nastąpiły w polskiej gospodarce żywnościowej po wejściu Polski do UE, ich źródłami były dostosowania konieczne do tego, aby sprostać wymogom jakościowym konkurencyjnego Jednolitego Rynku Europejskiego, oraz nadrabianie dystansu do krajów wyżej rozwiniętych technologicznie.

Teoretycznie integracja ekonomiczna danego kraju z obszarem gospodarczym o wyższym poziomie PKB *per capita* potencjalnie powinna wywrzeć pozytywny wpływ zarówno na poziom, jak i tempo wzrostu PKB (Welfens 2011). W odniesieniu do polskiej gospodarki za uzasadnioną można uznać tezę o wystąpieniu obydwu tych efektów dzięki nasileniu zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz wymiany handlowej po akcesji do UE. W naturalny sposób było to również związane z wdrażaniem różnych innowacji technologicznych i produktowych w sektorze rolno-spożywczym zwiększających konkurencyjność polskich producentów na rynkach unijnym i światowym. Chodzi zwłaszcza o konkurencję monopolistyczną opartą na różnicowaniu produktów, typową dla konsumenckich rynków żywnościowych (Chechelski i in. 2015).

¹ <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2596,pojcie.html> (dostęp: 5.02.2018).

Innowacyjność ekonomicznego otoczenia polskiego rolnictwa

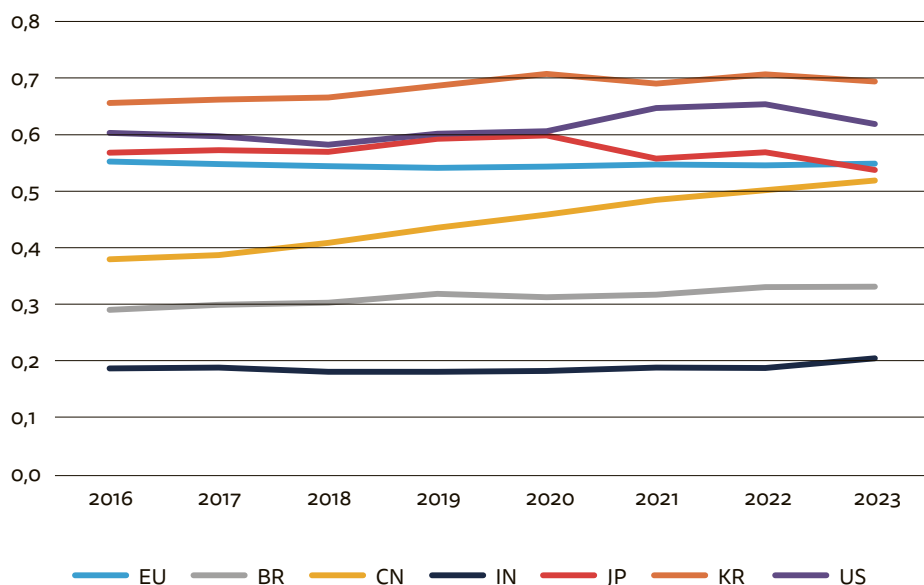
Innowacje w rolnictwie, będącym sektorem niskiej techniki, pojawiają się często dzięki dyfuzji rozwiązań innowacyjnych stworzonych w innych sektorach gospodarki. Ich przenikanie do rolnictwa jest w dużej mierze uwarunkowane innowacyjnością otoczenia, w którym ono funkcjonuje. Innowacyjność, rozumiana jako zdolność do generowania innowacji, może być analizowana w wymiarze zasobowym lub wynikowym i oceniana na różnych poziomach, a mianowicie mikro (przedsiębiorstwo lub organizacja), mezo (sektor albo region) lub makro (kraj bądź grupa krajów). Dominują oceny na poziomie krajów, umożliwiające porównania i konstruowanie rankingów osadzonych w określonych kontekstach definicyjnym i metodologicznym.

Najbardziej kompleksowym, dedykowanym ściśle innowacyjności jest systematycznie sporządzany od 2001 roku pod patronatem Komisji Europejskiej coroczny ranking publikowany w raportach *The European Innovation Scoreboard* (EIS). Ma on wymiar nie tylko europejski, lecz także globalny, ponieważ oprócz gospodarek krajów unijnych ocenia się innowacyjność innych liczących się pod tym względem gospodarek na świecie. Miarą innowacyjności jest Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności (*The Summary Innovation Index*), obliczany jako wypadkowa różnych wskaźników cząstkowych odzwierciedlających zarówno czynnikowy, jak i wynikowy wymiar innowacyjności. Wyróżniono cztery główne typy tych wskaźników odnoszących się do uwarunkowań oraz efektów działalności innowacyjnej, a mianowicie: warunki ramowe, inwestycje, aktywności innowacyjne i oddziaływanie.

Wskaźniki zaliczone do pierwszego typu opisują zasoby ludzkie, atrakcyjność systemów badawczych oraz przyjazność otoczenia innowacyjnego. Drugi rodzaj obejmuje wskaźniki reprezentujące finanse i wsparcie oraz inwestycje przedsiębiorstw. Trzeci to z kolei wskaźniki związane ze statystykami innowatorów, powiązań w zakresie współpracy oraz kapitałem intelektualnym. Wskaźniki należące do czwartego typu ukazują oddziaływanie innowacji na zatrudnienie i sprzedaż. W ocenie innowacyjności gospodarek zgodnie z metodyką EIS dominuje podejście o charakterze czynnikowym i w konsekwencji raczej makroekonomicznym (Figiel i in. 2019). Kładzie się zwłaszcza nacisk na systemowe uwarunkowania innowacyjności podmiotów gospodarczych, w tym mierzalną i obserwowalną aktywność świata nauki. Nie musi to wcale oznaczać, że podmioty w krajach z niższym poziomem nauki są z góry skazane na niski poziom innowacyjności. Należy bowiem pamiętać o procesach dyfuzji innowacji w wymiarze międzynarodowym, których źródłem

mogą być m.in. bezpośrednie inwestycje zagraniczne (Chechelski i in. 2015; 2016).

Generalnie oceny innowacyjności gospodarek i składających się na nie podmiotów to konglomerat w dużej mierze powiązanych ze sobą ujęć na różnych poziomach (makro, mezo i mikro). Metody oceny same w sobie podlegają też ewolucji wraz z postępem technologicznym, zwłaszcza cyfryzacją różnych dziedzin aktywności społeczno-gospodarczej (Figiel i in. 2019). Niezależnie od formuły oceny UE jest jednym z najbardziej innowacyjnych obszarów gospodarczych na świecie. Świadczy o tym kształtowanie się wartości omówionego wcześniej pokrótce Sumarycznego Wskaźnika Innowacyjności (SWI) w latach 2016–2023 (rysunek 1.).



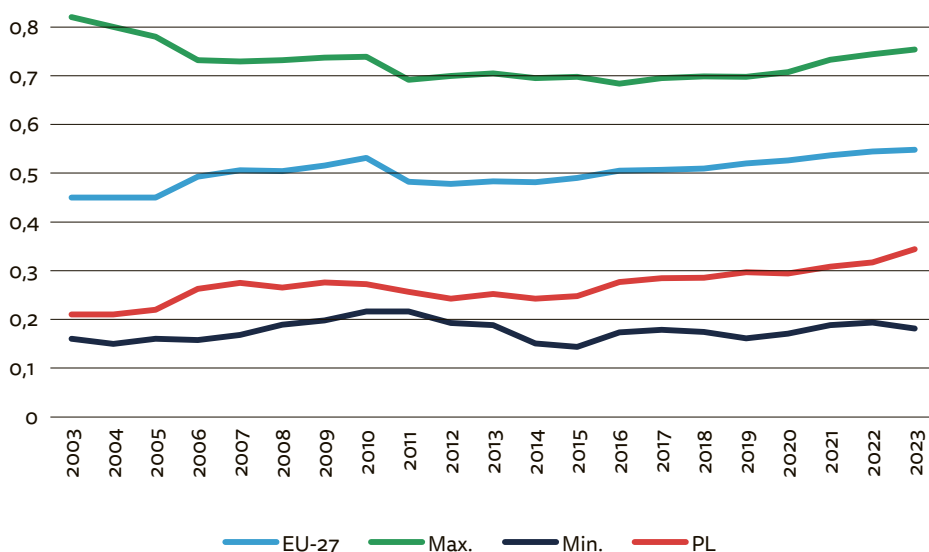
Rysunek 1. Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności kluczowych gospodarek na świecie w latach 2016–2023

Źródło: oprac. własne na podstawie danych EIS.

UE rozpatrywana jako całość ustępuje wprawdzie dość wyraźnie pod tym względem Korei Południowej czy USA, ale w ostatnich trzech latach SWI unijnej gospodarki nie różnił się znacząco od SWI gospodarki Japonii i pozostawał nadal znacząco wyższy od SWI gospodarki Chin, chociaż ten ostatni w minionych kilku latach bardzo silnie wzrastał. W porównaniu do coraz bardziej liczących się w wymiarze globalnym gospodarek, np. Indii czy Brazylii, przyjmując

SWI za kryterium, gospodarkę unijną można uznać obecnie odpowiednio za ok. 1,7 raza oraz 2,75 raza bardziej innowacyjną.

Należy podkreślić, że poziom innowacyjności UE cechuje bardzo duże zróżnicowanie wewnętrzne w obrębie krajów członkowskich (rysunek 2.). Państwa przodujące, do których w analizowanym okresie niezmiennie należały Szwecja, Dania, Finlandia i Holandia, osiągały wartości SWI zbliżone do światowej czołówki lub wyższe od niej, które jednocześnie były w niektórych latach ponad cztery razy większe od wartości SWI osiąganych przez kraje zajmujące końcowe miejsca. Zróżnicowanie pomiędzy krajami członkowskimi UE-27 nie zmieniło się w istotny sposób, podobnie jak pozycja Polski, zaliczanej cały czas do grupy wschodzących innowatorów (ang. *emerging innovators*).



Rysunek 2. Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności polskiej gospodarki na tle jego zróżnicowania w gronie gospodarek UE-27 w latach 2003–2023

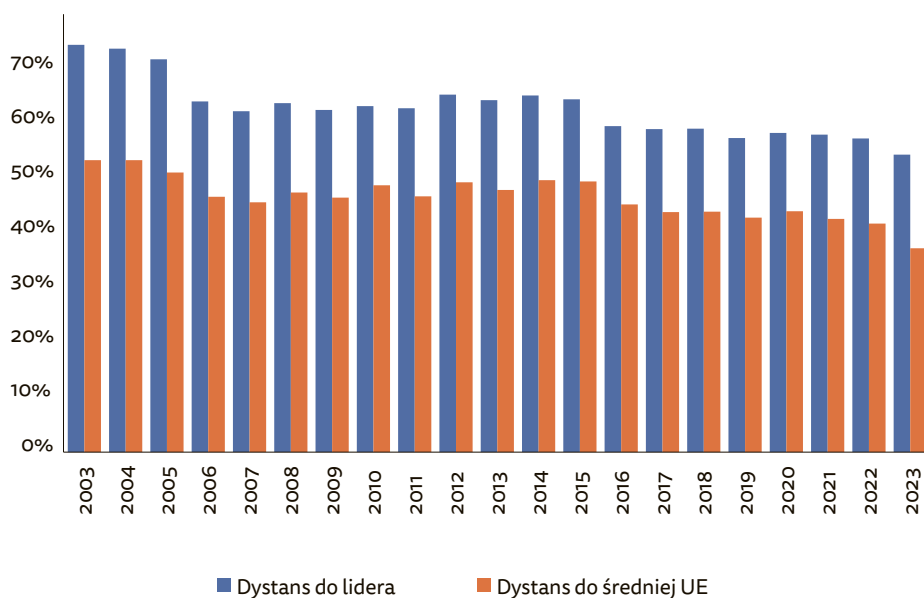
Źródło: oprac. własne na podstawie danych EIS.

Względny dystans dzielący Polskę od kraju liderującego, jak i średniej unijnej pozostaje nadal duży, aczkolwiek w ciągu dwóch dekad od akcesji do UE powoli, lecz systematycznie się zmniejsza, co może wskazywać na zjawisko postępującej konwergencji w tym zakresie (rysunek 3.).

Bardzo istotnym elementem otoczenia innowacyjnego rolnictwa jest sektor przetwórstwa spożywczego. To właśnie należące do niego przedsiębiorstwa

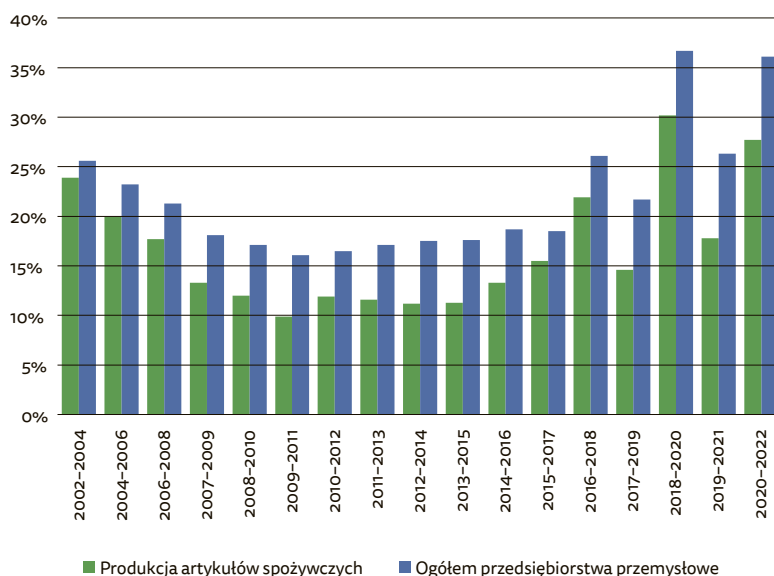
wprowadzają różne innowacje i związane z nimi nowe standardy, dzięki czemu nierzadko oddziałują bezpośrednio na producentów rolnych, skłaniając ich do zmian w praktykach wytwórczych koniecznych do utrzymania się na rynku w roli dostawców. Można zatem założyć, że innowacyjność przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego przekłada się przynajmniej w pewnym stopniu na wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w gospodarstwach rolnych.

Na rysunku 4. przedstawiono dane dotyczące nasilenia aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw produkujących artykuły spożywcze w porównaniu do ogółu przedsiębiorstw przemysłowych. W minionych dwóch dekadach odsetek przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie produkujących artykuły żywnościowe wahał się w szerokim przedziale od 9,9% do 30,2%. W każdym z analizowanych podokresów był on wyraźnie niższy od odsetka przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w całej zbiorowości przedsiębiorstw przemysłowych, który mieścił się w granicach od 16,1% do 36,7%.



Rysunek 3. Względne zmiany Sumarycznego Wskaźnika Innowacyjności polskiej gospodarki w odniesieniu do kraju liderującego i średniej unijnej

Źródło: oprac. własne na podstawie danych EIS.



Rysunek 4. Udział przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w zbiorowościach obejmujących produkcję artykułów spożywczych oraz w sektorze przemysłowym ogółem

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Krajowa produkcja artykułów spożywczych ustępowała więc innym branżom przemysłowym pod względem intensywności wdrażania innowacji. Należy przy tym zaznaczyć, że według przyjętej przez GUS metodologii OECD w wymiarze wynikowym zarówno własne wdrożone wynalazki, jak i imitacje będące wynikami procesu dyfuzji, a także stosunkowo mało znaczące zmiany w przedsiębiorstwie (np. organizacyjne) mogą być deklarowane i sprawozdawczo traktowane jako innowacje.

Odsetki przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie w obydwu porównywanych grupach przedsiębiorstw były w całym analizowanym okresie bardzo silnie skorelowane (współczynnik korelacji 0,96), co dowodzi, że wahania ich aktywności innowacyjnej w małym stopniu zależą od rodzaju wytwarzanej produkcji, a w znacznie większym – od czynników warunkujących rozwój i wdrażanie innowacji. Wydaje się, że kluczową rolę odgrywa w tym zakresie koniunktura gospodarcza, na co wskazuje głęboki spadek aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw, niezależnie od ich rodzaju, do jakiego doszło w latach pojawienia się dotkliwych skutków globalnego kryzysu finansowego (2008–2009).

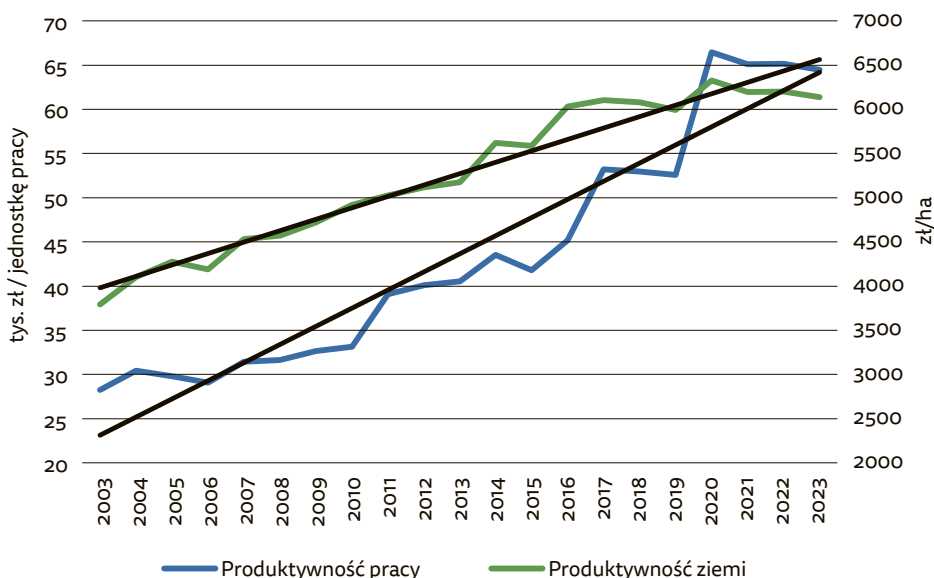
W odniesieniu do samego rolnictwa nie ma zbiorczych danych dotyczących wprowadzania innowacji w tym sektorze, trudno zatem dokonywać zgregowanych ocen ilościowych dotyczących tego zjawiska po wejściu Polski do UE. Z różnych obserwacji jakościowych wynika jednak, że w wielu gospodarstwach rolnych dokonał się swoisty skok technologiczny, którego przejawami są obecnie np. rolnictwo precyzyjne, robotyzacja czy inne nowoczesne technologie wkraczające do rolnictwa (de Wilde 2016; Mroczkowski 2021; Ekielski i in. 2023). Oddziaływań endogenicznych i egzogenicznych uwarunkowań innowacji nie da się ściśle rozdzielić, ale nie ulega wątpliwości, iż akcesja Polski do UE stworzyła polskiej gospodarce, w tym rolnictwu, możliwości rozwoju związane z funkcjonowaniem w otoczeniu ekonomicznym zaliczanym do jednego z najbardziej innowacyjnych na świecie. Pozwoliło to na dyfuzję i adaptację innowacji oraz ułatwiło wprowadzanie zmian technologicznych.

Rolnictwo stało się beneficjentem rozprzestrzeniania się nowych technologii (ang. *technology spillovers*) jeszcze przed samym aktem wstąpienia Polski do UE dzięki Przedakcesyjnemu Programowi na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), będącego instrumentem pomocowym dla 10 krajów starających się o członkostwo w UE. Obejmował on m.in. wsparcie przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych oraz inwestycje w gospodarstwach rolnych. Po akcesji stymulowaniu innowacji oraz zmian technologicznych w rolnictwie służyły też unijne polityki rozwojowe i rozwiązania instytucjonalne, takie jak Regionalne Strategie Innowacji, Inteligentne Specjalizacje – obejmujące w większości regionów obszary działalności gospodarczej bezpośrednio lub pośrednio związane z sektorem rolno-spożywczym, a także Rolnicze Systemy Innowacji (Chechelski i in. 2015; 2016; 2018; Figiel i in. 2017; 2019). Nie można też nie wspomnieć o Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich związanych z realizacją unijnej Wspólnej Polityki Rolnej. Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich było jednym z ich priorytetów.

Zmiany produktywności i relacji czynników wytwórczych w polskim rolnictwie

W warunkach gospodarki rynkowej spodziewanym rezultatem wprowadzania innowacji i związanych z nimi zachodzących zmian technologicznych w rolnictwie – i nie tylko – powinien być ich korzystny wpływ na produktywność wykorzystywanych czynników wytwórczych, będący jednocześnie potwierdzeniem,

iż procesy innowacyjnego doskonalenia technologii faktycznie zaszły. W ciągu 20 lat członkostwa Polski w UE zarówno produktywność pracy w rolnictwie, jak i produktywność ziemi cechowały się silnymi trendami wzrostowymi (rysunek 5.).



Rysunek 5. Zmiany produktywności ziemi i pracy w polskim rolnictwie w latach 2003–2023

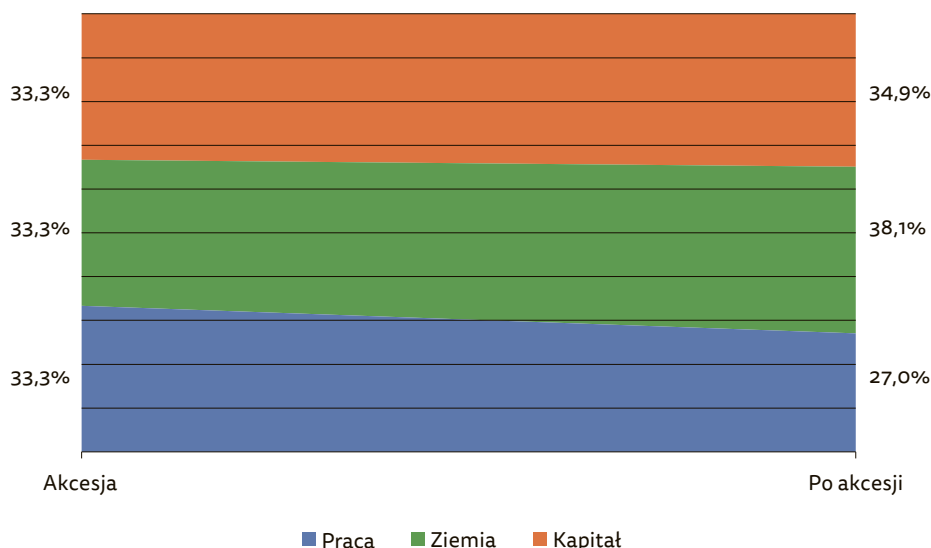
Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS i Eurostatu.

Produktywność pracy, mierzona wartością produkcji rolnej liczonej w stałych cenach producenta (rok 2010) na umowną jednostkę nakładów pracy w rolnictwie², wzrosła od nieco ponad 28 tys. zł w 2003 roku do 65,5 tys. zł w 2023 roku, a więc 2,3 raza. W tym samym czasie produktywność ziemi mierzona tą samą wartością produkcji na 1 ha użytków wzrosła z ok. 3,8 do 6,1 tys. zł, czyli 1,6 raza. Należy zaznaczyć, że zarówno wzrost produktywności pracy, jak i ziemi w tym okresie wynikają z jednoczesnego zwiększenia się produkcji rolnej (o 44%) oraz zmniejszenia się ilości czynnika pracy (o 37%) i ziemi (o 11%).

Jak można się spodziewać, wzrosło znaczenie czynnika kapitału, aczkolwiek oceny w tym zakresie mogą różnić się w zależności od użytej miary

² Umowna jednostka nakładów pracy w rolnictwie, oznaczająca ekwiwalent pełnego etatu. Zob. <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2616,pojecie.html> (dostęp: 7.02.2024).

zaangażowania tego czynnika (zużycie kapitału czy przyrost kapitału). Na rysunku 6. przedstawiono zmianę techniki wytwórczej, rozumianej klasycznie jako relacje między pracą, ziemią i kapitałem, która nastąpiła w polskim rolnictwie w 19-letnim okresie poakcesyjnym.

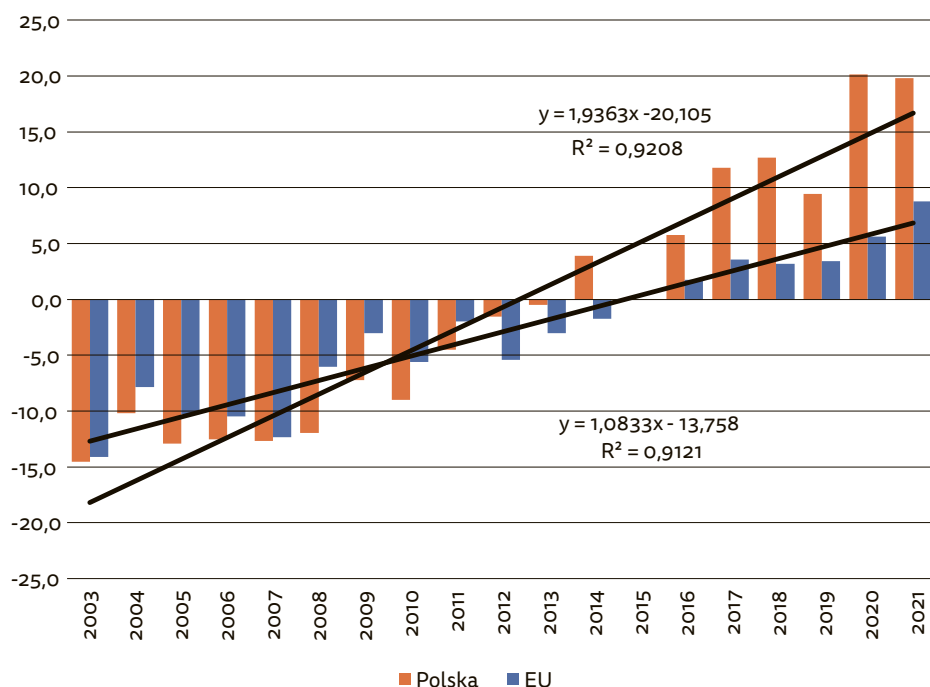


Rysunek 6. Zmiana techniki wytwórczej w polskim rolnictwie po 19 latach od akcesji do UE

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS i Eurostatu.

Ten rachunek przeprowadzono w ujęciach dynamicznym i względnym, przyjmując za punkt wyjścia moment akcesji, w którym przypisano czynnikom wytwórczym (pracy, ziemi i kapitałowi) jednakowe znaczenie. Następnie biorąc pod uwagę względne zmiany, które nastąpiły w ilości zaangażowanej pracy, ziemi i zużyciu kapitału, ustalono proporcje między wartościami tych zmiennych w 2023 roku. Z wyliczeń wynika, że względnie biorąc, bardzo spadło znaczenie czynnika pracy, a dość wyraźnie wzrosło znaczenie czynnika ziemi oraz – aczkolwiek w dużo mniejszym stopniu – czynnika kapitału. Wskazuje to przede wszystkim na pracooszczędny charakter zmian techniki wytwórczej, które nastąpiły w polskim rolnictwie w okresie poakcesyjnym. Jak wynika z badań Grzelaka (2022), dzięki integracji z UE w polskim rolnictwie nastąpił znaczący wzrost wartości środków trwałych, będący wynikiem inwestycji. Zwiększył się też udział maszyn i urządzeń w środkach trwałych, co świadczy o modernizacji gospodarstw służącej substytucji czynnika pracy.

W nawiązaniu do makroekonomicznej funkcji produkcji pośrednim, lecz czytelnym dowodem na wprowadzanie innowacji i korzystnych ekonomicznie zmian technologicznych w polskim rolnictwie jest systematycznie poprawiająca się w latach 2003–2021 jego produktywność całkowita (ang. *Total Factor Productivity* – TFP). Jej kształtowanie się w tym okresie w porównaniu do całej UE przedstawiono w ujęciu indeksowym na rysunku 7.



Rysunek 7. Zmiany indeksu całkowitej produktywności w rolnictwie polskim i unijnym w latach 2003–2021 (rok 2015 = 100)

Źródło: oprac. własne na podstawie danych USDA Economic Research Service, <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity/> (dostęp: 12.12.2024).

W odniesieniu do indeksu TFP polskiego, a także unijnego rolnictwa mamy do czynienia z bardzo wyraźnymi trendami wzrostowymi. Warto zauważyć, że indeks TFP dla polskiego rolnictwa wzrastał silniej niż dla unijnego, co świadczy o szybszym niż średnio w UE tempie poprawy produktywności czynników wytwórczych – nie było to możliwe bez racjonalnego wprowadzania innowacji i zmian technologicznych.

Innowacyjne technologie w rolnictwie i produkcji żywności z perspektywy wyzwań

Niezależnie od sposobu definiowania innowacje są pochodną dokonującego się obiektywnie postępu technicznego, który wywiera przemożny wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw, branż i sektorów, a w konsekwencji – całych gospodarek. Obecnie kluczowym przejawem tego postępu – i jednocześnie obserwowanym światowym megatrendem – jest coraz powszechniejsza cyfryzacja właściwie wszystkich dziedzin ludzkiej aktywności. Rolnictwo i produkcja żywności nie stanowią w tym zakresie wyjątku (Figiel 2019). W tych sektorach mamy do czynienia przede wszystkim z adaptowaniem różnych odkryć i innowacyjnych rozwiązań z obszarów nauk biologicznych, informatycznych i technicznych.

W obliczu wyzwań, przed którymi stoją tu polskie rolnictwo oraz przetwórstwo żywności, warto mieć świadomość istniejących i z różnym powodzeniem wdrażanych innowacyjnych technologii oraz nowych produktów oferowanych konsumentom. Poniżej scharakteryzowano bardzo krótko najważniejsze z tych innowacji technologicznych i produktowych.

Zdalne monitorowanie gleby i upraw z użyciem technologii satelitarnych

Stanowi podstawę rolnictwa precyzyjnego, zwłaszcza w zakresie pozycjonowania i różnicowania intensywności zabiegów agrotechnicznych. Pozwala na bieżące śledzenie zmian w uprawach roślin pod kątem spodziewanych zbiorów, a zwłaszcza szkód, jakie zostały w nich poczynione (np. w wyniku klęsk żywiołowych). Umożliwia to również precyzyjne określenie różnic w produktywności różnych gruntów rolniczych, a także oszacowanie ewentualnych strat i należnych producentom odszkodowań.

Inżynieria genetyczna

Technologie takie jak CRISPR (ang. *Clustered Regularly-Interspaced Short Palindromic Repeats*), pozwalające na edycję i manipulacje genomem, są wykorzystywane do modyfikowania żywych organizmów (zwłaszcza roślin) w celu zwiększenia plonów lub odporności na choroby. Pomimo kontrowersji technologiom tym przypisuje się kluczową rolę w zaspokajaniu potrzeb żywnościowych świata w obliczu niedoborów żywności.

Roboty rolnicze

Robotyzacja w rolnictwie jest procesem obserwowanym już od pewnego czasu. Obecnie następuje jej przyspieszenie, spowodowane komputeryzacją i automatyzacją prac wykonywanych dotychczas przez człowieka. Dotyczy to zwłaszcza ciężkich prac, wykonywanych w trudnych czy wręcz niebezpiecznych dla człowieka warunkach. Czynnikiem napędzającym robotyzację w rolnictwie i przemyśle przetwórczym są też niedostatek rąk do pracy i jej rosnące koszty. Robotów używa się do uprawy roślin, zbierania i przetwarzania produktów roślinnych czy karmienia zwierząt bez bezpośredniego udziału człowieka. Roboty i mikroroboty mogą też być stosowane do monitorowania wzrostu roślin i ich zdrowotności.

Drony

Drony wykorzystuje się w rolnictwie już od jakiegoś czasu i zjawisko to będzie szybko się nasilać wraz z obniżaniem kosztów stosowania tej technologii. Ich użycie pomaga obniżyć koszty produkcji i zwiększać plony. Przykładem zastosowań dronów umożliwiającym osiągnięcie takich efektów jest analiza gleb na podstawie wysokiej jakości zdjęć trójwymiarowych, służąca ocenie potrzeb pokarmowych roślin oraz poprawy ich stanu. Drony mogą też być wykorzystywane do uprawy, oprysków czy monitorowania stanu zasiewów (np. pod kątem potrzeb irygacyjnych).

Autonomiczne mikroroboty i technologie sensorowe

Mikroroboty autonomiczne to funkcjonujące samodzielnie maszyny kinetyczne (technicznie bardziej zaawansowane niż roboty konwencjonalne), które w zależności od warunków i potrzeb mogą zmieniać kształty, aby dotrzeć do trudno dostępnych miejsc lub punktów (np. bardzo wąskich rur, przewodów). Z kolei sensory to urządzenia, które mogą identyfikować dźwięk, światło bądź ciężar bez potrzeby bezpośredniego kontaktu z obiektem. Technologie sensorowe mogą być użyteczne w określaniu składu i jakości żywności. Sensory stosuje się także do gromadzenia danych o glebie, roślinach, zwierzętach (są zintegrowane z wieloma różnymi urządzeniami). Mogą pomagać w ustaleniu nie tylko jakości i bezpieczeństwa produktu żywnościowego, lecz także miejsca jego pochodzenia.

Uprawy wertykalne

Uprawy wertykalne w miastach i na terenach silnie zurbanizowanych pojawiają się w krajach cierpiących na niedobór gruntów rolnych. Takim krajem jest np. Japonia. Organizowanie upraw pod dachem w wielopiętrowych budynkach (a nawet wieżowcach) stwarza warunki do pełnej kontroli procesu wzrostu roślin, stosowania światła o różnej długości fal mającej znaczenie dla tempa wzrostu oraz stanu zdrowia roślin, co uznaje się za dużą zaletę rozwiązań tego typu. Ważne jest także to, że tak wytwarzana żywność znajduje się w bezpośredniej bliskości konsumentów żyjących w dużych aglomeracjach, co oznacza fizyczne skrócenie łańcucha dostaw.

Modyfikacje warunków pogodowych

Szkody wywoływane niekorzystnymi warunkami pogodowymi stanowią naturalną motywację do poszukiwania sposobów zapobiegania im. Znaną technologią jest generowanie chmur, zwiększające szanse opadów deszczu lub śniegu. Inny przykład to wystrzeliwanie granatów zawierających jodowo-srebrne kryształki w kierunku chmur gradowych, co prowadzi do zmniejszenia skutków gradobii (rozwiązanie stosowane głównie w ochronie plantacji cytrusów).

Drukowanie „3D” i „4D”

Drukowanie „3D” to kolejna stosowana już praktyka, która może mieć zastosowanie w rolnictwie – poczynając od wytwarzania potrzebnych w produkcji rolnej narzędzi i części zamiennych, aż do generowania przekąsek i produktów żywnościowych zgodnie z indywidualnymi potrzebami żywnościowymi konsumentów (liczba kalorii, zawartość witamin etc.). Drukowanie „4D” dopiero zaczyna się rozwijać. Jego cechą jest włączenie wymiaru czasu, z którego wpływem następuje zmiana parametrów wydrukowanego obiektu, np. pod wpływem światła lub temperatury.

Inteligentne materiały i opakowania

Określenie „inteligentne” dotyczy dość dużej grupy materiałów, które w kontrolowany sposób mogą zmieniać swój charakter pod wpływem czynników zewnętrznych, takich jak temperatura, ciśnienie, wilgotność, zakwaszenie (pH), pole elektryczne lub magnetyczne. Szczególny potencjał zastosowania takich

materiałów dotyczy wytwarzania opakowań produktów żywnościowych zwanych inteligentnymi, umożliwiającymi utrzymanie np. odpowiedniej jakości i świeżości asortymentu.

Transformacja białek

Cel rozwijania tych technologii stanowi wytwarzanie produktów białkowych, zwłaszcza mięsnych, z wykorzystaniem białka pochodzącego z innych źródeł niż ubój zwierząt, takich jak wodorosty, owady, grzyby, soja czy produkty mleczne. Prowadzi to do wytwarzania produktów bez użycia klasycznego mięsa zwierzęcego, wywołujących coraz większe zainteresowanie, takich jak np. roślinne hamburgery czy przekąski. Innym rozwiązaniem, na razie będącym w fazie eksperymentalnej, jest hodowanie mięsnych kultur tkankowych, którego efektem jest tzw. sztuczne mięso.

Inna, nabierająca coraz większego znaczenia kwestia to coraz powszechniejsze w rolnictwie zastosowanie sztucznej inteligencji (AI). W szybkim tempie przenika ona różne obszary technologii wykorzystywanych w rolnictwie i przemyśle spożywczym (Figiel 2022). Sztuczne sieci neuronowe, rozmyta logika oraz systemy eksperckie stały się elementami innowacyjnych rozwiązań technologicznych, które determinują obecnie postęp w automatyzacji i robotyzacji produkcji rolnej oraz przetwórstwa żywności. Umiejętne wykorzystanie metod sztucznej inteligencji to jedno z ważniejszych kierunkowych wyzwań stojących przed polskim rolnictwem i sektorem spożywczym ze względu na implikacje zastosowań sztucznej inteligencji dla produktywności oraz efektywności, a w konsekwencji – konkurencyjności całej polskiej gospodarki żywnościowej (Figiel 2022). Kluczowe znaczenie w tym zakresie mają jakość kapitału ludzkiego i rola kształtującej ją edukacji, zwłaszcza informatycznej. Upowszechnianie praktycznej wiedzy o możliwych zastosowaniach sztucznej inteligencji w rolnictwie powinno być jednym z priorytetów w rozwijaniu krajowego Systemu wiedzy i innowacji w rolnictwie (ang. *Agricultural Knowledge and Innovation System* – AKIS).

Oprócz nowych rozwiązań technologicznych w rolnictwie i przemyśle spożywczym na uwagę zasługują obserwowane na świecie trendy w wytwarzaniu żywności obejmujące innowacje produktowe lub marketingowe. Chodzi tu przede wszystkim o nadawanie produktom żywnościowym atrybutów pożądanym przez konsumentów. Związane z różnymi wymiarami konsumpcji, kształtowane oczekiwaniami nabywców żywności, określone hasłowo innowacyjne trendy podażowe, które można wyodrębnić, to przyjemność, zdrowie,

fizyczność, wygoda oraz etyka. Występują one z różnym nasileniem w poszczególnych krajach i regionach świata, aczkolwiek w dużej mierze mają uniwersalny, globalny charakter (Figiel, Kufel 2016; 2017; Chechelski i in. 2018; Figiel 2018; Figiel i in. 2019). Umiejętne dopasowanie się do tych trendów to również ważne wyzwanie dla polskich producentów żywności.

Podsumowanie

Należy mieć na uwadze, że innowacyjność jest pochodną przedsiębiorczości – dlatego trudno oczekiwać kreowania i wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w różnych sferach gospodarki, także w rolnictwie, bez rozwoju przedsiębiorczości. Nie można też ignorować faktu, że powstawanie liczących się innowacji wymaga na ogół poważnych nakładów na badania i rozwój, które mogą być ponoszone po osiągnięciu określonego poziomu gospodarki. Akcesja Polski do UE umożliwiła rozwój przedsiębiorczości i szybszy wzrost gospodarczy, głównie dzięki włączeniu do Jednolitego Rynku Unijnego i związanej z tym intensyfikacji wymiany handlowej, a także zwiększonemu napływowi inwestycji bezpośrednich. W świetle wyników polskiej gospodarki, w tym rolnictwa, a zwłaszcza jego pozycji w zagranicznej wymianie handlowej, tezę o wystąpieniu efektu doganiania można uznać za potwierdzoną (Welfens 2011).

Obecność w UE oznacza również korzyści płynące z funkcjonowania polskiej gospodarki w otoczeniu ekonomicznym cechującym się jednym z najwyższych poziomów innowacyjności w wymiarze globalnym, co sprzyja dyfuzji innowacji także w rolnictwie. Zwiększa to również szanse na przyspieszoną adaptację nowych technologii, które w rolnictwie mają coraz większe znaczenie w wyniku procesów postępującej cyfryzacji, obejmującej właściwie wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego. Kolejne, coraz szybciej pojawiające się innowacje cyfrowe są związane z rozwojem sztucznej inteligencji, której metody – jak wynika z badań – znajdują zastosowanie w różnych ogniwach procesu produkcji w rolnictwie, przyczyniając się do poprawy produktywności i efektywności wykorzystania czynników wytwórczych (Figiel 2022).

Wyzolowanie czystego wpływu akcesji do UE na rozwój innowacji i zmiany technologiczne w polskim rolnictwie jest bardzo trudne, jeśli w ogóle możliwe. Wynika to głównie z kompleksowości i równoczesności działania czynników kształtujących powstawanie oraz wprowadzanie innowacji w ogóle, a także z faktu, iż w odróżnieniu np. od przemysłu w wypadku rolnictwa nie są gromadzone stosowne dane statystyczne, chociaż nie brakuje przykładów wprowadzania różnych rozwiązań innowacyjnych w gospodarstwach rolnych. Ocena

tego wpływu może mieć zatem głównie charakter dedukcyjny – na podstawie przesłanek wskazujących na występowanie efektów akcesji Polski w sferze innowacyjności i postępu technologicznego w krajowym rolnictwie. Te efekty należy uznać za pozytywne choćby z takich powodów, jak zaobserwowana wyraźna zmiana techniki wytwórczej w naszym rolnictwie na bardziej pracoszczędną oraz wzrost całkowitej produktywności czynników wytwórczych. Trudno więc zaprzeczyć twierdzeniu, że było to możliwe dzięki innowacjom i zmianom technologicznym, do których wprowadzania przyczyniło się bardzo istotnie członkostwo w UE.

BIBLIOGRAFIA

- Chechelski P., Figiel S., Gospodarowicz M., Grochowska R., Loughrey J., Wasilewski A. (2018), *Działalność innowacyjna w sektorze rolno-spożywczym w świetle otoczenia instytucjonalnego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Chechelski P., Figiel S., Grochowska R., Kozłowski W., Kuberska D. (2016), *Uwarunkowania rozwoju i dyfuzji innowacji w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Chechelski P., Figiel S., Grochowska R., Kuberska D., Kufel J., Oliński M., Wasilewski A. (2015), *Wybrane aspekty innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Christensen C.M. (1997), *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business Review Press, Boston, Massachusetts.
- Ekielski A., Walczak J., Skudlarski J., Pomianek B., Zeyland J., Hryhorowicz M. (2023), *Precyzyjne i inteligentne rolnictwo – stan i perspektywy wdrażania*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Figiel S. (2018), *Międzynarodowe trendy. Żywnościowe innowacje produktowe*, „Przemysł Spożywczy”, t. 72, s. 8–11.
- Figiel S. (2019), *Rynki rolne i żywnościowe w dobie innowacji cyfrowych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Figiel S. (2022), *Development of Artificial Intelligence and Potential Impact of Its Applications in Agriculture on Labor Use and Productivity [Rozwój sztucznej inteligencji i potencjalny wpływ jej zastosowań w rolnictwie na wykorzystanie siły roboczej i produktywność]*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” / „Problems of Agricultural Economics”, 373(4), s. 5–21, <https://doi.org/10.30858/zer/153583>.
- Figiel S., Gospodarowicz M., Grochowska R., Kuberska D., Kufel-Gajda J., Oliński M., Wasilewski A. (2017), *Innovation performance of the Polish agri-food sector: Key determinants and prospects for improvements*, Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute, Warsaw.

- Figiel S., Gospodarowicz M., Grochowska R., Wasilewski A. (2019), *Determinanty aktywności innowacyjnej w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Figiel S., Kufel J. (2016), *Food product innovations and the main consumer trends*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia”, 15(3), s. 5–14.
- Figiel S., Kufel J. (2017), *Trends in food product innovations and the level of economic development*, „Economic and Environmental Studies”, vol. 17, no. 2, 42/2017, s. 429–446.
- Grzelak A. (2022), *Dochody i aktywa w gospodarstwach rolnych w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UEP, Poznań.
- Hayami Y., Ruttan V.W. (1971), *Induced Innovation In Agricultural Development*, „Discussion Paper”, no. 3, May, Center for Economics Research Department of Economics University of Minnesota, Minneapolis, <https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/54243/1971-03.pdf;sequence=1> (dostęp: 17.02.2024).
- Hicks J.R. (1932, 2nd ed. 1963), *The Theory of Wages*, Macmillan, London.
- Jefferson G.H. (2017), *Reformulating Technical Change and Growth Theory*, „Working Paper Series 111”, Economics Department, Brandeis University, Waltham, Massachusetts.
- Mroczkowski J. (2021), *Technologie w rolnictwie. Startup Poland*, Fundacja Startup Poland, Warszawa.
- Tirole J. (1988), *The theory of industrial organization*, The MIT Press, Cambridge.
- Welfens P.J.J. (2011), *Innovations in Macroeconomics* (3rd ed.), Springer-Verlag, Heidelberg, Berlin.
- Wilde S. de (2016), *The Future of Technology in Agriculture*, Hague: STT Netherlands Study Centre for Technology Trends, The Hague.

ZMIANY W PRODUKCJI ROLNICZEJ NA TLE UWARUNKOWAŃ PRZYRODNICZYCH I POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Mariusz Matyka, Stanisław Krasowicz, Jerzy Kopiński, Andrzej Madej

Institut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut
Badawczy

Wstęp

Rolnictwo podlega ciągłym przemianom strukturalnym i ekonomicznym. Te zmiany dotyczą zarówno organizacji produkcji, jak i jej poziomu, intensywności oraz efektywności. Istotny wpływ na przekształcenia w gospodarstwach rolnych ma ogólna sytuacja ekonomiczna i geopolityczna w kraju, w szczególności w sektorze rolnym. O kierunkach i dynamice zmian oprócz czynników ekonomicznych i politycznych w równie dużym stopniu decydują jednak warunki przyrodnicze. Powyższe realia determinują system wykorzystania i zagospodarowania gruntów, specjalizację gospodarstw, kierunki i strukturę produkcji oraz jej efektywność (Matyka i in. 2013; Poczta 2020; Filipiak, Wicki 2021; Wicki i in. 2023).

Przełom wieków XX i XXI dla całej polskiej gospodarki, w tym rolnictwa, charakteryzował się gwałtownymi zmianami. Niewątpliwymi korzyściami dla rolnictwa wynikającymi z akcesji Polski do Unii Europejskiej były objęcie tego sektora mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej, większa stabilizacja i przewidywalność polityki w okresach budżetowych UE, transfer unijnych środków budżetowych oraz dostęp do Jednolitego Rynku Europejskiego (Chechelski i in. 2012; Jóźwiak i in. 2011; Kuś, Matyka 2014; Zegar 2015; Harasim, Matyka 2021). Przystąpienie Polski do UE oprócz transferów finansowych wiązało się z wdrożeniem licznych wymogów i działań mających na celu zachowanie oraz poprawę stanu środowiska przyrodniczego. Należy podkreślić, że wraz z realizacją kolejnych perspektyw WPR zagadnienia środowiskowe nabierały coraz większego znaczenia (Maciejczak 2010; Poczta i in. 2017; Musiał 2022; Wrzaszcz 2023).

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, w opracowaniu podjęto próbę scharakteryzowania zmian w organizacji i efektywności produkcji rolniczej w ciągu 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Uwarunkowania przyrodnicze produkcji rolniczej

Poziom i struktura produkcji rolniczej w Polsce stanowią odzwierciedlenie warunków przyrodniczych oraz organizacyjno-ekonomicznych i ich zróżnicowania regionalnego (Kopiński, Matyka 2019). Istotny wpływ na zmiany i zróżnicowanie regionalne polskiego rolnictwa miała też WPR Unii Europejskiej. Z badań IUNG-PIB wynika, że warunki przyrodnicze oceniane z perspektywy produkcji rolnej są w Polsce o 30–40% gorsze niż w krajach Europy Zachodniej (Krasowicz i in. 2009).

Potencjał rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest wyznaczany przez specyfikę warunków przyrodniczych. Polska to kraj nizinny, gdyż ponad 96% jej terytorium leży poniżej 350 m n.p.m., a tylko 2,9% – powyżej 500 m n.p.m. Znajduje się w strefie ścierania się wpływów klimatu kontynentalnego europejskiego o dość suchych latach i zimnych zimach oraz umiarkowanego z wpływami klimatu atlantyckiego, co tworzy mało stabilne warunki dla produkcji rolniczej. Średnia roczna temperatura powietrza waha się od 6,0 do 8,8°C, a długość termicznego okresu wegetacyjnego wynosi średnio ok. 220 dni i tylko w części południowo-zachodniej przekracza 230 dni. Średnia roczna suma opadów atmosferycznych to 500–600 mm na nizinach, 600–700 mm na wyżynach i ponad 1000 mm w górach. Środkowa Polska (Mazowsze, Wielkopolska, Kujawy) należy do regionów o najniższych opadach w Europie, gdzie ich roczna suma nie przekracza 550 mm. Warunki klimatyczne są – obok gleb – czynnikami decydującymi o wykorzystaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Determinują bowiem dobór roślin uprawnych i poziom uzyskiwanych plonów. Rola czynników klimatycznych w kształtowaniu potencjału produkcyjnego rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na występowanie deficytu opadów oraz pogorszenie się klimatycznych bilansów wodnych w sezonie wegetacyjnym (Doroszewski i in. 2014).

Skład granulometryczny gleb i zróżnicowanie jego profilu decydują o ich zdolności do magazynowania wody, a tym samym – o żyzności i urodzajności. Ogromna (w większości niekorzystna) zmienność rodzajowa skał macierzystych gleb oraz ich tekstury stanowi główną przyczynę występowania w kraju dużych obszarów gleb okresowo lub trwale zbyt suchych, ograniczających dobór roślin do uprawy i determinujących poziom ich plonowania (Doroszewski i in. 2014).

Podstawowy wskaźnik oceny jakości gleby to zawartość materii organicznej. Decyduje ona o właściwościach fizykochemicznych, takich jak zdolności sorpcyjne i buforowe, oraz o procesach przemian biologicznych, ważnych z perspektywy funkcjonowania siedliska, a określanym mianem aktywności

biologicznej. Zachowanie zasobów próchnicy glebowej jest istotne nie tylko ze względu na utrzymanie produkcyjnych funkcji gleb, lecz także z racji ich roli w sekwestracji dwutlenku węgla z atmosfery, przyczyniającej się do zmniejszenia efektu cieplarnianego. W ostatnich latach w wielu regionach kraju obserwuje się wzrost powierzchni użytków rolnych wykorzystywanych przez gospodarstwa bezinwentarzowe, a więc pozbawionych dopływu nawozów naturalnych, które są istotnym elementem kształtowania zasobów próchnicy glebowej. Wyniki oznaczeń zasobności gleb UR w Polsce (w warstwie 0–25 cm) wskazują na duże zróżnicowanie zawartości próchnicy (0,5–10%). Średnia zawartość wynosi 2,2%. Według podziału stosowanego w naszym kraju gleby o niskiej zawartości próchnicy (< 1,0%) stanowią ok. 6% powierzchni UR, o średniej (1,1–2,0%) – ok. 50%, a zasobne w próchnicę (> 2,0%) – ok. 33% (Krasowicz i in. 2009).

Gleby w Polsce wykazują duże zróżnicowanie podatności na ugniatanie, co wynika ze zmienności składu granulometrycznego oraz małej zawartości materii organicznej. Łączna powierzchnia gleb wysoce narażonych na zagęszczenie w wyniku niewłaściwych technik uprawy, stosowania sprzętu o zbyt dużych naciskach lub wykonywania prac w warunkach nadmiernego uwilgotnienia stanowi ok. 15% UR.

Ok. 40% gleb UR Polski to gleby bardzo kwaśne i kwaśne. Poprawa ich odczynu jest podstawowym czynnikiem zmiany sposobu ich użytkowania, korzystnego wpływu na plonowanie roślin i ograniczania strat składników nawozowych.

Istotne zagrożenie dla jakości gleb Polski wiąże się również ze zjawiskami erozji wodnej. Przeprowadzone w IUNG-PIB badania wykazały, że ok. 29% obszaru kraju, w tym 21% UR (głównie gruntów ornych) i ok. 8% powierzchni lasów, jest zagrożonych erozją wodną, w tym silną – 4%, średnią – 11%, a słabą – 14%. Poważny problem, chociaż występujący bardziej lokalnie, stwarza również erozja wodna (Krasowicz i in. 2009).

W Polsce specyficzna jest struktura gleb według ich jakości i przydatności rolniczej. Gleby dobre i bardzo dobre (klasy I–III) stanowią 28,6%, średnie (klasy IVa–IVb) – 39,1%, a słabe i bardzo słabe (klasy V i VI) – 32,3% ogółu gruntów ornych. W przypadku trwałych użytków zielonych tylko 16% stanowią gleby dobre, a po ok. 42% przypada na gleby średnie i słabe. Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) stanowią ok. 50% powierzchni UR Polski (Stuczyński i in. 2007).

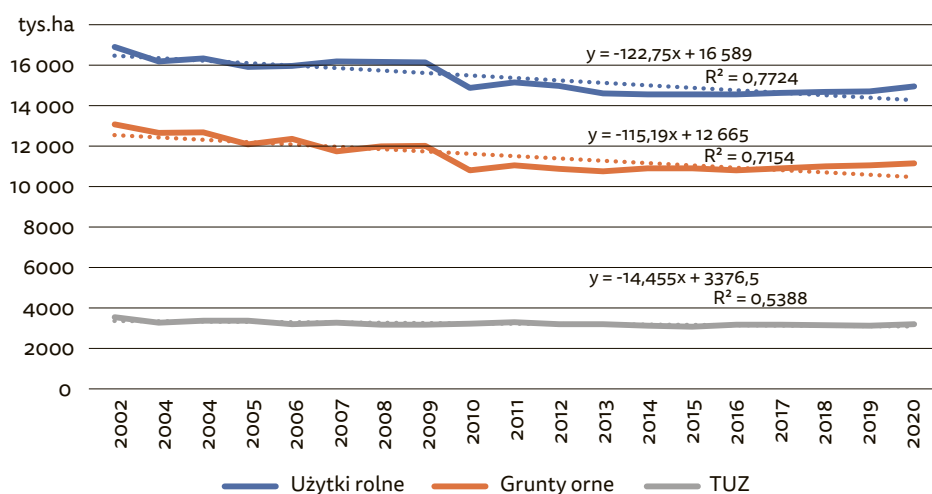
Niska jakość przestrzeni produkcyjnej nie tylko ogranicza dobór i plony roślin uprawnych, lecz także ma wiele niekorzystnych następstw w wymiarach

gospodarczym i środowiskowym, prowadzi bowiem potencjalnie do odłogowania gruntów i degradacji krajobrazu (Matyka 2018).

Potencjał produkcyjny polskiego rolnictwa – mimo wysokiego udziału gleb bardzo słabych i słabych – określa się jako znaczny. Stopień jego wykorzystania jest zdeterminowany poziomem agrotechniki i kultury rolnej. Należy stwierdzić, że w ostatnich latach siła oddziaływania warunków przyrodniczych relatywnie maleje, a wzrasta wpływ warunków organizacyjno-ekonomicznych – w szerokim rozumieniu tego pojęcia (Nowak 2019).

Zmiany w użytkowaniu ziemi

Ziemia jest podstawowym czynnikiem produkcji w gospodarstwie oraz bardzo cennym zasobem przyrodniczym (Matyka i in. 2013). Z punktu widzenia rolnika pełni ona dwojaką funkcję. Z jednej strony stanowi podstawę produkcji, a z drugiej jest jej siedliskiem (Ossowska, Janiszewska 2015). W latach 2002–2020 powierzchnia UR w Polsce zmniejszyła się o niemal 2 mln ha, co stanowi 11,5% stanu z roku 2002 (rysunek 1.). Na ten proces największy wpływ miało zmniejszenie powierzchni gruntów ornych, które w omawianym okresie wynosiło 1,9 mln ha (14,7%). W najmniejszym stopniu (10,1%) zmniejszyła się powierzchnia trwałych użytków zielonych. Wynika to z faktu, iż grunty te w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zostały objęte szczególną ochroną i ich przekształcanie jest możliwe w bardzo ograniczonym zakresie.

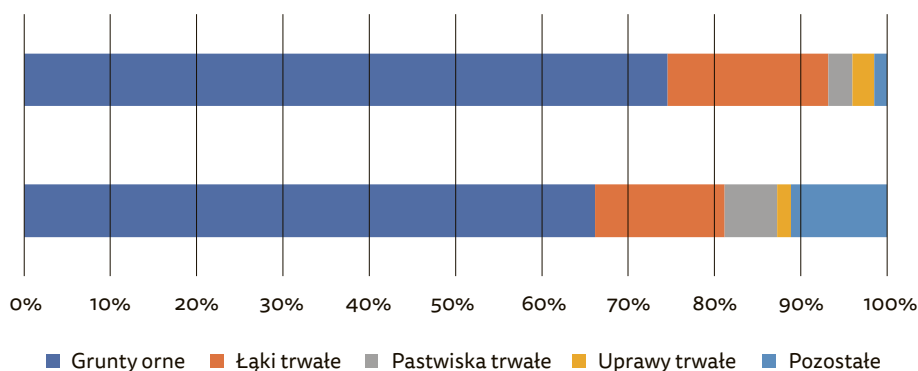


Rysunek 1. Zmiany powierzchni UR w Polsce w latach 2002–2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Na wskazane zmiany wpłynęło także zharmonizowanie metodyki GUS i Eurostat w zakresie określania powierzchni oraz struktury użytkowania gruntów. Istotnym czynnikiem przyczyniającym się do zmniejszenia powierzchni UR było również ich przeznaczanie na inne cele związane z rozwojem gospodarczym kraju.

Pomiędzy rokiem 2002 a 2020 (lata przeprowadzenia powszechnego spisu rolnego) znacząco zmieniała się struktura UR (rysunek 2.). Wprowadzenie dopłat bezpośrednich w ramach WPR przyczyniło się do zmniejszenia udziału odłogów, a zmiana sposobu żywienia zwierząt trawożernych, głównie bydła, spowodowała zmniejszenie udziału pastwisk trwałych (z 6,1% do 2,8%). Wzrósł natomiast udział gruntów ornych (z 66,2% do 74,6%), łąk trwałych (z 15,0% do 18,6%) oraz upraw trwałych (z 1,6% do 2,5%).



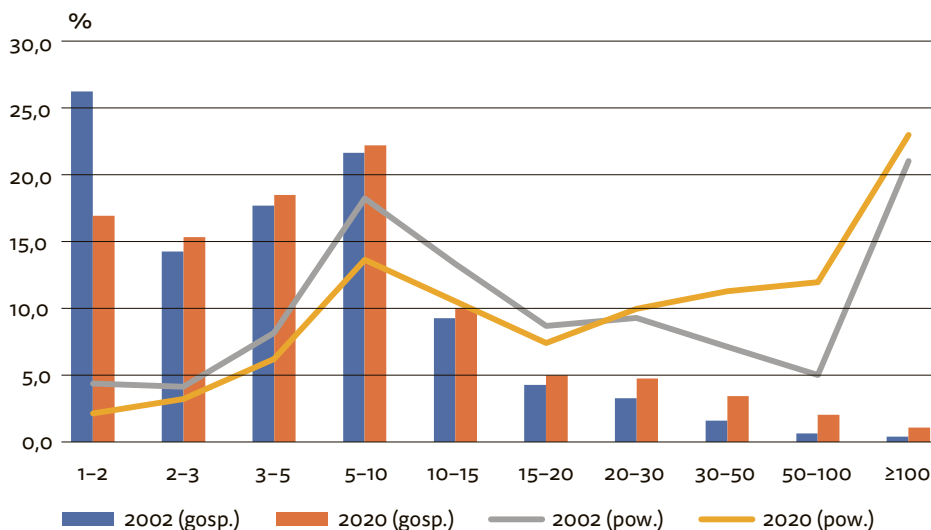
Rysunek 2. Zmiany struktury UR w Polsce pomiędzy latami 2002 i 2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Według GUS w 2002 roku w Polsce funkcjonowało 2 933 228 gospodarstw rolnych, w tym 33,3% stanowiły gospodarstwa poniżej 1 ha UR. W 2020 roku ogólna liczba gospodarstw zmniejszyła się do 1 317 400 (o 55,1%), a gospodarstwa poniżej 1 ha UR stanowiły jedynie 1,9%.

W grupie gospodarstw powyżej 1 ha UR (rysunek 3.) największy spadek udziału dotyczył gospodarstw najmniejszych (1–2 ha UR). W pozostałych grupach obszarowych odnotowano wzrosty – największe w grupie gospodarstw powyżej 50 ha UR. W 2002 roku gospodarstwa do 5 ha UR stanowiły 58,6% gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha UR, a w ich władaniu było jedynie 16,8% powierzchni UR, co świadczy o dużym rozdrobieniu struktury obszarowej gospodarstw. W 2020 roku uwidoczniło się zjawisko koncentracji ziemi w największych gospodarstwach. Wzrósł udział gospodarstw powyżej 50 ha

UR (z 1,0% do 3,1%) i zwiększył się udział użytkowanej przez nie powierzchni UR (z 26,2% do 35,2%).

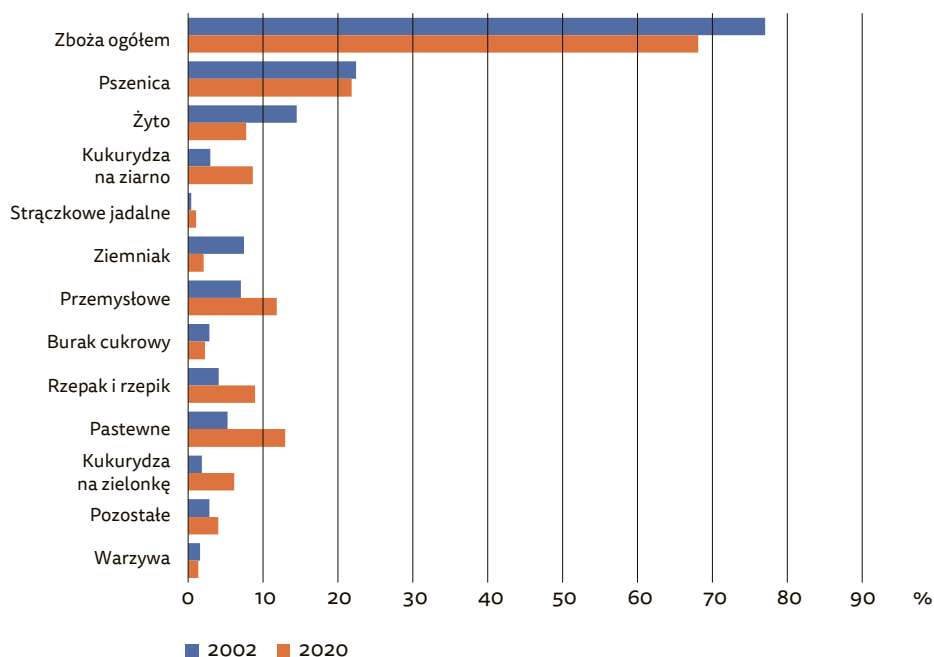


Rysunek 3. Zmiany struktury liczby i powierzchni UR gospodarstw rolnych powyżej 1 ha UR w grupach obszarowych UR w Polsce pomiędzy latami 2002 i 2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

W porównywanych latach średnia powierzchnia gruntów gospodarstwa ogółem zwiększyła się prawie dwa razy: z 6,59 ha (5,76 ha UR) do 12,65 ha (11,35 ha UR).

W strukturze zasiewów dominowały zboża ogółem, jednak ich udział na skutek wprowadzania wymogów WPR zmniejszył się z 77% do 68% (rysunek 4.). Na zbliżonym poziomie pozostał udział pszenicy w strukturze zasiewów, a w 2020 roku nastąpiły znaczny spadek w udziale powierzchni uprawy żyta (do 7%) i wzrost udziału kukurydzy na ziarno (do 8,6%). Zmiana systemu żywienia trzody chlewnej przyczyniła się do spadku udziału ziemniaka (o 5,4 p.p.). Realizacja programów białkowych poskutkowała znacznym wzrostem (do 1,1% w 2020 roku) udziału strączkowych jadalnych. Wzrósł również udział roślin przemysłowych (do 11,8%), szczególnie za sprawą zwiększonego udziału rzepaku i rzepiku (o 5,8 p.p.), co było efektem rozwoju sektora biopaliw. Zmniejszenie udziału pastwisk trwałych i zmiany systemu utrzymania bydła przyczyniły się do wzrostu udziału roślin pastewnych na gruntach ornych w strukturze zasiewów (do 13%), przede wszystkim za sprawą zwiększonego do 6,1% udziału kukurydzy na zielonkę.



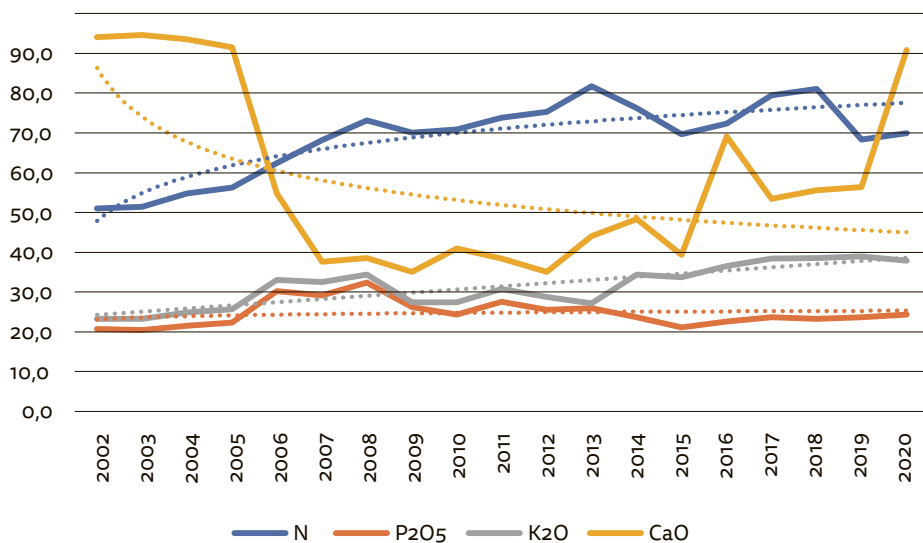
Rysunek 4. Zmiany struktury zasiewów wybranych roślin dla Polski w latach 2002 i 2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Zużycie nawozów mineralnych i środków ochrony roślin

Jednym z bardziej istotnych parametrów świadczących o intensywności produkcji rolniczej jest zużycie nawozów mineralnych i środków ochrony roślin. Przystąpienie Polski do UE i w efekcie zwielokrotnienie transferów finansowych spowodowało znaczne zawieszenie dynamiki zużycia nawozów mineralnych NPK, a w szczególności azotu (rysunek 5.). Ten trend został wyhamowany w wyniku kryzysu z roku 2008, kiedy to nastąpiło zmniejszenie zużycia nawozów NPK. W 2013 roku kształtowało się ono na względnie stabilnym poziomie dla nawozów potasowych i fosforowych oraz zwiększało się w przypadku nawozów azotowych. Kolejne załamanie stabilnej sytuacji nastąpiło w roku 2013 oraz w wyniku wystąpienia epidemii COVID-19 w roku 2019. Niemniej jednak analiza równań trendu wskazuje, że w okresie od akcesji do UE zużycie azotu i potasu w nawozach mineralnych wykazywało tendencję wzrostową, a w przypadku fosforu utrzymywało się na stabilnym poziomie. Zupełnie odmiennie kształtowało się natomiast zużycie nawozów wapniowych. Wobec konieczności

rezygnacji z dopłat krajowych do zakupu ich zużycie drastycznie załamało się po 2005 roku. Ten bardzo niekorzystny trend udało się odwrócić dopiero po wprowadzeniu wsparcia do wapnowania gleb jako działania prośrodowiskowego. W efekcie zużycie nawozów wapniowych, których zastosowanie w Polsce jest bardzo ważne ze względu na duży udział gleb kwaśnych i bardzo kwaśnych, w 2020 roku powróciło do poziomu zbliżonego do tego z lat 2002–2005.



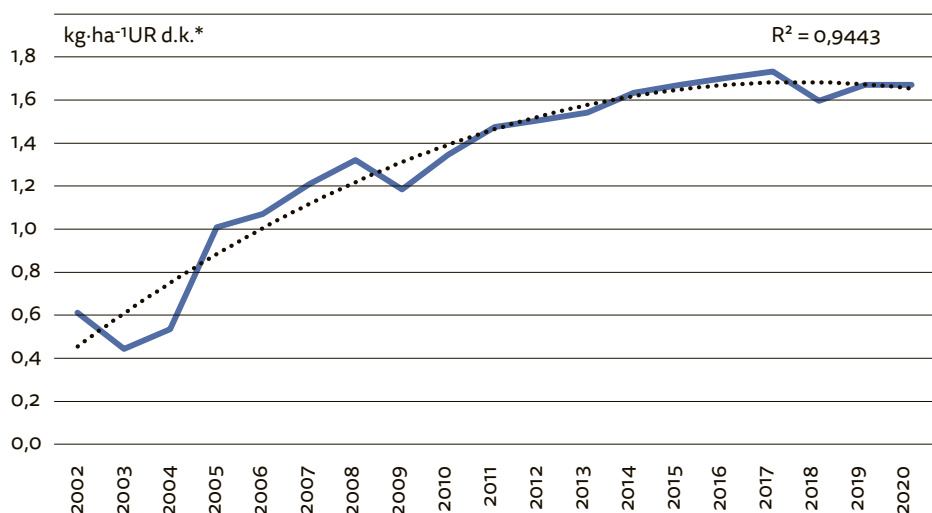
Rysunek 5. Zmiany zużycia ($\text{kg} \cdot \text{ha}^{-1}$ UR w dobrej kulturze) nawozów mineralnych NPK i CaO w Polsce w latach 2002–2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Inne dające się zaobserwować zjawisko w gospodarce nawozowej Polski w latach funkcjonowania w UE to zwiększone zużycie azotu w stosunku do pozostałych makroskładników nawozowych, tj. P_2O_5 i K_2O . Pogarszające się i tak już niekorzystne relacje pomiędzy głównymi makroskładnikami, a także znaczny udział gleb silnie i bardzo silnie zakwaszonych dość mocno limitują produktywność roślin, efektywność techniczną oraz ekonomiczną wykorzystania azotu (Ochal, Kopiński 2017).

Istotny dla oceny intensywności produkcji roślinnej jest wskaźnik udziału gospodarstw stosujących nawozy mineralne i/lub wapniowe. Ogólnie w Polsce w 2020 roku 73% gospodarstw stosowało jakieś nawożenie mineralne lub wapniowe. Ich udział zmniejszył się o 22 p.p. w odniesieniu do stanu z roku 2002.

Równie istotnym jak nawozy mineralne środkiem produkcji są środki ochrony roślin. Pomimo tego, że ich zużycie może wiązać się z pewnym obciążeniem dla środowiska przyrodniczego, obecnie i w perspektywie najbliższych lat brakuje alternatyw, które umożliwiłyby skuteczną ochronę upraw przed chorobami i szkodnikami. Ochrona roślin jest niezbędna ze względu na konieczność utrzymania odpowiedniego wolumenu produkcji dobrej jakościowo żywności (Matyka 2023). Podobnie jak w przypadku nawozów mineralnych, również zużycie substancji aktywnej środków ochrony roślin znacznie zwiększyło się w pierwszych latach po akcesji do UE (rysunek 6.). Począwszy od 2011 roku, ta dynamika nieco się zmniejszyła i w latach 2014–2020 zużycie środków ochrony roślin utrzymywało się na stabilnym poziomie (1,6–1,7 kg s.a. · ha⁻¹ UR d.k.).



* UR d.k. – użytki rolne w dobrej kulturze.

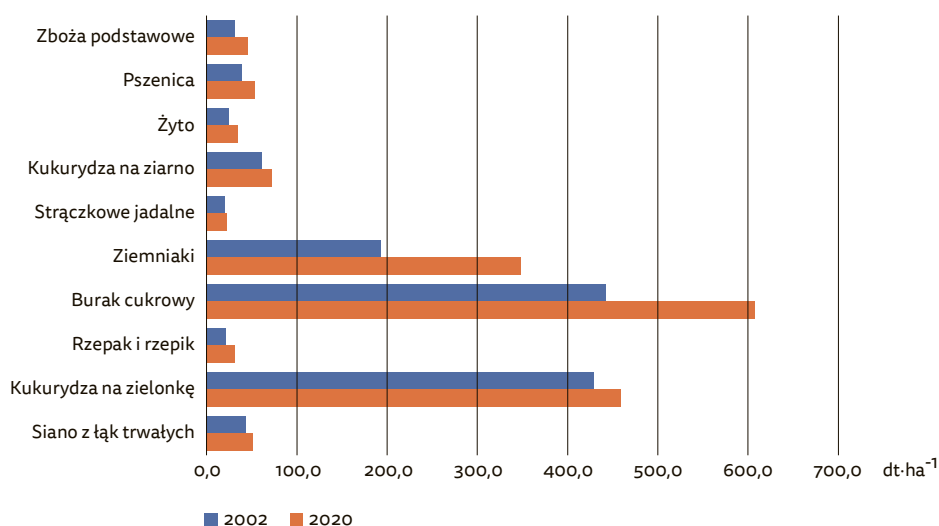
Rysunek 6. Zmiany zużycia (kg·ha⁻¹ UR w dobrej kulturze) substancji aktywnej w środkach ochrony roślin w Polsce w latach 2002–2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Produkcja roślinna

Istotnym elementem produkcji roślinnej jest poziom uzyskiwanych plonów (rysunek 7.). W znacznym stopniu odzwierciedla on coraz wyższy poziom stosowanej agrotechniki oraz wykorzystanie postępu biologicznego w produkcji roślinnej. W badanym okresie w przypadku większości analizowanych roślin

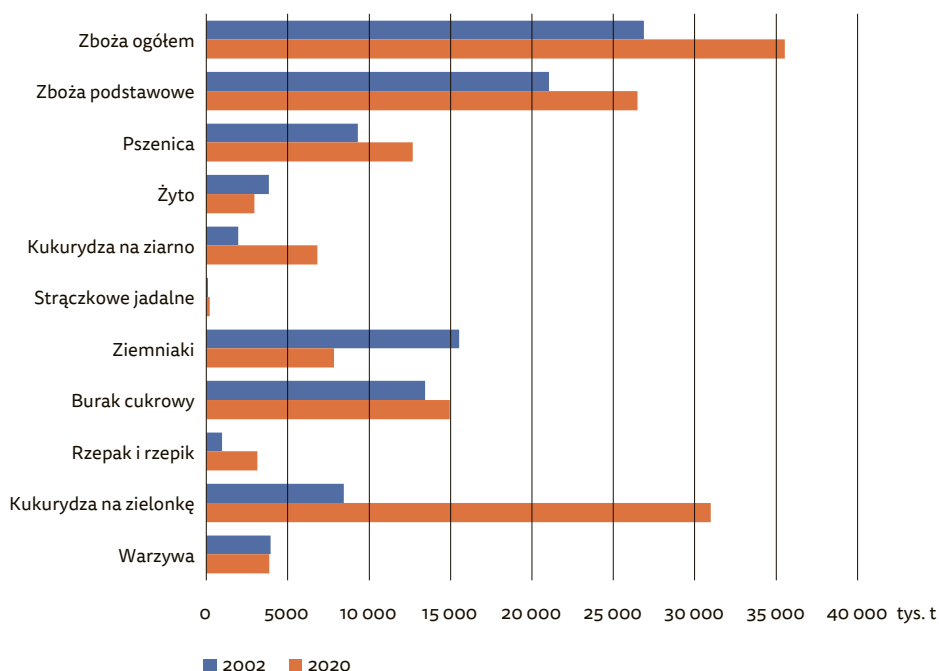
wzrosty plonów były znaczące, a największy dotyczył ziemniaków (o 80%). Wysoki wzrost plonowania dotyczył również rzepaku i rzepiku (o 48%), żyta (o 43%) oraz pszenicy (o 38%). Należy podkreślić, że znaczny wzrost plonowania wystąpił też w uprawie zbóż podstawowych (o 43%). W przypadku uprawy kukurydzy na ziarno wyniósł on jedynie 17%. Najmniejszym wzrostem plonowania charakteryzowały się uprawy kukurydzy na zielonkę (o 7%) oraz strączkowych jadalnych (o 6%). W przypadku siana łąkowego wzrost plonowania kształtował się na poziomie 18%.



Rysunek 7. Zmiany w plonowaniu (dt·ha⁻¹) wybranych roślin dla Polski w latach 2002 i 2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Zmiany w strukturze zasiewów oraz poziomie uzyskiwanych przez rolników plonów wpłynęły bezpośrednio na wielkość zbiorów roślin (rysunek 8.). W analizowanym okresie zdecydowanie, bo aż o 248% wzrosły zbiory kukurydzy na ziarno, kukurydzy na zielonkę (o 267%), rzepaku i rzepiku (o 229%) oraz roślin strączkowych jadalnych (o 114%). Mniejszy wzrost odnotowano w przypadku pszenicy (o 36%), zbóż podstawowych (o 26%) i zbóż ogółem (o 32%), których produkcja w ostatnich latach oscyluje w przedziale 34–35 mln ton. Spadek zbiorów wystąpił w przypadku żyta (o 23%) – wynikał ze zmniejszonego udziału tego gatunku w strukturze zasiewów. Największy spadek dotyczył ziemniaków (aż o połowę). Zbiory warzyw pozostały na zbliżonym poziomie.



Rysunek 8. Zmiany w zbiorach (tys. t) wybranych roślin dla Polski w latach 2002 i 2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Produkcja zwierzęca

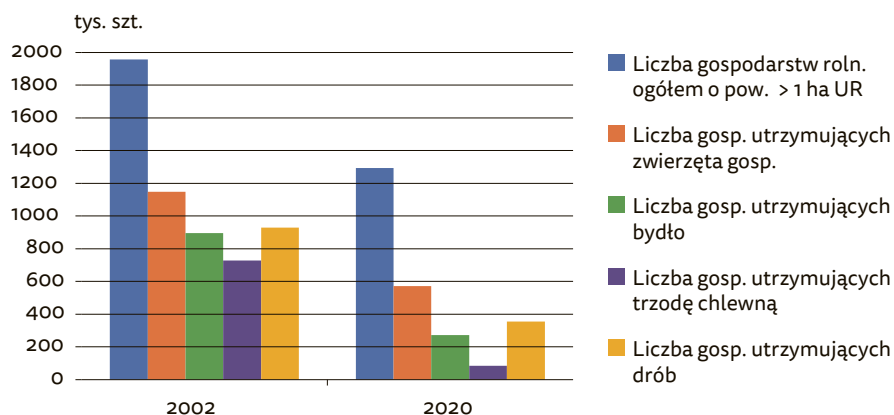
Aktualna sytuacja oraz zachodzące zmiany w produkcji zwierzęcej są wypadkowymi zarówno warunków przyrodniczych, jaki i zmieniających się dość dynamicznie i coraz mocniej oddziałujących uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.

W ostatnich kilkunastu latach dość istotny wpływ na produkcję zwierzęcą wywarły środki finansowe i wprowadzone w okresie członkostwa Polski w UE regulacje prawne kreowane w ramach WPR (Kopiński 2014). Dość ważne (selektywne dla gospodarstw) znaczenie miało obowiązywanie w latach 2004–2015 kwotowania produkcji mleka. Wyjściowy limit produkcyjny – mimo zwiększania o 10% w ciągu ośmiu lat – okazał się niekorzystny dla producentów mleka w Polsce (Parzonko 2018). Innym istotnym czynnikiem wywierającym wpływ na produkcję zwierzęcą była postępująca liberalizacja zasad wymiany handlowej (Nosecka 2012). Uwarunkowania zewnętrzne, w tym porozumienie

handlowe CETA, zniesienie ceł w handlu z Ukrainą czy nadal utrzymujące się embargo handlowe z Rosją, a także warunki stawiane producentom przez zagraniczne sieci handlowe i zagrożenia epidemiologiczne (ASF) kształtowały konkurencyjność sektora rolno-spożywczego (Olszańska 2017). Te uwarunkowania w połączeniu z silną presją na wzrost rentowności produkcji i dochodowości gospodarstw prowadziły do nasilenia procesów specjalizacji, koncentracji i polaryzacji w produkcji zwierzęcej. Wyraźnie widocznym kierunkiem zmian w produkcji zwierzęcej było w ostatnich latach szerokie otwarcie się na nowe technologie (Kopiński 2020).

Produkcja zwierzęca jest w dużym stopniu w naturalny sposób powiązana z produkcją roślinną, a jej potencjalne możliwości rozwoju, szczególnie w przypadku przeżuwaczy, są determinowane arealem gruntów ornych (GO) i trwałych użytków zielonych (TUZ). Produkcja zwierzęca to dominujący dział w strukturze towarowej produkcji rolniczej w Polsce (stanowi ok. 60%).

Według danych GUS w Polsce w roku 2020 chów zwierząt gospodarskich prowadziło 570 tys. gospodarstw rolnych (rysunek 9.). Stanowiły one 44% wszystkich gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha UR, podczas gdy 18 lat wcześniej ich udział wynosił 59%. Nie wynika to jednak tylko z trwającej od kilkunastu lat tendencji do zmniejszania się liczby gospodarstw rolnych w Polsce (Kopiński 2015), gdyż tempo rezygnacji gospodarstw z prowadzenia produkcji zwierzęcej jest o wiele większe. Znaczny wzrost liczby gospodarstw bezinwentarzowych niesie ze sobą określone konsekwencje natury społeczno-gospodarczej i środowiskowej (Kopiński, Kuś 2011). Wśród gospodarstw, które hodują zwierzęta, w okresie funkcjonowania Polski w UE najczęściej likwidowały produkcję te prowadzące chów świń. W roku 2020 chów trzody chlewnej prowadziło tylko 7% gospodarstw (84 tys.), co w odniesieniu do stanu z 2002 roku oznacza spadek o 88% (rysunek 9.). Głęboki regres tego kierunku produkcji jest powodowany głównie uwarunkowaniami rynkowymi, determinującymi jego opłacalność, ale także takimi natury biologicznej (ASF). Do tego należy dodać zwiększające się obciążenia administracyjne wynikające z wprowadzania coraz wyższych standardów utrzymania zwierząt gospodarskich. Ponadto należy wskazać, że w Polsce prowadzenie produkcji zwierzęcej (podobnie jak pod względem innych wskaźników) jest dość mocno zróżnicowane regionalnie.



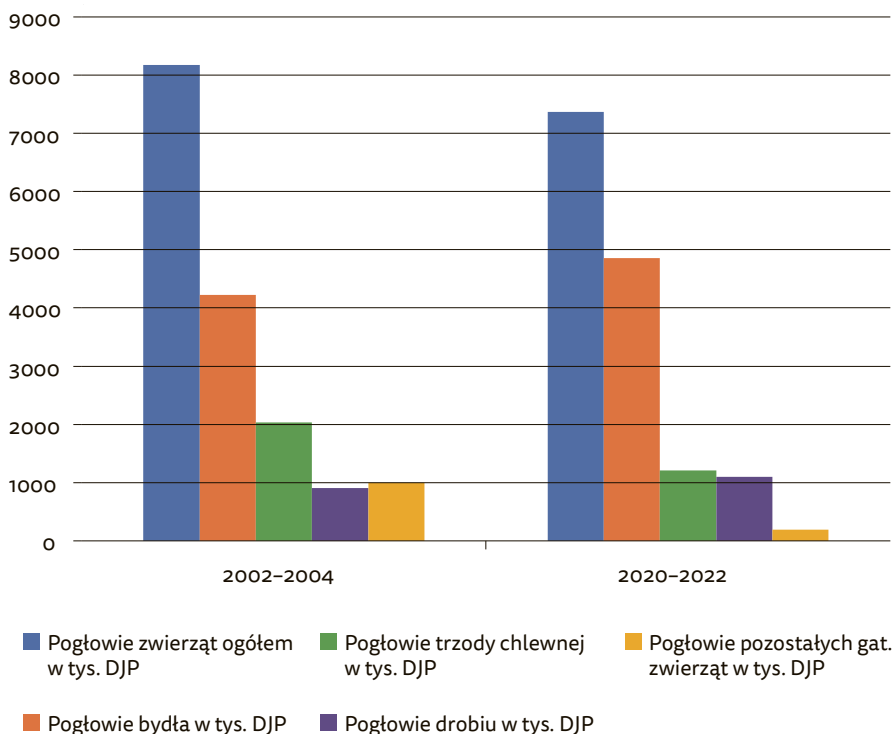
Rysunek 9. Liczebność gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha UR utrzymujących główne gatunki zwierząt gospodarskich w Polsce w latach 2002 i 2020

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

W Polsce początek ogromnych, wielokierunkowych zmian w produkcji zwierzęcej przypadł na przełom lat 80. i 90. – okres tzw. transformacji ustrojowej. Konsekwencją restrukturyzacji sektora uspołecznionego oraz dużej zmienności opłacalności produkcji zwierzęcej był wówczas drastyczny spadek pogłowia większości gatunków zwierząt gospodarskich (Józwiak 2013; Kopiński 2017; 2020). Niestety, w okresie członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej ta niekorzystna tendencja spadkowa pogłowia – z wyjątkiem bydła i drobiu – nie zmieniła się (rysunek 10.). Szczególnie niepokojąco wygląda obecnie sytuacja w chowie trzody chlewnej. Z tego kapitałochłonnego kierunku produkcji rezygnują przede wszystkim gospodarstwa o mniejszej skali chowu – w ślad za postępującą konsolidacją sektora przetwórczego (Wrzaszcz, Kopiński 2019). W ciągu analizowanych 18 lat pogłowie trzody chlewnej i pozostałych gatunków, tj. kóz, owiec i koni, zmniejszyło się o 40–50% (rysunek 11.). Obecnie pogłowie trzody chlewnej stanowi tylko 16% w strukturze pogłowia zwierząt ogółem (w przeliczeniu na DJP). Ta niekorzystna tendencja dotyczyła większości województw Polski. Najsilniej dotknęła województwa na południowym wschodzie oraz woj. śląskie i dolnośląskie. Obecnie ok. 50% pogłowia zwierząt gospodarskich w Polsce hoduje się w gospodarstwach indywidualnych woj. mazowieckiego, wielkopolskiego i podlaskiego. Należy podkreślić, że w analizowanym okresie dokonały się duże zmiany w produkcji mleka. Z chowu bydła mlecznego zrezygnowało wiele gospodarstw małych, utrzymujących jedną lub

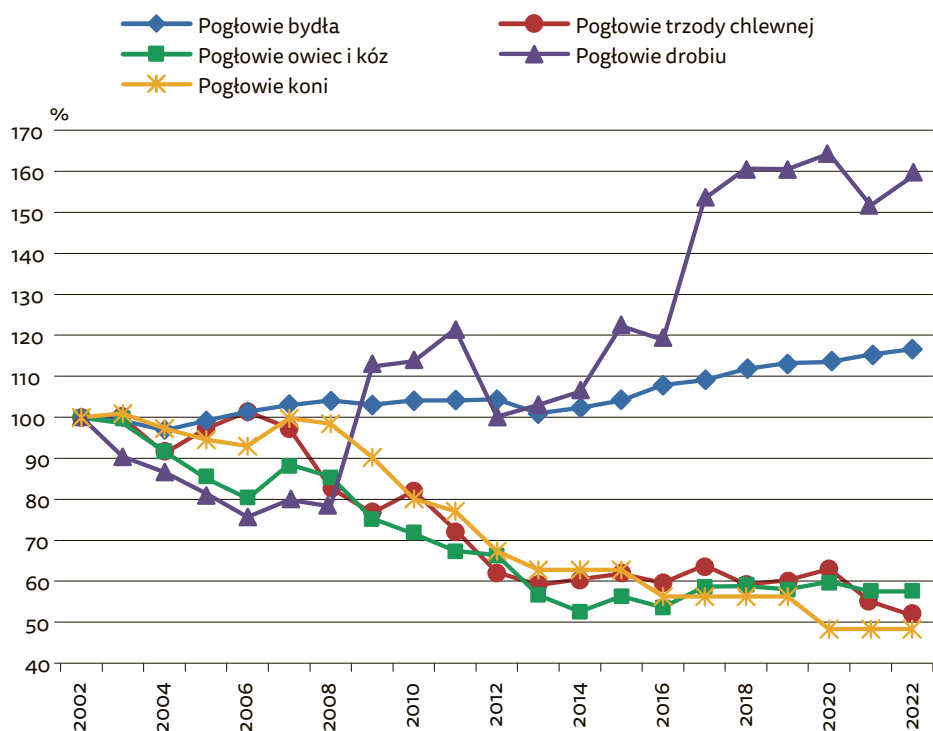
dwie krowy. Nastąpiła koncentracja produkcji mleka w gospodarstwach większych obszarowo, posiadających większe stada krów, stosujących racjonalne żywienie i dostosowujących się do wymogów zakładów przetwórczych (mleczarni). Średnia roczna wydajność mleka od jednej krowy wzrosła do ok. 6 tys. l. W rezultacie produkcja mleka utrzymuje się na wysokim poziomie, wynoszącym ok. 14 mld litrów (2022).

Mimo wielu niekorzystnych tendencji w zakresie zmian pogłowia zwierząt gospodarskich w okresie członkostwa Polski w strukturach UE wolumen większości produktów zwierzęcych – poza żywcem wieprzowym – zwiększył się. Najbardziej znacząco, bo o ok. 217%, wzrosła produkcja żywca drobiowego. Świadczy to o bardzo dynamicznym rozwoju branży drobiarskiej w Polsce. Skutkiem niekorzystnej sytuacji w chowie trzody chlewnej było natomiast zmniejszenie produkcji żywca wieprzowego o 212 tys. t (10%).



Rysunek 10. Pogłowie poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich (w DJP) w Polsce w latach 2002–2004 i 2020–2022

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.



Rysunek 11. Dynamika zmian pogłowia zwierząt inwentarskich w Polsce w latach 2002–2022 (2002 = 100%)

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Podsumowanie

Jak wynika z przedstawionych analiz, w ciągu ostatnich 20 lat nastąpiły znaczące zmiany w polskim rolnictwie. Były one pochodnymi uwarunkowań przyrodniczych i organizacyjno- ekonomicznych (strukturalnych) oraz polityki Unii Europejskiej. Te przekształcenia dotyczyły użytkowania ziemi, struktury obszarowej gospodarstw, intensywności, struktury i wydajności produkcji roślinnej, a także pogłowia, obsady i wydajności zwierząt gospodarskich. Obok dużych zmian w skali całej Polski wyraźnie zaznaczyła się specjalizacja produkcyjna regionów. Jej wyrazem jest zróżnicowanie struktury zasiewów, intensywności produkcji i obsady zwierząt. Konsekwencją zmian w wielkości pogłowia i obsadzie zwierząt gospodarskich są też zagrożenia dla żyzności gleb, a głównie ich zasobności w próchnicę, związane z wydatnym zmniejszeniem produkcji

i zużycia nawozów naturalnych. Na poziom i strukturę produkcji roślinnej w relatywnie mniejszym stopniu wpłynęły uwarunkowania przyrodnicze. Wyraźnie wzrosło natomiast oddziaływanie uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych), będących efektem zmian na światowych rynkach żywnościowych i zmieniającej się WPR. W drugiej części analizowanego 20-lecia w produkcji rolniczej Polski wyraźnie zaznaczył się wpływ priorytetów proekologicznych, dominujących w polityce UE ostatnich lat, nakierowanych na ograniczenie zagrożeń dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz niekorzystnego oddziaływania rolnictwa na środowisko przyrodnicze.

Niewątpliwie wdrażanie zasad i regulacji WPR wpłynęło pozytywnie na zachowanie i poprawę stanu środowiska przyrodniczego. Odbywało się to poprzez działania stymulujące oraz zainicjowane w ich efekcie procesy redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, ograniczenie zagrożeń dla wód, dążenie do zapobiegania degradacji i pogarszaniu zasobności gleb w składniki pokarmowe oraz zwiększenia zawartości glebowej materii organicznej. Ewolucja WPR sprzyja realizacji priorytetowych celów UE, jednak jej wpływ na warunki przyrodnicze polskiego rolnictwa w sposób obiektywny można oceniać dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Przedstawione w opracowaniu przekształcenia zachodzące w polskim rolnictwie – pomimo wskazanych w opracowaniu zagrożeń – stanowią przesłanki do pozytywnej oceny ich wpływu na stan środowiska przyrodniczego. Należy również przypuszczać, że w przyszłości zostaną one spotęgowane poprzez realizację założeń strategii Europejskiego Zielonego Ładu. Ta koncepcja, propagowana i wdrażana w UE w ostatnich latach analizowanego okresu (2020–2022), uwzględnia w sposób kompleksowy wyzwania związane ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi. Jej myślami przewodnimi są ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego przy równoczesnej realizacji podstawowych funkcji sektora żywnościowego. Podkreśla się w niej znaczenie związków pomiędzy technologiami produkcji i przetwórstwa a zdrowiem ludzi i zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju społeczeństw oraz bezpieczeństwa planety. Strategia EZŁ zakłada ambitne cele, takie jak redukcja zużycia środków ochrony roślin, antybiotyków, nawozów i składników nawozowych czy zwiększenie udziału rolnictwa ekologicznego. Należy jednak pamiętać, że ich osiągnięcie wymaga wdrażania znacznego postępu technicznego, technologicznego, informatycznego oraz organizacyjnego. Konieczne są również kształtowanie postaw proekologicznych i wzrostu świadomości ekologicznej, a także uwzględnienie specyfiki i zróżnicowania polskiego rolnictwa według regionów oraz grup gospodarstw. Należy również mieć na względzie, że efekty działań

prośrodowiskowych są na ogół odłożone w czasie, a do tego mają złożony, wieloaspektowy charakter.

Ważną rolę w ograniczeniu negatywnej presji rolnictwa na środowisko odgrywa ogół społeczeństwa. Wiąże się to głównie ze zmianą modelu konsumpcji oraz ograniczaniem strat i marnowania żywności. Ma to ogromne znaczenie dla zapewnienia trwałego bezpieczeństwa żywnościowego, żywieniowego i energetycznego, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych oraz poprawy racjonalności wykorzystania zasobów naturalnych.

Z badań IUNG PIB wynika, że w Polsce mogą i powinny współistnieć różne systemy rolnictwa: tradycyjny (konwencjonalny), ekologiczny, integrowany, precyzyjny (rolnictwo 4.0). Większe możliwości zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (surowcowego) kraju, skutecznej ochrony bioróżnorodności i klimatu stwarza system zintegrowany, skutecznie i harmonijnie realizujący cele produkcyjne, ekologiczne, ekonomiczne oraz społeczne.

Należy pamiętać, że wdrażanie zasad gospodarowania sprzyjających ochronie klimatu i bioróżnorodności jest łatwiejsze w gospodarstwach towarowych o większej skali produkcji, prowadzonych przez ludzi zainteresowanych wdrażaniem innowacji. Większy udział w strukturze władania ziemią mają takie gospodarstwa w północnej i zachodniej Polsce (mimo zauważalnego procesu koncentracji ziemi także w innych regionach). Konieczne są dalsza koncentracja i poprawa skuteczności doradztwa.

Przeprowadzona analiza upoważnia do wstępnej oceny zmian dokonujących się w polskim rolnictwie oraz wskazania głównych wyznaczników i kierunków wspierania szeroko rozumianego sektora żywnościowego Polski i poprawy jego konkurencyjności – z zachowaniem bezpieczeństwa żywnościowego.

BIBLIOGRAFIA

- Chechelski P., Grochowska R., Wigier M. (2012), *Wyzwania i ograniczenia długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Program Wieloletni 2011–2014*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 42, s. 133.
- Doroszewski A., Józwicki T., Wróblewska E., Kozyra J. (2014), *Susza rolnicza w Polsce w latach 1961–2010*, IUNG- PIB, Puławy, s. 144.
- Filipiak T., Wicki L. (2021), *The structure of production factors in farms and their productivity. The case of vegetable farms in Poland*, „Annals PAAAE”, 23(3), s. 9–19, DOI 10.5604/01.3001.0015.2695.
- GUS (2003–2021), *Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowie zwierząt gospodarskich w 2002... 2020 roku*, Warszawa.
- GUS (2003–2022), *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa.
- GUS (2003; 2023), *Systematyka i charakterystyka gospodarstw rolnych w 2002, 2020 r.*, Warszawa.
- GUS (2004–2022), *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, Warszawa.
- Harasim A., Matyka M. (2021), *Trends in Polish agriculture in the 30-year period of 1990–2019*, „Polish Journal of Agronomy”, 47, s. 22–33, DOI 10.26114/pja.iung.474.2021.47.
- Józwiak W., Michna W., Mirkowska Z. (2011), *Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990–2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane, program wieloletni, 2011–2014*, IERiGŻ-PIB, 21, Warszawa, s. 115.
- Kopiński J. (2014), *Trendy zmian głównych kierunków produkcji zwierzęcej w Polsce w okresie członkostwa Polski w UE*, [w:] *Agrobiznes 2014. Rozwój agrobiznesu w okresie 10 lat przynależności Polski do UE*, Wyd. Prace Naukowe UE we Wrocławiu, 361, s. 109–130.
- Kopiński J. (2020), *Kierunki rozwoju produkcji zwierzęcej w Polsce w aspekcie gospodarki nawozowej*, [w:] *Uwarunkowania i perspektywy rozwoju produkcji rolniczej w różnych regionach Polski*, „Studia i Raporty IUNG-PIB”, 62(16), s. 71–101.
- Kopiński J., Kuś J. (2011), *Wpływ zmian organizacyjnych w rolnictwie na gospodarkę glebową materią organiczną* [Influence of organization changes in agriculture on the management of organic matter in soil], „Problemy Inżynierii Rolniczej”, 2(72), s. 47–54.
- Kopiński J., Matyka M. (2019), *Ocena regionalnego zróżnicowania współzależności czynników przyrodniczych i organizacyjno-produkcyjnych w polskim rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2019, 2(3), s. 28–41.

- Krasowicz S., Stuczyński T., Doroszewski A. (2009), *Produkcja roślinna w Polsce na tle warunków przyrodniczych i organizacyjno-ekonomicznych*, [w:] *Kierunki zmian w produkcji rolniczej w Polsce do 2020 r.*, „Studia i Raporty IUNG-PIB”, 14, s. 24–54.
- Kuś J., Matyka M. (2014), *Zmiany organizacyjne w Polskim rolnictwie w ostatnim 10-leciu na tle rolnictwa UE*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 4, s. 50–64.
- Maciejczak M. (2010), *Perspektywa środowiskowa reform Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 85, s. 19–34.
- Matyka M. (2018), *Zmiany poziomu i struktury produkcji w polskim rolnictwie*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki zmian produkcji rolniczej w Polsce*, „Studia i Raporty IUNG-PIB”, 55(9), s. 77–97.
- Matyka M. (2023), *Changes in the consumption of mineral fertilizers and pesticides in Poland and Ukraine—comparative analysis*, „Annals PAAAE (Rocz. Nauk. SERiA)”, 25(3), s. 220–231, DOI 10.5604/01.3001.0053.8658.
- Matyka M., Krasowicz S., Kopiński J., Kuś. J. (2013), *Regionalne zróżnicowanie zmian produkcji rolniczej w Polsce*, „Studia i Raporty IUNG-PIB”, 32 (6), s. 143–165.
- Musiak K. (2022), *Wspieranie ochrony środowiska i przyrody w ramach trzech projekcji WPR w latach 2004–2020*, „Wiadomości Zootechniczne”, 3–4, s. 57–70.
- Nosecka B. (red.) (2012), *Czynniki konkurencyjności sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie*, PW 2011–2014, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 54.
- Nowak A. (2019), *Miejsce polskiego rolnictwa w Unii Europejskiej*, [w:] *100 lat polityki agrarnej w SGGW*, Wyd. SGGW, Warszawa, s. 144–150.
- Ochal P., Kopiński J. (2017), *Wpływ zakwaszenia gleb na środowisko i produkcję roślinną*, „Studia i Raporty IUNG-PIB”, 53(7), s. 9–23.
- Olszańska A. (2017), *Zmiany wielkości produkcji wieprzowiny i jej struktury w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem pozycji krajów przyjętych po 2004 r.*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego”, 17(2), s. 166–175.
- Ossowska L., Janiszewska D. (2015), *Zróżnicowanie zasobów ziemi w krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego”, 15(3), s. 102–111.

- Parzonko A. (2018), *Influence of selected agricultural policy instruments on the regional variation in changes in milk production in Poland* [Wpływ wybranych instrumentów polityki rolnej na regionalne zróżnicowanie zmian w produkcji mleka w Polsce], „Economic and Regional Studies” / „Studia Ekonomiczne i Regionalne”, Wyd. PSW im. JP II, Biała Podlaska, 11(1), s. 76–89.
- Poczta W. (2020), *Przemiany w rolnictwie polskim w okresie transformacji ustrojowej i akcesji Polski do UE*, „Wieś i Rolnictwo”, 2(187), s. 57–77, DOI 10.7366/wiro22020/03.
- Poczta W., Sadowski A., Czubak W., Matyka M., Drygas M., Skórnicki H. (2017), *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, KSOW, s. 40.
- Stuczyński T., Kozyra J., Łopatka A., Jadczyszyn J., Koza P., Doroszewski A., Nowocień E. (2007), *Przyrodnicze uwarunkowania produkcji rolniczej w Polsce*, „Studia i Raporty IUNG-PIB”, 7, s. 77–117.
- Wicki L., Runowski H., Kraciński P. (2023), *Zmiany w polskim rolnictwie w minionym trzydziestoleciu. Przekształcenia własnościowe w rolnictwie. 30 lat doświadczeń i perspektywy*, Warszawa, s. 384.
- Wrzaszcz W. (2023), *Zielona transformacja polityki rolnej w Unii Europejskiej*, [w:] W. Burchard-Dziubińska, K. Prandecki (red.), *Zielone finanse*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, s. 81–112.
- Wrzaszcz W., Kopiński J. (2019), *Gospodarka nawozowa w Polsce w kontekście zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, Wyd. Studia i monografie, IERiGŻ-PIB, 178, s. 145.

PRZEDSIĘBIORSTWO ROLNE W OBLICZU WYZWAŃ EUROPEJSKICH

Grzegorz Brodziak

Prezes zarządu Goodvalley Agro SA, p.o. prezesa zarządu Polskiej Federacji Rolnej

Wprowadzenie

Opisywany w artykule przypadek dotyczy 30-letniej historii przedsiębiorstwa rolnego Goodvalley, funkcjonującego na Pomorzu, w którego tworzeniu brałem udział od roku 1994 i przez cały ten okres miałem przywilej nim współzarządzać oraz mieć wpływ na jego rozwój. Był to czas obfitujący w dynamiczne zmiany w sektorze rolnym i jego otoczeniu, w tym związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej, które wywarło ogromny wpływ na polskie rolnictwo.

Goodvalley to przedsiębiorstwo rolno-spożywcze zlokalizowane na Pomorzu Środkowym i Zachodnim, zatrudniające ponad 1200 osób. Firma ma koźnienie w rolnictwie duńskim i prowadzi komplementarną działalność rolniczą oraz produkcję żywności w modelu „Od pola do stołu”, obejmujące produkcję roślin, paszy, chów zwierząt oraz produkcję mięsa i jego przetworów, w połączeniu z produkcją energii ze źródeł odnawialnych, która pokrywa w całości potrzeby przedsiębiorstwa. W 2005 roku spółka uruchomiła pierwszą w Polsce biogazownię w miejscowości Pawłówko w gminie Przechlewo (woj. pomorskie). Obecnie eksploatuje osiem biogazowni rolniczych o łącznej mocy elektrycznej 7,4 MWe i systematycznie wdraża zasady gospodarki obiegu zamkniętego.

Produkty końcowe Goodvalley to mięso wieprzowe i jego przetwory, wyprodukowane w zintegrowanym łańcuchu, z zachowaniem dobrych praktyk rolniczych, bez konserwantów i sztucznych dodatków, oferowane na rynku polskim pod marką Dolina Dobra.

Spółka działa w zgodzie z zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu i od 2005 roku dobrowolnie raportuje swoje działania w obszarze środowiska, wpływu na klimat i w obszarach społecznych. Od roku 2012 liczy swój ślad węglowy, a od 2023 roku – LCA (cykl życia produktu).

Goodvalley jest m.in. członkiem UN Global Compact Network. Aktywnie angażuje się w prace wspierające rozwiązania technologiczne i edukację związaną ze zrównoważoną produkcją żywności oraz przeciwdziałaniem zmianie

klimatu. Realizuje wszystkie aspekty ESG, aktywnie prowadząc działania na płaszczyznach środowiskowych, społecznych oraz zarządczych.

Charakterystyka przedsiębiorstwa rolnego

W ciągu 10 lat działalności poprzedzających akcesję Polski do UE spółka Goodvalley dynamicznie zwiększała skalę swoich działań i kontynuowała rozwój w kolejnych latach, zwiększając przychody ze sprzedaży z 4 mln zł do 128 mln zł (bez uwzględnienia inflacji) i zatrudnienie ze 124 do 460 pracowników. W kolejnych latach rozwój przedsiębiorstwa był już mniej dynamiczny, w dużym stopniu z powodu ograniczeń administracyjnych i politycznych, które dotyczyły wielkotowarowych gospodarstw rolnych.

W marcu 2018 roku doszło do fuzji organizacyjnej przedsiębiorstw Pol-danor (produkcja rolnicza) i Prime Food (zakłady mięsne) w jedno przedsiębiorstwo: Goodvalley Polska, a także do *rebrandingu*¹. Od tamtego czasu trwa proces budowy nowych marek: Dolina Dobra na rynku polskim i Goodvalley na rynkach zagranicznych.

Dzięki zrealizowanym inwestycjom podnoszącym poziom technologiczny produkcji, dużemu dopływowi know-how (głównie z Danii, ale również z innych krajów) w obszarze nowoczesnej produkcji rolnej, a także wprowadzonym nowoczesnym metodom zarządzania i organizacji pracy spółka relatywnie szybko osiągnęła poziom wydajności produkcji, który już w latach 90. pozwolił wypracować dobrą pozycję konkurencyjną na rynku producentów żywca wieprzowego w Polsce, a nawet w Europie.

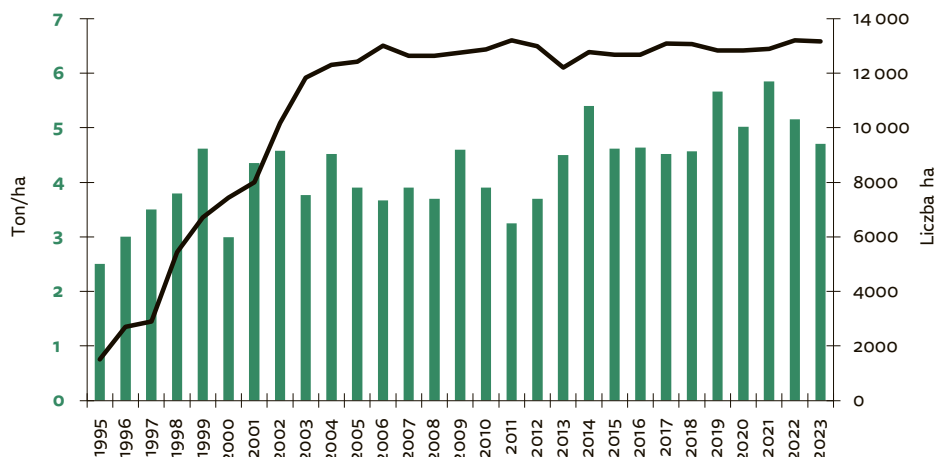
Produkcja żywca wieprzowego odbywa się w 25 fermach, zlokalizowanych w 19 gminach na terenie woj. zachodniopomorskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Są to częściowo obiekty dzierżawione przez spółkę od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, zmodernizowane i przystosowane do nowoczesnej organizacji produkcji, a częściowo nowe, wybudowane lub nabyte przez firmę. Organizacja produkcji opiera się na tzw. systemie trójfazowym, w którym proces chowu dzieli się na trzy odrębne etapy realizowane w osobnych fermach: matecznych, odchowu i tuczu.

Wskaźniki efektywności w produkcji trzody chlewnej osiągnięte przez Goodvalley są porównywalne z tymi, które dotyczą najlepszych producentów żywca wieprzowego w Europie i Ameryce Północnej (Danii, Holandii, Stanów

¹ *Rebranding* – rozłożony w czasie proces prowadzący do transformacji marki w zakresie jej najważniejszych elementów wizerunkowych i strategicznych, takich jak logo, hasło reklamowe, wizualizacja, oferta, produkty i opakowania, kanały komunikacji czy dystrybucji, kluczowi odbiorcy, a nawet nazwa firmy.

Zjednoczonych). W porównaniu ze średnimi wskaźnikami osiąganymi przez producentów w Polsce są one wyraźnie wyższe.

Efekty uzyskiwane przez spółkę w obszarze produkcji roślinnej można uznać za całkiem dobre – uwzględniając niską bonitację i słabą jakość użytkowanych gleb. Spółka uprawia ok. 13 tys. ha gruntów. Te gleby należą w większości do lekkich i mają 4., 5. i 6. klasę bonitacyjną. W efekcie średnie plony zbóż oraz rzepaku łącznie kształtują się na poziomie 4–6 t z ha (rysunek 1.).



Rysunek 1. Areal uprawianych gruntów i średnie plony (zboża i rzepak łącznie) Goodvalley w latach 1995–2023

Źródło: dane własne spółki.

Duży areal oraz występujące coraz częściej w ciągu ostatnich lat deficyty opadów skłoniły spółkę do wprowadzenia technologii upraw i rozwiązań mających na celu lepsze zachowanie wilgoci glebowej oraz wydajniejszą i oszczędniejszą pracę z mniejszym obciążeniem dla środowiska naturalnego. Jednymi z pierwszych kroków były wprowadzenie wspomagania uprawy przez systemy nawigacji satelitarnej GPS oraz nawożenie mineralne i naturalne na bazie zasobności gleb w poszczególne składniki odżywcze – elementy tzw. rolnictwa precyzyjnego. Wiąże się ono m.in. z wykonywaniem systematycznych prób glebowych (cyfrowe mapy zasobności), monitorowaniem plonów (cyfrowe mapy plonów), stosowaniem zmiennej dawki aplikacji (VRA – *variable rate of application*), dostosowaniem plonu siewu do lokalnych warunków glebowych oraz wykorzystaniem nawigacji satelitarnej GPS.

Kolejnym ważnym ruchem było wprowadzenie w 2003 roku uprawy bezorkowej na całej powierzchni. Zapewnia ona racjonalną, oszczędną i wydajną pracę, a jednocześnie znacząco redukuje emisję agresywnego gazu cieplarnianego – podtlenku azotu.

Zbiór zbóż i rzepaku dokonuje się za pomocą nowoczesnych kombajnów, wyposażonych w 11-metrowe przyrządy tnące z laserowymi czujnikami koszonych łąnów. Oprócz dużej wydajności oraz komfortu pracy takie maszyny zapewniają możliwość ciągłej rejestracji plonów z aktualnie koszowanego fragmentu pola. Po odniesieniu tych danych do map zasobności gleb można precyzyjnie zasilić miejsca, w których nastąpiły niedobory składników.

Dzięki zastosowanej organizacji produkcji, wysokim nakładom na nowe technologie, odpowiedniej organizacji pracy i szerokiemu zastosowaniu nawozów organicznych z własnej produkcji zwierzęcej produkcja roślinna w Goodvalley przynosi dobre efekty, mimo że jest prowadzona na glebach o bardzo niskiej jakości i w trudnych warunkach klimatycznych.

Pracownicy i relacje z otoczeniem

Efekty finansowe prowadzonej produkcji rolniczej są ściśle powiązane z wydajnością pracy, która znacznie wzrosła w większości funkcjonujących obecnie towarowych gospodarstw rolnych w porównaniu z początkiem lat 90. ubiegłego wieku.

Bardzo duże znaczenie w zdobyciu przez Goodvalley wiodącej pozycji w sektorze towarowych przedsiębiorstw rolnych miało relatywnie szybkie stworzenie zespołu zaangażowanych, zmotywowanych pracowników, zainteresowanych rozwojem przedsiębiorstwa i dobrze organizujących produkcję. Zarządzający spółką Duńczycy przy wsparciu polskich menedżerów wprowadzili zasadę odejścia od kontrolowania pracowników w starym rozumieniu tego słowa na rzecz nowoczesnego *controllingu*² oraz zastąpili motywację negatywną motywacją pozytywną.

Ponad 1200 bezpośrednich miejsc pracy, które utworzyła firma, miało ogromne znaczenie w latach 90., kiedy to stopa bezrobocia na lokalnych rynkach Pomorza Środkowego wynosiła nawet 40%.

² *Controlling* – system sterowania przedsiębiorstwem zorientowanym na wynik, łączący w sobie jednocześnie zadania planowania (poprzez ustalenie celów przedsiębiorstwa), kontroli (porównanie stanu faktycznego z zamierzeniami) i kierowania (przeprowadzanie działań korygujących). Celem działania *controllingu* jest przygotowanie dla kadry kierowniczej informacji, metod i instrumentów umożliwiających podejmowanie skutecznych decyzji planistycznych i realizacyjnych na różnych poziomach zarządzania, a także koordynację oraz kontrolę przebiegu wszystkich procesów przedsiębiorstwa.

Wdrażając programy ciągłego podnoszenia kompetencji pracowników, spółka od wielu lat korzysta z uznanych międzynarodowych koncepcji, takich jak Kaizen³, Total Quality Management (TQM)⁴ czy Lean Management⁵.

Najsilniej motywującym czynnikiem jest wynagrodzenie. Od pierwszego roku działalności spółka wprowadziła dodatkowo pakiety motywacyjne i socjalne dla pracowników, obejmujące m.in.: wyjazdy szkoleniowo-turystyczne za granicę, coroczne festyny letnie dla wszystkich pracowników z osobami towarzyszącymi, zabawy zakładowe, spływy kajakowe i inne imprezy integracyjne, dofinansowanie wyżywienia dla dzieci pracowników w szkołach i przedszkolach, dopłaty do wycieczek szkolnych dla dzieci pracowników, paczki świąteczne i bony, paczki na Dzień Dziecka itd. Firma promuje także aktywność fizyczną wśród swoich pracowników. W 2006 roku założyła przyzakładowy klub sportowy Contra, który organizuje różne formy aktywności sportowej, m.in. w wynajętych salach sportowych w pobliżu miejsc pracy i zamieszkania zatrudnionych. W latach 2013–2022 organizowała w Przechlewie i finansowała ogólnopolskie zawody w triathlonie, w których co roku brało udział ok. 700 zawodników.

Od 1994 roku spółka zaczęła wdrażać politykę transparentnych działań i otwartości na otoczenie oraz realizować politykę społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*). Odpowiedzialność za pracowników, sąsiadów oraz środowisko przyrodnicze, bazująca na zaufaniu i wzajemnym szacunku, jest dziś fundamentem jej renomy. Jednocześnie takie działania idealnie wpisują się we wprowadzane obecnie w Unii Europejskiej standardy ESG (*environmental, social and corporate governance*, czyli 'środowisko naturalne, społeczeństwo i ład korporacyjny'). Od kilkunastu lat firma aktywnie uczestniczy w programie LEADER+ w ramach Lokalnej Grupy Działania Ziemi

³ Kaizen – japońska filozofia biznesowa polegająca na ustawicznym ulepszaniu procesu zarządzania i produkcji na wszystkich szczeblach. Cele to skrócenie czasu realizacji procesu, poprawa jakości wytwarzanych produktów, dostosowywanie technicznych elementów systemu, redukcja kosztów, poprawa ergonomii stanowisk roboczych oraz tworzenie kryteriów oceny i nagradzania.

⁴ TQM – kompleksowe zarządzanie jakością; rodzaj filozofii zarządzania jakością bazującej na nieustannym diagnozowaniu i doskonaleniu wszystkich elementów przedsiębiorstwa. Uczestniczą w nim wszyscy pracownicy poprzez pracę zespołową, zaangażowanie i stałe podnoszenie kwalifikacji. Celem jest osiągnięcie długotrwałego sukcesu, którego źródło stanowią zadowolenie klienta oraz korzyści dla organizacji, jej członków i społeczeństwa.

⁵ Lean Management – strategia i system zarządzania przedsiębiorstwem umożliwiające osiąganie coraz wyższych zysków dzięki doskonaleniu nakierowanemu na potrzeby klientów. Firma działająca według tych zasad skupia się na tworzeniu maksymalnej wartości dla klienta przy wykorzystaniu minimalnych zasobów, co jest możliwe dzięki doskonale zorganizowanym procesom, które są z kolei efektami wykorzystania talentów ludzi na każdym poziomie organizacji. Lean Management – w przeciwieństwie do akademickich modeli zarządzania – jest zbiorem sprawdzonych i skutecznych praktyk przemysłowych.

Człuchowskiej. Goodvalley jest jednym z jej fundatorów, a przedstawiciele spółki aktywnie działają w organach LGD.

Firma współpracuje z kilkoma uczelniami i szkołami rolniczymi, uczestniczy jako partner merytoryczny w projektach międzynarodowych, współdziała z organizacjami branżowymi w kraju i za granicą oraz organizacjami pozarządowymi, inicjuje i wspiera wiele lokalnych i regionalnych projektów służących społecznościom. Od kilkunastu lat jest członkiem wspierającym Ligi Ochrony Przyrody, a od roku 2023 – członkiem UN Global Compact. W ciągu 30 lat swojej działalności otrzymała liczne nagrody, wyróżnienia i certyfikaty potwierdzające jej profesjonalizm, zaangażowanie społeczne, politykę prośrodowiskową i proklimatyczną, a także działanie w zgodzie z zasadami *fair play*.

Wejście Polski do Unii Europejskiej i jego wpływ na działalność Goodvalley

W pierwszym okresie wejście Polski do UE spowodowało wzrost popytu na surowce dla rozwijającego się krajowego sektora przetwórstwa mięsa. Pojawiły się możliwości sprzedaży mięsa i jego przetworów na dużym, wspólnym rynku unijnym. Kolejne lata przyniosły stabilizację sytuacji na rynku wieprzowiny i obniżenie jej ceny, z uwzględnieniem cykli typowych dla tego surowca⁶. Analizując opłacalność produkcji trzody chlewnej, należy pamiętać, że istotniejszym wskaźnikiem niż sama cena żywca wieprzowego jest jej relacja do ceny paszy, ponieważ koszt paszy stanowi ok. 70% całkowitego kosztu produkcji tucznika.

Po przystąpieniu Polski do UE umocniła się nasza waluta, co wpłynęło pozytywnie na wynik finansowy netto spółki, który np. w roku 2004 zwiększył się o 6 mln zł w wyniku niższych kosztów obsługi zagranicznych kredytów i pożyczek, a także tańszego importu śruty sojowej i środków produkcji oraz wyposażenia budynków inwentarskich. Mocny złoty sprawił jednak, że obniżyła się konkurencyjność zakładów mięsnych.

Kolejnym czynnikiem mającym pozytywny wpływ na wynik finansowy spółki były wprowadzone unijne dopłaty obszarowe do uprawianej ziemi, w kwocie ok. 500 zł za jeden hektar (w roku 2004). Firma od początku

⁶ To tzw. cykle świńskie. Sektor trzody chlewnej podlega cykliczności charakteryzującej się występowaniem tzw. dołków i górów świńskich, czyli okresów mniejszej podaży wieprzowiny na rynku, zapewniających producentom wyższe ceny i lepszą rentowność, oraz następujących po nich okresów wysokiej podaży, oznaczających istotny spadek rentowności lub jej brak. Europejcy i polscy producenci funkcjonują w warunkach cykliczności w produkcji trzody chlewnej, a wahania wielkości produkcji przez wiele lat są wpisane w specyfikę rynku.

traktowała te środki jako pożądane wsparcie dla produkcji roślinnej w polskim rolnictwie, któremu przy bardzo niskich cenach upraw trudno było konkurować ze „starymi” członkami UE – tamtejsi rolnicy otrzymywali wsparcie na poziomie dwa razy wyższym. Z drugiej strony spółka dzięki możliwości obserwacji trendów w Danii dostrzegła ryzyko związane z nieuchronną kapitalizacją dopłat w cenie gruntów rolnych i wysokości czynszu dzierżawnego, utrudniające obecnemu i kolejnym pokoleniom rolników rozwijanie produkcji – bez względu na to, czy zdecydują się kupić ziemię, czy ją wydzierżawić w celu zwiększenia efektywności produkcji, co stanowi podstawowy warunek osiągnięcia i utrzymania rentowności w gospodarstwie.

Firma nie korzystała w ogóle ze środków przedakcesyjnych, a od roku 2004 otrzymywała dopłaty obszarowe w kwocie od ok. 7 mln zł do 9 mln zł rocznie. Zarząd podjął świadome decyzje, aby w ogóle nie aplikować o inne środki wsparcia, takie jak np. PROW, ponieważ wychodził z założenia, że możliwe do uzyskania kwoty nie wpłyną istotnie na kształt budżetów inwestycyjnych spółki, za to mogą trafić do gospodarstw, dla których będą kluczowe przy realizacji inwestycji modernizacyjnych.

Po 2013 roku, w konsekwencji zastosowania przez polski rząd *cappingu*⁷ w maksymalnym możliwym wymiarze, kwota dopłat obszarowych otrzymywanych przez spółkę zmniejszyła się o ok. 50%, co znacząco pogorszyło rentowność prowadzonej produkcji roślinnej. Jednocześnie w kolejnych budżetach WPR w przyjmowanych przez Polskę rozwiązaniach brak było dostępu (lub został on znacznie ograniczony) do programów wsparcia i rozwoju gospodarstw.

W latach 2009–2011 spółka uzyskała dofinansowanie do budowy czterech biogazowni rolniczych z funduszy krajowych w łącznej kwocie 9 651 509,18 zł, z czego 2 213 720,89 zł pochodziło ze środków krajowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a pozostałe – z Funduszu Spójności z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

Poza wymienionym wyżej dofinansowaniem firma realizowała cały swój wieloletni program inwestycyjny (łącznie ponad 1 mld zł), finansując go z komercyjnych kredytów bankowych i wypracowanych zysków. Tylko w niewielkiej części w drugiej połowie lat 90. korzystała z tzw. preferencyjnego oprocentowania niektórych kredytów. Podobnie zakłady mięsne w Przechlewie, które od roku 2000 stały się częścią Grupy Goodvalley, nie korzystały z żadnych środków wsparcia – ani ze źródeł krajowych, ani z unijnych.

⁷ *Capping* – mechanizm stopniowego zmniejszania i ograniczenia płatności. Zastosowana tzw. degressywność polegała na redukcji płatności o 100% nadwyżki kwoty jednolitej płatności obszarowej ponad 150 tys. euro. Redukcją płatności objęto ok. 150 gospodarstw o powierzchni ok. 1,4 tys. ha i większej.

Rok 2004 i kolejne lata to okres implementacji w polskim rolnictwie wielu nowych dyrektyw unijnych. Te zmiany spowodowały początkowo pewne zamieszanie – głównie z powodu niejasności co do okresów przejściowych oraz interpretacji nowych przepisów przez poszczególne instytucje i służby państwowe. Tempo wprowadzanych przepisami przekształceń utrudniało planowanie produkcji, prowadzonych na dużą skalę inwestycji i modernizacji, co w pewnym stopniu wpływało demotywująco na pracowników. Dotyczyło to np. obszarów związanych z nowymi standardami dobrostanu i utrzymania zwierząt (np. wydłużenie okresu odsadzania prosiąt od macior z trzech do czterech tygodni po urodzeniu), systemem ich znakowania (kolczykowanie) i transportem. W tych zakresach spółka musiała w bardzo krótkim czasie wielokrotnie zmieniać procedury, co było spowodowane niejasnościami przy wdrażaniu nowych reguł.

W dłuższej perspektywie zmiany regulacji prawnych związane ze wstąpieniem Polski do UE przyniosły pozytywne skutki – dzięki wprowadzeniu zasady swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału, a także dzięki stopniowej harmonizacji prawa polskiego z unijnym. Spółka już przed akcesją wprowadzała standardy produkcyjne obowiązujące w UE – w szczególności w odniesieniu do kwestii związanych z produkcją rolną i ochroną środowiska. Wśród przykładowych działań można wymienić zastosowanie zbiorników do magazynowania odchodów zwierzęcych, umożliwiające ich odpowiedzialne przechowanie nawet przez 12 miesięcy, szczelne przykrywanie w celu uniknięcia ucieczki azotu i redukcję emisji gazów cieplarnianych, a także program redukcji zużycia antybiotyków. Jednymi z pierwszych decyzji zarządu spółki jeszcze w latach 90. były likwidacja wszystkich kotłowni węglowych w gospodarstwach rolnych i zastąpienie ich kotłami na gaz, olej opałowy i słomę. Od roku 2005 źródłem ciepła w wielu zakładach produkcyjnych stała się energia odnawialna pochodząca z biogazowni.

Podsumowując korzyści dla spółki związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej, można stwierdzić, że wynikały one w niewielkim stopniu z objęcia polskiego sektora rolnego Wspólną Polityką Rolną. Istotne były tu raczej poprawa ogólnej sytuacji rolnictwa, stworzenie bardziej stabilnych ram funkcjonowania, otwarcie unijnego rynku na polskie produkty rolne i ułatwienia w dostępie do zachodnioeuropejskich technologii.

Stworzenie zintegrowanego procesu produkcji w modelu „Od pola do stołu” i gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ); kierunki produkcji i wskaźniki wydajności

Funkcjonujące od 1994 roku przedsiębiorstwo rolne Goodvalley, bazujące na dzierżawie nieruchomości rolnych po byłych PGR-ach na terenie Pomorza, prowadzące produkcję roślin i pasz oraz towarowy chów trzody chlewnej, stworzyło podwaliny pod budowę zintegrowanego przedsiębiorstwa rolno-spożywczego, które w kolejnym etapie rozwinęło również produkcję energii odnawialnej – spełniając tym samym w dużym stopniu standardy GOZ⁸.

W ramach przeprowadzonej pionowej integracji przedsiębiorstw Goodvalley realizuje koncepcje komplementarnego procesu produkcji rolnej „Od pola do stołu” i gospodarki obiegu zamkniętego, oferując konsumentom produkty mięsne pochodzące ze sprawdzonego źródła, z możliwością prześledzenia wszystkich etapów procesu produkcyjnego dzięki kodom QR umieszczonym na opakowaniach – jest pierwszym producentem mięsa w Polsce, który wprowadził to rozwiązanie (w roku 2021).

W biogazowniach z odchodów zwierzęcych i biomasy roślinnej wychwytuje się gaz cieplarniany – metan, który staje się źródłem „zielonej” energii elektrycznej i ciepłej, zasilającej w pierwszej kolejności proces technologiczny biogazowni, a następnie obiekty przedsiębiorstwa znajdujące się w jej bezpośrednim sąsiedztwie (fermy, zakłady rolne). Nadwyżkę energii elektrycznej wprowadza się do sieci energetycznej i za jej pośrednictwem dostarcza do obiektów Goodvalley, przy których nie ma źródła wytwarzania w postaci biogazowni. Z trzech biogazowni rolniczych nadwyżka jest sprzedawana do spółki obrotu w celu jej odkupienia na potrzeby prowadzonej działalności w zakładach mięsnych Goodvalley.

Wyprodukowana w ośmiu biogazowniach rolniczych Goodvalley energia elektryczna odpowiada zapotrzebowaniu ok. 16 tys. gospodarstw domowych. Produktem po odgazowaniu gnojowicy jest masa pofermentacyjna, stanowiąca nawóz organiczny o dużo lepszych właściwościach niż surowa gnojowica (w procesie fermentacji traci znacznie uciążliwość odorową). Realizuje się tu cele Europejskiego Zielonego Ładu zarówno w kontekście ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, jak i zmniejszenia zużycia nawozów mineralnych. Obecnie Goodvalley wykorzystuje rocznie ok. 600 tys. ton nawozu organicz-

⁸ GOZ (gospodarka o obiegu zamkniętym) – model produkcji i konsumpcji, który polega na dzieleniu się, pożyczaniu, ponownym użyciu, naprawie, odnawianiu oraz recyklingu istniejących materiałów i produktów tak długo, jak to możliwe. W ten sposób wydłuża się cykl „życia” produktów.



Fotografia 1. Biogazownia rolnicza w Naclawiu, gm. Polanów (moc 625 kW), sfinansowana częściowo (40%) ze środków UE – Fundusz Spójności z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”

Źródło: archiwum spółki.

nego, z czego ok. 43% stanowi masa pofermentacyjna z biogazowni rolniczych.

Niestety, po dość optymistycznych zapowiedziach rozwoju sektora biogazowego w Polsce jeszcze w latach 2009–2011, w wyniku decyzji politycznych faworyzujących rodzime paliwo kopalne w postaci węgla, doszło właściwie do zatrzymania inwestycji w tym sektorze odnawialnych źródeł energii. Co prawda programy wsparcia i dofinansowania budowy oraz eksploatacji biogazowni ze środków krajowych i unijnych funkcjonowały w kolejnych latach, ale były kierowane przede wszystkim do małych instalacji, a niepewna perspektywa ekonomiczna spowodowana zmiennością regulacji skutecznie zniechęcała inwestorów do podejmowania decyzji o budowie nowych obiektów.

Sytuację częściowo zmieniła specustawa z 13 lipca 2023 roku dedykowana biogazowi rolniczemu. Wprowadziła ona wiele ułatwień na etapach uzyskiwania pozwoleń na budowę i przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Niestety, ciągle niezlikwidowane bariery w innych obszarach (a także problem protestów społecznych) uniemożliwiają dynamiczny rozwój tej technologii OZE w Polsce.

Od roku 2018 Goodvalley jest współzałożycielem i członkiem jednego z pierwszych w Polsce klastrów energii. Przechlewski Klaster Energii, certyfikowany przez Ministerstwo Energii, powstał m.in. dzięki biogazowniom prowadzonym przez spółkę. Niestety, z powodu braku klarownych regulacji prawnych pozostaje nieaktywny.

Bardzo ważnym aspektem działalności towarowego przedsiębiorstwa rolnego, szczególnie zajmującego się produkcją zwierzęcą, jest wpływ na środowisko naturalne i klimat. Goodvalley od lat wpisuje się w ogólnonarodowe i europejskie strategie ochrony środowiska – m.in. przez obniżanie emisji gazów cieplarnianych, wdrażanie projektów służących produkcji „zielonej energii” z odnawialnych źródeł i racjonalizację gospodarki odpadami. Firma jako jedna z pierwszych w Polsce zaczęła od roku 2012 liczyć i publikować swój ślad węglowy, a od roku 2023 jako pierwsze i jedyne przedsiębiorstwo w sektorze rolno-spożywczym liczy i publikuje tzw. ślad życia produktu (LCA) dla wybranych produktów mięsnych oferowanych na rynku. Od roku 2004 dobrowolnie raportuje swoje działania w zakresie ESG w rocznych sprawozdaniach.

Cały łańcuch rolno-spożywczy dotyka obecnie globalny polikryzys, który powoduje zachwiania bezpieczeństwa żywnościowego. Pandemia koronawirusa spowodowała zerwanie łańcuchów dostaw i zakłócenia na rynkach; w jeszcze większym stopniu przyczyniła się do tego wojna w Ukrainie. Doszło do znaczącego wzrostu kosztów produkcji (nawozy, środki ochrony roślin, paliwa, energia) i zachwiania bezpieczeństwa energetycznego. Coraz bardziej zauważalne zmiany klimatu dotyczą sektor rolny bezpośrednio (susze, pożary, opady nawałne, huragany, konflikty o wodę etc.). Jednocześnie w sektorze produkcji zwierzęcej znaczące szkody wyrządzają choroby, takie jak afrykański pomór świń i ptasia grypa.

Na obecny polikryzys nakłada się dodatkowo kilka perspektyw, które również stanowią wyzwanie dla sektora rolnego: rosnąca globalna populacja i potrzeba zwiększenia produkcji żywności przy jednoczesnym zmniejszeniu jego marnotrawstwa oraz olbrzymich globalnych różnic w dostępie do żywności, integracja rolnictwa ukraińskiego ze Wspólnym Rynkiem UE, archaiczna struktura rolnictwa w Polsce (ok. 1,3 mln gospodarstw o średniej powierzchni 11,32 ha) – stanowiąca poważną barierę dla efektywnej transformacji, debata społeczna i polityczna na temat rolnictwa oraz jego otoczenia zbyt często oparta o nienaukowe i populistyczne przesłanki.

W tej debacie coraz częściej pojawia się pytanie: jakie ma być rolnictwo przyszłości? Konwencjonalne? Zrównoważone? Zintegrowane? Ekologiczne? Regeneratywne? Węgłowe? A przy tym opłacalne, odporne na kryzysy, a przede

wszystkim dostarczające żywność w rozsądnych cenach. Odpowiedzią jest zaproponowany w 2019 roku przez Komisję Europejską Europejski Zielony Ład, który w najbliższych latach ma kształtować przyszły model rolnictwa, przede wszystkim w oparciu o strategię „Od pola do stołu” (*Field to Fork*) i Strategię Bioróżnorodności. Dzięki podejmowanym już od lat 90. działaniom oraz konsekwentnej budowie modelu przedsiębiorstwa zintegrowanego i zróżnicowanego spółka jest dobrze przygotowana do wyżej wymienionych wyzwań oraz wdrożenia kolejnych rozwiązań zmniejszających wpływ produkcji rolnej na środowisko i klimat.

Omawiane wyżej wyzwania i okoliczności można traktować jako bariery i zagrożenia dla sektora – albo jako szanse i nowe możliwości. Protesty rolnicze, do których doszło na początku 2024 roku w Polsce i w większości państw UE, pokazały, że rolnicy, doświadczający od kilku lat zawirowań rynkowych i spadku opłacalności produkcji, spowodowanych głównie wybuchem wojny w Ukrainie, postanowili wyrazić swoje obawy związane z proponowanymi przez EZŁ ograniczeniami w stosowaniu pestycydów, nawozów, antybiotyków, z nowymi normami dobrostanu zwierząt i ze zwiększaniem udziału rolnictwa organicznego. Wydaje się, że dość powszechny jest brak zrozumienia dla istoty założeń EZŁ i ich znaczenia dla przyszłości naszej planety (także rolnictwa), a przeważa zwykła obawa przed zmianą.

Bardzo duże znaczenie dla działalności Goodvalley miało uchwalenie Ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nakazującej wielkopowierzchniowym dzierżawcom wyłączenie 30% dzierżawionych gruntów rolnych. W 2011 roku po wejściu cytowanej ustawy w życie dzierżawcy stanęli przed wieloma dylematami mającymi zadecydować o przyszłości prowadzonej przez nich działalności rolniczej bazującej na umowach dzierżawy, które nie zawierały postanowień o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych (więcej na ten temat w rozdziale 10.). Niestety, pomimo wieloletnich starań spółki o znalezienie racjonalnego rozwiązania problemu kończących się dzierżaw do momentu zakończenia redakcji niniejszego artykułu nie zostały podjęte przez KOWR konkretne działania zmierzające do zapobieżenia dezintegracji dużej części przedsiębiorstwa, likwidacji miejsc pracy oraz produkcji zwierzęcej – ze wszystkimi tego skutkami dla lokalnej społeczności i życia gospodarczego w regionie.

Podsumowanie

W warunkach gospodarki wolnorynkowej sukces gospodarstwa rolnego zależy w dużej mierze od efektywności gospodarowania i zarządzania, konkurencyjności oraz innowacyjności. Niezbędne są dostęp do kapitału i *know-how*, a także umiejętność radzenia sobie w zmiennych warunkach rynkowych, gospodarczych i klimatycznych.

Po transformacji ustrojowej i gospodarczej przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku właściciele i pracownicy Goodvalley podjęli w 1994 roku wyzwanie i – mimo wielu barier oraz ograniczeń – zbudowali nowoczesne, komplementarne przedsiębiorstwo rolno-przetwórcze, działające w oparciu o zasady zrównoważonej produkcji i standardy ESG.

Przyjęcie Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 potwierdziło słuszność przyjętych przez właścicieli Goodvalley dekadę wcześniej założeń strategicznych i pozwoliło skorzystać z przywilejów członkostwa oraz ułatwień związanych ze swobodnym przepływem towarów, osób, usług i kapitału, a także z dopłat obszarowych, dzięki którym udało się przyspieszyć transformację technologiczną przedsiębiorstwa.

Spółka, klasyfikowana zawsze jak „duże przedsiębiorstwo”, nie mogła być beneficjentem większości programów dofinansowania dla rolnictwa oferowanego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i krajowych planów strategicznych. Jej budowana przez 30 lat stosunkowo silna pozycja rynkowa jest w dużym stopniu efektem łatwego dostępu do *know-how*, doświadczeń w prowadzeniu działalności rolniczej w Danii oraz podjęcia przez kierownictwo w odpowiednim czasie istotnych działań, takich jak:

- realizacja szeroko zakrojonych inwestycji (modernizacja istniejących i budowa nowych środków trwałych do produkcji rolnej i przetwórstwa mięsa);
- pionowa integracja przedsiębiorstwa w modelu „Od pola do stołu”;
- wprowadzenie wydajnych technologii i innowacji do procesów produkcyjnych;
- racjonalne wykorzystywanie zasobów;
- wprowadzenie przyjaznych dla środowiska i jednocześnie oszczędnych rozwiązań;
- wprowadzenie zasad zrównoważonej produkcji i gospodarki obiegu zamkniętego, redukcja emisji gazów cieplarnianych;

- wprowadzenie systemu motywacji wspierającego obniżanie kosztów i ich skuteczny monitoring;
- programy rozwoju i motywowania pracowników;
- tworzenie dobrych relacji z otoczeniem, zgodnie ze standardami CSR i ESG.

Z drugiej strony wejście Polski do UE i korzyści płynące z dopłat bezpośrednich oraz innych instrumentów wsparcia pociągnęły za sobą znaczący wzrost zainteresowania rolników gruntami rolnymi, co przy zmniejszeniu ich skłonności do rezygnowania z dalszego prowadzenia gospodarstwa negatywnie wpłynęło na prywatny, rynkowy obrót gruntami rolnymi. Kurcząca się w szybkim tempie oferta gruntów zasobu Skarbu Państwa z przeznaczeniem głównie dla rolników indywidualnych oznaczała stopniowe zwiększanie presji na „odbieranie” ziemi dzierżawcom. Dla realizacji oczekiwań rolniczego lobby instytucja dzierżawy – jako trwała forma gospodarowania – zaczęła stanowić przeszkodę, co stało się poważnym problemem i zagrożeniem dla dalszego funkcjonowania spółki Goodvalley i kilkuset innych firm w Polsce.

W czasach postępującej globalizacji spółka wypracowała i utrzymuje przewagę konkurencyjną dzięki efektowi skali, racjonalnemu obniżaniu kosztów, wdrożeniu wysokich standardów technologicznych i środowiskowych, dużemu stopniu innowacyjności oraz wysokiej jakości produktów.

Każda transformacja sektora rolnego to proces bardzo powolny, dlatego konieczne jest mądre, długofalowe planowanie, aby polskie rolnictwo, funkcjonujące w warunkach Europejskiego Zielonego Ładu, w przyszłości nadal było w stanie produkować niezbędne ilości żywności na potrzeby rynku krajowego i sprostać konkurencji ze strony naszych sąsiadów w Unii Europejskiej oraz producentów z rynku światowego, którzy zapewne będą uzyskiwać coraz większy dostęp do rynku unijnego na podstawie umów o wolnym handlu.

Rolnik powinien być traktowany nie tylko jako wyborca, lecz także – a nawet przede wszystkim – jako przedsiębiorca. W sytuacji coraz większej złożoności i zmienności okoliczności prowadzenia produkcji rolnej przedsiębiorca rolny powinien dysponować wspieranymi przez państwo narzędziami do zarządzania ryzykiem i dostępem do wiedzy pozwalającej mu podejmować właściwe decyzje, móc działać w warunkach stabilnych, przejrzystych przepisów i regulacji prawnych. Państwo powinno zadbać o możliwość regulowania rynku w ramach dopuszczanych przez zasady funkcjonowania Wspólnego Rynku – chociażby poprzez przemyślaną rozbudowę infrastruktury transportowej i magazynowej dla produktów rolnych, co bez wątpienia znacząco polepszyłoby

efektywność zarządzania ewentualnymi nadwyżkami produktów rolnych i pozwoliło uniknąć podejmowania krótkowzrocznych, kosztownych, a nawet populistycznych decyzji.

Wspólna Polityka Rolna, której geneza sięga początków lat 60. ubiegłego wieku, miała wspierać rolników i poprawę wydajności rolnictwa poprzez zapewnienie stabilnych dostaw żywności po przystępnych cenach. Dzisiaj te cele zostają poszerzone o kwestie środowiskowe i klimatyczne (EZŁ zakłada osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku), a także produkcję zdrowszej żywności.

W dyskusji na temat EZŁ często obserwujemy skrajne stanowiska, a w lutym 2024 roku byliśmy świadkami kulminacji protestów rolników (*notabene* – beneficjentów WPR) w Polsce i wielu innych krajach europejskich przeciwko tym zasadom. Zamiast tego potrzebujemy rzetelnego dialogu, aby przy nakładających się na siebie kryzysach i postępującym wzroście złożoności, wielobiegowości świata wypracować mądrą strategię, właśnie z wykorzystaniem założeń EZŁ, który nie ma prowadzić do bezmyślnej redukcji produkcji, lecz do zmiany podejścia i mądrej transformacji rolnictwa, pozwalającej nadal zapewniać Europie bezpieczeństwo żywnościowe przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu na środowisko naturalne i bezsprzecznie zmieniający się klimat. Potrzebne jest zrozumienie, że rolnictwo nie musi być problemem – może zapewnić skuteczne rozwiązanie dla kryzysu klimatycznego z uwagi na możliwość sekwestrowania dużych ilości gazów cieplarnianych.

Należy mieć nadzieję, że zainicjowany przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen w styczniu 2024 roku dialog strategiczny na temat przyszłości unijnego rolnictwa uspokoi i uporządkuje debatę, co doprowadzi do dobrych rozwiązań, budujących wspólną wizję europejskiego rolnictwa.

OD ANALOGOWEJ DO CYFROWEJ – POLSKA WIEŚ 2004–2024

Krzysztof Janc

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego

Łukasz Komorowski

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

„Babka wróżyła, teraz googluje
Janko miast skrzypiec beatboxuje [...]
Miasto chce na wieś,
Wieś chce być miejska,
Zdigitalizowana, nie farmerska”

Radykalna Wieś – Plemię

Wprowadzenie

Współcześnie dostęp do informacji i możliwości ich wykorzystania stanowią kluczowe czynniki rozwoju obszarów wiejskich. Zmiany, które zaszły w ostatnich kilkudziesięciu latach na świecie, w Europie i w Polsce, spowodowały, że bliskość tradycyjnych zasobów rozwojowych, m.in. ziemia, kapitał ludzki, kapitał rzeczowy, nie są jedynymi elementami determinującymi pozycję poszczególnych obszarów wiejskich na arenie gospodarczej (Copus i in. 2011). Jest to związane z faktem, że znacząca część populacji wsi coraz bardziej uzależnia się od technologii komunikacyjnych, głównie internetu – jako głównego źródła informacji oraz narzędzia umożliwiającego działalność zarobkową. W przypadku wsi dystans fizyczny oraz niższa gęstość zaludnienia generują duże koszty związane z dostarczaniem infrastruktury, w tym internetu czy telefonii komórkowej. Ten aspekt znacząco wpływa na obniżenie atrakcyjności niektórych obszarów wiejskich, zwłaszcza tych peryferyjnych – pod kątem zarówno działalności gospodarczej, jak i jakości życia (Steinmetz-Weiss i in. 2022). Jednak poza tym to kontekst społeczno-ekonomiczny, poziom wykształcenia i umiejętności są ważnymi czynnikami powstania i utrzymania się nierówności w zakresie dostępności/korzystania z technologii cyfrowych w wymiarze miasto–wieś (Salemink i in. 2017). Populacja wiejska w porównaniu z mieszkańcami miast cechuje się wolniejszą adopcją nowych technologii.

Znaczenie internetu dla rozwoju obszarów wiejskich wiąże się ze wzrostem istotności tworzenia i przepływu informacji w społeczeństwie – z perspektywy zarówno gospodarczej, jak i społecznej. Tradycyjnie obszary wiejskie w związku z faktem zlokalizowania większości źródeł informacji w miastach miały ograniczone możliwości rozwojowe (Rusten, Skerratt 2008). Stąd też pojawienie się i upowszechnienie internetu dało szansę na zmniejszenie dystansu w zakresie dostępności do informacji pomiędzy wsią a miastem (Janc, Czapiewski 2013; 2014). Internet to jednocześnie przyspieszenie procesów cyfryzacji (*digitalisation*), która dostarcza możliwości sprostania wyzwaniom, przed jakimi stanęły współcześnie obszary wiejskie. Cyfryzacja ma wpływ na właściwie wszystkie dziedziny życia – obejmuje pracę, zakupy, mobilność, życie społeczne, interakcje, zdrowie, edukację i rozrywkę. Co równie istotne, oferuje obszarom wiejskim możliwości kompensacji niekorzystnego położenia oraz stworzenie podstaw pod bardziej zróżnicowaną gospodarkę. Cyfryzacja może dostarczyć narzędzi do nowatorskich rozwiązań, takich jak e-mobilność, e-learning, telemedycyna czy elastyczne, lokalizacyjnie niezależne formy organizacji pracy (Ahlmeyer, Volgmann 2023). Powszechne używanie technologii cyfrowych umożliwia aktywne wykorzystanie zasobów ludzkich – na poziomie zarówno jednostek, jak i społeczności lokalnych.

W miarę przyspieszania cyfryzacji o sukcesie poszczególnych wsi coraz częściej decydować będzie właśnie internet, a konkretnie dostęp do niego, jego jakość i powszechność wykorzystania. Wynika to z faktu, że w przypadku konieczności przeciwstawiania się kryzysowi wiejskiemu (Li i in. 2016) to internet dobrej jakości daje możliwość pracy, edukacji, rozrywki, ale również oferuje wsparcie lokalnych aktorów – młodszej populacji umożliwia kształtowanie otoczenia, czyni je atrakcyjniejszym, wspiera identyfikację i może przyczyniać się do chęci pozostania na obszarach wiejskich (Stein, Pentzold 2023), co jest kluczowe w sytuacji znaczącego odpływu najmłodszych mieszkańców wsi (Hedlund i in. 2017). Wyrazem zrozumienia znaczenia internetu jako czynnika rozwojowego jest *Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE...* (2021), zgodnie z którą w 2040 roku europejskie obszary wiejskie mają być silniejsze, odporne, dobrze prosperujące oraz połączone. Bezpośrednio ostatni punkt dotyczy zagadnienia cyfryzacji. Zgodnie z dokumentem priorytetowo traktowane będą bowiem działania na rzecz usprawnienia dostępu do nowoczesnych technologii, jak np. poszerzenie zasięgu szybkiego internetu i rozwój kompetencji cyfrowych mieszkańców wsi. W rezultacie ma to przyczynić się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, co wpisuje się w dążenie do kompleksowego przezwyciężenia ich kryzysu. Mowa tu zarówno o tradycyjnych narzędziach (takich jak program LEADER/

RLKS), które zapewniają mieszkańcom kluczowy wpływ na decyzje dotyczące wykorzystania środków z funduszy europejskich, jak i o nowych koncepcjach (jak *smart villages*), które kładą nacisk na innowacje technologiczne i społeczne, promują rozwiązywanie problemów z usługami w nietypowy sposób oraz podnoszą jakość życia na wsi w skali mikro (Kalinowski i in. 2021).

Cel niniejszego rozdziału stanowi ukazanie zmian w cyfryzacji obszarów wiejskich w okresie od wejścia Polski do Unii Europejskiej. Jest on realizowany poprzez odniesienie się do istotności mediów telekomunikacyjnych (telefonii, internetu) i określenie korzystania/dostępności, jak również działań podejmowanych na rzecz rozwoju cyfryzacji w ramach tzw. środków unijnych w Polsce. Zakres opracowania obejmuje perspektywę ostatnich 20 lat (od roku 2004). W tekście skupiono się na zagadnieniach zmian w dostępie do internetu na obszarach wiejskich Polski, przy czym dla zwrócenia uwagi na ich kontekst/ciągłość odwołano się również do korzystania z telefonii stacjonarnej i odniesiono się w pierwszej kolejności do ogólnego znaczenia infrastruktury. W analizach oparto się na ogólnodostępnych danych statystycznych, pochodzących z takich instytucji publicznych, jak Główny Urząd Statystyczny, Urząd Komunikacji Elektronicznej oraz instytucje zarządzające finansami w ramach projektów unijnych.

Znaczenie infrastruktury na wsi

Infrastrukturę obszarów wiejskich można zdefiniować jako zespół obiektów publicznych i usług, które wspierają działalność gospodarczą i poprawiają jakość życia mieszkańców wsi. Obejmuje ona urządzenia fizyczne, takie jak drogi, systemy zaopatrzenia w wodę, sieci elektryczne i telekomunikacja. W szerokim znaczeniu chodzi tu o instytucje, rynki, technologie, które przyczyniają się do zwiększenia wydajności gospodarki i wzrostu gospodarczego (Fox, Porca 2001; Pinstrup-Andersen, Shimokawa 2007). Infrastruktura pełni w systemie wiejskim wiele funkcji: lokalizacyjną (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych), usługową (zaopatrywanie i obsługa), akceleracyjną (aktywizuje, integruje i wpływa na konkurencyjność jednostki przestrzennej) i transferową (przepływ zasobów i informacji w przestrzeni) (Kuciński 1994). Jej nadrzędnymi cechami są służebna rola w stosunku do innych systemów przestrzennych oraz funkcjonowanie zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami ludności (Komorowski, Stanny 2019).

Należy uwzględnić to, że systemy przestrzenne i potrzeby społeczne podlegają zmianom w czasie. Inaczej będziemy postrzegać znaczenie poszczególnych

rodzajów infrastruktury w zależności od danego okresu, co jest silnie związane z postępowaniem technologicznym, który w ostatnich kilkunastu latach przyspieszył, zwłaszcza w odniesieniu do komunikacji. O ile na początku XXI wieku, tuż przed akcesją Polski do struktur UE, myślenie o infrastrukturze na obszarach wiejskich sprowadzało się do zapewnienia podstawowych standardów cywilizacyjnych (np. dostępu do wodociągów, kanalizacji, drogi asfaltowej), o tyle aktualnie przedsięwzięcia infrastrukturalne powinny wnosić wartość dodaną, związaną np. z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym (błękitno-zielona infrastruktura), ochroną powietrza (instalacje OZE) czy lepszą dostępnością transportową (systemy multimodalne). Ponadto z biegiem czasu zmieniają się składowe danego rodzaju infrastruktury. Przykładowo, na początku analizowanego okresu poziom infrastruktury telekomunikacyjnej był mierzony za pomocą takich wskaźników, jak liczba abonentów telefonii stacjonarnej lub liczba komputerów przypadająca na jednego ucznia. Obecnie te miary są przestarzałe, a do opisu tego zagadnienia używa się wskaźników związanych z dostępnością i przepustowością internetu, liczbą e-usług albo pokryciem obszaru Polski zasięgiem sieci 5G. Wskazuje to, że pomimo stosunkowo krótkiego czasu w przypadku komunikacji zachodzą dynamiczne zmiany, w tym – co ważne z perspektywy funkcjonowania mieszkańców – przedsiębiorstw.

Opisując zmiany w wyposażeniu infrastrukturalnym w ujęciu czasowo-przestrzennym, możemy użyć dwóch odmiennych perspektyw (Komorowski, Stanny 2019):

- makro, patrząc na sytuację w długim okresie oraz ogólnokrajowym kontekście i biorąc pod uwagę różnice geograficzne – zauważamy wówczas postęp w rozwoju infrastruktury jako część długotrwałego procesu, który dokonuje się stopniowo;
- mikro, czyli w skali jednostkowej, obejmującej mieszkańców, gospodarstwa domowe, sołectwa czy gminy – zmiany w wyposażeniu infrastrukturalnym mają charakter „rewolucyjny”; każda nowa inwestycja, np. podłączenie do sieci elektrycznej, wodociągowej czy telekomunikacyjnej, natychmiast poprawia warunki życia określonej grupy interesariuszy.

Dystans w rozwoju infrastruktury technicznej między miastem a wsią istniał od zawsze, bowiem to w miastach gromadziły się kapitał, zasoby ludzkie oraz wszelkie inne. Kiedy Polska stawała się członkiem UE, 71,3% mieszkańców wsi korzystało z wodociągów, a kilka razy niższy odsetek (17,3%) z kanalizacji,

a więc podstawowych instalacji bytowych. Równocześnie z udogodnień tego typu korzystało odpowiednio 94,4% i 84% mieszkańców miast. Dlatego też niezbędne było wprowadzenie różnych programów, które miały na celu realizację inwestycji w podstawową infrastrukturę wiejską, ponieważ – jak to określili Chmielewska i Zegar (2018) – zmniejszenie różnicy w jakości życia między obszarami wiejskimi a miejskimi wymaga kompleksowego, zrównoważonego rozwoju tych pierwszych. W wyniku tych inwestycji na przestrzeni ostatnich lat – mimo że nadal są potrzebne znaczne środki finansowe – w wielu regionach kraju obserwuje się proces, który Wilkin (2020, s. 14) określił „przyłączaniem wsi do Polski”, oznaczającym zmniejszenie dystansów rozwojowych między wsią a miastem, ograniczenie zakresu wiejskiego wykluczenia i wszelkich form wiejskiej deprywacji. „[...] te dystanse i sfery wykluczenia ulegają ograniczeniom, w znacznym stopniu dzięki członkostwu Polski w UE [...]”.

Działania podejmowane na rzecz rozwoju internetu

Polska stała się członkiem Unii Europejskiej w momencie, gdy telekomunikacja zaczęła transformację ze stacjonarnej na mobilną, z radiowej na szerokopasmową, czyli nabywała cechy pozwalające na przeniesienie niektórych czynności codziennego życia ze sfery analogowej do świata cyfrowego. Wymagało to jednak poniesienia istotnych nakładów finansowych – Polskę dzielił bowiem znaczący dystans rozwojowy od państw tzw. starej Unii, ale interwencji wymagały także istniejące międzyregionalne i wewnątrzregionalne różnice w obrębie kraju. Zwracała na to uwagę już przed rokiem 2004 Pięćsek (2001), konkludując, że w związku z licznymi barierami występującymi na wsi rozwój telekomunikacji wymaga specjalnych rozwiązań – przede wszystkim natury ekonomicznej. W tym przypadku odpowiednie inwestycje publiczne w infrastrukturę i kompetencje ludzi należy uznać za kluczowe, co stało się dużo bardziej realne w momencie zaimplementowania odpowiednich rozwiązań finansowanych z funduszy UE.

W latach 2004–2006 fundusze europejskie były wdrażane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz programów sektorowych (SPO). W ramach Priorytetu 1. ZPORR (2004) – „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmacnianiu konkurencyjności regionów” – realizowano działanie 1.5. – „Infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego”, w szczególności dla wyrównania różnic w dostępie do infrastruktury telekomunikacyjnej między obszarami wiejskimi a miastami oraz rozwoju e-usług. W obrębie tego działania wydatkowano w ramach 244 umów

343,1 mln zł, co przełożyło się na budowę 1164 publicznych punktów dostępu do internetu, podłączenie 786 jednostek publicznych do internetu szerokopasmowego, powstanie 668 węzłów dostępowych do sieci szerokopasmowej, wdrożenie 387 systemów zarządzania w administracji publicznej oraz realizację 109 projektów modernizacji lub instalacji lokalnych sieci komputerowych w jednostkach publicznych (*Stan Wdrażania ZPORR... 2010*).

W ramach programów sektorowych realizowano działania komplementarne do powyższego. W SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” należy wyróżnić dwa takie działania: 1.5. – „Rozwój systemu dostępu przedsiębiorstw do informacji i usług publicznych *on-line*” oraz 2.3. – „Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje”. W SPO „Rozwój zasobów ludzkich” komplementarność wykazywały trzy działania: 1.1. – „Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku”, 2.1. – „Zwiększenie dostępu do edukacji – promowanie kształcenia ustawicznego”, 2.2. – „Podnoszenie jakości nauczania w odniesieniu do potrzeb rynku pracy”. Ich efektami były np. stworzenie oprogramowania dla usług *on-line*, zastosowanie technologii komunikacyjnych i informacyjnych w administracji, utworzenie centrów kształcenia na odległość w szkołach wiejskich oraz zakup komputerów do szkół.

W kolejnym okresie programowania – na lata 2007–2013 – kontynuowano wsparcie działań zmierzających do upowszechnienia internetu w gospodarstwach domowych, jednostkach administracji publicznej i przedsiębiorstwach, a większe uprawnienia do kształtowania polityki regionalnej w tym zakresie otrzymały samorządy wojewódzkie, które odpowiadały za realizację regionalnych programów operacyjnych (RPO). W Programie Operacyjnym „Innowacyjna Gospodarka” (POIG) dwie osie priorytetowe (7. i 8.) dotyczyły działań na rzecz społeczeństwa informacyjnego, w zakresie budowy elektronicznej administracji oraz zwiększenia innowacyjności gospodarki. Dofinansowanie otrzymywały projekty m.in. budowy elektronicznych platform usług publicznych i rejestrów administracyjnych, wsparcia dla nowo tworzonych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw świadczących e-usługi, uruchamiania e-usług między przedsiębiorstwami, przedsięwzięcia z zakresu wsparcia dostępu obywateli do szerokopasmowego internetu, w tym na etapie tzw. ostatniej mili. Łącznie w obu osiach priorytetowych zrealizowano nieco ponad 8 tys. projektów na łączną kwotę 12,1 mld zł¹. Osie priorytetowe wykazywały komplementarność z innymi programami operacyjnymi, w tym z 16 regionalnymi, np. w zakresie budowy i rozbudowy szerokopasmowych sieci, budowy i wdrażania platform

¹ Portal Funduszy Europejskich, *Efekty Funduszy Europejskich 2007–2013*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/efekty-funduszy-europejskich-2007-2013/> (dostęp: 19.12.2023).

elektronicznych dla zintegrowanego systemu wspomagania zarządzania na poziomach regionalnym i lokalnym czy inicjatyw lokalnych i subregionalnych na rzecz ograniczenia wykluczenia cyfrowego społeczności wiejskich. Warto wspomnieć o podobnych działaniach realizowanych w Programie Operacyjnym „Rozwój Polski Wschodniej” (PORPW) w ramach działania 2.1. – „Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej”, w którym w odróżnieniu od POIG była budowana przede wszystkim sieć szkieletowa, tak by w kolejnym kroku możliwe stało się zapewnienie dostępu na „ostatniej mili”². Wskazywało to na znaczne opóźnienie w rozwoju infrastruktury teleinformatycznej we wschodniej części kraju, która odznacza się relatywnie niską urbanizacją i gęstością zaludnienia, a więc i mniejszą opłacalnością inwestycji liniowych.

Autorzy ewaluacji wpływu Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich wyliczyli, że nakłady na cyfryzację wsi w latach 2007–2018 stanowiły ok. 24% nakładów ogółem (3,3 mld zł) w tej kategorii tematycznej, co pozwoliło na wybudowanie 32,5 tys. km sieci internetu szerokopasmowego, dofinansowanie dostępu do internetu 159 tys. wiejskich gospodarstw domowych oraz uruchomienie 2,3 tys. powszechnie dostępnych wielofunkcyjnych placówek teleinformatycznych (PIAP) (*Wpływ Polityki Spójności...* 2019).

W okresie programowania na lata 2014–2020, który formalnie zakończył się 31 grudnia 2023 roku, utrzymano programy regionalne zarządzane z poziomu samorządów województw. Nowością wśród programów krajowych był Program Operacyjny „Polska Cyfrowa” (POPC). W jego ramach realizowano priorytety z zakresu cyfryzacji (bez uwzględnienia „Pomocy technicznej”): I – „Powszechny dostęp do szybkiego internetu”, II – „E-administracja i otwarty rząd”, III – „Cyfrowe kompetencje społeczeństwa”, V – „Rozwój cyfrowy JST oraz wzmocnienie cyfrowej odporności na zagrożenia – REACT-EU”, a alokacja wyniosła 11,2 mld zł. Zakładane³ mierzalne efekty programu obejmowały m.in.: podłączenie do internetu o szybkości powyżej 30 MB/s 2 mln gospodarstw domowych, w tym zlokalizowanych na obszarach trudno dostępnych i odległych, podłączenie 11 tys. szkół do internetu o szybkości powyżej 100 MB/s, wsparcie dla 900 programistów, przekazanie 200 tys. komputerów dzieciom z obszarów popegeerowskich (*O Programie Polska Cyfrowa* 2023). W aktualnej perspektywie finansowej do 2027 roku cyfryzacja jest kontynuowana w programie „Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy” (FERC) z budżetem ok. 9 mld zł.

² Zagadnienie „ostatniej mili” jest związane z wysokimi kosztami ostatniego połączenia w sieci, czyli połączenia z nią indywidualnego odbiorcy (tzw. lokalnej pętli abonenckiej). W związku z mniejszą gęstością zaludnienia na wsi i rozproszeniem użytkowników koszty ich połączenia należą do największych właśnie na ostatnim odcinku.

³ W momencie pisania tego rozdziału rzeczywiste efekty programu nie były jeszcze znane.

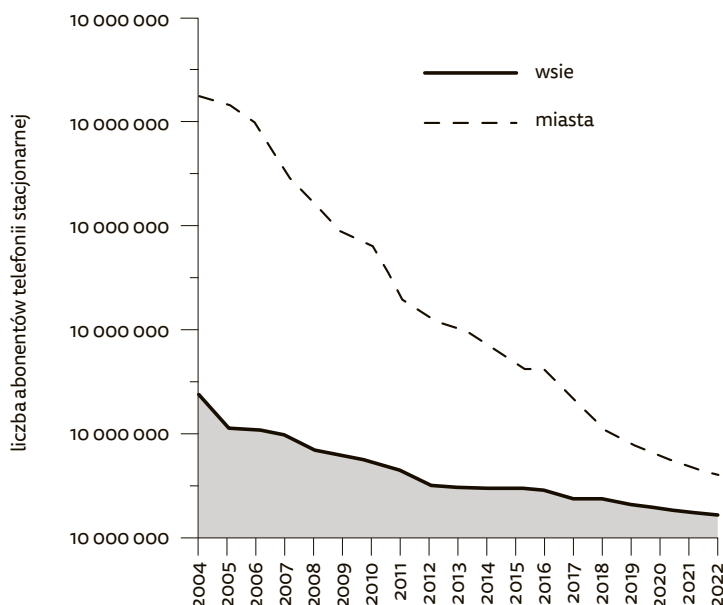
Transformacja cyfrowa stanowi także jeden z obszarów wsparcia w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) i 1/5 wszystkich środków tego instrumentu (ok. 50 mld zł). KPO został zaakceptowany przez Komisję Europejską w grudniu 2023 roku i będzie realizowany do końca 2026 roku. Spodziewane efekty po zakończeniu wydatkowania środków to m.in. blisko milion gospodarstw domowych z dostępem do internetu o przepustowości ponad 100 Mb/s, 1,2 mln komputerów dla nauczycieli i uczniów, 380 tys. osób z podniesionymi kompetencjami cyfrowymi, 65 dostępnych e-usług publicznych, 4,2 tys. stacji bazowych 5G na obszarach wiejskich⁴.

Ku cyfrowej wsi – zmiany w dostępie do internetu

Omówione w poprzedniej części rozdziału projekty finansowane ze środków unijnych można ocenić z perspektywy wielkości nakładów czy liczby obiektów „podłączonych” do internetu, ale najważniejsze jest to, co miało być efektem: transformacja wsi ku cyfrowej i wyrównanie szans rozwojowych względem miast. Należy zatem zwrócić uwagę na zmiany w kluczowych parametrach opisujących skalę transformacji w zakresie technologii komunikacyjnych.

Przez bardzo długi okres najważniejszy, najbardziej pożądaný środek komunikowania się stanowił telefon stacjonarny. W roku 1960 w Polsce było niewiele ponad 0,5 mln abonentów, przy czym w mieście było ich sześć razy więcej niż na wsi. Początek lat 90. XX wieku to prawie 3 mln abonentów (osiem razy więcej w mieście), a w roku 2004 – 11,2 mln (trzy razy). Wyraźnie więc można było zauważyć, że do momentu wejścia do UE następował przyrost liczby osób korzystających z telefonii stacjonarnej i jednocześnie zdecydowanie poprawiała się w tym zakresie sytuacja mieszkańców wsi. Pod koniec XX wieku oceniano, że telefon jest elementem poczucia bezpieczeństwa dla mieszkańców wsi (Pięćek 2001). Jednak rok 2004 był ostatnim wzrostowym i od niego zaczął się ubytek liczby abonentów telefonii stacjonarnej (rysunek 1.). Do roku 2022 pozostało tylko 1,6 mln abonentów, co wyraźnie wskazuje na bardzo szybki spadek znaczenia komunikacji tego typu. Jest to oczywistą konsekwencją pojawienia się telefonii komórkowej (ruchomej, mobilnej) oraz internetu. W przypadku tej pierwszej formy komunikacji w roku 2022 odnotowano ponad 52 mln abonentów, w roku 2010 – 47,5 mln, przy czym należy uwzględnić, że część z nich to abonamenty przedsiębiorstw, jak również fakt, iż jedna osoba może posiadać kilka wykupionych subskrypcji telefonii komórkowej.

⁴ O Krajowym Planie Odbudowy – zob. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo> (dostęp: 19.12.2023).

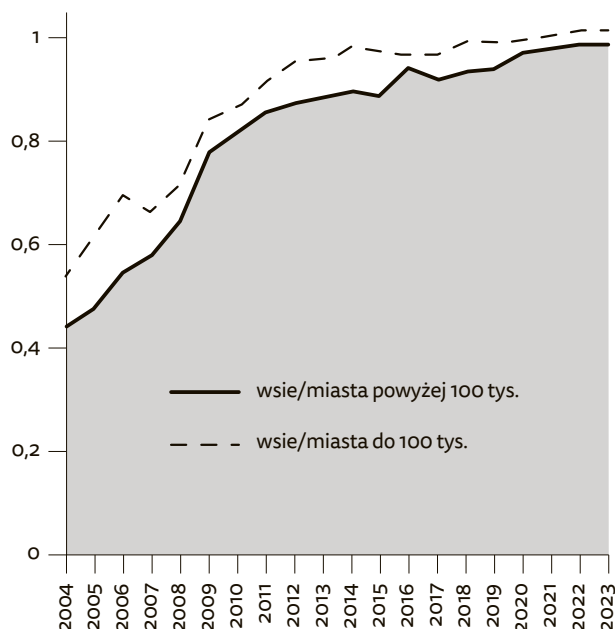


Rysunek 1. Abonenci telefonii stacjonarnej na wsiach i w miastach w latach 2004–2022

Uwaga: dane w podziale miasto–wieś podawane przez GUS tylko do 2017 roku. Dane od 2018 roku są szacunkami autorów na podstawie trendu z poprzednich lat.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

W momencie przystąpienia Polski do UE 26% gospodarstw domowych miało dostęp do internetu, a w roku 2023 już 93%, przy czym – co istotne – w gospodarstwach z dziećmi było to właściwie 100%. Świadczy to o niemal pełnej cyfryzacji przez pryzmat samego dostępu do internetu. W przypadku dostępu do internetu w domu w okresie ostatnich 20 lat (konkretnie 19) obserwujemy bardzo szybkie zmniejszanie się różnic pomiędzy wsią a miastem (rysunek 2.). Uwzględniając udział gospodarstw domowych z dostępem do internetu, należy stwierdzić, że niezależnie od kategorii obszaru właściwie każde gospodarstwo domowe w roku 2023 ma ów dostęp – 93,2% na wsi, 94,8% w dużych miastach (relacja 0,98). Mamy więc do czynienia z wyrównaniem w tym aspekcie. Warto jednak podkreślić, że w momencie wstępowania do struktur unijnych relacja pomiędzy wsiami a dużymi miastami była na poziomie 0,44 (odpowiednio udział 15% vs 34%). Mając świadomość, że zapewnienie dostępu do internetu bardzo często wiąże się z dużymi nakładami finansowymi, szczególnie na obszarach wiejskich o rozproszonej zabudowie, oddalonych od dużych miast, należy uznać ten proces za bardzo szybki.



Rysunek 2. Dostęp do internetu w domu – relacje pomiędzy wsiami a miastami w latach 2004–2023

Uwaga: wartość 1 oznacza taki sam udział procentowy; im wartość mniejsza, tym większa różnica w dostępie na korzyść miasta.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS.

Według danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej dostępność internetu powyżej 30 Mb/s w budynkach⁵ pod koniec 2019 roku była w gminach miejskich dwa razy wyższa niż w gminach wiejskich, w których niespełna co trzeci budynek miał taki dostęp. Jednocześnie zgodnie z prognozami tej instytucji po zakończeniu programu POPC wartość w gminach wiejskich zwiększy się dwa razy i znacząco zbliży się do dostępności w miastach⁶.

Pomimo zmniejszania dystansu w rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej między miastem a wsią jego przestrzenne zróżnicowanie wydaje się relatywnie trwałe i można przypisać mu cechy ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Najbardziej rozwinięta infrastruktura telekomunikacyjna

⁵ Dostępność określona poprzez wskaźnik penetracji budynkowej, czyli stosunek liczby budynków znajdujących się w zasięgu sieci o określonych parametrach do liczby wszystkich budynków na analizowanym obszarze.

⁶ UKE, *Atlas szerokopasmowego dostępu do internetu*, <https://mapbook.uke.gov.pl/> (dostęp: 18.12.2023).

znajduje się w regionach zachodnich oraz na obszarach wokół dużych miast, a najmniej rozwinięta – na południowym wschodzie i wschodzie.

Na obszarach o najniższym poziomie rozwoju dostępność internetu również wykazuje wartości relatywnie niskie; rosną one wraz ze wzrostem poziomu rozwoju (Komorowski, Stanny 2020). Tę prawidłowość potwierdzają również badania odnośnie prędkości internetu (Janc i in. 2022; Janc i Jurkowski 2022), w których wskazano, że na obszarach wiejskich jego parametry (prędkość pobierania i wysyłania danych) są gorsze niż w miastach. Co istotne, pogarszanie się doświadczanej przez użytkowników jakości wzrasta wraz z dystansem względem największych polskich miast. Dotyczy to zarówno internetu stacjonarnego, jak i mobilnego. Stąd też pomimo znaczącej poprawy w dostępności internetu na polskiej wsi cały czas należy uwzględniać potrzeby inwestycyjne, zwłaszcza poza zasięgiem największych aglomeracji.

Podsumowanie

Te 20 lat dla polskiej wsi to czas istotnych zmian w zakresie dostępu do technologii komunikacyjnych i korzystania z nich. Przemiany ku wsi cyfrowej niewątpliwie ściśle wiązały się ze wzrostem działań na rzecz digitalizacji Polski, co z jednej strony było spowodowane ogólnym przyśpieszeniem rozwoju technologicznego, z drugiej zaś – chęcią wyrównywania możliwości rozwojowych: zarówno Polski względem pozostałych państw UE, jak i wewnątrz kraju (wsi względem miast oraz wsi peryferyjnie położonych względem tych zlokalizowanych blisko aglomeracji miejskich). Te przemiany były powiązane ze zmianami na innych płaszczyznach, m.in. ekonomicznej, społecznej, kulturowej i przestrzennej. W konsekwencji wieś powoli zaczęła tracić swój „wiejski” (w tradycyjnym ujęciu) charakter. Inaczej obecnie rozumiemy samo pojęcie wiejskości oraz oczekiwania mieszkańców wsi i miasta względem tego, jak chcemy, żeby wieś wyglądała. Czy, zgodnie ze słowami przytoczonymi w motcie rozdziału, widzimy we wsi potencjał rozwojowy odnoszący się do wsi „zdigitalizowanej”? Czy chcemy zachowywać wieś w kategoriach sentymentalnych, sielankowych? Kiedy myślimy o rozwoju społecznym i gospodarczym, ten aspekt nie wydaje się większości mieszkańców wsi oczywisty. To również efekt ostatnich 20 lat, którego istotnym czynnikiem sprawczym były procesy cyfryzacji.

BIBLIOGRAFIA

- Ahlmeyer F., Volgmann K. (2023), *What Can We Expect for the Development of Rural Areas in Europe? – Trends of the Last Decade and Their Opportunities for Rural Regeneration*, „Sustainability”, 15(6), s. 5485.
- Chmielewska B., Zegar S.J. (2018), *Podstawowe determinanty jakości życia mieszkańców wsi i miast po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 52, s. 23–38.
- Copus A.K., Shucksmith M., Dax T., Meredith D. (2011), *Cohesion Policy for rural areas after 2013. A rationale derived from the EDORA project (European Development Opportunities in Rural Areas) – ESPON 2013 Project 2013/1/2*, „Studies in Agricultural Economics”, 2, s. 121–132.
- Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE – W kierunku silniejszych, lepiej skomunikowanych, odpornych i zamożnych obszarów wiejskich do 2040 r. (2021), Komisja Europejska, Bruksela.
- Fox W.F., Porca S. (2001), *Investing in Rural Infrastructure*, „International Regional Science Review”, 24, 1, s. 103–133.
- Hedlund M., Carson D.A., Eimermann M., Lundmark L. (2017), *Repopulating and revitalising rural Sweden? Re-examining immigration as a solution to rural decline*, „The Geographical Journal”, 183(4), s. 400–413.
- Janc K., Czapiewski K. (2013), *The Internet as a development factor of rural areas and agriculture*, „Studia Regionalia KPZK PAN”, 36, s. 89–105.
- Janc K., Czapiewski K. (2014), *Internet jako czynnik poprawy sytuacji społecznej i ekonomicznej obszarów wiejskich*, „Studia KPZK PAN”, CLVI, s. 195–218.
- Janc K., Ilnicki D., Jurkowski W. (2022), *Spatial regularities in Internet performance at a local scale: The case of Poland*, „Moravian Geographical Reports”, 30(3), s. 163–178.
- Janc K., Jurkowski W. (2022), *Przestrzenne zróżnicowanie jakości internetu w aspekcie wykluczenia cyfrowego w Polsce*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG”.
- Kalinowski S., Komorowski Ł., Rosa A. (2021), *Koncepcja smart villages. Przykłady z Polski*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Komorowski Ł., Stanny M. (2019), *(R)ewolucja wyposażenia wsi w wodę, prąd i telefon*, [w:] M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, tom 2, IRWiR PAN, WN Scholar, Warszawa, s. 761–802.
- Komorowski Ł., Stanny M. (2020), *Smart Villages: Where Can They Happen?*, „Land”, 9, s. 151.

- Kuciński K. (1994), *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, SGH, Warszawa.
- Li Y., Westlund H., Zheng X., Liu Y. (2016), *Bottom-up initiatives and revival in the face of rural decline: Case studies from China and Sweden*, „Journal of Rural Studies”, 47, s. 506–513.
- O Krajowym Planie Odbudowy, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo> (dostęp: 19.12.2023).
- O Programie Polska Cyfrowa (2023). Stan na 31 grudnia 2022 r., Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa. https://www.polskacyfrowa.gov.pl/media/114133/POPC_Stanywdrazania_31122022_01022023.pdf (dostęp: 19.12.2023).
- Pięcek B. (2001), *Infrastruktura telekomunikacyjna a rozwój obszarów wiejskich*, „Telekomunikacja i Techniki Informacyjne”, 3/4, s. 66–76.
- Pinstrup-Andersen P., Shimokawa S. (2007), *Rural Infrastructure and Agricultural Development*, [w:] F. Bourguignon, B. Pleskovic (red.), *Rethinking Infrastructure on Development*, The World Bank, s. 185–203.
- Portal Funduszy Europejskich, *Efekty Funduszy Europejskich 2007–2013*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/efekty-funduszy-europejskich-2007-2013/> (dostęp: 19.12.2023).
- Rusten G., Skerratt S. (2008), *Being rural in a digital age*, [w:] G. Rusten, S. Skerratt (red.), *Information and Communication Technologies in Rural Society. Being rural in a digital age*, Routledge, s. 1–16.
- Salemink K., Strijker D., Bosworth G. (2017), *Rural development in the digital age: A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas*, „Journal of Rural Studies”, 54, s. 360–371.
- Stan Wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006 w roku 2008 i w I półroczu 2009 roku – streszczenie (2010), <https://tiny.pl/cs2bs> (dostęp: 19.12.2023).
- Stein V., Pentzold C. (2023), *Perspectives for Digital Participation in Rural Areas: Evidence from German Regions*. In *EU Citizenship Beyond Urban Centres: Perceptions and Practices of Young People in East Central European Peripheral Areas*, Cham: Springer International Publishing, s. 215–224.
- Steinmetz-Weiss C., Marshall N., Bishop K., Dutia E., Wei Y., Maalsen S., Dowling R., Baker A. (2022), *Smart regional spaces: ready set go!*, „Australian Planner”, 58:3–4, s. 110–114.
- UKE, *Atlas szerokopasmowego dostępu do internetu*, <https://mapbook.uke.gov.pl/> (dostęp: 18.12.2023).

Wilkin J. (2020), *Zróżnicowana i zmieniająca się polska wieś – synteza raportu*, [w:] J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi*, FDPA, Warszawa, s. 11–30.

Wpływ Polityki Spójności na Rozwój Obszarów Wiejskich. Raport Końcowy (2019), opracowanie wykonane przez konsorcjum: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk oraz Wolański Sp. z o.o., Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, <https://tiny.pl/csskt> (dostęp: 19.12.2023).

ZPORR (2004), *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 roku (poz. 1745), https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/91629/ZPORR_2004_2006.pdf (dostęp: 18.12.2023).

Część 3.
Przemiany polskiej wsi

ZMIANY STRUKTURY SPOŁECZNEJ WSI 2004-2024

Maria Halamska

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Rozpocznę od kilku niezbędnych uwag ogólnych. Struktura społeczna „charakteryzuje zawsze stan danego społeczeństwa, stanowi jego swoistą legitymację, zespół cech tożsamościowych, a jednocześnie jest elementem i czynnikiem sprawczym dynamiki społecznej” (Gilejko 2010: 17). Ta składająca się z wielu elementów całość, obejmująca także relacje między nimi, powstaje w długim czasie, przekraczającym perspektywę jednego pokolenia. „Jest to proces długotrwały, osadzony w historii, gdyż obok zmian w podziale pracy czy strukturze własności składają się na niego również zmiany w warstwie kulturowej i świadomości społecznej. Wszystkie te zmiany nie zachodzą w próżni, lecz wbudowane są w ramy wyznaczone ogólnymi cechami ustrojowymi, makroekonomicznymi i globalnymi procesami rozwojowymi” (Wasilewski 2006: 48). Zmiany ustrojowe po 1989 roku stworzyły nowe ramy dla zmian struktury ludności w Polsce; w strukturze społecznej wiejskiej Polski były one o wiele większe niż wśród ludności miejskiej. Ten proces, rozpoczęty 35 lat temu, ciągle trwa, choć jego dynamika jest zmienna, na co ma wpływ wiele czynników. Jednym z nich była akcesja Polski do Unii Europejskiej, tworząca nowe warunki mobilności horyzontalnej i wertykalnej, a także powstawania nowych hierarchii i społecznych dystansów.

Dynamika okresu transformacji postkomunistycznej

Rok 2004 jest oczywiście datą umowną. Potencjalne członkostwo w UE już od początku lat 90. (1991 – podpisanie układu o stowarzyszeniu z UE) orientowało rozwiązania gospodarcze i instytucjonalne; nie zapominajmy też o psychologicznym wpływie na indywidualne strategie życiowe. Ten wpływ nasilił się pod koniec dekady, od momentu rozpoczęcia (1997) negocjacji akcesyjnych. Z trzech przedakcesyjnych programów pomocowych: PHARE, PAOW – Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz SAPARD – *Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development* na wieś płynęły środki finansowe, z których część była wprost przeznaczona na zmiany struktury społecznej, jak w PAOW działanie zmierzające do przekwalifikowania siły roboczej czy

w SAPARD wsparcie dla przedsiębiorców w tworzeniu nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich (Wilkin 2004: 11 i nast.).

Perspektywa wejścia do UE stanowiła jeden z czynników wpływających na zmiany, jakie się dokonywały. Okres przedakcesyjny – lata 90. XX wieku – to czas postkomunistycznej transformacji, w którym nowego znaczenia nabierały zjawiska znane już wcześniej, a działania były orientowane według innych wartości, często przeciwstawnych wobec dawnych. To czas, kiedy antynomie ze społecznej podświadomości (Marody 1987) zyskiwały wymiar realny w społecznym *praxis*, kiedy realny stał się dysonans między kulturą zastaną a kulturą nową („kultura bloku” vs kultura rynkowa i demokratyczna), kiedy nawyki „dawnego” stawały w opozycji do wymogów „nowego”¹. W społecznym obiegu zaistniał stan podwójnego systemu wartości, anomii, który prowadził do dezorientacji i dezorganizacji kulturowej – traumy kulturowej (Sztompka 2000). W tym dramatycznym czasie społecznym w wiejskiej Polsce zaszły znaczące zmiany.

W dziesięciolecie kończącym XX wiek wielkość wiejskiej populacji się nie zmieniła – pozostała na poziomie 14,5 mln osób. Zmienił się jednak kierunek ruchliwości horyzontalnej: ujemne dla wsi saldo migracji wewnętrznych w 1990 roku (-112,7 tys.) przekształciło się w 2000 roku w dodatnie (4,2 tys.), co w dużej mierze było spowodowane bezrobociem na miejskim rynku pracy. To nowe doświadczenie społeczne dotknęło także wieś: stopa bezrobocia w ciągu całej dekady utrzymała się tam na poziomie ok. 15%, co było także pochodną prywatyzacji PGR-ów. Centralne figury postkomunistycznej transformacji na wsi stanowili jednak rolnicy indywidualni, prowadzący prywatne gospodarstwa rolne, których dochody w drugiej połowie dekady znacząco się obniżyły². Liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o ok. 300 tys., ale jednocześnie te pozostałe przejściowo wchłonęły bezrobotnych, „wyplutych” przez przekształcający się przemysł. Badania odnotowują, że gospodarstwo rodzinne (ziemia) było przez część rolników traktowane jako asekuracja (Szemberg 1998). Znaczące zmiany zaszły w stosunku gospodarstw do rynku: pewna część z nich wzmocniła związki z nim, ale liczniejsza wycofała się z niego, uległa depezentyzacji (Szemberg 1998; Halamska, Lamarche, Maurel 2003).

¹ Była to afirmacja dla nowego systemu wartości, norm, wzorów, ideałów, przy jednoczesnej społecznej akceptacji dla wartości przeciwstawnych, według których funkcjonowało społeczeństwo. Marody (1987) zestawia kolektywizm z indywidualizmem, bierność z aktywizmem, paternalizm i roszczeniowość z wiarą we własne siły i odpowiedzialnością za swoją przyszłość, bezpieczeństwo z ryzykiem etc. W tej koncepcji zostali sobie przeciwstawieni *homo sovieticus* i *homo economicus*.

² W 2007 roku stanowiły jeszcze 99,7% tych z 1992 roku, w 2000 – już tylko 60% (Halamska, Lamarche, Maurel 2003).

W tej dekadzie zaszły duże zmiany w społecznej strukturze wsi. Udziałem jej młodych mieszkańców stał się boom edukacyjny, nakierowany na poprawę poziomu wykształcenia wiejskiej populacji. Na przełomie wieków mieszkańców wsi mających wykształcenie co najmniej średnie było ok. 25%, co oznacza wzrost liczebności tej grupy o ok. 10 p.p. w ciągu dekady. Między 1992 a 2003 rokiem³ zmieniła się struktura zawodowa mieszkańców wsi: udział rolników zmniejszył się z 46,6% do 37,7%, stabilny był udział robotników (ok. 40%), wzrósł prawie dwa razy – do 1/5 populacji – udział grup zawodowych zaliczanych do „nowej” klasy średniej⁴. Te zmiany obrazują strukturę i dynamikę dokonującej się dezagraryzacji wiejskiej Polski, której podstawami są depezentyzacja, proletaryzacja i gentryfikacja. Znajdują one odzwierciedlenie w strukturze źródeł utrzymania: tzw. pracownicze źródła utrzymania ma ok. 30% mieszkańców wsi (choć w połowie dekady następuje ich kilkuprocentowy spadek), chłopskie i robotniczo-chłopskie dotyczą na początku dekady 47% mieszkańców wsi, a w 2003 roku ich udział spada do ok. 23%. Gwałtownie rośnie – z 23% do 39% – udział emerytów i rencistów. Ze śladowych ilości (0,5%) do 7% rośnie grupa utrzymujących się z pracy na własny rachunek; powiększenie się tych dwóch ostatnich grup jest powiązane z bezrobociem.

To bardzo ogólny obraz zmian społecznych, jakie zaszły na polskiej wsi po 1989 roku. Akcesja nie zastała wsi w bezruchu, a na jej dynamikę w tym czasie oddziaływało wiele czynników, przede wszystkim makroekonomicznych. Warto także pamiętać o czynnikach pozaekonomicznych, społecznych i kulturowych. Bez wątpienia miały tu znaczenie z jednej strony psychiczna gotowość do zmian i oczekiwanie na nie, a z drugiej – lęk i opór przeciwko nim. W momencie akcesji wielowymiarowe zmiany społeczne były w toku.

³ Dane liczbowe w tym podrozdziale, dotyczące struktury społeczno-zawodowej oraz źródeł utrzymania, pochodzą z Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego z 1992 roku oraz *Diagnozy społecznej* z 2003 roku. Por. Halamska 2016.

⁴ Struktura społeczno-zawodowa opisana według *Klasyfikacji zawodów i umiejętności* GUS, wzorowanej na ISCO-88 oraz ISCO-08, wyróżnia tu 10 grup społeczno-zawodowych. Są to: 0 – wojskowi; 1 – wysocy urzędnicy państwowi, członkowie organów przedstawicielskich, kadra kierownicza przedsiębiorstw i organizacji; 2 – specjaliści, wolne zawody; 3 – technicy i specjaliści średniego szczebla; 4 – urzędnicy; 5 – pracownicy usług osobistych i placówek handlowych; 6 – rolnicy i robotnicy rolni; 7 – brygadziści i robotnicy wykwalifikowani; 8 – robotnicy zatrudnieni przy obsłudze maszyn, robotnicy taśmowi, kierowcy; 9 – pracownicy wykonujący prace proste.

Struktura społeczna ludności wiejskiej – jej korelaty i ich dynamika

W jakiej mierze zmiany struktury społecznej wsi, do których doszło po 2004 roku, są kontynuacją dotychczasowych (wyżej opisanych) procesów? Na szeroko rozumianą strukturę społeczną składa się wiele zjawisk demograficznych, społecznych, ekonomicznych, które tu traktujemy jako jej korelaty. Każdy z nich ma jakąś własną dynamikę w określonej przestrzeni fizycznej i czasowej. Te procesy są we wzajemnych interakcjach, co powoduje, że dynamika struktury społecznej stanowi wypadkową wielu dynamik.

Wiejska struktura społeczna pozostaje w oczywistych związkach, przejawiających się przede wszystkim w horyzontalnej ruchliwości społecznej, ze strukturą miejską i jej dynamiką. Jest to bardzo widoczne w przypadku dynamiki ludności wiejskiej, której liczba w analizowanych 20 latach wzrosła o ponad 700 tys. (5%). W tym samym okresie liczba ludności miejskiej spadła o ok. milion osób (ok. 4%). Ten wzrost nie był skutkiem przyrostu naturalnego, lecz bilansu migracji (przede wszystkim) wewnętrznych z miasta na wieś, które w trzeciej dekadzie XXI wieku wykazują dalszy wzrost⁵. Jego powody są złożone – społeczne i ekonomiczne, a sam proces wzrostu/spadku liczby ludności i migracji – bardzo zróżnicowany przestrzennie. Przeważają gminy tracące ludność: spadek liczby ludności odnotowano w 961 gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, podczas gdy 493 odnotowały jej wzrost (Stanny, Rosner, Komorowski 2023). Wzrost obserwowany jest przede wszystkim na obszarach okołometropolitalnych, a spadek – na peryferyjnych, głównie w województwach wschodnich, co w konsekwencji wzmacnia ich marginalizację. Według prognoz do 2050 roku liczba ludności wiejskiej spadnie w 10 województwach; najbardziej dotknięte tym spadkiem (powyżej 10%) będą woj. opolskie, świętokrzyskie, podlaskie i lubelskie (GUS 2022).

Drugi obszar zmian społeczno-demograficznych stanowi struktura wieku ludności. Widoczny jest proces starzenia się ludności, co ilustrują rosnąca mediana wieku mężczyzn i kobiet oraz struktura ekonomicznych grup wieku. Znacząca jest dynamika kategorii skrajnych: spadek udziału grupy w wieku przedprodukcyjnym o 7 p.p. oraz wzrost udziału grupy w wieku poprodukcyjnym o ok. 4 p.p. Proces starzenia się ludności wiejskiej przebiega jednak na wsi wolniej niż w mieście, na co wskazują mediany wieku oraz struktura ekonomicznych grup wieku: w 2020 roku mediana dla mężczyzn w mieście wynosiła 40,6, dla

⁵ Napływ do miasta ze wsi niewiele się zmniejszył, gdyż wynosił odpowiednio 221 tys., 220 tys. i 217 tys.

kobiet – 44,5 lat; w wieku przedprodukcyjnym było 16,9%, a w poprodukcyjnym – 24,6%. Wśród zmian demograficznych trzeba odnotować sytuację nazywaną drugim przejściem demograficznym (koniec drugiej dekady XXI wieku), wyrażającą się trwałym spadkiem dzietności (*end of child-king era*), który jest efektem zmian kulturowych (Frenkel, Rosner, Stanny 2019). Nie sposób nie dostrzec tu wpływu zachodnich idei i systemu wartości, płynących także na wieś.

Tabela 1.

Dynamika społeczna ludności wiejskiej w latach 2000–2020. Wybrane cechy demograficzne

Wskaźniki dynamiki ludności wiejskiej	2000	2010	2020
Dynamika liczby ludności			
Liczba ludności wiejskiej w tys.	14 584	15 101	15 311
Przyrost naturalny (na 1000 osób)	1,4	1,4	- 2,3
Saldo migracji wewnętrznych miasto–wieś w tys.	4,2	46,0	39,4
Saldo migracji zagranicznych	-3,9	0,1	1,6
Zmiany struktury wieku			
Mediana wieku mężczyzn	32,2	35,2	39,0
Mediana wieku kobiet	34,9	37,4	40,6
Udział ludności w wieku przedprodukcyjnym	27,6	21,7	20,6
Udział ludności w wieku produkcyjnym	58,8	63,1	60,2
Udział ludności w wieku poprodukcyjnym	15,6	15,4	19,2

Źródło: oprac. własne na podstawie: *Rocznik Demograficzny 2023*, GUS, Warszawa.

Opis pakietu zmian struktury społecznej rozpoczynają korelat wykształcenia, jego poziom i struktura. Według danych NSP z 1988 roku tylko 1,8% mieszkańców obszarów wiejskich miało wyższe wykształcenie. Wzrost poziomu wykształcenia przyspieszył w III RP, a największą dynamikę miał przyrost ludności z wyższym wykształceniem, któremu sekundował duży spadek udziału ludności z wykształceniem podstawowym⁶.

Poziom wykształcenia ludności wiejskiej „od zawsze” był niższy. Tak jest też obecnie: choć na wsi prawie połowa (47%) ludności ma wykształcenie co najmniej średnie, to w miastach ten odsetek przekracza 60%. Istnieje ponadto zróżnicowanie regionalne: najlepiej wykształceni są mieszkańcy Mazowsza, Małopolski i Pomorza, najgłówniej – Podlasia, Lubelszczyzny oraz Warmii i Mazur.

⁶ Por. na ten temat interesujące studium K. Czapiewskiego i K. Janca *Od analfabetyzmu do wykształcenia wyższego* ([w:] M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, IRWiR PAN – WN Scholar, Warszawa 2019, s. 147–168).

W każdym z tych regionów istnieją ponadto inna struktura i poziom wykształcenia w wiejskich obszarach okołometropolitalnych oraz peryferyjnych. W każdym z tych regionalno-lokalnych typów obszarów wiejskich przebieg i mechanizm zmian w ciągu minionego dwudziestolecia były odmienne.

Tabela 2.

Zmiany poziomu i struktury wykształcenia. Dynamika w latach 2000–2020

Poziom wykształcenia	2000	2010	2020
Wykształcenie wyższe	4,2	10,3	16,6
Wykształcenie średnie i policealne	21,7	26,7	30,4
Wykształcenie zawodowe	28,2	27,6	24,9
Wykształcenie podstawowe i gimnazjalne	40,0	33,1	19,6
Wykształcenie niepełne podstawowe i brak	5,9	2,2	2,4
Nieustalone	–	–	6,1

Źródło: oprac. własne na podstawie: W. Kamińska, *Poziom wykształcenia zasobów wiejskiej siły roboczej w Polsce. Analiza przestrzenna*, „Studia Obszarów Wiejskich” (2016), s. 3–30; *Ludność według cech społecznych. Wstępne wyniki NSP 2021*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6494/2/1/1/ludnosc_wedlug_cek_spolecnych_-_wyniki_wstepne_nsp_2021.pdf (dostęp: 4.12.2023).

Poziom wykształcenia, kompetencje i umiejętności zdobyte w procesie edukacji łączą się wprost ze strukturą społeczno-zawodową ludności, która ciągle kreśli najbardziej wyrazisty portret społeczeństwa. Specyfikę struktury wiejskiej określała obecność rolników. Tak jest również obecnie, choć ich udział jest coraz mniejszy, co oznacza zmniejszenie różnic między strukturami miejską i wiejską. W ciągu analizowanych 20 lat – spadając z 37,7% do 10,8% – zmniejszył się prawie cztery razy, co oznacza, że przestali oni być dominującą grupą społeczno-zawodową na wsi. Wieś została zdominowana przez różne kategorie robotników, stanowiących połowę jej mieszkańców. Prawie cztery razy większy udział mają w sumie grupy „nowej” klasy średniej (1.–4.), a prawie równy udziałowi rolników jest udział specjalistów (grupa 2.), stanowiących jej trzon. Jeśli spojrzeć na problem od strony struktury zawodowej, to okazuje się, że polska wieś jest wsią robotniczo-średnioklasową z udziałem rolników, choć zapewne większość jej mieszkańców zaliczyłaby się do klasy średniej⁷.

⁷ Potwierdzają to badania CBOS oraz własne autorki. Por. na ten temat: M. Halamska, *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski*, tom 3. Świadomościowe korelaty struktury społecznej, IRWiR PAN – WN Scholar, Warszawa 2018.

W obserwowanym dwudziestoleciu dynamika poszczególnych grup zawodowych znacznie się różniła. Dość stabilny był udział urzędników i pracowników biurowych, robotników przemysłowych, operatorów maszyn i urządzeń; systematyczny wzrost udziału dotyczył specjalistów oraz techników; duży i systematyczny spadek – grupy 6., rolniczej. Zmiany kształtu struktury społeczno-zawodowej, w tym przede wszystkim spadek udziału samorekrutującej się grupy rolników, informują o wzroście „otwartości” struktury społecznej wiejskiej Polski⁸, czyli większych możliwościach wewnątrzgeneracyjnej zmiany pozycji społeczno-zawodowej. Tu przykładem może być malejąca grupa rolników, którzy masowo musieli przejść do innych grup zawodowych – robotniczych i średnioklasowych⁹.

Kolejnym korelatem struktury społecznej wsi są źródła utrzymania ludności wiejskiej. W analizowanym okresie żyje ona przede wszystkim z pracy: najemnej lub we własnym gospodarstwie rolnym czy własnym drobnym przedsiębiorstwie. Udział żyjących z własnej pracy zwiększył się z 58% w 2000 roku do 65% w 2020. Systematycznie zwiększał się udział utrzymujących się przede wszystkim z pracy najemnej: z 41,1% w 2000 roku do 49% w 2020. Drugim znaczącym segmentem dochodów są świadczenia społeczne: emerytury i renty. Z nich przed 20 laty utrzymywało się prawie 40% ludności wiejskiej, a w 2020 roku był to co trzeci mieszkaniec wsi.

Dość złożony jest problem znaczenia dochodów z rolnictwa, co dodatkowo zaciemnia likwidacja (w statystyce masowej) grupy „pracownicy posiadający gospodarstwo rolne”. Wchłonęły ją dwie sąsiadujące grupy: większość – grupa „pracownicy najemni”, a pewną część – „rolnicy”, na co wskazuje niewielki wzrost jej udziału w 2010 roku, po którym zaczyna on spadać. Z rolnictwa, które jest jedynym lub głównym źródłem dochodu, utrzymuje się obecnie prawie

⁸ „Otwartość struktury” to kategoria pojęciowa używana przy analizach ruchliwości społecznej. H. Domański (2014) stwierdza, że strukturę społeczną cechowała (przy podziale na pięć grup [kierownicy i specjaliści, pracownicy umysłowi, właściciele, robotnicy, rolnicy]) duża stabilność, gdyż w tych grupach dominowała samorekrutacja.

⁹ Według kryteriów klasyfikacji ISCO rolnicy to szeroka grupa społeczno-zawodowa, obejmująca także ogrodników, leśników i rybaków. Jej przedstawiciele powinni spełniać kryteria definiujące zawód: mieć odpowiednie przygotowanie, w społecznym podziale pracy wykonywać pracę na rzecz innych, która powinna stanowić o dochodach. W Polsce jej trzon stanowią tzw. rolnicy indywidualni, prowadzący indywidualne gospodarstwa rolne. Ta ostatnia zbiorowość jest bardzo zróżnicowana – jej większość nie spełnia kryteriów „gospodarstwa profesjonalnego”, tzn. zapewniającego podstawowe dochody. Z tego powodu tempo spadku udziału rolników w strukturze wsi jest szybsze niż tempo spadku liczby gospodarstw rolnych; gospodarstwa zostają, choć ich gospodarze przeszli do innych zawodów, zapewniających im odpowiednie dochody.

co dziesiąte wiejskie gospodarstwo domowe¹⁰, czyli ok. 400 tys. Ale zbiorowość „pracowników użytkujących gospodarstwo rolne”, która przepłynęła do grupy „pracowników najemnych”, nie porzuciła swoich gospodarstw rolnych, o czym świadczy liczba 1310 tys. wiejskich gospodarstw domowych użytkujących gospodarstwa rolne. Stanowi to ok. 33% wszystkich (4052 tys.) wiejskich gospodarstw domowych. Głównie lub wyłącznie z rolnictwa utrzymywało się tylko ok. 1/3 gospodarstw domowych posiadających gospodarstwo rolne (czyli ok. 400 tys.). Tym samym reszta z nich, czyli ok. 900 tys., uzyskiwała jakieś dochody uzupełniające – czasem tylko w formie dopłat bezpośrednich lub samozaopatrzenia. Owe 1310 tys. gospodarstw domowych prowadzących gospodarstwa rolne stanowi... ok. 33% wszystkich wiejskich gospodarstw domowych. Struktura dochodów ludności wiejskiej zmieniła się zatem mniej, niż można było sądzić po zmianach struktury zawodowej, gdyż w 2020 roku udział grupy czerpiącej jakieś dochody z rolnictwa jest podobny jak w 2000 roku (jakieś dochody 19,4% + główne dochody 12,5% = 31,9%) i wynosi ciągle ok. 1/3 mieszkańców wsi. Agrarna matryca wiejskiej struktury społecznej jest ciągle wyraźna.

Zauważalnie poprawiła się sytuacja finansowa wiejskich gospodarstw domowych, o czym świadczy wzrost dochodu rozporządzanego na osobę; te dochody rosły szybciej niż dochody miejskich gospodarstw domowych, co ilustruje zmniejszanie się dysparytetu (z 79% do 85% przeciętnego dochodu w kraju). Miała na to wpływ również mniejsza liczebność wiejskich gospodarstw domowych. Dynamika ich przeciętnych dochodów wiele upraszcza, w tym także zacierając wewnętrzne zróżnicowanie dochodów w obrębie wiejskich grup, na co mają wpływ zróżnicowanie struktury społeczno-zawodowej oraz poziom rozwoju gospodarczego regionu¹¹.

¹⁰ W 2010 roku w Polsce było 13,6 mln gospodarstw domowych; na wsi – 4,4 mln, z czego 1,9 mln (43%) prowadziło także gospodarstwa rolne. W 2020 roku te wartości wynosiły odpowiednio: 12,5 mln, 4,05 mln, z których 1,3 mln prowadziło gospodarstwa rolne.

¹¹ W pierwszym dziesięcioleciu (2003–2013) członkostwa w UE we wszystkich ekonomicznych typach wiejskiej gospodarki najszybciej rosły dochody rolników (173), najslabiej – menedżerów i kierowników oraz specjalistów (odpowiednio 125 i 127). Por. Halamska 2016.

Tabela 3.

Zmiany struktury społeczno-zawodowej ludności wiejskiej w latach 2000–2020

Grupy społeczno-zawodowe według ISCO-08	2000* (2003)	2010**	2020** (2002)
o. Siły zbrojne	0,4	0,5	0,3
1. Menedżerowie, kierownicy, wyżsi urzędnicy	2,5	9,0	9,8
2. Specjaliści	6,6	7,6	11,2
3. Technicy i personel pośredni	7,5	9,4	13,5
4. Urzędnicy, pracownicy biurowi	5,2	5,5	4,7
5. Pracownicy usług osobistych, sprzedawcy	8,8	10,9	16,0
6. Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy, rybacy	37,7	19,4	10,8
7. Robotnicy przemysłowi, rzemieślnicy	15,5	13,7	16,1
8. Operatorzy maszyn i urządzeń	9,0	9,6	8,1
9. Pracownicy przy pracach prostych	7,3	14,4	9,5
Segmenty struktury społeczno-zawodowej			
1. „Nowa” klasa średnia (grupy 1.–4.)	21,8	31,5	39,3
2. Rolnicy (grupa 6.)	37,7	19,4	10,8
3. Robotnicy (grupy 5., 7., 8., 9.)	40,6	40,6	49,8

* Na podstawie bazy danych badań *Diagnoza Społeczna 2003*.

** Na podstawie bazy danych ESS, rundy 5. i 10.

Źródło: oprac. własne na podstawie: M. Hałamska 2015; 2016; bazy danych Europejskiego Sondażu Społecznego.

Tabela 4.

Struktura wiejskich gospodarstw domowych według grup społeczno-ekonomicznych w latach 2000, 2010 i 2020 (w %) oraz przeciętny dochód rozporządzalny na osobę

Grupy społeczno-ekonomiczne	2000	2010	2020
Pracownicy najemni	21,7	46,5	48,9
Pracownicy użytkujący gospodarstwa rolne	19,4	–	–
Rolnicy	12,5	12,9	9,6
Pracujący na własny rachunek	4,3	7,3	7,4
Emeryci i renciści	38,1	29,3	32,9
Pozostałe	4,0	3,9	1,8
Przeciętny dochód rozporządzalny na osobę	483 zł	948 zł	1639 zł
% przeciętnego krajowego dochodu na osobę	79	79	85
Liczba osób w gospodarstwie domowym	3,33	3,40	3,04

Źródło: oprac. własne na podstawie: *Sytuacja społeczno-ekonomiczna gospodarstw domowych w latach 2000–2015. Zróżnicowanie miasto–wieś*, GUS, Warszawa 2017; B. Chmielewska, J. Zegar, *Z czego żyje wieś. Źródła dochodów ludności wiejskiej i ich zróżnicowanie*, [w:] J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Wieś polska 2022. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Unia Europejska a zmiany struktury społecznej wiejskiej Polski

Zmiany struktury społecznej wiejskiej Polski po 2004 roku w większości bazywały na mechanizmach i dynamice, które ukształtowały się w dekadzie postkomunistycznej transformacji. Także wówczas przyszła obecność w UE miała na nie wpływ, który był dwojaki: kulturowy oraz materialny (nakładały się one na siebie). Realne otwarcie Polski na Zachód i dominujący tam system wartości objawił się w postaci traumy kulturowej¹², która – jak każde zjawisko społeczne – miała swoje społeczne objawy: biologiczno-demograficzne, strukturalne i kulturowe. Upowszechnienie zachodnich wartości uderzyło np. w tradycyjne wartości rodzinne, spychając macierzyństwo na niższe pozycje w hierarchii wartości, co doprowadziło do drugiego przejścia demograficznego. Jego konsekwencjami są zmiany struktury wieku ludności, jej starzenie się, co sygnalizuje przyszłe problemy społeczne wynikające z rosnącego ekonomicznego obciążenia pracujących. Zmiany systemu wartości (przejściowo?) podniosły znaczenie wykształcenia (zdobywanego w intencji przyszłej pozycji zawodowej i w nadziei na awans społeczny), co przyniosło wzrost poziomu i zmiany struktury wykształcenia, za czym szły kompetencje zawodowe. Zaczęły one stanowić formalną legitymację do zajęcia miejsca w strukturze zawodowej, która decydowała o miejscu w społecznej stratyfikacji. Na tym nie kończy się wpływ kulturowy. W okresie transformacji postkomunistycznej, a przed akcesją, powstał cały system instytucji typowych dla gospodarki rynkowej. Ich wzory i mechanizmy działania zostały zaczerpnięte z Zachodu i ukształtowane tak, aby mogły odgrywać swoją rolę po akcesji. Pozostając przy sprawach wiejsko-rolniczych: powstawały kolejno Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, system obsługi bankowej, mające regionalne i lokalne agendy. Wiele instytucji do obsługi ludności powoływały samorządy regionalne i lokalne. Stworzyło to dość chłonny rynek pracy dla wykształconych kadr, co uwidocznił dwukrotny wzrost udziału „nowej” klasy średniej na wsi. Duży wpływ, także materialny – przede wszystkim w rolnictwie i jego organizacji – miały programy przedakcesyjne.

W jakiej mierze kierunek i dynamika zmian utrzymały się po akcesji? Kierunki zmian poszczególnych wyróżnionych tu korelatów struktury społecznej w zasadzie pozostały. Wyjątkiem są dochody ludności wiejskiej, które między 2000 a 2020 rokiem rosły. Świadczy o tym zmniejszający się dysparytet

¹² Wartości europejskie – w tradycyjnej postaci – zawsze były obecne w polskiej kulturze; teraz jednak dotarł ich nowoczesny system, co moim zdaniem wzmocniło traumę kulturową – konflikt istniał także między tradycyjnymi a nowymi wartościami Zachodu.

dochodowy względem miasta – dość często używany, chociaż nieuwzględniający kryteriów merytokratycznych. W pierwszym dziesięcioleciu (2003–2013) dochody poszczególnych grup rosły w różnym tempie: w 2013 roku przeciętne dochody (liczone w cenach stałych z 2003 roku) mieszkańców wsi wynosiły 156%, rolników – 173% (co było efektem zainkasowania dopłat bezpośrednich), grupy menedżerów, kierowników i wyższych urzędników – 125%, a specjalistów – 127%¹³. Dochody i dynamika ich wzrostu były silnie zróżnicowane w rozmaitych typach gospodarki (podmiejska vs peryferyjna rolnicza). Najbardziej niejednorodną wewnątrznie grupę stanowili rolnicy. Utrzymywała się też dynamika zmian. Tu przykładami mogą być struktura i poziom wykształcenia: udział grupy z wykształceniem co najmniej średnim systematycznie się zwiększał, ale tempo zmian było mniejsze i spadło ze 179 między 1988 a 2000 rokiem do 124 między 2000 a 2011 i 142 między 2011 a 2021. Podobnie zmiany w strukturze zawodowej: systematycznie i regularnie spadał udział rolników, rósł (słabiej) udział robotników, a regularnie – „nowej” klasy średniej. Pewne (czasem nieregularne) roszady występowały także w strukturze grup zawodowych.

Dwudziestoletnie członkostwo w Unii Europejskiej miało znaczący wpływ na przekształcenia struktury społecznej wiejskiej Polski. Niemożliwe jest ich liczbowe/procentowe oszacowanie. Zmiany, przede wszystkim w rolnictwie i wiejskiej gospodarce, zachodziły pod wpływem środków finansowych płynących na wieś. Tworzyły one część nowej materialnej bazy, którą wypełniała zmieniająca się treść społeczna. Na jej kształt miały wpływ zmiany kulturowe, przekształcające systemy wartości, promujące nowe style życia, czerpiące wzory instytucji i reguł ich funkcjonowania.

¹³ Obliczenia własne na podstawie bazy danych badań *Diagnoza Społeczna 2003* i *Diagnoza Społeczna 2013*.

BIBLIOGRAFIA

- Chmielewska B., Zegar J. (2022), *Z czego żyje wieś. Źródła dochodów ludności wiejskiej i ich zróżnicowanie*, [w:] J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Wieś polska 2022. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Czapiewski K., Janc K. (2019), *Od analfabetyzmu do wykształcenia wyższego*, [w:] M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, IRWiR PAN – WN Scholar, Warszawa, s. 147–168.
- Domański H. (2014), *Formowanie się „nowych” struktur społecznych*, [w:] W. Adamski (red.), *Fenomen „Solidarności” i zmiana ustroju. Polacy 1980–2011*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 361–378.
- Frenkel I., Rosner A., Stanny M. (2019), *Kształtowanie się populacji ludności wiejskiej*, [w:] M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, IRWiR PAN – WN Scholar, Warszawa, s. 77–119.
- Gilejko L. (2010), *Klasy i warstwy we współczesnym społeczeństwie polskim*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polacy równi i równiejsi*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa, s. 17–44.
- GUS (2017), *Sytuacja społeczno-ekonomiczna gospodarstw domowych w latach 2000–2015. Zróżnicowanie miasto–wieś*, Warszawa.
- GUS (2022), *Obszary wiejskie w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Olsztyn.
- GUS (2023a), *Rocznik Demograficzny 2023*, Warszawa.
- GUS (2023b), *Ludność według cech społecznych. Wstępne wyniki NSP 2021*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6494/2/1/1/ludnosc_wedlug_cech_spolecznych_-_wyniki_wstepne_nsp_2021.pdf (dostęp: 4.12.2023).
- GUS (2023 c), *Rodziny w Polsce w świetle wyników NSP 2012*, Warszawa.
- Halamska M. (2015), *Zróżnicowanie społeczne wiejskiej Europy*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4, s. 47–64.
- Halamska M. (2016), *Zmiany struktury społecznej wiejskiej Polski*, „Studia Socjologiczne”, nr 1, s. 37–66.
- Halamska M. (2018), *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski*, tom 3. *Świadomościowe korelaty struktury społecznej*, IRWiR PAN – WN Scholar, Warszawa.
- Halamska M., Lamarche H., Maurel M-C. (2003), *Rolnictwo rodzinne w transformacji postkomunistycznej. Anatomia zmiany*, IRWiR PAN, Warszawa.

- Kamińska W. (2016), *Poziom wykształcenia zasobów wiejskiej siły roboczej w Polsce. Analiza przestrzenna*, „Studia Obszarów Wiejskich”, s. 3–30.
- Marody M. (1987), *Antynomie w społecznej podświadomości*, „Studia Socjologiczne”, nr 2, s. 89–101.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2023), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej – IRWiR PAN, Warszawa.
- Szemberg A. (1998), *Przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw chłopskich w pierwszych latach transformacji*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1, s. 8–21.
- Sztompka P. (2000), *Trauma wielkiej zmiany. Społeczne koszty transformacji*, ISP PAN, Warszawa.
- Wasilewski J. (2006), *Formowanie się nowej struktury społecznej*, [w:] tenże (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 47–102.
- Wilkin J. (red.) (2004), *Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej*, FDPA, Warszawa.

WIEJSKIE SAMORZĄDY LOKALNE W UNII EUROPEJSKIEJ

Paweł Swianiewicz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Instytut Gospodarki Przestrzennej

Tematyka wpływu członkostwa w Unii Europejskiej na tereny wiejskie w Polsce kojarzy się przede wszystkim z dopłatami bezpośrednimi dla rolników. To niewątpliwie bardzo ważny aspekt, ale w niniejszym rozdziale zajmiemy się wpływem na samorządy terytorialne na obszarach wiejskich. W polu naszego zainteresowania będą wszystkie podmioty formalnie zaliczane do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, bez względu na ich faktyczny stopień zurbanizowania (formalny status gmin wiejskich mają np. liczne jednostki podmiejskie w największych aglomeracjach, jak Jabłonna, Raszyn, Michałowice koło Warszawy, Tarnowo Podgórne, Czerwonak koło Poznania czy Kobierzyce koło Wrocławia).

Ale na relacje między samorządami na terenach wiejskich i Unią Europejską można patrzeć wielotorowo. Tematem najczęściej przywoływanym w publicznych dyskusjach i w mediach jest korzystanie przez gminy wiejskie z dotacji w różnych programach operacyjnych będących elementami unijnej polityki regionalnej oraz polityki w odniesieniu do terenów wiejskich. To oczywiście bardzo istotne zagadnienie, zmieniające cywilizacyjny obraz polskiej wsi, i poświęcimy mu sporo miejsca w niniejszym rozdziale. Ale ograniczenie się tylko do tej perspektywy byłoby poważnym zawężeniem tematu. Dlatego potrzebne jest spojrzenie szersze. Po pierwsze, nie powinno umknąć naszej uwadze pytanie, jakie są szersze skutki tej absorpcji środków finansowych dla rozwoju gospodarczego. Gorzelak (2022) jest sceptyczny co do znaczącego wpływu tych funduszy na rozwój gospodarczy. Stwierdza, że pozytywne oddziaływanie w znacznym stopniu ogranicza się do poprawy warunków życia. Także Wojtowicz (Wojtowicz 2019; Wojtowicz, Kupiec 2015) uważa, że wykorzystanie funduszy strukturalnych często staje się w większym stopniu elementem polityki społecznej niż rozwojowej.

Po drugie, uwikłanie samorządów (w naszym przypadku: samorządów na terenach wiejskich) w polityki prowadzone w skali europejskiej prowadzi do znacznie bardziej skomplikowanych wzajemnych zależności oddziaływających na postawy i zachowania polityków i administracji samorządowej. Innymi słowy: na zagadnienie znajdujące się w centrum zainteresowania niniejszego

rozdziału trzeba też patrzeć przez pryzmat znacznie szerszego zjawiska integracji europejskiej i łączącej się z nim koncepcji europeizacji (Bache 2008; Börzel, Panke 2010). Tak często używane w ostatnich latach w oficjalnych dokumentach, jak i w dyskursie akademickim pojęcie „zarządzania wielopoziomowego” (*multi-level governance*; Bache 2004) odnosi się przecież do uwikłania samorządów lokalnych, regionalnych, szczebla krajowego i europejskiego we wzajemne relacje. Guderjan i Verhelst (2021) cytują dokument Komisji Europejskiej, w którym czytamy: „[...] *multilevel governance* jest nie tylko prostym tłumaczeniem europejskich czy też krajowych celów politycznych w działania na poziomie lokalnym i regionalnym, ale powinno być także rozumiane jako proces integrowania celów władz lokalnych i regionalnych ze strategiami Unii Europejskiej. Co więcej... powinno wzmacniać zadania władz lokalnych i regionalnych w skali kraju i zachęcać do ich aktywnego uczestnictwa w koordynowaniu polityki europejskich”¹.

Pierwszą wszechstronną analizę relacji między samorządami lokalnymi i Unią Europejską przeprowadzili Goldsmith i Klausen (1997) jeszcze w ostatniej dekadzie XX wieku. Ale w tej i późniejszych analizach znacznie więcej uwagi poświęcono miastom niż władzom lokalnym z terenów wiejskich (Atkinson 2002; Hamedinger, Wolfhardt 2000). Bache (2004) i Radaelli (2003) wyróżniają dwa kierunki europeizacji: odgórny (*top-down*) i oddolny (*bottom-up*). Oddolna europeizacja samorządów odnosi się do ich aktywności na arenie europejskiej i czasami skutecznych prób oddziaływania na kierunki polityk europejskich. Guderjan i Verhelst (2021) podają w swojej pracy liczne przykłady takich nieudanych i udanych prób. Najczęściej odbywa się to przez lobbing samorządów na poziomie krajowym, poprzez europejskie organizacje skupiające samorządy (np. Eurocities, Metrex, Congress of European Municipalities and Regions) albo przez kontakty z członkami Parlamentu Europejskiego (Beyers 2002). Jak zauważają w swoich opracowaniach empirycznych dotyczących samorządów w Polsce Lackowska (2015) i Glinka (2023), w działaniach tego typu znacznie częściej są aktywne regiony i duże miasta niż gminy wiejskie. Podobne obserwacje odnoszące się do innych krajów przedstawiają Heinel i Niederhafner (2008). Potwierdzeniem tej ogólnej zasady może być fakt, że polskimi członkami CEMR są Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich, ale nie Związek Gmin Wiejskich RP.

¹ „[...] *multilevel governance* is not simply a question of translating European or national objective into local or regional action, but also be understood as a process of integrating the objectives of local and regional authorities with the strategies of the European Union... Moreover... should reinforce responsibilities of local and regional authorities at national level and encourage their participation in the coordination of European policy” (w tekście tłum. własne).

Odgórna europeizacja odnosi się do wpływu na samorządy przez prawo europejskie regulujące wiele ich aktywności (np. prawo zamówień publicznych, reguły dostępu do funduszy unijnych), a także do pośredniego oddziaływania Unii na kształt tworzonych i realizowanych przez nie polityk (Guderjan 2019). W tym kontekście Börzel i Rise (2000) mówią o trzech poziomach europeizacji: absorpcji, akomodacji i transformacji. W przypadku absorpcji mówimy o wdrażaniu polityk unijnych bez większych zmian w strukturach administracji ani też w postawach i opiniach krajowych aktorów. Akomodacja wiąże się z adaptacją istniejących struktur, ale bez zasadniczych, głębszych zmian. W przypadku transformacji mówimy o zmianie dotychczasowych polityk i preferencji przez zastąpienie ich nowymi.

Z kolei Radaelli (2003) pisze o procesach płytkiego i głębokiego uczenia się (*thin and thick learning*). Pierwszy z nich oznacza, że aktorzy państwa członkowskiego (w naszym przypadku samorządy na terenach wiejskich) dostosowują swoje strategie działania tak, aby osiągnąć własne niezmiennione cele w zmienionych unijnymi warunkami okolicznościach. Drugi typ odpowiada sytuacji, w której aktorzy pod wpływem unijnych uwarunkowań modyfikują swój system wartości, a przez to również preferencje, cele i formy działania.

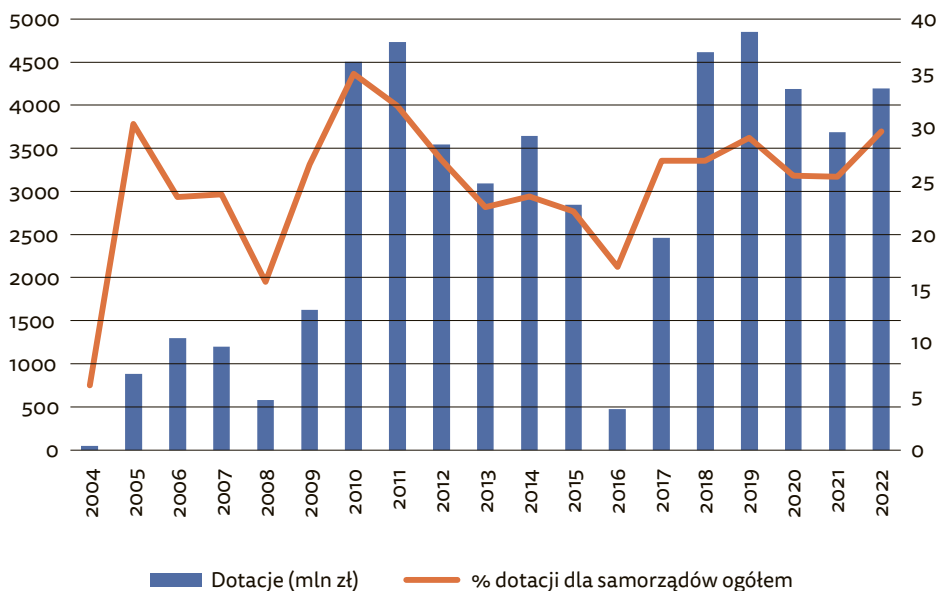
Poziom absorpcji w pierwszej z omawianych koncepcji odpowiada płytkiemu dostosowaniu (uczeniu się) w rozumieniu Radaellego, a poziom transformacji – głębokiemu procesowi uczenia się. Jeśli chodzi o poziom akomodacji, sprawa jest mniej jednoznaczna. Sama zmiana w strukturze instytucji nie musi oznaczać głębokiego wpływu na jej sposób funkcjonowania, a przede wszystkim obowiązujące normy i wartości. Można zaryzykować stwierdzenie, że akomodacja często odpowiada płytkiemu dostosowaniu.

W dalszej części rozdziału skoncentrujemy się przede wszystkim na absorpcji funduszy unijnych przez samorządy wiejskie w Polsce, a także na tej części procesów odgórnej europeizacji, która odnosi się do przekształceń celów i stylów prowadzenia polityk lokalnych przez samorządy.

Absorpcja funduszy unijnych przez samorządy na terenach wiejskich

Dane przytaczane w niniejszej części rozdziału pochodzą przede wszystkim ze sprawozdań z wykonania budżetów gminnych. Odnosimy się więc do faktycznie poniesionych wydatków (i ich źródeł finansowania), a nie do zawartych umów, które mogą skutkować przyszłymi wydatkami. Takie źródło danych ma jedną wadę – pomija dotacje otrzymywane przez osoby prawne będące własnością

komunalną (np. spółki, których właścicielem jest gmina). O ile w przypadku dużych miast stopień niedoszacowania wynikający z tego pominięcia byłby znaczący (w niektórych miastach 30% inwestycji i znaczną część wspomagających je dotacji unijnych realizują bezpośrednio spółki komunalne), o tyle w przypadku gmin wiejskich jest niemal niezauważalny.



Rysunek 1. Dotacje z UE w wydatkach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Z danych przedstawionych na rysunku 1. wynika, że od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2022 roku gminy wiejskie i miejsko-wiejskie wydały w sumie ok. 52,5 mld zł pochodzących z dotacji otrzymanych z programów operacyjnych Unii Europejskiej. Płynęły one przede wszystkim (choć nie wyłącznie) z regionalnych programów operacyjnych (do 2006 roku ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego)². Dane odnoszą się tylko do wysokości dotacji z funduszy unijnych, bez wkładu własnego

² Z wcześniejszych danych, obejmujących okres do 2011 roku, wynika, że w gminach wiejskich prawie 80% wartości dotacji unijnych pochodziło z RPO (po ok. 10% z Programów Operacyjnych „Infrastruktura i Środowisko” oraz „Kapitał Ludzki”). W gminach miejsko-wiejskich było to 60% z RPO i ponad 30% z POIiŚ (Swianiewicz i in. 2013). Cytowane dane nie obejmują dotacji z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Niestety, nie dysponujemy analogicznymi informacjami odnoszącymi się do lat późniejszych.

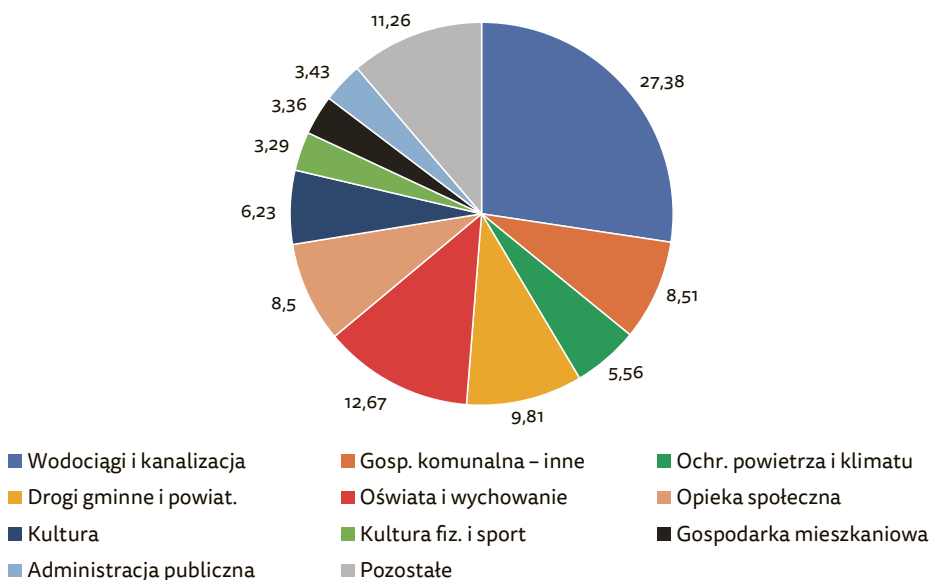
z krajowych środków zużytych na realizowane projekty. Dotacje wydawane przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie stanowiły w tym okresie nieco ponad jedną czwartą wszystkich dotacji wykorzystywanych przez samorządy terytorialne w Polsce (byłoby to nieco mniej, gdybyśmy uwzględnili także projekty realizowane przez miejskie spółki komunalne).

Przytoczone tu dane nie obejmują dotacji otrzymywanych przez Lokalne Grupy Działania (LGD), które są instytucjami obejmującymi samorządy lokalne (będące swoistą formą współpracy międzygminnej), przedsiębiorców i organizacje samorządowe. O ile sprawozdawczość dotycząca wykorzystania środków unijnych jest zazwyczaj dość precyzyjna i łatwo dostępna, o tyle w przypadku LGD i w ogóle programu PROW zebranie dokładnych informacji nastręcza trudności ze względu na ich rozproszenie oraz małą przejrzystość. Udało się jednak ustalić³, że w latach 2004–2006 dofinansowanie z programu LEADER+ otrzymywało 135 LGD, a w okresach 2007–2013 i 2014–2020 było ich już ponad 300 (plus ponad 40 rybackich LGD) i ich działalność obejmowała właściwie całość terenów wiejskich w Polsce. Wysokość otrzymanych przez nie dotacji wynosiła w przybliżeniu 25 mln euro w latach 2004–2006, 943 mln euro w okresie 2007–2013 oraz 705 mln euro w latach 2014–2020. W przeliczeniu na złotówki daje to ok. 7 mld zł w całym okresie od 2004 roku, czyli ok. 13% wielkości dotacji otrzymanych przez budżety gminne.

Środki, o których mowa, nie są rzecz jasna dystrybuowane do wszystkich gmin w porównywalnych wielkościach. Jeśli chodzi o cały okres 2004–2022, to liderem pod względem wysokości pozyskanych dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest gmina miejsko-wiejska Uniejów (woj. łódzkie), w której średnioroczna otrzymana dotacja wynosiła prawie 1500 zł *per capita*. Na drugim miejscu w tym zestawieniu znalazła się gmina Ożarówice w woj. śląskim, a na trzecim – Puńsk w woj. podlaskim. Ale Uniejów był jedyną gminą wiejską lub miejsko-wiejską, w której wartość dotacji przekraczała średnio 1000 zł rocznie na mieszkańca. W 25 gminach była to wartość większa niż 500 zł, ale mediana zbliżała się do 150 zł rocznie. Na przeciwnym biegunie znajdujemy siedem gmin, w których średnioroczna wartość dotacji z funduszy unijnych na mieszkańca była niższa niż 20 zł. W tej grupie aż sześć jednostek jest zlokalizowanych w woj. mazowieckim. Kolejne 106 gmin pozyskiwało dotacje w średniorocznej wysokości 20–50 zł na mieszkańca. Także w tej grupie silnie nadreprezentowane są gminy mazowieckie (jest ich 37, a więc ponad jedna

³ W tych szacunkach zostały wykorzystane następujące pozycje: European LEADER... 2016; Furmankiewicz i in. 2015; Gierulską, Augustynowicz 2009; Kach i in. 2023; Knieć, Hałasiewicz 2008; Kurowska i in. 2014; Servillo 2019. Za pomoc w zebraniu tych informacji dziękuję Markowi Furmankiewiczowi.

trzecia wszystkich). Ta ich specyficzna pozycja wynika z zasad europejskiej (a także przyjmowanej przez kolejne polskie rządy) polityki regionalnej, zgodnie z którymi większy strumień środków kieruje się do regionów o najniższym poziomie PKB w przeliczeniu na mieszkańca. Mazowsze od dawna jest liderem pod względem tego wskaźnika poziomu rozwoju gospodarczego, a po przekroczeniu poziomu 75% średniej unijnej wielkość przekazywanych mu środków drastycznie spadła. W związku z tym alokacja środków w ramach kolejnych regionalnych programów operacyjnych była w przypadku woj. mazowieckiego najniższa. Nic zatem dziwnego, że gminy wiejskie miały bardziej ograniczony dostęp do tych środków niż podmioty w innych regionach.



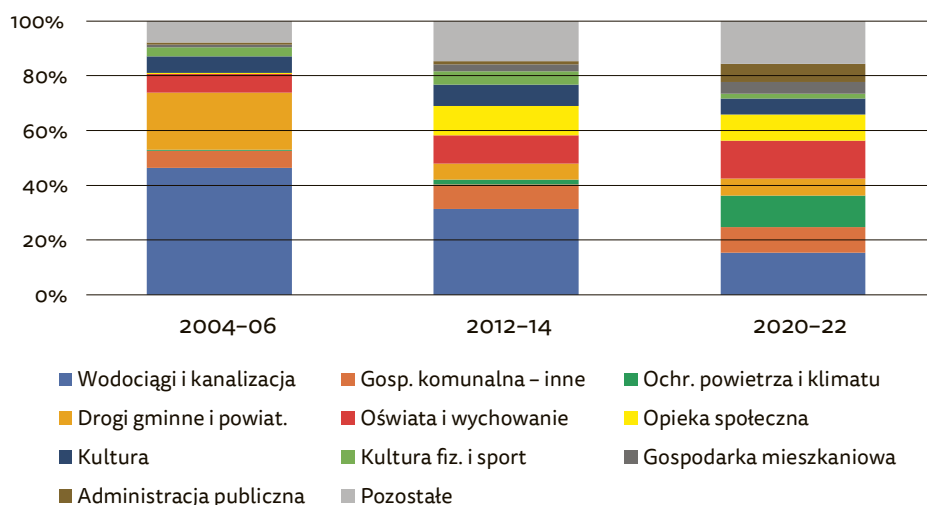
Rysunek 2. Struktura dotacji z funduszy UE – gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (2004–2022)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Jeśli chodzi o przeznaczenie dotacji otrzymywanych przez budżety gminne, to w przybliżeniu 40% ich wartości wiązało się z projektami w zakresie gospodarki komunalnej (w tym 27% na gospodarkę wodno-ściekową)⁴, przede wszystkim z gospodarką wodno-kanalizacyjną (rysunek 2.). Wyraźnie niższe

⁴ W zestawieniu na rysunku 2. łącznie ujęto wydatki na gospodarkę wodno-kanalizacyjną zapisywane w trzech działach klasyfikacji budżetowej: 10. – „Rolnictwo”, 400. – „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę” oraz 900. – „Gospodarka komunalna”.

(poniżej 10%) były wydatki na drogi lokalne. To duża różnica w stosunku do struktury dotacji otrzymywanych przez miasta na prawach powiatu czy samorządy wojewódzkie, w których wartość inwestycji transportowych stanowiła zdecydowanie większą część całej wartości realizowanych projektów. Znaczący odsetek (12%) stanowiły też dotacje dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich odnoszące się do oświaty i wychowania (12%) oraz opieki społecznej (8%) – w tych przypadkach, w odróżnieniu od wcześniej wymienianych sektorów, realizowane projekty nie miały na ogół charakteru inwestycji, a wiązały się z dotatkowymi środkami na wydatki bieżące.



Rysunek 3. Ewolucja struktury dotacji z funduszy UE – gminy wiejskie i miejsko-wiejskie

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Rysunek 3. pokazuje z kolei ewolucję struktury sektorowej wykorzystania dotacji z funduszy Unii Europejskiej. Wydatki na projekty finansowane w ten sposób z czasem robią się coraz bardziej zróżnicowane. Spada udział gospodarki komunalnej, a zwłaszcza wodno-ściekowej, która w pierwszych latach przynależności Polski do Unii Europejskiej pochłaniała ponad 45% wartości wszystkich dotacji dla samorządów na terenach wiejskich. W ostatnich latach było to już zdecydowanie poniżej 20%. Wzrastał natomiast udział projektów „miękkich”, związanych z edukacją i pomocą społeczną. Ale najbardziej spektakularnie wzrósł

udział wydatków w rozdziale poświęconym ochronie powietrza i klimatu. Jeszcze 10 lat temu wydatki na ten cel stanowiły niemal niezauważalny ułamek wszystkich dotacji (poniżej 2%), ale w ostatnich latach było to już ponad 10% wartości wszystkich realizowanych projektów. Ta zmiana ponad wszelką wątpliwość stanowi odbicie ewolucji priorytetów polityki Unii Europejskiej, która przekłada się na kierunki inwestycji polskich samorządów na terenach wiejskich.

To zjawisko można interpretować jako przykład odgórznej europeizacji podstaw samorządów lokalnych w Polsce. Jest tak nawet wtedy, gdy część wzrostu wydatków na politykę klimatyczną ma charakter pozorny – podobne inwestycje były czasem zapisywane wcześniej w innych miejscach klasyfikacji budżetowej i przedstawiane we wnioskach dotacyjnych za pomocą innych słów kluczowych. Zmiana jest więc przejawem dostosowania samorządów do oczekiwań decydentów europejskich, w znacznej części faktycznie odwzorowującym nowe kierunki inwestycji, ale po części będącym dowodem na umiejętność stosowania nowych, modnych opisów już wcześniej realizowanych projektów i programów. Do zagadnienia tak rozumianej adaptacji do wymagań Unii Europejskiej wrócimy jeszcze w kolejnej części niniejszego rozdziału.

Tabela 1.

Udział dotacji inwestycyjnych ze środków UE w strukturze dotacji i w całości inwestycji samorządów wiejskich

Rok	Dotacje z funduszy UE jako % wydatków inwestycyjnych samorządów wiejskich	Dotacje inwestycyjne jako % wszystkich dotacji z funduszy UE
2006	15,1	95,7
2010	24,7	86,3
2014	19,8	92,9
2018	23,9	97,8
2022	11,3	71,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych samorządów gminnych.

Przeważająca część dotacji przekazywanych ze środków Unii Europejskiej samorządom gmin wiejskich ma charakter inwestycyjny, choć – jak zostało to już wspomniane wcześniej – zdarzają się także projekty „miękkie”, wiążące się z dodatkowymi środkami na wydatki bieżące (por. tabela 1.). Sytuacja w tym zakresie jest, rzecz jasna, zmienna. Zwłaszcza projekty nieinwestycyjne odgrywają zazwyczaj nieco większą rolę w początkowych latach kolejnych programów 7-letnich, bo przygotowanie projektów inwestycyjnych zajmuje więcej czasu. Ale, co widać w danych zawartych w tabeli 1., w wielu latach dotacje

inwestycyjne to ponad 90%, a tylko sporadycznie ten udział spada poniżej 70% wszystkich dotacji z programów operacyjnych Unii Europejskiej.

Dotacje unijne bardzo szybko po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej stały się ważnymi źródłami finansowania inwestycji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (por. tabela 1.). W niektórych latach ich udział zbliża się do jednej czwartej całości wydatków inwestycyjnych tych samorządów (pamiętajmy, że mówimy tylko o otrzymanych dotacjach, a pomijamy wkład własny w realizowane projekty).

Europeizacja jako przekształcenia działalności samorządów wiejskich

Ta część rozdziału odwołuje się do koncepcji analitycznej oddziaływania Unii Europejskiej na zachowania samorządów, stosowanej już we wcześniejszych opracowaniach (Swianiewicz 2012; 2014). Przyjęty w swej zaadaptowanej do analizy gmin wiejskich wersji schemat z jednej strony odwołuje się do koncepcji Börzel i Rissego (2003), z drugiej zaś proponuje, by na zmiany wywoływane w samorządach przez europeizację patrzeć przez pryzmat trzech możliwych procesów:

- zmian w strukturze administracji publicznej (na poziomie lokalnym, ale także krajowym, jeśli zmiana wywiera znaczący wpływ na działania samorządów);
- zmian w hierarchii celów i priorytetów polityk formułowanych przez samorządy;
- zmian w stylu tworzenia i realizacji polityk lokalnych.

Proces akcesji, a potem funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej doprowadziły do wielu zmian organizacyjnych w administracji publicznej wszystkich szczebli. W 2005 roku powołano do istnienia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, którego głównym zadaniem było zapewnienie odpowiedniego wykorzystania funduszy unijnych. Potem nazwa ministerstwa zmieniała się kilkakrotnie, ale kwestia funduszy była zawsze jednym z jego kluczowych zadań. Obecna nazwa (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) jeszcze wyraźniej podkreśla wpływ Unii Europejskiej. Odpowiednie komórki związane z absorpcją funduszy zostały powołane także we wszystkich urzędach marszałkowskich, a także w większych miastach. Sytuacja wygląda nieco inaczej w gminach wiejskich, w których w urzędach pracuje często zaledwie po

kilkanaście osób. W takich jednostkach niekiedy nie wyodrębnia się osobnych komórek organizacyjnych (czy choćby pojedynczych stanowisk pracy) skoncentrowanych na tej tematyce, a pozyskiwaniem funduszy unijnych zajmuje się pracownik mający także inne obowiązki służbowe. Ale nie jest to regułą. Małe komórki specjalizujące się w pozyskiwaniu funduszy unijnych pojawiają się w wielu gminach wiejskich i miejsko-wiejskich – zwłaszcza tych, które są bardzo aktywne w pozyskiwaniu dotacji. Przykładowo, w wymienianej już wcześniej gminie Uniejów w strukturze administracji jest jednostka zajmująca się właśnie funduszami⁵. W niewielkiej, ale intensywnie pozyskującej fundusze unijne (także wymienianej już w tym kontekście w niniejszym rozdziale) gminie Puńsk zatrudniono „referenta do spraw programów unijnych”⁶. Zgodnie z przytoczoną wcześniej definicją Börzel i Rissego taka zmiana ma charakter głębszy niż tylko absorpcja i nosi w omawianej koncepcji nazwę akomodacji.

Często zdarza się, że zmiany w postawach samorządów, które na pierwszy rzut oka wydają się daleko idące, w rzeczywistości mają charakter powierzchowny i mogą być określone mianem absorpcji albo płytkiego uczenia się (w rozumieniu przywoływanych wcześniej koncepcji). Przygotowując wnioski o finansowanie z funduszy unijnych, zgodnie ze sformułowaną kiedyś przez jednego z czołowych polityków wiejskich koncepcją „wyciskania brukselki” stosuje się terminy oczekiwane przez urzędników, ale faktycznie używa się ich w sposób sztuczny lub naciągany – tylko po to, by uzasadnić projekty wynikające z własnych wcześniejszych priorytetów. Przykładem mogą być niektóre projekty odnoszące się do polityki klimatycznej, pod którą można podciągnąć wiele inwestycji prowadzonych wcześniej, nieodwołujących się jednak do stosowanych słów kluczowych (np. projekty termomodernizacyjne). Ale sprowadzenie obserwowanej rzeczywistości gmin wiejskich do zmian pozornych w hierarchii priorytetów byłoby dużym spłyceniem. Polityka Unii Europejskiej faktycznie przyczyniła się w jakiejś mierze do zmian w sposobie myślenia i do przesunięcia priorytetów polityki lokalnej – np. w kierunku ochrony powietrza czy nawet celów klimatycznych. Jeszcze w 2014 roku w przeprowadzonej ankiecie zaledwie 32% pracowników gminnej administracji samorządowej nie miało wątpliwości, że zmiany klimatyczne są realnym problemem (kolejne 38% wyrażało pewne wątpliwości, a 30% w zasadzie odrzucało dowody na wpływ człowieka na zmiany klimatu; odpowiedzi respondentów z gmin wiejskich

⁵ <https://uniejow.pl/twoja-gmina-twoj-urzad/urzed-miejski/> (dostęp: 18.11.2023).

⁶ <https://www.ugpunska.pl/asp/pracownicy-urzedu-gminy,56,,1> (dostęp: 18.11.2023).

i miejskich różniły się w minimalnym stopniu)⁷. Nie dysponujemy dokładnymi danymi odnoszącymi się do współczesności, ale nie ulega wątpliwości, że wielkość grupy wątplących zdecydowanie się zmniejszyła i że wpływ na to miała polityka Unii Europejskiej.

Inny przykład oddziaływania na zmianę priorytetów w polityce lokalnej odnosi się do opieki przedszkolnej⁸. W momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na terenach wiejskich do przedszkoli uczęszczało niewiele dzieci. Jeszcze w 2009 roku było to zaledwie ok. 1/3 dzieci w wieku 3–6 lat. Także zainteresowanie rodziców tą usługą okazało się początkowo niskie, choć dość szybko rośnie, m.in. pod wpływem licznych materiałów w mediach wskazujących na pozytywny związek między opieką przedszkolną a tempem rozwoju dziecka. Ale ranga edukacji przedszkolnej w polityce gminnej była raczej niska; znacznie więcej uwagi przyciągały kwestie rozwoju sieci drogowej, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a jeśli chodzi o oświatę – szkół podstawowych. Wskazywały na to także badania ilościowe odnoszące się do postrzegania priorytetów lokalnych polityków samorządowych, przeprowadzone w połowie 2011 roku (Swianiewicz i in. 2012).

W tym czasie w Programie Operacyjnym „Kapitał Ludzki” pojawiły się znaczne środki umożliwiające zakładanie punktów przedszkolnych. Już w 2011 roku realizowano 800 takich projektów, wielkość udzielonych dotacji sięgnęła prawie 500 mln zł, a ich zdecydowana większość dotyczyła gmin wiejskich. Dostępność funduszy prowadziła zatem do radykalnej poprawy dostępności do usługi, a przy okazji była stymulatorem nawiązywania współpracy samorządów wiejskich z różnymi fundacjami i stowarzyszeniami działającymi w tym sektorze. Z kolei pojawienie się „unijnych” punktów przedszkolnych wywoływało zmianę w postawach rodziców, którzy coraz bardziej doceniali wartość opieki przedszkolnej. O ile jeszcze na początku XXI wieku zdarzało się, że przedszkola wiejskie były likwidowane z powodu braku zainteresowania rodziców, o tyle 10 lat później popyt na tę usługę na terenach wiejskich zdecydowanie wzrósł. Zmiana postaw rodziców musiała doprowadzić do przekształcenia hierarchii priorytetów w polityce lokalnej. Mimo że dotacje z POKL były przyznawane tylko na stosunkowo krótki okres (najczęściej na dwa lata), niewyobrażalne stało się likwidowanie punktów przedszkolnych po tym terminie. W ten sposób pojawienie się funduszy unijnych nieodwracalnie zmieniło hierarchię priorytetów w polityce unijnej. Jeden z wójtów w trakcie wywiadu deklarował:

⁷ Omówienie badania, z którego pochodzą cytowane tu wyniki – por. Swianiewicz, Szmigiół-Rawska 2015; Swianiewicz i in. 2018.

⁸ Został on już opisany bardziej szczegółowo w artykule Swianiewicz (2012).

„Musimy za wszelką cenę znaleźć fundusze na przedszkole w naszym budżecie kosztem jakichś innych wydatków”. Była to całkowita zmiana stanowiska prezentowanego jeszcze kilka lat wcześniej.

Początkowo mieliśmy więc do czynienia z poziomem absorpcji (są dostępne środki, a zatem kierujemy nasze zainteresowanie w stronę, która pozwala je wykorzystać). Jednak długotrwały efekt projektów i – niezamierzona początkowo – zmiana priorytetów polityki lokalnej następująca w wyniku ich realizacji oznaczają przejście do poziomu transformacji polityki samorządowej.

Podobne procesy przekształceń pod wpływem Unii Europejskiej możemy obserwować w odniesieniu do stylów tworzenia i realizacji polityk lokalnych na terenach wiejskich. Jedną z najważniejszych zasad promowanych przez Unię stanowi zasada partnerstwa (Geddes, Bennington 2001; Tofarides 2003). Geddes i Bennington zwracają uwagę, że w niektórych krajach (np. Wielkiej Brytanii, Irlandii) była ona już wcześniej szeroko rozpowszechniona, choćby ze względu na kształt rozpoczętych krajowych programów rządowych odwołujących się do niej. W innych krajach (np. Hiszpanii, Portugalii) tworzenie partnerstw jest znacznie rzadsze i wciąż kojarzy się bardzo ściśle z projektami unijnymi. Podobną sytuację mieliśmy w Polsce. Przykładowo, nie doszłoby do tworzenia Lokalnych Grup Działania, gdyby nie środki z programu LEADER. Trzeba przy tym dodać, że wiele tych partnerstw tworzone w sposób sztuczny. Furmankiewicz (2013) podaje liczne przykłady LGD, w których pozorna równowaga samorządów, środowisk biznesu lokalnego i organizacji społecznych stanowiła tylko maskę dla faktycznej dominacji samorządu terytorialnego, wskazującego (najczęściej spośród grona krewnych i znajomych) członków grup odgrywających rolę przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Analogicznie omawiane już wyżej wykorzystywanie środków POKL do rozwijania sieci opieki przedszkolnej na terenach wiejskich bardzo często wymagało zawiązania partnerstwa między lokalnymi władzami samorządowymi i organizacją pozarządową działającą w sferze edukacji. Takie porozumienie często zawierano z inicjatywy tychże stowarzyszeń lub fundacji, będących najczęściej instytucjami zewnętrznymi w stosunku do społeczności lokalnej. Przykłady to aktywność Stowarzyszenia Elementarz z Katowic czy Stowarzyszenia Edukator z Łomży – obu działających na terenie kilku województw. Ale zdarzało się też, że dostęp do środków POKL stawał się katalizatorem powstawania lokalnych organizacji. Przykładem może być Fundacja Wzrastanie, utworzona przy aktywnym udziale działaczy samorządowych powiatu przeworskiego (w woj. podkarpackim) i tam koncentrująca swoją

działalność (Swianiewicz i in. 2012). W efekcie realizowanych projektów powstawały nowe struktury formalnej współpracy między sektorami publicznym i niepublicznym, ale z przeprowadzonych badań wynika, że najczęściej miała ona płytki, doraźny charakter i rzadko stawiała się zaczynem głębszej transformacji w stylu działania samorządów.

A zatem także i w tym przypadku tworzenie partnerstw służących realizacji polityk lokalnych może przebiegać na różnych poziomach adaptacji, rozumianych zgodnie z przytaczaną wcześniej definicją Börzel i Rissego. Czasem jest to tylko płytka absorpcja, a czasami współpraca się pogłębia, osiągając poziom transformacji w postawach władz samorządowych.

Drugą zasadą odnoszącą się do stylu tworzenia polityk lokalnych, promowaną przez Unię Europejską, są konsultacje proponowanych rozwiązań i kierunków rozwoju. W tym przypadku gminy wiejskie są pod pewnymi względami w korzystniejszej sytuacji niż duże miasta. Ich niewielka skala ułatwia bezpośrednie kontakty między mieszkańcami i wybieranymi władzami lokalnymi. Równocześnie w większości gmin wiejskich istnieje żywa tradycja zebrania wiejskich, bardzo często będących efektywnym kanałem dwustronnego przepływu informacji między władzą a społecznością lokalną. Od kilkunastu lat takiemu przepływowi służy też funkcjonująca w większości gmin wiejskich instytucja funduszu sołeckiego. Bardziej wyrafinowane formy partycypacji społecznej są potrzebne raczej w miastach niż na terenach wiejskich.

Podsumowując tę część rozważań, można odwołać się do sformułowanych już wcześniej konkluzji (Swianiewicz 2012). Zmiana wywoływana przez projekty europejskie w zakresie hierarchii priorytetów lub stylów przygotowania i realizacji polityki lokalnej często zaczyna się jako absorpcja. Motywem przewodnim jest chęć wykorzystania dostępnych środków w taki sposób, by realizować swoje niezmiennicze cele. Jednakże niekiedy w trakcie realizacji projektu następuje ewolucja, która przypomina poziom transformacji z koncepcji Börzel i Rissego. Jak w popularnej przed laty powieści młodzieżowej *Sposób na Alcybiadesa*⁹, ten proces miewa charakter niezamierzony. Próbuując wykorzystywać okazje wynikające z dostępności środków i wykonując liczne kroki służące pozyskaniu, a potem rozliczeniu dotacji, władze samorządowe stopniowo zmieniają sposób myślenia o przedmiocie projektu, sposobach osiągnięcia celów, a nawet o samej ich ważności. O ile więc dominują procesy absorpcji i akomodacji (tam, gdzie dochodzi do mniej lub bardziej trwałych zmian struktur instytucjonalnych),

⁹ W tej powieści uczniowie znaleźli sposób, by profesor historii (noszący przezwisko „Alcybiades”) stawiał im dobre stopnie, mimo że nie przykładali się do nauki. Okazało się jednak, że stosując swój podstęp, nieświadomie naprawdę przyswoili sobie wiedzę z przedmiotu, którego starali się unikać.

o tyle na dłuższą metę są też obserwowane procesy bardziej złożonej transformacji. Odwołując się do koncepcji Radaellego, możemy mówić o stopniowym przechodzeniu niektórych samorządów od etapu płytkiego do głębokiego uczenia się w procesie europeizacji.

Podsumowanie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej miało bardzo duży wpływ na funkcjonowanie samorządów gminnych na terenach wiejskich. Na najbardziej podstawowym poziomie wiązał się on z dostępem do funduszy z programów operacyjnych finansowanych przez UE. W sumie między 2004 i 2022 rokiem gminy wiejskie i miejsko-wiejskie otrzymały ponad 50 mld zł dotacji z tego źródła. Do tego należałoby dodać ok. 7 mld zł dotacji pozyskanych przez Lokalne Grupy Działania. Zdecydowaną większość środków przeznaczano na cele inwestycyjne, a w niektórych latach udział dotacji unijnych w wydatkach inwestycyjnych wynosił ok. 25%. Największa część tych środków wsparła gospodarkę komunalną, zwłaszcza wodno-ściekową – choć z biegiem lat struktura sektorowa stała się coraz bardziej zróżnicowana, a na wartości zyskiwały nowe kierunki, takie jak ochrona powietrza i klimatu. Według dostępnych badań wpływ tych inwestycji na rozwój gospodarczy był umiarkowany, ale przyczyniały się one bardzo mocno do poprawy jakości życia mieszkańców.

Znaczenie Unii Europejskiej dla funkcjonowania samorządów wiejskich nie jest jednak ograniczone do wydawania przez nie otrzymywanych dotacji. Konieczność stosowania ścieżek narzucanych przez prawo i procedury unijne wywiera głębszy wpływ na zmiany w funkcjonowaniu administracji samorządowej. Stosując terminologię wywodzącą się z koncepcji przywoływanych w tym rozdziale, można powiedzieć, że często te zmiany rozpoczynają się od płytkiego dostosowania (absorpcji) do formalnych wymogów. Ale w dłuższej perspektywie pojawiają się niekiedy zmiany głębsze (poziom transformacji), wpływające zarówno na hierarchię priorytetów, jak i na style przygotowania oraz realizacji polityk lokalnych. Można się spodziewać, że te przekształcenia mają charakter trwalszy niż tylko wymuszone dostosowywanie się do przepisów i procedur.

BIBLIOGRAFIA

- Atkinson R. (2002), *The white paper on European governance: implications for urban policy*, „European Planning Studies”, 10(6), s. 781–792.
- Bache I. (2004), *Multi-level governance and European Union regional policy*, [w:] tenże, M. Flinders (red.), *Multi-level governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Bache I. (2008), *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham etc.
- Beyers J. (2002), *Gaining and seeking access the European adaptation of domestic interest associations*, „European Journal of Political Research”, 41, s. 575–612.
- Börzel T., Panke D. (2010), *Europeanization*, [w:] M. Cini, N. Perez-Slorzano Borrigan (red.), *European Union: Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Börzel T., Risse T. (2000), *When Europe hits home: Europeanization and domestic change*, „European Integration Online Papers”, 4(15), s. 1–20.
- European LEADER Association for Rural Development (2016), *Analysis of ELARD Members Questionnaire*, European LEADER Association for Rural Development, Brussels.
- Furmankiewicz M. (2013), *Współtrądzienia czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 14(51), s. 71–89.
- Furmankiewicz M., Knieć W., Atterton J. (2015), *Rural governance in the new EU member states: The experience of the Polish LEADER+ Pilot Programme (2004–2008)*, [w:] J. Buček, A. Ryder (red.), *Governance in Transition*, Springer Geography, Dordrecht, s. 133–153.
- Geddes M., Bennington J. (red.) (2001), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*, Routledge, London.
- Gierulska J., Augustynowicz M. (2009), *Podejście LEADER w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Glinka K. (2023), *Przeskalowanie urban governance: doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Scholar, Warszawa.
- Goldsmith M., Klausen K.K. (1997), *European integration and local government*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Gorzelak G. (red.) (2022), *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej w Polsce*, Scholar, Warszawa.
- Guderjan M. (2019), *Local government in the European Union's multilevel polity*, [w:] R. Kerley, J. Liddle, P.T. Dunning (red.), *The Routledge handbook of international local government*, Routledge, Houndmills.
- Guderjan M., Verhelst T. (2021), *Local government in the European Union: Completing the integration cycle*, Palgrave-Macmillan, Houndmills.
- Hamedinger A., Wolffhardt A. (2010), *The Europeanisation of cities. Policies, urban change and urban networks*, Techne Press, Amsterdam.
- Heinelt H., Niederhafner S. (2008), *Cities and organized interest intermediation in the EU multi-level system*, „European Urban and Regional Studies”, 15(2), s. 173–187.
- Kah S., Martinos H., Budzich-Tabor U. (2023), *CLLD in the 2014–2020 EU Programming Period: An Innovative Framework for Local Development*, „World”, 4(1), s. 122–139.
- Knieć W., Hałasiewicz A. (2008), *LEADER: Budowanie potencjału społecznego*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
- Kurowska K., Kryszk H., Gwiazdzińska-Goraj M. (2014), *Sustainable development of coastal areas – Polish experience following accession to the European Union based on the example of Fisheries Local Action Groups (FLAGs) during 2007–2013*, „Acta Adriatica: International Journal of Marine Sciences”, 55(2), s. 163–178.
- Lackowska M. (2011), *Europeizacja – ramy koncepcyjne dla badań samorządów?*, „Zarządzanie Publiczne”, 1 (1/2011), s. 39–59.
- Lackowska M. (2014), *Miejska polityka „zagraniczna”: koncepcje przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Radaelli C.M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- Servillo L. (2019), *Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda*, „European Planning Studies”, 27(4), s. 678–698.
- Swianiewicz P. (2012), *Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych – wybrane przykłady*, „Zarządzanie Publiczne”, 15 (1/2011), s. 5–20.

- Swianiewicz P. (2014), *Thin and Thick Europeanization of Polish Local Politics and Policy Making*, „Croatian and Comparative Public Administration”, vol. 14(1), s. 5–30.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M. (2013), *Profesjonalizacja absorpcji funduszy: beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Łukomska J. (2012), *Polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej*, seria „Biblioteczka Oświaty Samorządowej”, Wydawnictwo ICM, Uniwersytet Warszawski, z. 4, Warszawa.
- Swianiewicz P., Lackowska M., Hanssen G. (2018), *Local Leadership in Climate Change Policies*, „Transylvanian Review of Administrative Science”, no 53, s. 67–83, DOI 10.24193/tras.53E.5.
- Swianiewicz P., Szmigiel-Rawska K. (2015), *Nie wierzymy w zmiany klimatu*, „Wspólnota”, nr 9, s. 66–68.
- Tofarides M. (2003), *Urban Policy in the European Union: A Multi-Level Gatekeeper System*, Ashgate, Aldershot.
- Wojtowicz D. (2019), *Pomoc rozwojowa: sukces czy porażka? Krytyczna analiza wpływu polityki spójności UE na rozwój regionalny i lokalny w Polsce*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Wojtowicz D., Kupiec T. (2015), *Fundusze unijne szansą na wzrost gospodarczy? Studium przypadku województwa lubelskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3, s. 23–42.

PARTYCYPACJA WYBORCZA I PREFERENCJE PARTYJNE NA OBSZARACH WIEJSKICH W LATACH 2005-2023 – CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA

Adam Gendźwiłł

Centrum Studiów Wyborczych, Uniwersytet Warszawski, Wydział
Socjologii

Wprowadzenie

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej dynamiki nabrały niektóre procesy modernizacyjne, w tym również te widoczne na obszarach wiejskich. Badania pokazują, że w tym czasie różnicowały się obszary i społeczności wiejskie. Choć oficjalne dane statystyczne dowodzą, że ludność zamieszkała na obszarach wiejskich to stabilnie nieco ponad 15 mln Polaków, to wiadomo również, iż jest ona coraz bardziej zróżnicowana, m.in. coraz mocniej podlega urbanizacji pod względem stylu życia, źródeł dochodów, wyznawanych norm i wartości. Można powiedzieć, że ważny strukturalnie podział miasto–wieś jest coraz mniej binarny.

We wspomnianym okresie w Polsce zmieniała się również zinstytucjonalizowana polityka – swoją dynamikę wytracały początkowo niestabilny system partyjny i zmienne wzorce zachowań wyborczych Polaków. Stopniowej stabilizacji podlegały partie polityczne oraz wzorce konkurencji i kooperacji między nimi. Skończył się okres niezwykle wysokiej chwiejności wyborczej, a także intensywnych rozpadów organizacji partyjnych – początkowo po prawej, a z czasem również po lewej stronie sceny politycznej. Zaczęły wykształcać się trwalsze preferencje, a nawet identyfikacje partyjne. W latach 2007–2015, a potem 2015–2023 w Polsce funkcjonowały rządy ze względnie stabilnym oparciem w większości sejmowej. W tym okresie zwiększała się również obecność ogólnokrajowych partii politycznych w organach stanowiących wyższych szczebli samorządu terytorialnego (powiatowego i wojewódzkiego). Utrwaliły się system finansowania partii politycznych z budżetu państwa i proporcjonalny system wyborczy – oba ze względu na przyjęte parametry wzmacniały istniejące organizacje i przeciwdziały rozdrobnieniu oraz rozpadom partii politycznych. Wprowadzie w systemie partyjnym pojawiały się nowe partie, ale na arenie parlamentarnej dominowały ugrupowania, które powstały przed 2005 rokiem. I wreszcie – niejako w kontrze do stagnacji obserwowanej w wielu dojrzałych

demokracjach Zachodu – rósł wówczas poziom uczestnictwa wyborczego, z rekordowym poziomem frekwencji obserwowanym w wyborach parlamentarnych w 2023 roku. W miarę stabilny zestaw partii politycznych socjalizował i mobilizował zatem coraz większą liczbę wyborców.

Należy pamiętać, że w Polsce pojawiły się też na niespotykaną wcześniej skalę zinstytucjonalizowany prawicowo-autorytarny populizm i niepokojące tendencje de-demokratyzacji (*democratic backsliding*). Ale właśnie to, że znalazły one swoje oparcie w stosunkowo dobrze zorganizowanej, stabilnej partii politycznej, a nie w efemerycznym ruchu politycznym, stanowiło o niebezpieczeństwie procesów rozkładu demokratycznego państwa prawa, które przeważało odsunięcie PiS od władzy w wyniku wyborów w 2023 roku.

Jak w tym okresie po przystąpieniu Polski do UE zmieniały się preferencje polityczne wyborców zamieszkujących obszary wiejskie? W tym rozdziale zostanie podjęta próba odpowiedzi na to pytanie. Obserwowana stabilizacja systemu partyjnego nie musi bowiem oznaczać stabilizacji strukturalnych podziałów napędzających politykę i wzorców zachowań wyborczych. Niniejsza analiza ma przede wszystkim charakter opisowy, a jej głównym elementem jest porównanie w okresie między 2005 a 2023 rokiem, tzn. w sześciu kolejnych cyklach wyborczych, poziomów poparcia dla najważniejszych, najbardziej stabilnych partii politycznych wchodzących w skład Sejmu.

Analiza trendów poparcia najważniejszych partii politycznych nie rości sobie prawa do wyjaśniania przyczyn zachodzących zmian zachowań wyborczych, zwłaszcza że nie poddajemy tu analizie danych indywidualnych, pozwalających dokładniej wejrzeć w motywy uczestnictwa wyborczego i głosowania. Taka przekrojowa analiza, nawet w prostej postaci, pozwala jednak zaobserwować tendencje często umykające uwadze, zaproponować hipotetyczne wyjaśnienia wymagające dalszych dokładniejszych studiów, a także zniuansować obraz zbyt szerokich kategorii analitycznych, którymi posługuje się wielu komentatorów zjawisk politycznych. Zwłaszcza ten ostatni cel wydaje się bardzo istotny, jeśli weźmie się pod uwagę konwencjonalne posługiwanie się określeniami „wieś” bądź „obszary wiejskie”, jakby były one spójną kategorią analityczną, odpowiadającą ważnemu strukturalnemu podziałowi miasto–wieś – jednemu z klasycznych podziałów socjopolitycznych w modelu Lipseta i Rokkana (Karvonen, Kuhnle, Lipset 2003; Lipset, Rokkan 1967). Tymczasem wiemy, że administracyjnie wyodrębnione obszary wiejskie są niezwykle zróżnicowane pod względem społeczno-demograficznym i funkcjonalnym (Bański 2014), niektóre obszary wiejskie podlegają silnej presji urbanizacyjnej ze strony największych ośrodków miejskich (Brol 1996), a te nieurbanizowane

ze względów historycznych różnią się znacząco formami gospodarowania, co z kolei przekłada się na zróżnicowanie wartości i interesów.

Miasto–wieś a podziały polityczne

Podział miasto–wieś jest jedną z głównych osi podziałów strukturalnych wskazywanych w klasycznej teorii podziałów socjopolitycznych Lipseta i Rokkana – obok podziału ekonomiczno-klasowego związanego z dystrybucją własności, kulturowo-religijnego oraz geograficznego (centrum–peryferie). Historycznym źródłem politycznego podziału miasto–wieś była w koncepcji Lipseta i Rokkana rewolucja przemysłowa. Zarycki (2000) zauważa jednak istotne różnice między podziałem miasto–wieś w zachodnioeuropejskich demokracjach i w Polsce. W naszym kraju po stronie „wsi” w XX wieku znajdowali się przede wszystkim drobni rolnicy, a nie nieliczni właściciele dużych towarowych gospodarstw rolnych. Stąd w polskim elektoracie wiejskim i ruchu ludowym silny komponent antyelitarny. Po stronie „miasta” z kolei kluczową grupą społeczną była raczej zubożała inteligencja, a nie burżuazja lub podobna do zachodnioeuropejskiej mieszczańska klasa średnia.

Nie wchodząc tu głębiej w problematykę związku podziałów (rozłamów) socjopolitycznych z systemem partyjnym, omówioną dokładniej np. przez Bartoliniego i Maira (1990), a w polskiej literaturze przez Markowskiego (2000) czy Markowskiego i Stanleya (2016), warto wspomnieć, że rozłam socjopolityczny łączy w sobie elementy społeczne (zróżnicowanie segmentów struktury społecznej i powiązanych z nimi interesów), normatywno-ideologiczne (istnienie preferencji politycznych zakorzenionych w systemie normatywnym) oraz organizacyjno-behawioralne (skoordynowanie działań jednostek, zwykle za pomocą organizacji mobilizujących określone kategorie wyborców).

Z badań Markowskiego i Stanleya (2016), opartych o dane Polskiego Generalnego Studium Wyborczego (PGSW), wynika, że w polskim systemie partyjnym podział miasto–wieś był bardzo dobrze osadzony w każdym z tych trzech aspektów. W latach 2011–2015 „lojalność rozłamowa” – czyli spójność trzech opisywanych wyżej aspektów – okazała się najsilniejsza w przypadku wymiaru miasto–wieś. W innym miejscu, posługując się danymi wyborczymi, Marcinkiewicz (2018) zwraca uwagę, że poziom urbanizacji (mierzony w skali powiatu) ciągle lepiej niż poziom bezrobocia wyjaśnia zróżnicowanie wyników wyborów parlamentarnych w Polsce. Autor argumentuje, że wzorce zależności między urbanizacją a dziedzictwem historycznym sprawiają, iż podział miasto–wieś w naszym kraju jest dobrym przybliżeniem trwałej kulturowej osi sporu politycznego.

Podział miasto–wieś w III RP eksploatowała przede wszystkim partia określana w wielu klasyfikacjach mianem „agrarnej” – Polskie Stronnictwo Ludowe. Wiadomo jednak, że na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku ten obraz się skomplikował: PiS systematycznie stawiało się silną konkurencją wobec PSL, roszcząc sobie prawo do reprezentacji interesów rolników (zwłaszcza gospodarujących w mniejszych rodzinnych gospodarstwach) i mieszkańców wsi. Nie rezygnowało przy tym z przekazu adresowanego do innych grup społecznych, np. emerytów. W czasach rządów Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023 partii rządzącej udało się też uzyskać przychylną lokalnych struktur politycznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego (ochotnicze straże pożarne, kluby sportowe, koła gospodyń wiejskich), wcześniej sympatyzujących z PSL. Można zatem powiedzieć, że do zastanych rozłamów socjopolitycznych zostały dołożone nowe siły.

Schemat analizy, wykorzystane dane

Analizy w dalszej części rozdziału prezentują trendy frekwencji wyborczej i poziomu poparcia najważniejszych partii politycznych w wyborach do Sejmu. Są oparte o dane wyborcze udostępnione przez Państwową Komisję Wyborczą. Zostały oryginalnie przedstawione w ujęciu gminnym, a następnie przeliczone według typologii obszarów wiejskich zaproponowanej przez cykliczny *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich* (MROW; Stanny, Rosner, Komorowski 2023). Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie – zgodnie z typologią MROW – zostały podzielone na siedem odrębnych kategorii. Jako ósmą (referencyjną) dołączono gminy miejskie. W ten sposób zróżnicowanie miasto–wieś można zobaczyć równocześnie ze zróżnicowaniem poszczególnych typów obszarów wiejskich.

Analizą zostały zatem objęte wszystkie gminy z wyjątkiem gminy Ostrowie (zlikwidowanej w 2018 roku) i gminy wiejskiej Zielona Góra (połączonej w 2014 roku z sąsiednim miastem), w tym 2175 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, dla których typologia MROW ustaliła przynależność do jednego z siedmiu typów struktury społeczno-gospodarczej. Typy zostały wyodrębnione na podstawie wielowymiarowych analiz, uwzględniających wskaźniki ilościowe opisujące m.in. znaczenie sektora rolniczego w lokalnej gospodarce, sytuację demograficzną, aktywność społeczną, zamożność lokalnych społeczności i stan lokalnych finansów publicznych.

Wyodrębnione w MROW typy to:

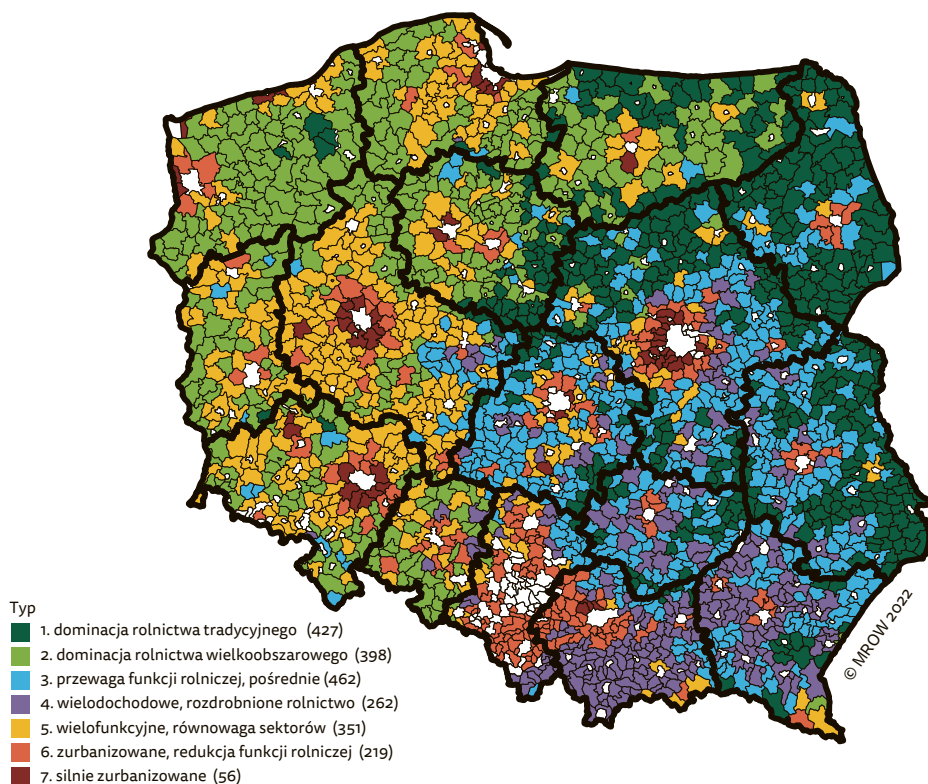
- gminy z dominacją rolnictwa tradycyjnego (w których w 2023 roku mieszkało ok. 5,5% uprawnionych do głosowania);
- gminy z dominacją rolnictwa wielkoobszarowego (7,9% uprawnionych);
- gminy z przewagą funkcji rolniczej, pośrednie (8,1% uprawnionych);
- gminy z rozdrobnionym rolnictwem i wielodochodowymi źródłami utrzymania ludności (8,1% uprawnionych);
- gminy wielofunkcyjne, z równowagą sektorów (9,9% uprawnionych);
- gminy podmiejskie ze zredukowaną funkcją rolniczą (9,9% uprawnionych);
- gminy silnie zurbanizowane (3,3% uprawnionych).

Rozkład przestrzenny wskazanych wyżej typów przedstawia rysunek 1. Bez trudu można zaobserwować, że nawiązuje on zarówno do granic reliktowych podziałów historycznych terytorium współczesnej RP (i związanych z nimi trajektorii modernizacji w XIX wieku), jak i rozmieszczenia największych ośrodków miejskich oraz wykorzystywanych najintensywniej atrakcji turystycznych (jak góry, Wybrzeże).

Aby zachować stabilność wyznaczonych grup, do całego analizowanego okresu został zaaplikowany podział gmin według IV etapu MROW (Stanny, Rosner, Komorowski 2023), narzucony retrospektywnie, niezależnie od tego, czy dana gmina zmieniała swoją przynależność do typu pomiędzy kolejnymi wersjami typologii. Jako ósmą kategorię gmin dołączono pominięte w MROW gminy miejskie, w których w 2023 roku mieszkało 47,3% uprawnionych do głosowania. Ten zabieg jest potrzebny, aby pokazać zróżnicowanie obszarów wiejskich na tle sytuacji w ośrodkach miejskich. Choć oczywiście wyobrażalna byłaby również dalsza segmentacja gmin miejskich, to wcześniejsze analizy wskazują, że społeczności zurbanizowane – niezależnie od wielkości i położenia – są mniej zróżnicowane niż gminy wiejskie.

W analizach zostały pominięte wyniki wyborów w obwodach głosowania za granicą i na statkach.

Pierwszym analizowanym wskaźnikiem jest partycypacja wyborcza, mierzona wyrażonym w procentach poziomem frekwencji (odsetek głosów ważnych oddanych w wyborach do Sejmu w stosunku do liczby wszystkich uprawnionych). Kluczowe pozostaje tu pytanie, czy poziom uczestnictwa wyborczego na obszarach wiejskich zmieniał się podobnie jak poziom uczestnictwa w całym kraju. W dalszej kolejności na wykresach zostały przedstawione odsetki głosów oddanych na cztery najważniejsze partie polityczne wśród wszystkich głosów ważnych.



Rysunek 1. Klasyfikacja gmin wiejskich i miejsko-wiejskich według IV etapu Monitoringu rozwoju obszarów wiejskich

Źródło: MROW.

W tym miejscu ważne jest zastrzeżenie metodyczne dotyczące partyjnych szyldów. Prawo i Sprawiedliwość w latach 2019 i 2023 występowało *de facto* jako ugrupowanie koalicyjne z Solidarną (a po zmianie nazwy – Suwerenną) Polską. W przypadku wyborów z 2015 roku do poparcia Platformy Obywatelskiej zostało doliczone poparcie partii Nowoczesna, która później stała się częścią Koalicji Obywatelskiej, a do poparcia SLD doliczono poparcie partii Razem, która później wystawiała wspólne listy kandydatów w ramach Lewicy. Ani do wyniku wyborczego SLD, ani PO nie był doliczany wynik wyborczy Ruchu Paliкота w 2011 roku, choć znacząca część wyborców tych partii zasiła elektorat RP. W 2023 roku PSL wystartowało wspólnie z partią Polska 2050 Szymona Hołowni w ramach koalicji Trzecia Droga, w której umowa koalicyjna przewidywała równy udział obu ugrupowań. W tym przypadku poparcie wyłącznie

PSL jest jednak trudne do oszacowania, a struktura przestrzenna elektoratu Trzeciej Drogi wyraźnie odbiega od struktury poparcia samego PSL. Trzeba tu więc zachować szczególną ostrożność przy porównaniach z wcześniejszymi okresami. Wiele wskazuje jednak na to, że taka formuła koalicyjna startu nie była działaniem jednorazowym. Tak zdefiniowane cztery kluczowe ugrupowania zdobywały łącznie: 69% wszystkich głosów w 2005 roku (w analizach pominięto LPR i Samoobronę), 96% w 2007 roku, po 86% w latach 2011 i 2015, 92% w 2019 roku i 89% w 2023 roku.

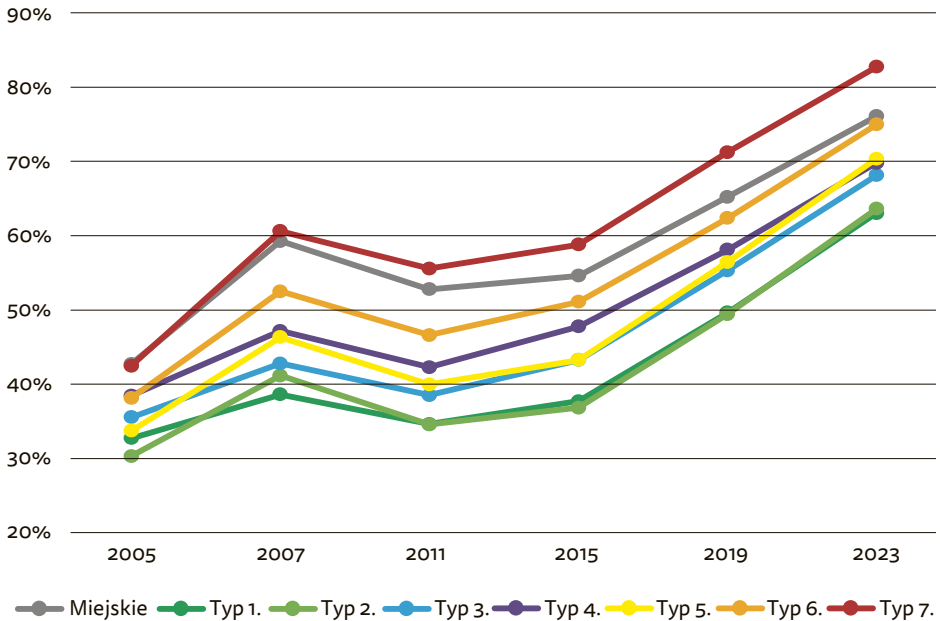
Poziom uczestnictwa wyborczego

Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej, tzn. w ciągu minionych dwóch dekad, doświadczyła wyraźnego przyrostu poziomu uczestnictwa wyborczego. Zwiększona mobilizacja elektoratu oznacza znacznie większą legitymizację wybieranych władz. Wyraźny trend wzrostowy frekwencji wyborczej dotyczył przy tym wszystkich typów wyborów, ale najbardziej spektakularnie objawił się w wyborach do Sejmu i Senatu – z poziomu 40,6% w 2005 roku frekwencja wyborcza wzrosła do 74,4% w 2023 roku, a więc prawie o 34 p.p.

Z dokładniejszych analiz, przedstawionych na rysunku 2., wynika, że przyrost mobilizacji w analizowanym okresie był powszechny, notowany we wszystkich typach obszarów wiejskich i w każdej z wyodrębnionych grup przekroczył 30 p.p. Widać tu dość stabilny wzorzec: obszary bardziej zmodernizowane, bliższe dużym ośrodkom miejskim konsekwentnie notują wyższy poziom uczestnictwa wyborczego niż bardziej peryferyjne gminy wiejskie z dominacją rolnictwa tradycyjnego. Wzrosły jednocześnie różnice w poziomie uczestnictwa wyborczego pomiędzy grupami gmin.

Najwyższy wzrost frekwencji wyborczej był notowany w gminach bliższych i dalszych stref podmiejskich (typy 6. i 7. w klasyfikacji MROW), a także wśród obszarów wiejskich wielofunkcyjnych o równowadze sektorów (typ 5.; zlokalizowane głównie w zachodniej Polsce). Gminy podmiejskie, a więc takie, które w największym stopniu traciły swój wiejski charakter i jednocześnie zmieniały się najintensywniej ze względu na migracje, stopniowo coraz bardziej przewyższały miasta pod względem uczestnictwa wyborczego. Relatywnie najmniej w analizowanym okresie wzrosła frekwencja wyborcza na obszarach dominacji rolnictwa tradycyjnego (typ 1. w klasyfikacji MROW) oraz obszarach rozdrobnionego rolnictwa wielodochodowego (typ 4., obejmujący głównie gminy dawnej Galicji). W tym ostatnim przypadku wyraźniejszy był też relatywny spadek względem innych wyodrębnionych kategorii.

Obszary wiejskie w Polsce notują zatem niższą frekwencję wyborczą w wyborach parlamentarnych – zwłaszcza typowe obszary rolnicze, zarówno te z tradycyjnym rozdrobnionym rolnictwem, jak i z rolnictwem wielkoobszarowym. Po przystąpieniu Polski do UE nie obserwowaliśmy ani ponadprzeciętnej mobilizacji, ani też demobilizacji elektoratu wiejskiego. Obszary wiejskie w podobnym stopniu jak miasta miały udział w wyraźnych wzrostach wskaźnika partycypacji.



Rysunek 2. Frekwencja wyborcza według typów gmin

Źródła: PKW; MROW.

Preferencje partyjne

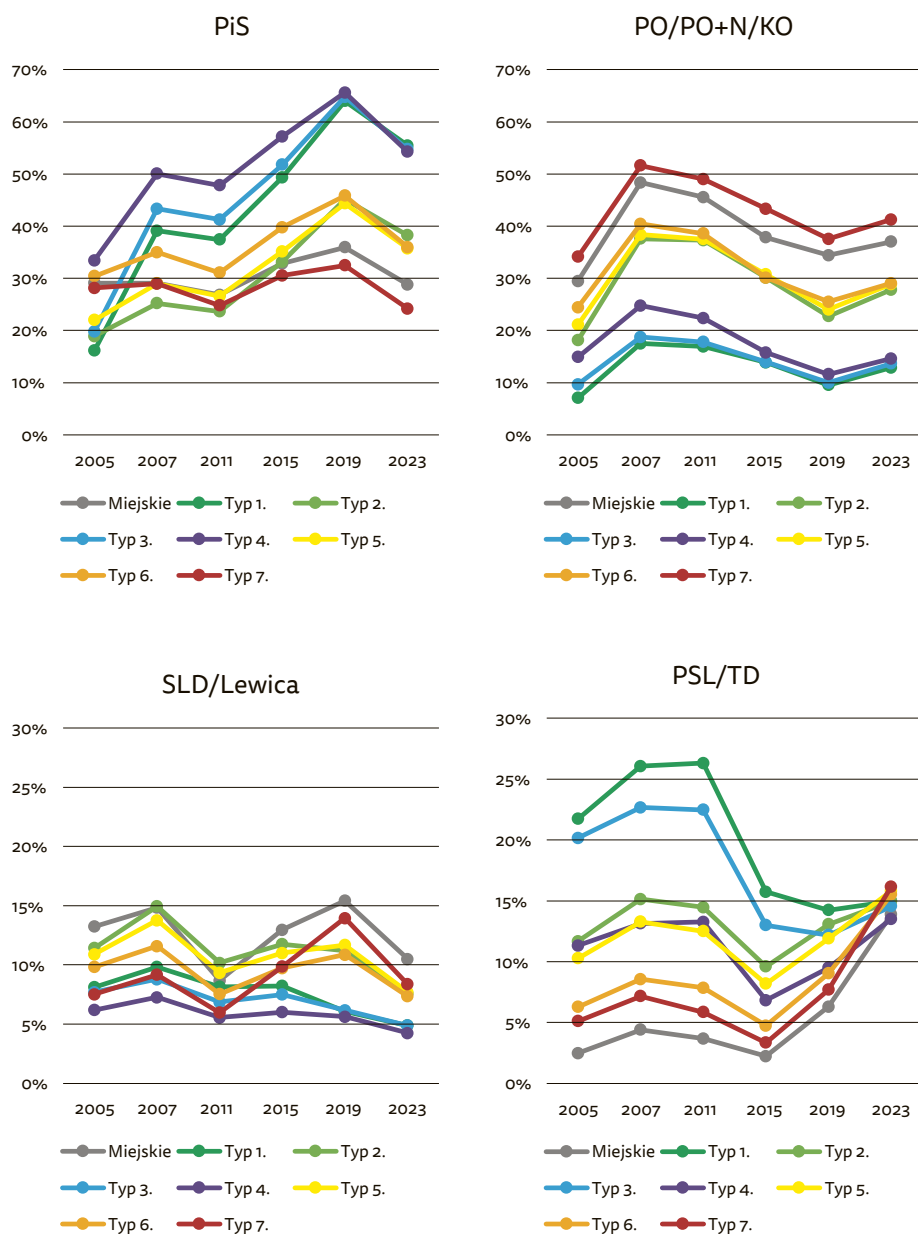
Wykresy na rysunku 3. pokazują zmiany poziomów poparcia czterech największych partii politycznych w różnych typach obszarów wiejskich. Nawet pobieżny ogląd pozwala stwierdzić, że dynamika tych zmian i zakres obserwowanych różnic w poziomie poparcia pomiędzy wyodrębnionymi obszarami są zasadniczo większe niż w przypadku uczestnictwa wyborczego. Ilustrują też dobrze przemiany systemu partyjnego i zmianę struktury elektoratu niektórych partii politycznych. Można w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka najważniejszych procesów.

Zmianę struktury elektoratu na bardziej wiejski widać bardzo dobrze w przypadku PiS (rysunek 3.), które jeszcze w 2005 roku było partią o dość równomiernie rozkładającym się poziomie poparcia na obszarach wiejskich różnych typów, ale najniższym na obszarach wiejskich o przewadze funkcji rolniczych. Obszary należące do typów 1., 2. i 3. według typologii MROW – a zatem najbardziej rolnicze – cechowało poparcie dla PiS poniżej 20%, czyli mniejsze niż w miastach i mniejsze niż w skali całego kraju. Poparcie wyraźnie wyższe niż w miastach PiS miało tylko na obszarach wiejskich z przewagą wielodochodowego, rozdrobnionego rolnictwa, głównie w Małopolsce i na Podkarpaciu. Od tamtego czasu rosło ono na tych obszarach, aby osiągnąć rekordowe 66% w 2019 roku. Od 2007 roku widoczne jest jednak wyraźne przesunięcie: PiS najpierw znacząco zyskało poparcie na obszarach wiejskich o dużym znaczeniu rolnictwa tradycyjnego (typ 1.), a także na obszarach określanych jako „pośrednie” (typ 3.), głównie w Polsce wschodniej. Można to wiązać z „przejęciem” znacznej części elektoratu Samoobrony i LPR, które w 2005 roku były jeszcze znaczącymi siłami politycznymi. Między 2011 a 2015 rokiem poprawiły się wyraźnie notowania PiS na obszarach wiejskich z rolnictwem wielkoobszarowym, w tym popegeerowskim (typ 2.), przede wszystkim w Polsce zachodniej. Zaobserwowano też drugą falę wzrostów poparcia na obszarach typów 1. i 3., które dołączyły pod względem poziomu poparcia do obszarów typu 2. W tym przypadku „lustrzane” odbicie tych zmian widać w poziomach poparcia dla PSL – to właśnie w latach 2011–2015, czyli w czasie drugiej kadencji rządów PO-PSL, ludowcy stracili na obszarach typów 1. i 3.

W przypadku PSL w analizowanym okresie widać proces zanikania dużych różnicowań rozmieszczenia elektoratu. W 2005 roku PSL notowało bardzo małe (przeciętnie jednocyfrowe) poparcie w miastach oraz bliższych i dalszych strefach podmiejskich (typy 6. i 7. według typologii MROW), nieco powyżej 10% (a więc powyżej wyniku w całym kraju) na obszarach wiejskich typów 2., 4. i 5. i najwyższe, przekraczające 20%, na obszarach typów 1. i 3., a więc z dużym znaczeniem rolnictwa. Te dysproporcje wyraźnie zmalały w 2015 roku – przede wszystkim w efekcie utraty przez PSL przewagi na obszarach z dużym znaczeniem rolnictwa – w tym samym czasie, w którym zyskiwało tam PiS. Sytuacja PSL w 2023 roku była zgoła odmienna – głównie ze względu na to, że partia stała się częścią koalicyjnej listy Trzecia Droga, razem z ugrupowaniem Polska 2050, o elektoracie znacznie bardziej miejskim. Niemniej widać wyraźnie, że już w 2019 roku wzrosło, w porównaniu do poprzednich wyborów, poparcie PSL w miastach oraz w bliższych i dalszych strefach podmiejskich (typy 6. i 7. według typologii MROW). Być może było to związane z obecnością kandydatów

mniejszych ugrupowań (Kukiz'15 i UED) na listach wyborczych PSL. Można jednak przyjąć, że zarówno zmiany strukturalne, jak i polityczne decyzje organizacji partyjnych stopniowo wzmacniały procesy „urbanizacji PSL” i zanikania wcześniej obserwowanej w elektoracie dominacji mieszkańców obszarów wiejskich, zwłaszcza tych o funkcjach rolniczych. Wiąże się to zapewne z nadchodzącą koniecznością przededefiniowania agrarnego charakteru tej partii. Aby to potwierdzić, potrzebne są dokładniejsze analizy danych sondażowych, ale nawet uproszczona analiza wyników PiS i PSL uzasadnia hipotezę, że podział socjopolityczny związany z podziałem miasto–wieś jest w mniejszym stopniu widoczny w systemie partyjnym w Polsce.

Platforma Obywatelska była i pozostaje znacznie słabiej zakorzeniona w elektoracie wiejskim niż miejskim, przy czym ten drugi nie zamieszkuje wyłącznie miast, lecz także obszary intensywnej urbanizacji w regionach metropolitalnych – i na tych obszarach (gminy należące do typu 7. według typologii MROW) PO uzyskiwała w analizowanym okresie konsekwentnie wyniki jeszcze lepsze niż w samych miastach. Po 2005 roku odsetek głosów oddawanych na PO nie spadał tam poniżej 35%, a w 2007 roku przewyższał nawet 50%. Obszary wiejskie należące do typów 2. (dominacja rolnictwa wielkoobszarowego), 5. (wielofunkcyjne) i 6. (dalsza strefa podmiejska, zredukowana funkcja rolnicza) cechował poziom poparcia dla PO zbliżony do ogólnokrajowego. Obszary wiejskie z dominacją rolnictwa tradycyjnego (typ 1.), pośrednie z przewagą funkcji rolniczej (typ 3.) i z rolnictwem rozdrobionym, wielodochodowym (typ 4.) wykazywały z kolei konsekwentnie najniższy poziom poparcia dla PO w całym analizowanym okresie, choć nawet w tym segmencie po 2005 roku przekraczał on 10%. Warto dodać, że w przypadku PO nie obserwujemy znaczących zmian w uporządkowaniu obszarów wyodrębnionych do celów analizy pod względem poziomu poparcia. Gdyby do takich dochodziło – jak w przypadku PiS – byłyby one widoczne na wykresie jako przecięcia linii reprezentujących poszczególne typy. Obserwowane fluktuacje na każdym z obszarów korespondują przede wszystkim ze zmiennym poziomem poparcia dla PO w skali całego kraju. W wyborach z lat 2019 i 2023 kolejność wyodrębnionych obszarów pod względem poparcia dla PO jest niemal dokładnym przeciwieństwem analogicznej kolejności dla PiS. Oznacza to, że dwie największe partie polityczne stały się biegunami polaryzacji politycznej w abstrakcyjnym spektrum ideologiczno-programowym, która ma coraz bardziej klarowny wymiar przestrzenny.



Rysunek 3. Preferencje dla czterech najważniejszych partii politycznych według typów gmin

Źródła: PKW; MROW.

W przypadku SLD/Lewicy w analizowanym okresie również można zaobserwować dość dużą stabilność uporządkowania typów obszarów wiejskich ze względu na poziom poparcia, choć widać tu więcej zmian niż w sytuacji PO. Coraz wyższe odsetki głosów na SLD (relatywnie do pozostałych terenów) można dostrzec na obszarach intensywnej urbanizacji (typ 7.), a coraz mniejsze – na obszarach popegeerowskiego wielkoobszarowego rolnictwa. To zmiany bardzo interesujące, bo pokazujące, że po 2005 roku lewica wzmacniała się na obszarach relatywnie bogatszych, a słabła na obszarach, na których koncentrują się różne problemy społeczne. W analizowanym okresie systematycznie spadało poparcie dla SLD na obszarach z dominacją rolnictwa tradycyjnego (typ 1.) i pośrednich z przewagą funkcji rolniczej (typ 3.). Odsetek głosów oddawanych na SLD zbliżył się do tego notowanego w kategorii gmin, w której lewica ma stale najłabsze poparcie elektoratu, tzn. w gminach z dominacją rozdrobnionego wielodochodowego rolnictwa (typ 4.). W kolejnych cyklach wyborczych można zaobserwować, że rozkład poparcia dla SLD według obszarów wyodrębnionych w typologii MROW upodobił się w dużym stopniu do rozkładu poparcia dla PO.

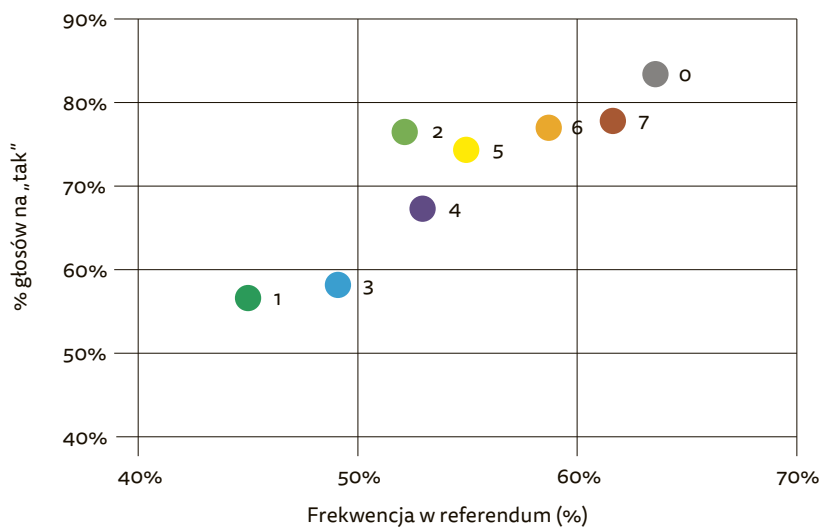
Podsumowanie

Niniejsza analiza pokazuje, że zróżnicowanie funkcjonalne obszarów wiejskich w Polsce jest powiązane zarówno z frekwencją wyborczą, jak i z poparciem najważniejszych partii politycznych reprezentowanych w parlamencie. Te powiązania w odniesieniu do poziomu frekwencji wyborczej, a także poparcia dla PO są bardziej stabilne w analizowanym okresie lat 2005–2023. W przypadku poparcia dla PiS, PSL/TD i SLD/Lewicy widać z kolei interesujące przesunięcia w różnych cyklach wyborczych, dowodzące tego, że zakorzenienie poszczególnych partii politycznych w rozmaitych segmentach elektoratu jest zmienne. Taki bardziej szczegółowy wgląd, z uwzględnieniem zróżnicowania obszarów wiejskich według klasyfikacji zaproponowanej w MROW, pomaga wyjść poza prostą opozycję miasto–wieś i ilustruje wewnętrzne zróżnicowanie obszarów wiejskich.

Bański i in. (2009), opisując geograficzne zróżnicowanie preferencji wyborczych mieszkańców wsi w Polsce, także dostrzegali niejednorodność preferencji elektoratu wiejskiego. Analizując wybory parlamentarne z lat 1993–2007, autorzy stwierdzili, że wieś popierała przede wszystkim opcję ludową. Tam, gdzie była rozpowszechniona tradycja drobnej własności poza rolnictwem, był też bardziej rozpowszechniony tradycjonalizm kulturowy, a preferencje elektoratu wiejskiego okazywały się bardziej prawicowe. Tam, gdzie przez dekady

PRL dominowała własność społeczna (PGR), wieś preferowała opcję lewicową. Erozji tradycyjnej kultury ludowej sprzyjały też wcześniejsze, bo jeszcze XIX-wieczne przemiany gospodarcze związane z pruską industrializacją.

Czy ta diagnoza jest aktualna również dzisiaj? Obraz stał się bardziej złożony co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, trudniej jednoznacznie wskazać opcję ludową (agrarną) w sytuacji, w której PiS zaczęło uzyskiwać bardzo wysokie wyniki na obszarach o funkcjach rolniczych, wypierając tam PSL i ugruntowując swój obraz jako partii broniącej interesów rolników i mieszkańców wsi. Widać to w gminach typu 1. według klasyfikacji MROW. Do tego dochodzi jeszcze koalicyjny start PSL wraz z nowo powstałą partią Polska 2050 w ostatnich wyborach do Sejmu, redefiniujący znaczenie „opcji ludowej”. Po drugie, preferencja obszarów wiejskich z dziedzictwem pegeerowskim dla opcji lewicowej też wyraźnie osłabła, a być może nawet zanikła – w tej kategorii gmin regresji do poziomu przeciętnego uległo poparcie dla SLD/Lewicy, początkowo utrzymujące się na wyższym poziomie, zbliżonym do tego notowanego w miastach. Równocześnie na tych samych obszarach wzrastało poparcie dla PiS.



Rysunek 4. Frekwencja wyborcza i odsetek głosów na „tak” w referendum akcesyjnym z 2003 roku według typów gmin

Źródła: PKW; MROW.

Przy okazji podsumowania warto dodać jeszcze jedno porównanie, które wydaje się istotne dla tematyki niniejszego tomu. Rysunek 4. przedstawia (pozytywną) zależność między frekwencją wyborczą a odsetkiem głosów za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, które padły w referendum akcesyjnym w 2003 roku. Wyniki referendum zostały tu przedstawione w tym samym podziale na typy gmin co we wcześniej prezentowanych analizach wyborów parlamentarnych. Widać, że poparcie dla integracji europejskiej było związane z podziałem miasto–wieś, z największymi odsetkami pozytywnych głosów i najwyższą frekwencją w miastach i na obszarach wiejskich w pobliżu miast. Można zaobserwować, że jeszcze w 2005 roku PiS nie było partią wyraźnie dominującą w należących do typów 1., 3. i 4. najbardziej eurosceptycznych gminach wiejskich (choć i tak przeciętny poziom poparcia dla akcesji przekraczał w nich 50%). Od 2007 roku PiS najwyższe poparcie notuje właśnie w tej kategorii gmin wiejskich. Resentyment wobec UE, coraz bardziej obecny w przekazie tej partii, trafia więc na grunt historycznie podatny na narrację eurosceptyczną, w 2003 roku zagospodarowywaną przede wszystkim przez LPR i Samoobronę. Co interesujące, na tych obszarach funkcjonują małe i średnie gospodarstwa rolne, wobec których system dopłat bezpośrednich w Polsce stosował preferencje, wspomagając petryfikację ich rozdrobnienia. Można przypuszczać, że niezależnie od rozkładu korzyści z przystąpienia Polski do UE wzrost znaczenia podziału politycznego związanego z członkostwem (jego bieguny można określić jako pro- i antyintegracyjne) będzie korelować z podziałem miasto–wieś i mieć swój przestrzenny wymiar.

BIBLIOGRAFIA

- Bański J. (2014), *Współczesne Typologie Obszarów Wiejskich w Polsce – Przegląd Podejść Metodologicznych*, „Przegląd Geograficzny”, 86(4), s. 441–470.
- Bański J., Kowalski M., Mazur M. (2009), *Zachowania wyborcze mieszkańców polskiej wsi*, „Przegląd Geograficzny”, 81(4), s. 483–506.
- Bartolini S., Mair P. (1990), *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885–1985*, Cambridge University Press, Cambridge (England), New York.
- Brol R. (1996), *Procesy urbanizacji wsi polskiej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, seria „Monografie i Opracowania”, 100 (739).
- Karvonen L., Kuhnle S., Lipset S.M. (2003), *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, 1st ed., Taylor and Francis, Florence.
- Lipset S.M., Seymour M., Rokkan S. (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, 1. print, Free Press, New York.
- Marcinkiewicz K. (2018), *The Economy or an Urban–Rural Divide? Explaining Spatial Patterns of Voting Behaviour in Poland*, „East European Politics and Societies: and Cultures”, 32(4), s. 693–719.
- Markowski R. (2000), *Rozłamy Socjopolityczne: O Zamyśle Klasyków, o Tym, Jak Ich Rozumiano, Poprawiano i Testowano*, „Studia Polityczne”, 10, s. 7–43.
- Markowski R., Stanley B. (2016), *Rozłamy socjopolityczne w Polsce: iluzja czy rzeczywistość?*, „Studia Socjologiczne”, 4(223), s. 14–40.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2023), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych* (wersja pełna), Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, <https://www.irwirpan.waw.pl/index.php/offer/show/832/badania/monitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich/badania/monitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich> (dostęp: 23.12.2023).
- Zarycki T. (2000), *Politics in the Periphery: Political Cleavages in Poland Interpreted in Their Historical and International Context*, „Europe-Asia Studies”, 52(5), s. 851–873.

DEMOGRAFICZNE PROBLEMY POLSKIEJ WSI

Monika Stanny

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Andrzej Rosner

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Przez 20 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej na kształtowanie się sytuacji demograficznej największy wpływ miały dwa nakładające się elementy: „falowanie demograficzne” oraz konsekwencje schyłkowej fazy „pierwszego przejścia demograficznego”. Dodatkowy czynnik, ważny z perspektywy podziału na miasto i wieś, stanowią migracje wewnętrzne, wpływające nie tylko na proporcje tych dwóch populacji, lecz także na zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia oraz – ze względu na występujące mechanizmy selektywności – na struktury zarówno w środowisku odpływu, jak i napływu. Łącznie czynniki te decydują zarówno o wielkości każdej z tych populacji, jak i ich rozkładzie przestrzennym oraz strukturze. Oczywiście można by wymienić jeszcze inne aspekty, takie jak zmiany podziału administracyjnego na poziomie gmin czy migracje zagraniczne, jednak miały one o wiele mniejsze znaczenie.

W niniejszym opracowaniu te czynniki będą stanowiły kontekst dla opisywanych zmian w strukturach i procesach demograficznych, które nastąpiły na obszarach wiejskich¹ w ostatnich 20 latach. Ustalimy ich dynamikę w czasie oraz wzorzec przestrzenny, co pozwoli określić, czy i jak nierównomierne są implikacje tych przekształceń. Będziemy się opierać na danych ze statystyki bieżącej, dostępnych w Banku Danych Lokalnych. Cezura czasu, którą powinno określać członkostwo Polski w Unii Europejskiej, przy analizie pewnych zagadnień może zostać poszerzona. Pozostawiamy sobie tę możliwość w celu zilustrowania procesów, których siła lub kierunek w istotny sposób zmieniły się w XXI wieku.

¹ Terminy „wieś” i „obszary wiejskie” w tym opracowaniu są traktowane równoznacznie. Rozumie się przez nie obszary znajdujące się poza granicami administracyjnymi miast.

Czy polska wieś się wyludnia?

Liczba ludności mieszkającej na obszarach wiejskich w Polsce wzrasta systematycznie od 2000 roku (inaczej niż w latach 90. XX wieku). Według danych NSP w latach 2002–2021 liczba rezydującej² ludności wiejskiej wzrosła z 14,5 mln do 14,8 mln, przy jednoczesnym spadku liczby rezydentów w kraju z 37,6 mln do 37,02 mln. Tym samym udział ludności na wsi w populacji zwiększył się z 38,5% do 40,1%. Na tle krajów UE ten udział należy uznać za wysoki³.

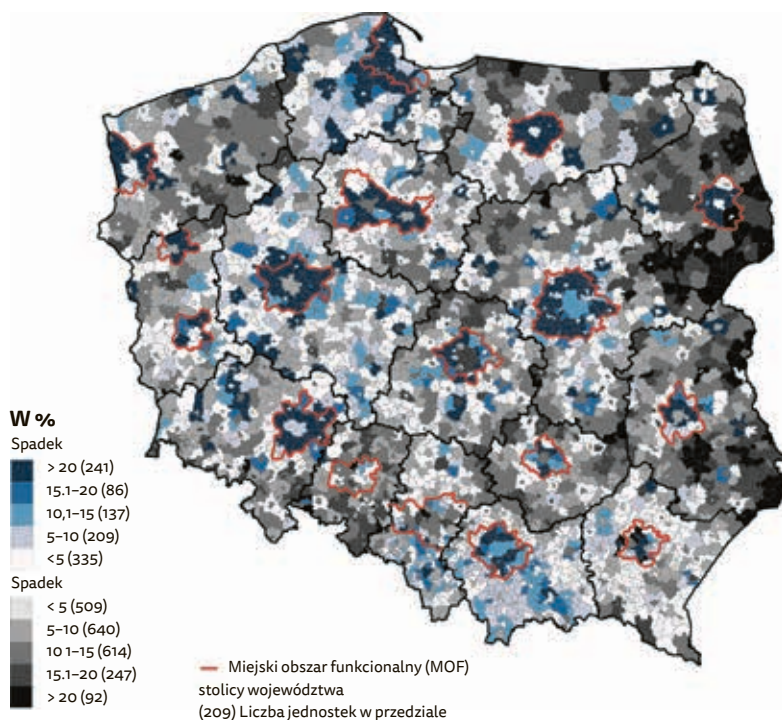
Przedstawione dane statystyczne, choć prawdziwe, mogą jednak być mylące. Od wielu lat obserwuje się zjawisko zmniejszania się zaludnienia większości obszarów wiejskich (Stanny, Strzelecki 2020). Ubytek rzeczywisty ludności występuje w 2/3 gmin w Polsce. Za ów regres demograficzny w 55% odpowiada głęboki ujemny współczynnik przyrostu naturalnego. W pozostałych 45% gmin populacja wsi maleje w wyniku znacznego ujemnego współczynnika salda migracji. Z kolei przyrost rzeczywisty ludności występuje tylko w 1/3 gmin w Polsce. Aż 72% z nich osiąga go dzięki wysokiemu współczynnikowi salda migracji, który przewyższa współczynnik przyrostu naturalnego. Tylko 28% gmin zawdzięcza rozwój demograficzny wyższemu współczynnikowi przyrostu naturalnego niż saldo migracji (Stanny, Komorowski 2022).

Omawiane zjawiska występują na obszarach wiejskich z różnym natężeniem. Rozkład przestrzenny gmin zwiększających i zmniejszających zaludnienie został zaprezentowany na rysunku 1. Oba bieguny – obszary wyludniające się i koncentrujące ludność wiejską – notowały powiększenie przestrzenne i pogłębienie konsekwencji występujących w ich granicach. Skrajnym przykładem depopulacji wsi jest tzw. ściana wschodnia, a więc wschodnie pogranicze kraju, a zwłaszcza jego północna część. Ten rejon wcześniej obejmował stosunkowo wąski pas gmin nadgranicznych woj. podlaskiego, ale po 2000 roku zaczął się poszerzać i obecnie rozciąga się na południe przez woj. lubelskie aż do granicy woj. podkarpackiego. Wyludniają się również gminy położone na styku granic województw, co jest szczególnie widoczne w Polsce centralnej i wschodniej. Dotyczy to głównie obszarów o znacznej przewadze w gospodarce

² Do rezydentów zalicza się: a) stałych mieszkańców, z wyjątkiem osób żyjących poza miejscem zamieszkania przez co najmniej 12 miesięcy – bez względu na to, gdzie przebywają w kraju czy za granicą, b) osoby przebywające czasowo przez co najmniej 12 miesięcy przybyłe z innego miejsca w kraju lub z zagranicy. Dane za: GUS, *Stan i struktura ludności Polski. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2002*, Warszawa 2003, tabl. 45; GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Metodologia i organizacja badania*, Warszawa 2022, s. 19.

³ Szerzej w: OECD, *Urban-rural linkages in Poland*, Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities (CFE), Regional Development Policy Committee, Paris 2022, s. 54, DOI 10.1787/94b5c782-en.

lokalnej rolnictwa opartego na drobnych gospodarstwach rodzinnych, położonych peryferyjnie wobec rynków miejskich, w tym rynku pracy. Ponadto dane pokazują, że obszar o zmniejszającym się zaludnieniu utworzył się w rejonie, w którym przed restrukturyzacją występował wysoki udział państwowych gospodarstw rolnych w użytkowaniu ziemi – w woj. zachodniopomorskim (szerzej: Wyduba, Stanny 2019).

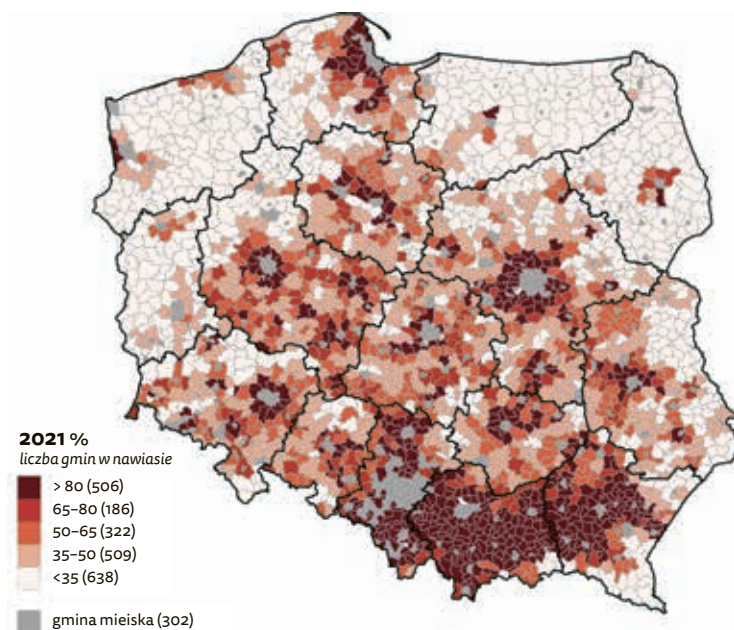
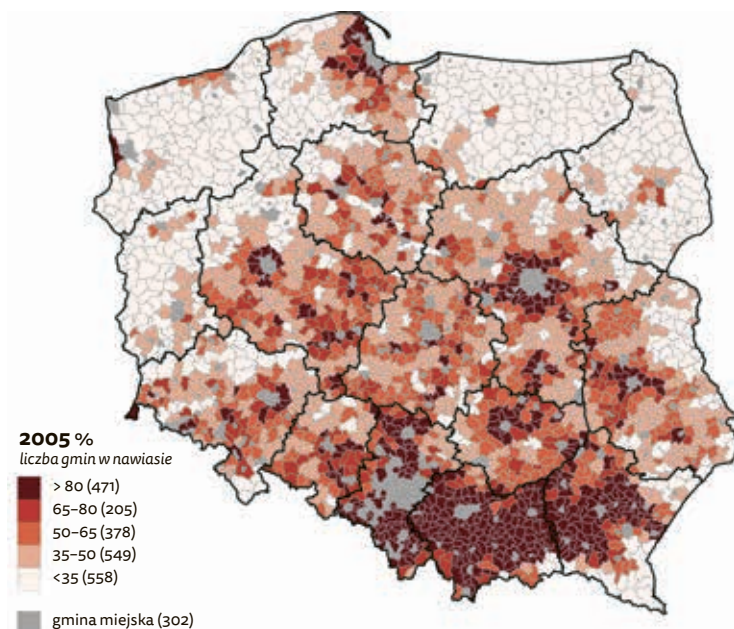


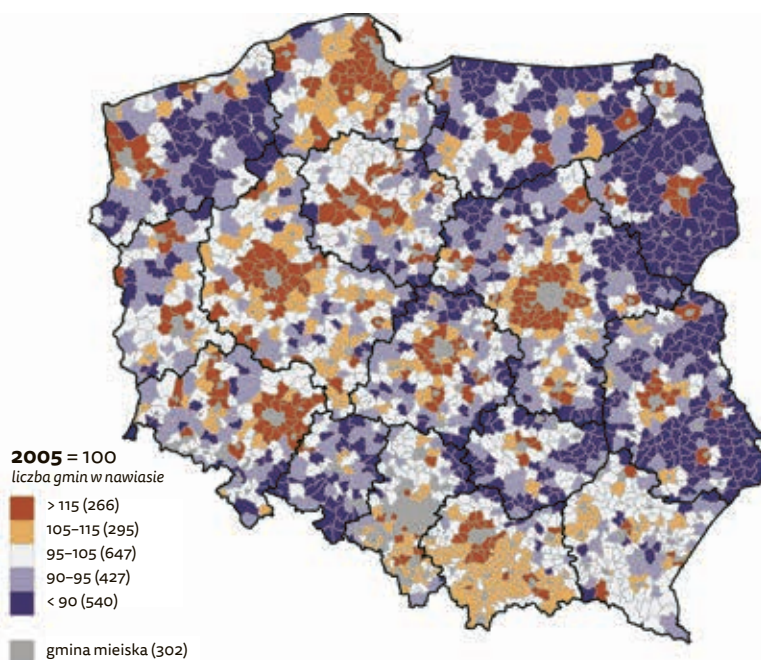
Rysunek 1. Zróżnicowanie dynamiki liczby ludności według gmin⁴ w latach 2004–2022

Źródło: oprac. własne na podstawie danych BDL GUS.

Jednocześnie obszary podmiejskie (zwłaszcza przy największych miastach) notują przestrzenny rozrost. Jest to szczególnie widoczne w wypadku Warszawy, Poznania, Wrocławia, aglomeracji Katowice–Kraków i Trójmiasta (por. rysunek 2.). Skala zjawiska koncentracji ludności w gminach podmiejskich jest tak duża, że w skrajnych przypadkach niektóre gminy w ciągu 18 lat podwoiły liczbę mieszkańców – i to w czasie, gdy ogólna liczba ludności kraju się zmniejsza.

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





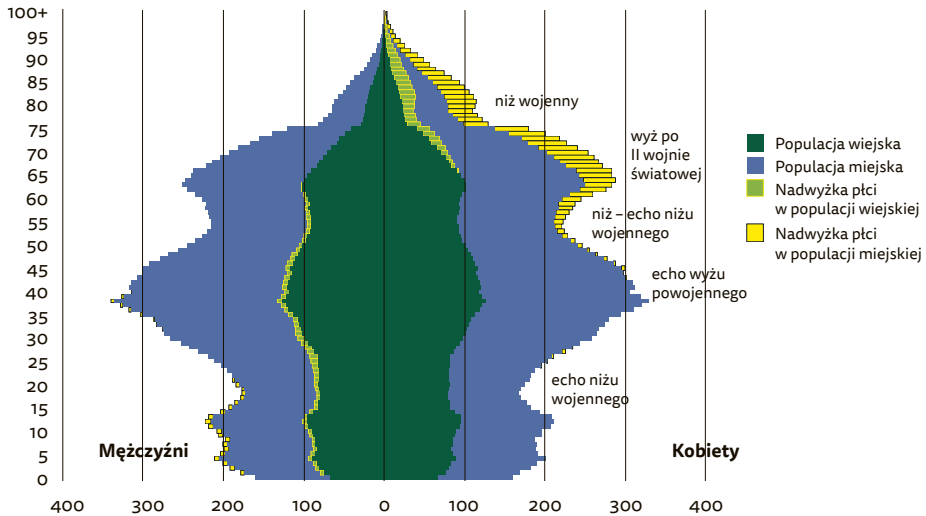
Rysunek 2. Zmiany gęstości zaludnienia na obszarach wiejskich w latach 2005–2021

Źródło: oprac. Ł. Komorowski na podstawie danych BDL.

Czy „falowanie demograficzne” ma jeszcze znaczenie?

Przypomnijmy, że „falowanie demograficzne” to naprzemienne występowanie tzw. niżów i wyżów demograficznych. Mechanizm ich powstawania jest związany z tym, że w okresach braku pewnej stabilizacji i przewidywalności warunków życia ludzie mają tendencję do powstrzymywania się od posiadania dzieci. Warunki sprzyjające takim zachowaniom wystąpiły w czasie II wojny światowej. W strukturze demograficznej oznaczało to, że kilka kolejnych roczników urodzeń było relatywnie bardzo mało licznych. Po zakończeniu wojny nałożyły się na siebie dwie fale urodzeń: tzw. bieżących, a więc takich, których można było oczekiwać ze względu na aktualną strukturę wieku kobiet, i takich, które w normalnych warunkach powinny nastąpić w trakcie wojny. Odnotowano wówczas wyż demograficzny. Ponad 20 lat później roczniki młodych kobiet ponownie były mniej liczne, co przełożyło się na relatywnie niską liczbę

dzieci. Liczba takich potencjalnych matek w ogromnym stopniu wpływała na liczbę urodzeń (mniejszą lub większą). W efekcie na zmianę występowały fale roczników licznych i nielicznych, określane jako echa wojennego niżu i powojennego wyżu.



Rysunek 3. Piramida wieku ludności miejskiej i wiejskiej w 2022 roku

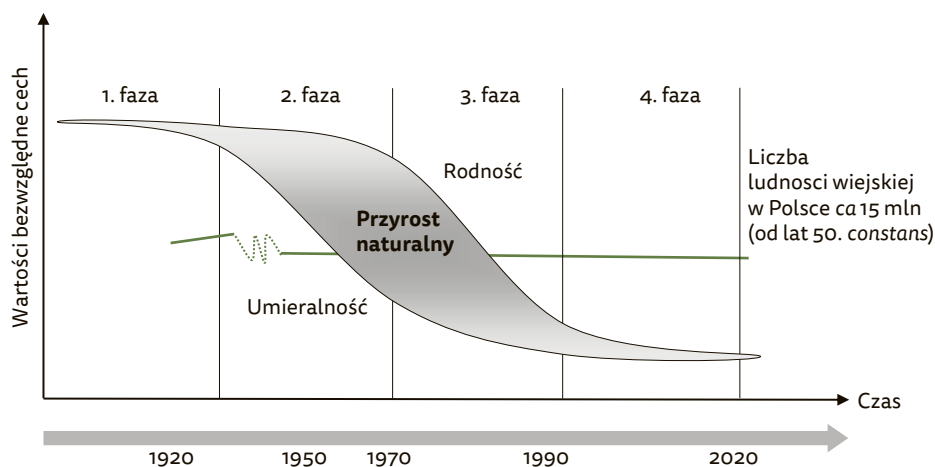
Źródło: oprac. własne na podstawie *Rocznika Demograficznego 2023*.

Mimo upływu niemal 80 lat od końca II wojny światowej kształt piramidy wieku (rysunek 3.) nadal determinują konsekwencje ówczesnych wydarzeń (w zakresie urodzeń). Ponadto ujawnia, że struktura ze względu na wiek ludności wiejskiej jest w mniejszym stopniu uformowana poprzez naprzemienne fale wyżów i niżów urodzeń niż miejskiej. Jest to efekt bardzo wysokich natężeń migracji ze wsi do miast dokonujących się w latach 60. i ich selekcyjności ze względu na wiek (wówczas roczników wyżu powojennego).

„Falowanie demograficzne” stwarzało wiele problemów o charakterze gospodarczym. Naprzemienne roczniki wyżowe i niżowe wraz z upływem czasu powodowały wzmożony, a następnie zmniejszający się popyt na usługi żłobkowe, przedszkolne, edukacyjne oraz na miejsca pracy. Z uwagi na migracje ze wsi do miast, nasilone w okresie, gdy powojenny wyż demograficzny osiągały roczniki kończące edukację i zakładające własne rodziny, problemy związane z „falowaniem” roczników wyżu na wsi dotyczyły przede wszystkim usług

skierowanych do dzieci i młodzieży (przedszkola, szkoły), a w mieście – dorosłych (mieszkania). Późniejsze konsekwencje migracji roczników wyżu powojennego przekładały się na to, że nasilenie trudności związanych z następnymi fazami „falowania” ogniskowało się głównie w miastach. Efekty „falowania” w populacji ludności wiejskiej były znacznie słabsze. Ta tendencja utrzymuje się do dziś i nic nie wskazuje na to, aby zmieniła się w przyszłości. W miarę upływu czasu (i przesuwania się fal wyżów i niżów do kolejnych grup wieku) następuje zjawisko stopniowego wygaszania różnic między nimi.

Czy zatem w minionym dwudziestolecu „falowanie demograficzne” miało wpływ na politykę społeczną lub gospodarczą? Owszem, bowiem istotnie zwiększył się udział najstarszej subpopulacji w kraju. W całym tym okresie kolejne roczniki pierwszego powojennego wyżu demograficznego wchodziły w wiek emerytalny i rozpoczynały okres korzystania z usług zabezpieczenia społecznego. Ten proces nie był skorelowany ze zmianami subpopulacji osób w wieku produkcyjnym, a więc tych, które wytwarzały środki na bieżące pokrycie kosztów tego zabezpieczenia społecznego.



Rysunek 4. Modelowy przebieg zmian surowego współczynnika urodzeń, zgonów i przyrostu naturalnego według teorii „przejścia demograficznego” – odniesienie do obszarów wiejskich w Polsce w latach 1920–2020

Wu – surowy współczynnik urodzeń, Wz – surowy współczynnik zgonów.

Źródło: Frenkel, Rosner, Stanny 2019, s. 91.

W przejściu demograficznym i technologicznym

Równocześnie z procesem „falowania” wystąpił drugi czynnik wpływający na kształtowanie się struktury demograficznej – zjawisko określane jako „pierwsze przejście demograficzne”⁵. Jego modelowy przebieg przedstawiono na rysunku 4. Pokazano na nim, w jaki sposób po okresie względnie niskiego przyrostu naturalnego następuje faza zmniejszania się stopy zgonów – przy wciąż względnie wysokiej stopie urodzeń. W efekcie następuje okres silnego wzrostu przyrostu naturalnego (nazywany okresem eksplozji demograficznej), po którym z kolei obserwuje się fazę szybkiego spadku dzietności i zmniejszania się wskaźników przyrostu naturalnego. W rezultacie przyrost naturalny (będący różnicą między stopą urodzeń i zgonów) powraca do relatywnie niskich wartości, a wielkość populacji przestaje dynamicznie wzrastać; następuje okres stagnacji lub nawet recesji. Proces „przejścia demograficznego” ma silny związek ze zmianami obyczajowymi oraz aplikacją zdobyczy nauki i technologii, zwłaszcza medycyny. Z perspektywy procesów demograficznych dotyczy ono zmian w zakresie długości życia oraz struktury rodziny, a pośrednio (biorąc pod uwagę demografię) – dzietności kobiet. Surowy współczynnik urodzeń (liczony jako liczba urodzeń żywych na 1 tys. ludności) zmniejsza się wraz ze spadkiem dzietności, a surowy współczynnik zgonów (liczony również na 1 tys. ludności) zmniejsza się wraz ze wzrostem średniego trwania życia.

Średnia długość życia w Europie w XX wieku znacznie się wydłużyła. W Polsce w latach 1952/1953 przeciętna długość życia kobiet i mężczyzn na wsi była zbliżona do średnich ogólnokrajowych: 58,3 lat dla mężczyzn i ok. 63,4 dla kobiet (Rosset 1975, s. 494). Według Banku Danych Lokalnych w 2005 roku na wsi mężczyźni żyli przeciętnie 70,3 lat (o prawie rok krócej niż w mieście), a kobieta 79,6 lat (o trzy miesiące dłużej niż w mieście). W 2022 roku przeciętna długość życia na wsi i w mieście dla kobiet była taka sama (wynosiła 81,1 lat), a dla mężczyzn – niemal wyrównana (73 lata). Te dane wymagają pewnego komentarza. W ciągu ok. 50 lat przeciętna długość życia na wsi wzrosła o ok. 15

⁵ Teoria „przejścia demograficznego” (1929–1945) powstała z chęci scharakteryzowania i wyjaśnienia zmian demograficznych w krajach Europy i Ameryki oraz Australii. Jej twórcy to W.S. Thompson, A. Landry i F.W. Notestein. Obejmuje ona analizę zmian surowych współczynników urodzeń i zgonów. Polscy badacze najczęściej powołują się na definicję zaproponowaną przez E. Rosseta (Rosset, Billig 1987): „Historycznie ukształtowany proces przemian w porządku reprodukcji ludności, przemian, których istotą jest odejście od równowagi demograficznej typu archaicznego (wysoka rozrodzoność i wysoka umieralność) i stopniowe przechodzenie do stanu równowagi typu nowoczesnego (niska umieralność i niska rozrodzoność)”. Teoria „przejścia demograficznego” jest przedstawiana jako efekt makro procesów modernizacyjnych. Więcej o tym mechanizmie: Kotowska (1999); Van de Kaa (2003).

lat dla mężczyzn i 18 lat dla kobiet. W kolejnym 18-letnim przedziale zmiany średniej długości życia były znacznie mniejsze, ale okres ten obejmuje zdarzenia o wyjątkowym charakterze – związane z pandemią COVID-19, której rezultatem były „ponadmiarowe” zgony (Stanny, Komorowski 2022). Gdyby pominąć ten czynnik, można oczekiwać, że proces wydłużania się życia trwałby nadal, choć przebiegałby w wolniejszym tempie. Spadek dynamiki tego procesu łączy się z powolnym wyczerpywaniem się rezerw związanych z wyliczonymi wyżej czynnikami i zbliżaniem się do granic o charakterze biologicznym. Ponadto każde kolejne wydłużenie życia wiąże się z coraz większymi kosztami.

Powyższe – bez wątpienia korzystne – zmiany były efektami wielu czynników, m.in. rozwoju nauk medycznych, wdrażania rozwiązań dotyczących ochrony zdrowia, a także upowszechniania się systemów ubezpieczeń zdrowotnych. Niemalże znaczenie o charakterze statystycznym miało obniżenie się wskaźników dotyczących zgonów niemowląt. Przy obliczaniu średniej (relacji między sumą długości życia członków populacji a jej liczebnością) powiększały one mianownik, nie zmieniając licznika. W Polsce w 1950 roku ten wskaźnik wynosił 110 na 1 tys. urodzeń żywych, w 2004 roku było to już 6,8, a ostatnie opublikowane przez GUS dane podają, że w roku 2022 wyniósł on 3,8. Obok postępów związanych z medycyną istotną była tu również poprawa warunków życia, higieny, diety, dostępu do czystej wody itp.

Współczesnej młodzieży może wydawać się to niewiarygodne, ale prawie do połowy XX wieku antybiotyki były nieznane, a techniki medyczne związane z przeszczepianiem narządów, laparoskopią, badaniami genetycznymi itp. to domena głównie ostatnich 20 lat. Trudno sobie też wyobrazić, ale kiedy Polska wchodziła do UE, to choć znaliśmy już telefony komórkowe, nie mieliśmy smartfonów. Apple iPhone, wprowadzony do użytku w 2007 roku, wyznaczył początek ich ery i zmienił sposób korzystania przez ludzi z telefonów komórkowych. Od tamtego czasu smartfony stały się powszechnymi narzędziami komunikacji. Oferują ogromny wybór aplikacji, które służą m.in. do organizacji czasu, monitorowania parametrów zdrowia, pracy, rozrywki czy nauki oraz mają rozbudowane funkcje multimedialne.

Na strukturę populacji przechodzącej „pierwsze przejście demograficzne” obok średniej długości życia ma również wpływ dzietność kobiet, a więc średnia liczba dzieci rodzonych przez jedną kobietę w całym okresie płodności. Również ona bardzo się w Polsce zmieniła w efekcie modyfikacji obyczajów, struktury rodziny, sposobu postrzegania dziecka w rodzinie, a także polityki społecznej państwa. Jeszcze w latach 70. XX wieku na wsi przeważały rodziny wielodzietne, choć systematycznie zmniejszała się w nich liczba dzieci. Rostała

też potrzeba inwestowania w nie – w ich zdrowie, edukację, zdobywanie różnych kompetencji.

Wydłużanie się życia, występujące niemal w tym samym czasie co zmniejszanie się dzietności kobiet, prowadzi do wzrostu w populacji udziału ludzi w wieku podeszłym. W zależności od tego, który z tych procesów jest bardziej intensywny, całkowita wielkość populacji może rosnąć lub się zmniejszać (wzrost długości życia sprzyja jej wzrostowi, a spadek dzietności poniżej granicy prostej reprodukcji⁶ – zmniejszaniu się). Wchodząc do Unii Europejskiej, Polska była już w głębokiej depresji urodzeniowej (Kotowska 2020), co miało przełożenie na niski współczynnik dzietności, wynoszący 1,421 na wsi i 1,107 w mieście. Co interesujące, o ile na wsi postępował dalszy spadek dzietności, o tyle w mieście dał się zaobserwować nieznaczny wzrost; w 2023 roku wyniósł on na wsi 1,34, a w mieście – 1,208. Wzrastał także przeciętny wiek kobiet rodzących swoje pierwsze dziecko; w 2004 roku było to 24,7 lat, czyli o prawie 1,5 roku więcej niż na początku lat 90. Niemal dwie dekady później jest to już 28,8 lat (*Rocznik Demograficzny 2023*, tabl. 74).

W Polsce w drugiej połowie XX wieku dzietność była wysoka, a długość życia wzrastała, zatem populacja wykazywała wyraźną tendencję do zwiększania liczebności. Układ tych procesów podążał w kierunku schyłkowej fazy „pierwszego przejścia demograficznego”, prowadzącej w stronę „drugiego przejścia demograficznego”⁷. Jego symptomy pojawiły się na wsi pod koniec XX wieku. Potwierdzają to przytoczone wyżej dane o reprodukcji ludności.

Warto dodać, że szczególnie w ostatniej dekadzie na spadającą dzietność kobiet próbowano oddziaływać poprzez instrumenty polityki, choć były to działania słabe i nie zawsze trafione. W stosunku do celów tej polityki dysfunkcyjne okazało się ograniczenie w 2015 roku dostępu do techniki zapłodnienia

⁶ W przypadku stabilnej populacji prosta zastępowalność pokoleń powinna kształtować się na poziomie ok. 2,11. Oznacza to, że każda kobieta w wieku reprodukcyjnym musiałaby mieć średnio 2,11 dzieci, aby zapewnić zastąpienie siebie samej i swojego partnera w populacji. Ta wartość uwzględnia również śmiertelność niemowląt oraz nadwyżkę niezbędną do pokrycia zgonów przed reprodukcją. Jeśli wskaźnik ten jest wyższy niż 2, populacja rośnie, a jeżeli jest niższy – kurczy się.

⁷ Zjawiska demograficzne charakterystyczne dla „drugiego przejścia” należą do dwóch obszarów: małżeńskości i rozrodczości. Zaproponowana przez D.J. van de Kaa (1997; 2001) i R. Lesthaeghe’a (1991) koncepcja „drugiego przejścia demograficznego” dotyczy transformacji postaw jednostek, ich systemu wartości, stosunku do rodziny i społeczeństwa, wyrażanych w nowych zachowaniach demograficznych. Należą do nich m.in. niechęć do wchodzenia w trwałe związki, dążenie do bezpieczeństwa, stabilizacji oraz samorealizacji. Podkreśla się zastąpienie systemu materialistycznego systemem postmaterialistycznym. W związku z tym odchylenia od stanu równowagi demograficznej wyznaczonej stabilizacją przyrostu rzeczywistego nie są przejściowe i zamiast stagnacji liczby ludności należy raczej oczekiwać jej trwałego spadku (w wyniku dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń przy ustabilizowanym poziomie umieralności).

in vitro. Wbrew oczekiwaniu ograniczenie dostępu do środków antykoncepcyjnych nie przyniosło pożądanych skutków – raczej zwiększało obawy kobiet przed nieplanowaną ciążą. Podobne oddziaływanie miał zmieniany parokrotnie (szczególnie w 2020 roku⁸) dostęp do legalnej aborcji. Oczekiwanym rezultatem nie przyniósł wprowadzony w 2016 roku program zasitek socjalnych pod nazwą 500+, choć jego wpływ na problem ubóstwa dał pozytywne efekty (Kalinowski 2024). Nie to jednak było jego podstawowym celem. Nie rozwiązano w wystarczającym stopniu problemu opieki nad dziećmi, zwłaszcza dostępności miejsc w żłobkach i przedszkolach. Korzystne zmiany następowały natomiast w kwestii urlopów macierzyńskich oraz wychowawczych, choć miały negatywny wpływ na kwestie aktywności zawodowej kobiet i trwałość zatrudnienia.

Bardziej skuteczna polityka w zakresie kształtowania dzietności być może opóźniłaby tempo procesów demograficznych w kierunku zakończenia „pierwszego przejścia demograficznego” i rozpoczęcia takich, które są charakterystyczne dla drugiego. Jak się zdaje, choć dopiero upływ czasu pozwoli zweryfikować taki pogląd, możemy mówić o „drugim przejściu demograficznym” w Polsce w stosunku do populacji mieszkańców wsi od ok. 2000 roku, a miast – o 10–15 lat wcześniej. Wśród charakterystycznych zjawisk występujących w okresie „drugiego przejścia demograficznego” wskazuje się starszy wiek matki rodzącej pierwsze dziecko, wzrost liczby różnych związków nieformalnych, rozwodów, osób świadomie pozostających poza związkami i kobiet bezdzietnych, realizujących się raczej zawodowo niż rodzinie. Wydaje się, że wszystkie te zjawiska można zaobserwować obecnie na polskiej wsi.

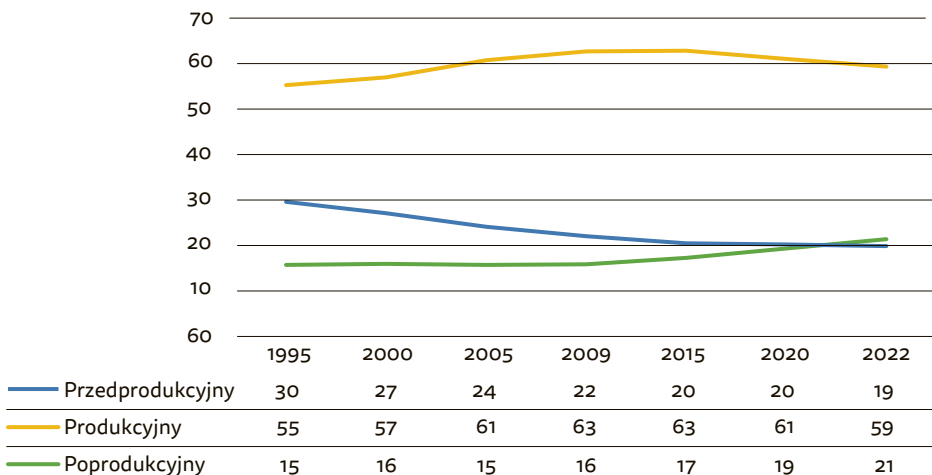
Głęboka zmiana struktury wieku ludności

W Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, płodność utrzymująca się poniżej prostej zastępowalności pokoleń współwystępuje z wydłużającym się trwaniem życia i rosnącą rolą migracji zagranicznych. Wartość współczynnika dzietności wskazuje, że Polska znalazła się w pułapce niskiej dzietności (Cierniak-Piotrowska, Szattys 2023). Do konsekwencji tych procesów należą malejąca dynamika liczby ludności, prowadząca do depopulacji, a także głęboka zmiana struktury wieku ludności. Zmniejszają się liczba

⁸ W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w 2020 roku został złamany tzw. konsensus aborcyjny. Przepis umożliwiający aborcję z powodu ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu lub nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu uznano za niezgodny z konstytucją. Wcześniejsze przepisy pozwalały na przeprowadzenie aborcji w takich przypadkach. Obecnie Polska (podobnie jak Malta, Węgry i Słowacja) ma najbardziej restrykcyjne prawo dotyczące aborcji.

dzieci i młodzieży oraz ich udział w ogólnej liczbie ludności, spadają liczba i udział osób w wieku 15–60 lat, a znacząco wzrasta wielkość i udział ludzi starszych.

Choć zmiany te wpisują się w ogólne trendy europejskie, to jednak na tle państw UE w Polsce pewnym ewenementem jest stały wzrost liczby ludności wiejskiej przy regresie ludności miejskiej. Przez ostatnich 20 lat liczba mieszkańców wsi (liczona według definicji ludności faktycznej przez GUS) wzrosła o ponad 590 tys. Nie oznacza to jednak wzrostu we wszystkich grupach wieku. Przyjrzyjmy się strukturze wieku ludności według kryterium ekonomicznego, gdyż ten podział pozwala ocenić wpływ procesów o charakterze demograficznym na wielkość zasobu pracy. W latach 2004–2022 na obszarach wiejskich zanotowano spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym, a wzrost w wieku poprodukcyjnym. Najbardziej zmniejszyła się liczba osób w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat) – aż o 2,5 p.p. (w 2022 roku wynosiła 2,6 mln, czyli o 10% mniej niż w 2004 roku). Ludności w wieku produkcyjnym w 2004 roku było 9,5 mln i do 2022 roku przybyło jej 100 tys., ale jej udział w ogóle populacji wsi zmniejszył się o blisko 2 p.p., osiągając 60%. 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 jej udział zwiększył się z 15,5% do 19,8% (por. rysunek 5.).



Rysunek 5. Ludność wiejska według ekonomicznych grup wieku (w %)

Źródło: Roczniki Demograficzne z lat 1996–2023, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Zmiany proporcji poszczególnych grup wieku w Polsce mają przeciętnie ten sam kierunek co w Europie, ale nie są tak głębokie. Potwierdzają jednak, że były to dwie dekady rosnącej dynamiki starzenia się ludności. Świadczy o tym także zmieniający się indeks starości populacji, który wskazuje, że w 2004 roku na polskiej wsi statystycznie na jednego „dziadka” przypadało 1,3 „wnuka”, a po 20 latach – mniej niż jeden (0,9). Ponadto obserwujemy nasilenie procesu tzw. 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 roku – o 154%, do wartości 574 tys.

Ten empirycznie udowodniony proces starzenia się ludności wiejskiej w Polsce to jedna z głównych tendencji współczesnego rozwoju demograficznego, który niesie ze sobą wiele wyzwań społecznych i gospodarczych. Jednym z nich jest dostęp mieszkańców wsi do usług publicznych, np. opiekuńczych, medycznych, rehabilitacyjnych. Z perspektywy ekonomicznej niekorzystne okazują się też nieunikniony regres podaży strony rynku pracy oraz wzrost kosztów zabezpieczenia społecznego populacji biernej zawodowo (obejmujących głównie świadczenia z tytułu starości: emerytalne i rentowe). Jeszcze niedawno ważnym tematem dyskusji ekonomistów i polityków była walka z bezrobociem; w ostatnich latach ten temat staje się mniej ważny, a w rozmowach coraz częściej podejmuje się kwestię braku pracowników. Z biegiem czasu ten problem będzie się nasilał.

Zjawisko starości demograficznej a proces demograficznego starzenia się

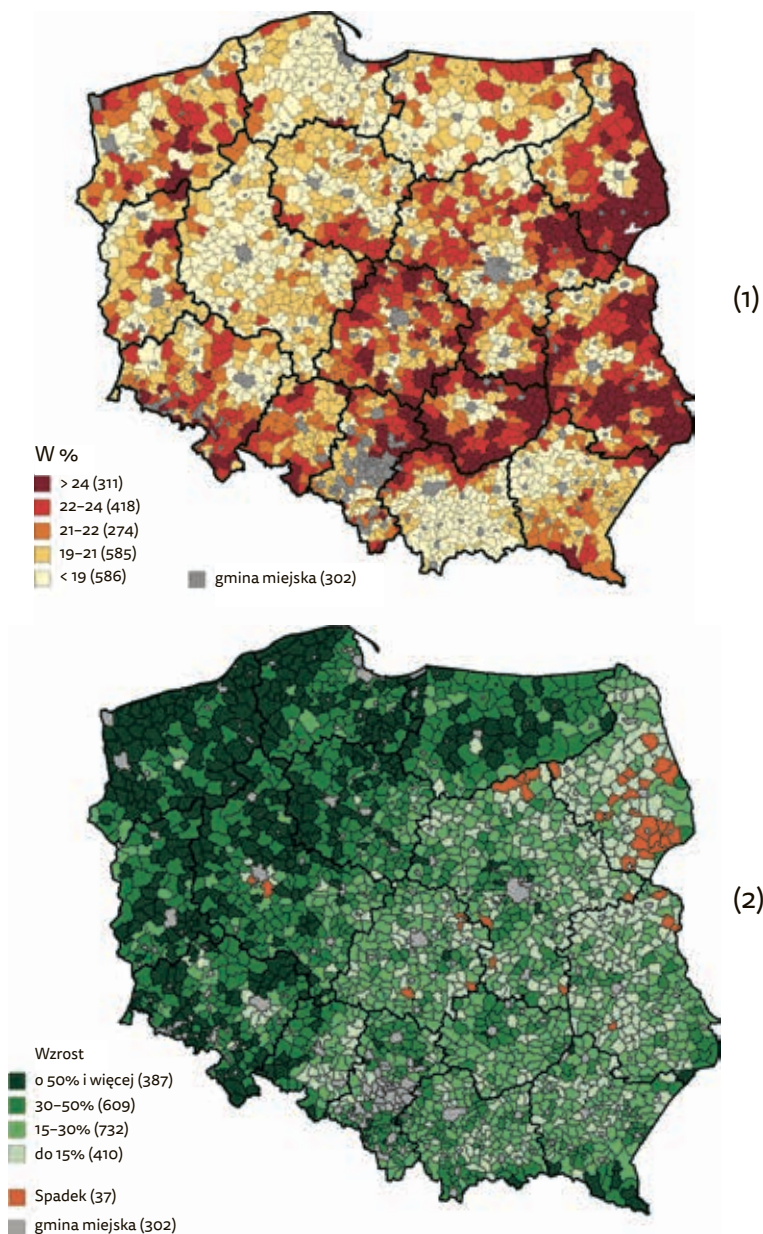
Analizując zróżnicowanie regionalne zmian struktury ludności według wieku, identyfikujemy po pierwsze obszary wiejskie stare demograficznie, a po drugie – intensywnie starzejące się. Od lat 70. XX wieku naukowcy alarmują o starzejącej się strukturze demograficznej tzw. ściany wschodniej (Eberhardt 1989). Na skutek zapóźnień rozwojowych województw Polski wschodniej urodzone po wojnie roczniki wyżu demograficznego po dorostaniu emigrowały ze wsi w celach edukacyjnych lub zarobkowych do urbanizujących się miejscowości, w których mogły poprawić swoją jakość życia. Proces usamodzielniania się młodzieży z terenów wiejskich doprowadził do zwężenia struktury według wieku – starości demograficznej, która najpierw dotknęła gminy położone we wschodnich rejonach woj. podlaskiego i lubelskiego, stając się cechą immanentną tego obszaru. Zakres przestrzenny gmin z wysokim

udziałem osób w wieku poprodukcyjnym zwiększał się systematycznie przez dwie dekady. Do obszarów starych demograficznie jeszcze przed integracją z UE dołączyły gminy położone na styku województw w Polsce centralnej (por. rysunek 6.1.).

Dwie ostatnie dekady ujawniły, że intensywny proces starzenia się ludności rozpoczął się także w Polsce zachodniej, tj. na terenach przyłączonych do naszego kraju po II wojnie światowej, na których stworzono system państwowych gospodarstw rolnych (por. rysunek 6.2.). Zasiedlone wówczas przez ludność napływową (osadniczą) obszary wiejskie cechowały względnie młoda struktura wieku i wysoki poziom reprodukcji demograficznej. Wraz z likwidacją gospodarki uspołecznionej rozpoczął się proces pauperyzacji 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 produkcyjnym i przedprodukcyjnym. O ile 20 lat temu blisko połowa leżących na Ziemiach Zachodnich i Północnych gmin miała więcej niż 66% ludności w wieku produkcyjnym, o tyle obecnie w całej Polsce takich gmin jest zaledwie 35, a w blisko połowie jednostek notujemy od 62% do 64% tak mierzonych potencjalnych zasobów pracy. Wydaje się, że owo spłaszczenie zróżnicowania pominęło jedynie gminy, które już w 2004 roku odznaczały się najniższym (poniżej 60%) udziałem ludności w wieku produkcyjnym, a były to właśnie gminy położone na styku regionów Polski centralnej oraz na południu Podlasia i Lubelszczyzny.

Siła migracji wewnętrznych

Wyjaśniając przestrzenne wzorce przemian demograficznych, zwracamy uwagę na to, że mają one swoje źródło w sposobie uczestnictwa poszczególnych regionów w procesach migracyjnych, a zwłaszcza w migracjach między wsią i miastem oraz wsią peryferyjną a wsią podmiejską. Podporządkowane są dwóm wyróżniającym je kryteriom, z których jedno – o większej obecnie sile oddziaływania – wiąże się z położeniem względem ośrodków regionalnych i wyznacza je *continuum* centrum–peryferia. Źródło tego porządku to procesy suburbanizacji, a więc jest to związane z tzw. fazą życia miast, ale również z różnicą szeroko rozumianych kosztów 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 II wojnie światowej (Ziemie Dawne a Ziemie Zachodnie i Północne). Choć te wydarzenia polityczne dotyczą względnie odległych czasów, nadal wyznaczają zasięg występowania



Rysunek 6. Zróżnicowanie przestrzenne (1) i dynamika zmiany (2) liczby ludności w wieku poprodukcyjnym według gmin⁹ w latach 2004–2022

(1) rysunek przedstawia zjawisko starości demograficznej; (2) rysunek przedstawia proces starzenia się demograficznego.

Źródło: oprac. własne na podstawie danych BDL GUS.

⁹ Z uwzględnieniem podziału na część wiejską (5) oraz miasto (4) w przypadku gmin miejsko-wiejskich (3).

odmiennych warunków społecznych i gospodarczych do kształtowania się procesów oraz struktur demograficznych (por. Stanny i in. 2023).

Korzystna sytuacja demograficzna na wsi panuje w woj. podkarpackim i małopolskim, a więc na obszarze dawnego zaboru austriackiego. Większość gmin notuje tu dodatni przyrost ludności, który jest rezultatem względnie wysokiego przyrostu naturalnego. Ten obszar 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. Co więcej, w ostatnim okresie w części tego regionu obserwuje się napływ ludności z miast umotywowany warunkami środowiska naturalnego oraz atrakcyjnym krajobrazem. Jednocześnie struktura sieci osadniczej (duże wsie, średnio ok. trzy razy większe od wsi średniej wielkości w kraju) sprzyja rozwijaniu aktywności społecznej, poprawie warunków bytowych i ponoszeniu przez samorządy lokalne niższych kosztów usług społecznych.

Relatywnie młodą strukturę ludności, ale przy niższej gęstości zaludnienia, ma też woj. wielkopolskie. Ten region w słabym stopniu uczestniczył w migracjach ludności do miast, dlatego populacja wiejska była w mniejszym stopniu „wypłukiwana” z roczników młodych, które realizowały prokreację na miejscu. Obecnie ludność Wielkopolski korzysta z największej w kraju sieci dojazdów do pracy (migracji wahadłowych). Specyfika procesów demograficznych w tym regionie łączy się z odmiennym charakterem procesu uwłaszczeniowego, który nie tylko miał przesłanki polityczne, lecz także wiązał się z kształtowaniem struktury gospodarczej na wsi.

Podsumowanie

Udział ludności wiejskiej w ogólnej populacji Polski w okresie między NSP 2002 a 2021 wzrósł z 38,5% do 40,1%. Zmiany w zaludnieniu są bardzo zróżnicowane. Ubytek rzeczywisty ludności występuje w 2/3 gmin i niemal w równym stopniu odpowiadają za to ujemny przyrost naturalny oraz ujemne saldo migracji. W pozostałych 1/3 gmin obserwuje się przyrost rzeczywisty ludności, głównie w wyniku wysokiego dodatniego salda migracji. Ta druga sytuacja dotyczy przede wszystkim gmin podmiejskich miast wojewódzkich.

W XXI wieku stopniowo zanikał wzrost liczby mieszkańców Polski, zmniejszał się udział dzieci, a liczebność zgonów przewyższyła liczebność urodzeń, czyli przyrost naturalny jest ujemny. Polskie społeczeństwo nieodwracalnie się starzeje.

Kształt piramidy wieku ludności w Polsce w 2022 roku nadal wynika z wydarzeń wojennych, ale struktura wieku ludności wiejskiej jest mniej podatna na proces jej „falowania” niż w populacji miejskiej – głównie ze względu na wysokie migracje wiejsko-miejskie w latach 60. Te migracje w znaczącym stopniu „przenieśli” powojenny wyż demograficzny ze wsi do miast.

Prawidłowościami uniwersalnymi są fakty, że kobiety żyją dłużej od mężczyzn oraz że poprawa warunków życia skutkuje wzrostem jego długości. Ponadto w przypadku populacji polskiej od ostatniej dekady długość życia kobiet przestała być zależna od miejsca zamieszkania.

Zmianom demograficznym towarzyszą głębokie zmiany społeczne. Najważniejsze z nich to kształtowanie się nowego modelu rodziny z jednym lub dwojgiem dzieci, wyższy wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko, wzrost odsetka urodzeń pozamążeńskich, wzrost liczby rozwodów, spadek liczby małżeństw, wzrastający nacisk na edukację dzieci, ich wyposażenie w kompetencje itp. Z chwilą wejścia do UE stopień zaawansowania tych procesów był odmienny w mieście i na wsi (tu był opóźniony), ale obecnie w obu środowiskach jest zbliżony.

Prawdopodobnie najważniejsza z dokonanych przemian demograficznych po wejściu Polski do UE to wyraźna ewolucja charakteru tzw. piramidy wieku w kierunku typu regresywnego. Zapowiada to nie tylko zmniejszanie się liczby ludności, lecz także pogłębiony trend starzenia się ludności wiejskiej.

Obecnie zmiany w strukturze demograficznej definiują dwa porządki przestrzenne: *continuum* centrum–peryferie oraz wschód–zachód. Obszary odgrywające rolę zaplecza miast i aglomeracji miejskich zyskują mieszkańców, a proces starzenia się ludności jest tam wolniejszy niż w samych miastach. Na obszarach oddalonych od miast i bardziej związanych z rolnictwem procesy starzenia się i depopulacji są relatywnie najgłębsze. Wciąż dość trwały jest uwarunkowany historycznie podział na względnie starszą demograficznie część wschodnią kraju i część zachodnią – jeszcze relatywnie młodszą, ale intensywnie się starzejącą.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych, GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane> (dostęp: styczeń–marzec 2023).
- Cierniak-Piotrowska M., Szattys D. (2023), *Wybrane wskaźniki z zakresu diety w latach 1980–2021*, [w:] M. Witkowska (red.), *Uwarunkowania diety, Rządowa Rada Ludnościowa*, materiały z III Kongresu Demograficznego, cz. 17, Warszawa.
- Eberhardt P. (1989), *Regiony wyludniające się w Polsce*, „Prace Geograficzne”, nr 148, IGIPIK PAN, Warszawa, http://rcin.org.pl/igipz/Content/711/Wa51_5330_r1989-nr148_Prace-Geogr.pdf (dostęp: 20.03.2024).
- Frenkel I., Rosner A., Stanny M. (2019), *Kształtowanie się populacji ludności wiejskiej*, [w:] J. Wilkin, M. Halamska, M. Stanny (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Holzer J.Z. (1999), *Demografia*, PWE, Warszawa.
- Kaa D.J. van de (1997), *Options and sequences: Europe's demographic patterns*, „Journal of the Australian Population Association”, 14(1): 1–29.
- Kaa D.J. van de (2001), *Demographic Transition, Second*, „International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences”, 5: 3486–3488.
- Kalinowski S. (2022), *Ubóstwo i wykluczenie na wsi*, [w:] J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kotowska I. (red.) (1999), *Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Kotowska I.E. (2020), *Uwagi o urodzeniach i niskiej diety w Polsce oraz polityce rodzinnej wspierającej prokreację*, „Studia Demograficzne”, 2(176), 11–29, <https://doi.org/10.33119/SD.2019.2.1>.
- Lesthaeghe R. (1994), *The second demographic transition in Western countries: An interpretation*, [w:] K.O. Mason, A.-M. Jensen (red.), *Gender and family change in industrialized countries*, Clarendon Press, Oxford, 17–62.
- Roczniki Demograficzne od 1996 do 2022 roku.*
- Rosset E. (1975), *Demografia Polski*, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, s. 494.

- Stanny M., Komorowski Ł. (2022), *Podstawowe czynniki przemian ludnościowych na wsi i ich zróżnicowanie przestrzenne*, [w:] J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi, Polska wieś 2022*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, DOI 10.7366/9788366849549.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2023), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, DOI 10.53098/9788389900647mrowiv.
- Stanny M., Strzelecki P. (2020), *Ludność wiejska*, [w:] J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi. Polska wieś 2022*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wyduba W., Stanny M. (2019), *Dlaczego polska wieś się wyludnia, chociaż przybywa ludzi na wsi? – O migracjach wewnętrznych na obszarach wiejskich*, [w:] J. Herynkiewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska (red.), *Migracje a sytuacja demograficzna Polski*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, s. 74–98.

ZMIANY PRZEDSIĘBIORCZOŚCI NA WSI

Patrycjusz Zarębski

Politechnika Koszalińska, Wydział Nauk Ekonomicznych

Wprowadzenie

Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich odgrywa ważną rolę w rozwoju tych terenów i może przynieść wiele korzyści – zarówno gospodarczych, społecznych, jak i środowiskowych. Tradycyjnie przedsiębiorczość wiejska opierała się głównie na funkcji rolniczej, ale obecnie powstaje w wyniku szeroko pojętej aktywności ekonomicznej ludności zamieszkującej te tereny. Wśród mieszkańców wsi obserwuje się proces zmian źródeł utrzymania, przez co rolnicy, stanowiący ok. 1/4 pracujących, nie są już grupą dominującą w strukturze społeczno-zawodowej wsi (Hałamska 2016). Przesunięcie akcentu z działalności rolniczej w stronę działań pozarolniczych otwiera możliwość wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Nadal aktualna jest jednak teza, że proces ten wymaga zdefiniowania i opracowania konkretnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, skierowanej do nieagrarnej części społeczności (Kłodziński 2012). Z wielu względów nie jest to zadanie łatwe i wymaga zarówno wsparcia instytucjonalnego w postaci projektowania i finansowania zmiany warunków rozwojowych, jak i zaangażowania środowisk lokalnych oraz mieszkańców, będących beneficjentami tych zmian (Czerwińska, Zarębski 2021). Przedsiębiorczość wiejska – a wraz z nią wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich – są szczególnie pożądane w procesie zmian strukturalnych. Postępujący proces dezagryzacji wskazuje, że oprócz polityki rolnej, kierowanej do kurczącej się grupy rolników, niezbędna jest polityka wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, zapewniająca nowe miejsca pracy dla osób odchodzących z rolnictwa, ale nadal mieszkających na wsi (Kłodziński 2014). Pojawiające się nowe technologie związane z cyfryzacją i komunikacją to potencjał tworzenia wsi o nowej jakości, a koncepcja *smart villages* może odegrać pozytywną rolę w procesie szybszego uwalniania potencjału obszarów wiejskich (Hałasiewicz 2023). Istnieje potrzeba dyskusji o tym, jak w zmieniającym się otoczeniu ekonomicznym, społecznym i zmianach klimatycznych kształtować rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystać szanse w kontekście nowych technologii i ich implementacji, chociażby w ramach koncepcji rozwoju zrównoważonego i *smart villages*. W trakcie tego procesu istotne wydaje się zrozumienie, że przedsiębiorcy angażujący się

w działalność gospodarczą na obszarach wiejskich napotykać na wiele barier. To zjawisko jest szczególnie widoczne w przypadku mikro- i małych przedsiębiorstw, które odgrywają kluczową rolę w lokalnej gospodarce wiejskiej.

Peryferyjny charakter obszarów wiejskich oraz niska gęstość zaludnienia stwarzają trudności w rozwoju przedsiębiorstw. Wynika to głównie z ograniczonego popytu na dobra i usługi, spowodowanego dysparytetem dochodowym społeczności wiejskich na lokalnym rynku (Kłodziński 2010). W porównaniu do miast obszary wiejskie są często wykluczone komunikacyjnie oraz cyfrowo. Charakteryzują się niską dostępnością przestrzenną i poziomem skomunikowania transportem publicznym (Stanny, Rosner, Komorowski 2023), a także ograniczonym dostępem do internetu (Janc 2017). Brak zaawansowanej infrastruktury technicznej, takiej jak szerokopasmowy internet czy nowoczesne systemy logistyczne, utrudnia przedsiębiorstwom efektywne funkcjonowanie, konkutowanie i dostosowywanie się do wymagań współczesnego rynku. Problemem obszarów wiejskich są również niskie kwalifikacje mieszkańców, które znacząco obniżają konkurencyjność i innowacyjność firm (Kłodziński 2012a). Braki w kapitale ludzkim utrudniają wprowadzanie innowacji, a mniejsza wiedza i niewystarczające umiejętności pracowników mogą prowadzić do niższej produktywności oraz nieefektywnego korzystania z nowoczesnych technologii i metod produkcji.

Trudne warunki dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich są wskazaniem do kierowania na nie programów wsparcia w celu poprawy i rozwoju infrastruktury, warunków edukacji, dostępu do finansowania i powoływania do istnienia lokalnych instytucji odpowiedzialnych za tworzenie ekosystemów przedsiębiorstw oraz transferu technologii i innowacji (Zarębski i in. 2021). W odpowiedzi na te problemy UE zaproponowała dostęp do różnych źródeł finansowania, w tym funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Programy pomocowe, takie jak Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) czy Inicjatywa LEADER, miały na celu wspieranie przedsiębiorczości. W tym kontekście celem badania było określenie zmian w przedsiębiorczości, które dokonywały się na obszarach wiejskich w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat, a zwłaszcza próba odpowiedzi na pytania: jak zmieniała się przedsiębiorczość na obszarach wiejskich w Polsce po akcesji do UE?, jakie są zauważalne nowe kierunki zmian w ujęciach strukturalnym oraz przestrzennym?

Analiza przedsiębiorczości wiejskiej jest utrudniona ze względu na brak precyzyjnych danych statystycznych. Zarówno informacje Głównego Urzędu Statystycznego, jak i raporty Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczą ogólnej liczby podmiotów gospodarczych, bez dokładnego

rozdzielenia między obszarami wiejskimi a miejskimi. Wiedza na ten temat pochodzi głównie z nielicznych badań empirycznych przeprowadzonych na małych grupach firm wiejskich, co w połączeniu z powszechnym samozatrudnieniem, które dotyczy 96% ogólnej liczby firm wiejskich, komplikuje ocenę przedsiębiorczości wiejskiej (Kłodziński 2016). W tym wypadku jedynym źródłem danych na temat przedsiębiorstw funkcjonujących na obszarach wiejskich jest rejestr REGON, który posłużył jako podstawowe źródło danych do analiz na poziomach krajowym i lokalnym.

Badanie przedsiębiorczości wymaga podejścia kompleksowego, które można opisać jako próbę zrozumienia i pomiaru aktywności społecznej oraz klimatu inwestycyjnego w regionie. W badaniach wykorzystuje się rozmaite miary oraz metody pozyskiwania danych, często o zróżnicowanym zasięgu przestrzennym. W niniejszym opracowaniu zmiany zjawiska przedsiębiorczości przedstawiono zarówno w ujęciu ogólnym, zagregowanym dla obszarów wiejskich, jak i przestrzennym – w podziale administracyjnym, przyjmując gminę jako jednostkę podstawową analizy, z której wydzielono obszar wiejski.

Przedsiębiorczość wiejska

Przedsiębiorczość wiejska odnosi się do działań gospodarczych podejmowanych na obszarach wiejskich. Na proces rozwoju małego i średniego biznesu wiejskiego mają wpływ ludzie przedsiębiorczy, dobrze przygotowani, kompetentni, mający odpowiednią wiedzę, umiejętności jej zdobywania oraz – co wydaje się najważniejsze – wykorzystania w praktyce. Przedsiębiorczość nie jest cechą wrodzoną człowieka, ale można nauczyć się jej w szkole, która przez odpowiednie programy może zmieniać postawę ucznia z biernej na aktywną (Kłodziński 2012). Ma to kluczowe znaczenie dla zróżnicowanego i zrównoważonego rozwoju wsi (Chmieliński 2019). Przedsiębiorczość może dotyczyć różnych rodzajów aktywności gospodarczej, wynikających ze specyfiki wsi: rolnictwa, agroturystyki, produkcji żywności, rzemiosła, usług, jak również nowych pozarolniczych form działalności.

W Polsce, pomimo malejącej liczby osób związanych z rolnictwem, wciąż istnieje tendencja do postrzegania wsi głównie przez jego pryzmat (Kłodziński 2014). W najprostszej klasyfikacji przedsiębiorczość na obszarach wiejskich może obejmować dwie główne dziedziny: rolniczą oraz pozarolniczą. W ramach tej pierwszej działają przede wszystkim gospodarstwa rolne zajmujące się produkcją rolno-spożywczą. Wieś często jest kojarzona z rolnictwem z uwagi na swoje tradycje, historię i specyficzne cechy. Tradycyjne gospodarstwa wiejskie

zajmowały się uprawą roli, hodowlą zwierząt i produkcją żywności. W wielu obszarach wiejskich rolnictwo odgrywa kluczową rolę w lokalnej gospodarce. Produkty rolne, takie jak zboża, warzywa, owoce i mięso, są ważnymi źródłami dochodu dla mieszkańców wsi. Przedsiębiorczość pozarolnicza obejmuje natomiast szeroki zakres działalności gospodarczej prowadzonej poza sektorem rolniczym, do której zalicza się usługi, handel, turystykę, rzemiosło i inne rodzaje aktywności. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w roku 2022 w Polsce w systemie REGON na obszarach wiejskich było zarejestrowanych 1,48 mln podmiotów (30% wszystkich podmiotów w Polsce), z czego 3,4% w sekcji „Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo”. Należy jednak pamiętać, że wymienionych statystyk REGON nie stosuje się m.in. do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami działalność rolnicza nie kwalifikuje się jako działalność gospodarcza. Z kolei według danych zebranych podczas ostatniego powszechnego spisu rolnego (PSR 2020) liczba gospodarstw rolnych wyniosła 1317,4 tys. Z tej liczby 99,4% (1309,9 tys.) stanowiły gospodarstwa indywidualne, dysponujące 91,3% całkowitej powierzchni użytków rolnych oraz 90,8% ogólnej liczby przeliczeniowych sztuk dużych zwierząt gospodarskich w gospodarstwach rolnych. Aktualnie zatrudnienie w sektorze rolniczym deklaruje 8,4% całkowitej liczby pracujących (zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego opartymi na badaniach BAEL).

Kluczowym procesem dla obszarów wiejskich w kontekście rozwoju przedsiębiorczości jest dezagraryzacja lokalnej gospodarki. Definicja i pomiar tego zjawiska zostały szczegółowo przedstawione w *Monitoringu rozwoju obszarów wiejskich* (Stanny, Rosner, Komorowski 2023). Autorzy badania wyjaśniają, że dezagraryzacja to proces wzrostu znaczenia funkcji pozarolniczych w tworzeniu źródeł utrzymania poprzez odchodzenie od dominacji funkcji rolniczej w strukturze gospodarczej obszarów wiejskich. Przybiera ona dwie formy. W pierwszym przypadku następuje migracja nadwyżek ludności ze wsi do miast, spowodowana niskim lokalnym popytem na pracę i problemami z rozwojem przedsiębiorczości. Z badań przeprowadzonych przez Andrzeja Rosnera (2012) wynika, że ok. 46% gmin w Polsce traci ludność, a 21% zyskuje, przy czym ten proces wykazuje istotne zróżnicowanie regionalne. W drugim przypadku efekt dezagraryzacji osiąga się poprzez tworzenie na wsi miejsc pracy poza rolnictwem bądź przenoszenie ich z miast na wieś (Stanny, Rosner 2018). Odejście od rolnictwa tworzy przestrzeń dla nowych, zróżnicowanych aktywności gospodarczych – w myśl koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Następuje

rozwój usług publicznych i zatrudnienia w nich, powstaje infrastruktura społeczna i techniczna, wzrasta możliwość zatrudnienia w nowych obszarach, do tej pory zarezerwowanych dla terenów silnie zurbanizowanych. Z uwagi na te zmiany istnieje potrzeba dostosowania polityki publicznej, tak aby wspierała ona różnorodność ekonomiczną na wsi i rozwijała nowe konkurencyjne sektory gospodarki wiejskiej, oparte na wiedzy i innowacjach.

Wpływ funduszy europejskich na otoczenie instytucjonalne przedsiębiorstw

Otoczenie instytucjonalne przedsiębiorstw odnosi się do szerokiego spektrum regulacji, programów wsparcia, instytucji finansowych oraz innych podmiotów, które wpływają na ich działalność i rozwój. Jest to zbiór czynników zewnętrznych kształtujących ramy, w których przedsiębiorstwa działają, oraz determinujących możliwości ich rozwoju i funkcjonowania (zob. Czyżewski, Matuszczak 2008). W tym kontekście polityka UE wobec przedsiębiorstw skupia się na zapewnieniu im zdolności do egzystencji i wzrostu potencjału produkcyjnego, wspieraniu tworzenia miejsc pracy, zwiększaniu konkurencyjności oraz poprawie warunków konkurencji. Ważnym celem jest także eliminacja różnorodnych barier odnośnie zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej (instytucjonalnych, finansowych). Przykładem aktywności w tym obszarze był wprowadzony przez Komisję Europejską w 2008 roku Small Business Act for Europe (SBA), który miał na celu wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w Unii Europejskiej. Wyzwaniem było zniwelowanie przeszkód biurokratycznych, które często stają na drodze rozwoju takich firm. Dokument opiera się na 10 zasadach oraz propozycjach działań politycznych dla Komisji i państw członkowskich. Te założenia mają na celu ułatwienie trwałego wzrostu oraz tworzenie miejsc pracy przez MŚP. Small Business Act obejmuje 10 założeń mających wspierać rozwój MŚP, m.in. zachęty dla przedsiębiorstw rodzinnych, możliwość drugiej szansy dla uczciwych przedsiębiorców ogłaszających upadłość oraz usprawnienie procedur administracyjnych. Inne kluczowe punkty to ułatwienie dostępu do finansowania, poprawa otoczenia biznesowego, wsparcie na rzecz Jednolitego Rynku Europejskiego i wzrostu innowacyjności, a także zachęta do korzystania z możliwości rozwoju rynków i ochrony środowiska. Te zasady miały na celu stworzenie sprzyjającego środowiska dla MŚP, które – warto zaznaczyć – dostarczają najwięcej miejsc pracy w gospodarce.

Unia Europejska aktywnie dąży do kształtowania polityki sprzyjającej rozwojowi przedsiębiorstw, co znalazło wyraz w strategii Europa 2020 oraz

innych aktach prawnych. Dzięki temu Polska od początku lat 90., czyli w okresie przedakcesyjnym, mogła korzystać z pomocy finansowej Unii Europejskiej, w tym funduszy PHARE, ISPA i SAPARD. Ta pomoc była skierowana nie tylko na bezpośredni rozwój przedsiębiorczości. Fundusze PHARE ESC i SAPARD miały bezpośrednio wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa, podczas gdy inwestycje realizowane z udziałem funduszy ISPA miały służyć rozwojowi infrastruktury wspierającej przedsiębiorczość (Wyszkowska 2005). W ramach SAPARD 45,6% całkowitej puli środków przyznanych Polsce w latach 2000–2003 przeznaczono na wspieranie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Przedsiębiorstwa działające w sektorze przetwórstwa artykułów rolnych i rybnych, obejmujących produkty mleczarskie, mięsne, rybne oraz owoce i warzywa, mogły korzystać z jego wsparcia. Inwestycje wspomagały dywersyfikację działalności gospodarczej na obszarach wiejskich poprzez generowanie dodatkowych źródeł dochodu w gospodarstwach rolnych, tworzenie miejsc pracy oraz rozbudowę infrastruktury turystycznej.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej otworzyło przedsiębiorcom dostęp do szerokiego zakresu instrumentów wsparcia, obejmujących środki zarówno finansowe, jak i niefinansowe. Programy zarządzane na różnych szczeblach – centralnym i regionalnym – umożliwiły polskim przedsiębiorcom korzystanie ze wsparcia bezpośredniego i pośredniego, w tym z funduszy strukturalnych UE. Instrumenty finansowe, takie jak dotacje, subwencje, a także ułatwienia w dostępie do kredytów i pożyczek stanowią kluczowe narzędzia wspomożenia przedsiębiorstw, zapewniają rozwój inwestycji oraz innowacyjności. Europejski Fundusz Inwestycyjny odegrał istotną rolę w zapewnieniu kapitału, szczególnie dla najmniejszych przedsiębiorstw, poprzez wystawianie gwarancji kredytowych instytucjom finansowym. Dla małych przedsiębiorstw – zwłaszcza start-upów, które mogą napotykać trudności w uzyskaniu kredytu bankowego – wsparcie w postaci poręczenia kredytowego często okazywało się kluczowe.

Inicjatywy JEREMIE i JASMINE, realizowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, oferowały różnorodne formy finansowania, wspierając instytucje mikrokredytowe oraz inwestycje w innowacyjne projekty. Istotną rolę w kontekście rozwoju i przedsiębiorczości danego obszaru czy regionu odegrał Regionalny Program Operacyjny (RPO) 2007–2013. Był to kluczowy program, który nie tylko określał konkretne obszary działania, lecz także definiował szczegółowe inicjatywy mające na celu wspieranie rozwoju gospodarczego oraz przedsiębiorczości na poziomach lokalnym i regionalnym. Poprzez zapewnienie struktury oraz środków finansowych na realizację projektów RPO stymulował innowacje, tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój infrastruktury

i edukację oraz wspierał przedsiębiorców w zdobywaniu umiejętności i dostępie do źródeł finansowania. Dzięki spójności z ogólnokrajowymi strategiami rozwoju skutecznie integrował lokalne i regionalne wysiłki w budowaniu trwałego i zrównoważonego rozwoju, co przyczyniało się do wzrostu konkurencyjności regionu oraz poprawy warunków życia mieszkańców.

Z perspektywy zmian strukturalnych obszarów wiejskich fundusze unijne wspierały proces dywersyfikacji gospodarstw rolnych poprzez działania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Jednym z istotnych działań była pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej przez młodych rolników, w ramach której przyznawano premie. W okresie funkcjonowania programu kwota zrealizowanych płatności sięgnęła ponad 316 mln zł, a liczba beneficjentów pomocy wyniosła prawie 27 tys. Te środki wsparły młodych rolników w ich przedsięwzięciach gospodarczych, co przyczyniło się do dywersyfikacji działalności gospodarstw rolnych.

Kluczami do rozwoju mikrofirm na obszarach wiejskich nie są jedynie środki finansowe przekazywane na ich wsparcie, lecz także wiedza i umiejętności niezbędne do poruszania się wśród instytucjonalnych reguł i procedur aplikacyjnych. Właściciele małych firm często muszą pełnić wiele funkcji, co wymaga posiadania zróżnicowanych kompetencji. Ten problem można rozwiązać poprzez dostęp do wysokiej jakości doradztwa dla mikrofirm, co stanowi jedno z kluczowych wyzwań polityki rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Ze względu na brak dostępnych danych statystycznych trudno jednoznacznie określić rolę programów wspierających rozwój przedsiębiorczości na tych terenach. Należy jednak podkreślić, że ma ono charakter wielowymiarowy i obejmuje wiele czynników. Oprócz klasycznych wskaźników ekonomicznych, takich jak PKB czy zatrudnienie, programy te mogą wpływać na różne aspekty życia społeczno-gospodarczego. Poza bezpośrednimi efektami ekonomicznymi, takimi jak tworzenie miejsc pracy czy generowanie dochodu, wpłynęły one na strukturę społeczną i kulturową obszarów wiejskich. Przyczyniły się do poprawy infrastruktury, zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, a także wzrostu kompetencji na rynku pracy. Kończąc ten wątek, należy stwierdzić, że programy wsparcia, w tym te realizowane w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej i w okresie przedakcesyjnym, odegrały istotną rolę w kształtowaniu otoczenia instytucjonalnego oraz sieci relacji i współpracy w Polsce. Poprzez wymianę doświadczeń i transfer wiedzy przedsiębiorstwa mogły rozwijać się bardziej dynamicznie,

wykorzystując najlepsze praktyki i nowatorskie podejścia. Perspektywa dalszego rozwoju jest obiecująca, ponieważ wiele z tych inicjatyw i inwestycji ma charakter trwały, długofalowy. Kontynuacja programów wspierających przedsiębiorczość oraz rozwój obszarów wiejskich może przynieść dodatkowe korzyści zarówno dla gospodarki, jak i społeczeństwa, szczególnie w perspektywie zmian demograficznych czy klimatycznych.

Zmiany przedsiębiorczości wiejskiej po akcesji do UE

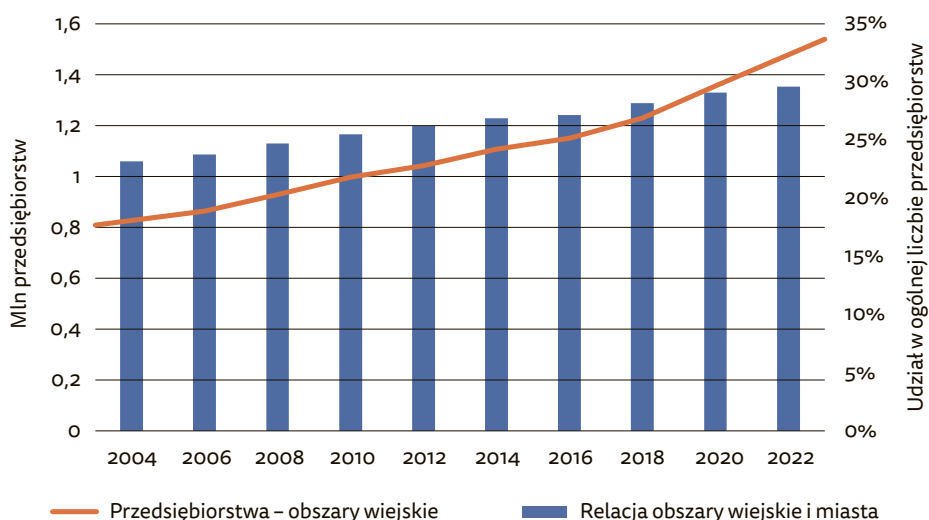
Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zaowocowało licznymi korzystnymi zmianami cywilizacyjnymi w miastach i na wsiach. Można zauważyć usprawnienia w transporcie publicznym, podniesienie standardów wyposażenia szpitali, szkół oraz domów kultury, a także zwiększenie dostępu mieszkańców do infrastruktury komunalnej (Gorzela 2021). Na terenach wiejskich nastąpiły dynamiczne zmiany w strukturze agrarnej i jednocześnie przyspieszył proces uwalniania nieefektywnych zasobów pracy z sektora rolnictwa, przy czym zachodził on powoli i nie we wszystkich latach (Pocztka 2020). Korzyści płynące z członkostwa w Unii Europejskiej są powszechnie postrzegane przez pryzmat funduszy unijnych. Jak jednak wynika z badań, pomimo tych ważnych transferów pieniędzy z UE i inwestycji najbardziej znaczącym efektem okazał się pełny udział Polski w Jednolitym Rynku Europejskim (Orłowski 2021). Otwarty rynek dla polskich przedsiębiorców przyczynił się do znacznego wzrostu eksportu, poprawy bilansu handlowego, zwiększenia inwestycji, produkcji i dochodów. Wykorzystanie tych możliwości rozwojowych było możliwe dzięki umiejętności dostosowania się polskich producentów krajowych do nowych warunków gospodarowania, jak również na skutek zaangażowania w ten proces firm zagranicznych działających w Polsce. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wnoszą do polskiej gospodarki nie tylko kapitał finansowy, lecz także wiedzę, doświadczenie, nowe technologie i innowacje. W tym kontekście pojawiają się pytania: jak te efekty przekładają się na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich?, czy obszary wiejskie uczestniczą w tym procesie?, z jakim skutkiem?

Na obszarach wiejskich w Polsce sektor MSP (mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) obejmuje przeważającą większość firm, bo aż 99,97%. Wśród tych przedsiębiorstw zdecydowaną większość stanowią mikroprzedsiębiorstwa (aż 97,2%), które odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu gospodarki na obszarach wiejskich. Małe firmy reprezentują 2,5% (36,7 tys.), średnie – jedynie 0,3% (4,6 tys.), a duże – zaledwie 0,03% (0,5 tys.). Mikroprzedsiębiorstwa wyróżniają się przede wszystkim elastycznością oraz

zdolnością do efektywnego dostosowywania się do specyficznych warunków lokalnych. Ponadto wiele mikroprzedsiębiorstw ma charakter rodzinny. Tradycje gospodarcze są często kontynuowane przez pokolenia, co sprzyja istnieniu wielu niewielkich lokalnych firm. Mikroprzedsiębiorstwa zyskują również przewagę, koncentrując się na świadczeniu usług lokalnych, które odpowiadają bezpośrednio na potrzeby społeczności wiejskich. Obejmuje to usługi rzemieślnicze, handel detaliczny, rolnictwo lokalne i inne dziedziny. Ze względu na małe zaludnienie obszary wiejskie mogą być mniej atrakcyjne dla dużych korporacji. Mikroprzedsiębiorstwa są zazwyczaj bardziej konkurencyjne w takich warunkach, ponieważ czerpią korzyści ze wsparcia lokalnych społeczności, co jest charakterystyczne dla obszarów wiejskich, na których utrzymuje się silniejsze więzi społeczne.

W Polsce – podobnie jak w wielu innych krajach Unii Europejskiej – rolnictwo odgrywa coraz mniejszą rolę w dostarczaniu pracy i dochodów ludności, ale w wielu regionach nadal pozostaje istotnym elementem gospodarki wiejskiej. Według badań przeprowadzonych przez Izasława Frenkla (2013) w 2013 roku 10% ludności utrzymywało się z rolnictwa, przy czym związek ludności wiejskiej z gospodarstwem rolnym malał. W porównaniu z połową lat 90., kiedy to w rolnictwie pracowało 22% wszystkich pracujących, to znaczący spadek. W 2022 roku 8,4% pracujących było zatrudnionych w rolnictwie, podczas gdy aż 60,3% pracowało w sektorze usług, a 30,7% w przemyśle (Polska w liczbach 2022, GUS). Te zmiany powodują pewne konsekwencje, ponieważ brak wystarczającej liczby miejsc pracy w pozarolniczych sektorach na wsi powoduje wzrost migracji do miast. Jest to powód, dla którego wciąż poszukuje się nowych możliwości wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w celu tworzenia nowych miejsc pracy i zatrzymania procesu odpływu ludności.

Zgodnie z danymi statystycznymi systemu REGON na obszarach wiejskich jest zarejestrowanych prawie 30% przedsiębiorstw działających w Polsce. W roku 2022 ich liczba sięgnęła niemal 1,5 mln, co stanowi wzrost o 0,65 mln w porównaniu z rokiem 2004 (tabela 1.). Coraz więcej przedsiębiorców decyduje się na lokalizację swojej działalności na wsi. W 2022 roku 30% przedsiębiorstw miało swoje siedziby na obszarach wiejskich, co w porównaniu z rokiem 2004 oznacza zmianę o 7 p.p. Przez niemal dwie dekady przedsiębiorczość wiejska doświadczała dynamicznego rozwoju. Warto jednak zaznaczyć, że zmiany w liczbie przedsiębiorstw na obszarach wiejskich były zróżnicowane w zależności od sektora. Ich analiza pokazuje kilka istotnych trendów oraz kierunków rozwoju. Zmiany w liczbie przedsiębiorstw na obszarach wiejskich w latach 2004–2022 przedstawiono na rysunku 1.

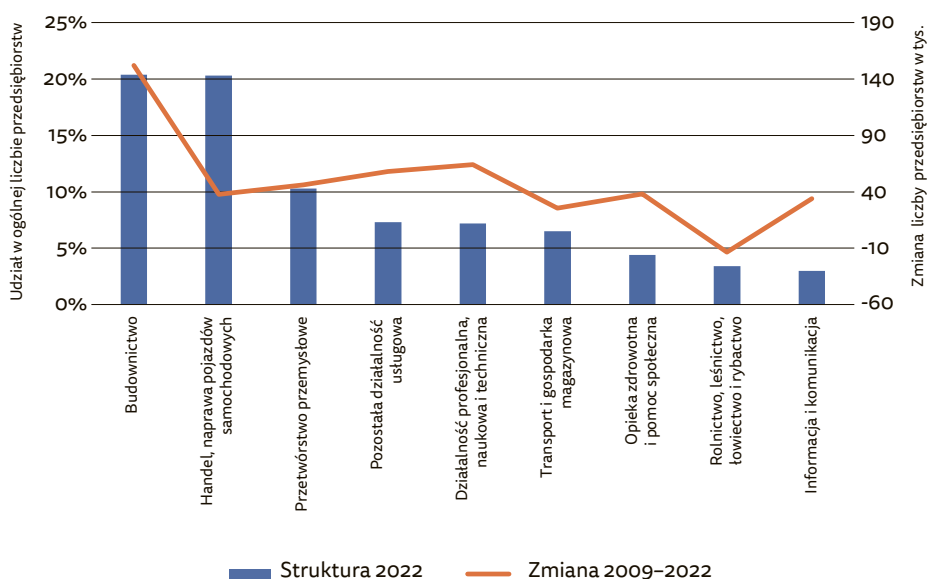


Rysunek 1. Zmiana liczby przedsiębiorstw na obszarach wiejskich w latach 2004–2022

Źródło: oprac. własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, GUS.

W latach 2009–2022 zmianie liczby przedsiębiorstw towarzyszyły jednocześnie przekształcenia strukturalne przedsiębiorczości (rysunek 2.). Sekcja „Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo” doświadczyła wyraźnego spadku. W 2009 roku w systemie REGON było zarejestrowanych 63,2 tys. firm tej sekcji, a do 2022 roku ta liczba zmalała do 49,8 tys., co oznacza spadek o 13,4 tys. Obserwowana zmiana potwierdza zjawisko dezagregacji struktur gospodarczych na obszarach wiejskich. W kontrze do tego trendu sekcja „Przetwórstwo przemysłowe” odnotowała znaczący wzrost. W 2009 roku istniało 106,6 tys. przedsiębiorstw, a do 2022 roku ta liczba wzrosła do 152,9 tys., czyli o 46,3 tys. Szczególną uwagę należy zwrócić na zwiększającą się liczbę przedsiębiorstw w usługach opartych na wiedzy. Dotyczy to sekcji „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna” (64,1 tys.) oraz „Edukacja” (14,8 tys.). Również sekcja „Informacja i komunikacja” wykazuje wysoki wzrost – z 10,2 tys. przedsiębiorstw w 2009 roku do 44,2 tys. w 2022 roku. Obserwowane zmiany są w dużym stopniu wynikiem postępu technologicznego, który generuje zapotrzebowanie na nowoczesne technologie i wsparcie w ich użytkowaniu. Z całą pewnością jest to zjawisko pozytywne, które budzi nadzieję na dalszą transformację struktur gospodarczych na obszarach wiejskich. Rozwój gospodarczy, globalizacja rynków, dynamiczne zmiany regulacyjne oraz wzrost świadomości

technologicznej sprzyjają tworzeniu się ekosystemów biznesowych, które coraz częściej zgłaszają zapotrzebowanie na specjalistyczne usługi informatyczne, doradcze, inżynieryjne, prawne oraz badawcze. Obserwujemy również wyraźny wzrost serwicyzacji gospodarki wiejskiej, co potwierdza zwiększenie liczby przedsiębiorstw w sekcjach „Opieka zdrowotna i pomoc społeczna” (37,9 tys.) oraz „Pozostała działalność usługowa” (58,2 tys.). W niektórych sekcjach, takich jak „Administrowanie i działalność wspierająca” czy „Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne”, liczba przedsiębiorstw również wzrosła, choć w mniejszym stopniu.



Rysunek 2. Zmiany strukturalne przedsiębiorstw na obszarach wiejskich w latach 2009–2022

Źródło: oprac. własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, GUS.

Tabela 1.

Struktura przedsiębiorstw na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2009–2022

Klasyfikacja PKD 2007	Liczba przedsiębiorstw		Struktura przedsiębiorstw (%)	
	2009	2022	2009	2022
Ogółem	935 073	1 479 454	100	100
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	63 225	49 815	6,8	3,4
Górnictwo i wydobywanie	1384	2038	0,1	0,1
Przetwórstwo przemysłowe	106 587	152 898	11,4	10,3
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	908	3138	0,1	0,2
Dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami, rekultywacja	3918	5821	0,4	0,4
Budownictwo	149 488	301 639	16	20,4
Handel, naprawa pojazdów samochodowych	262 237	299 870	28	20,3
Transport i gospodarka magazynowa	70 818	96 368	7,6	6,5
Zakwaterowanie i gastronomia	30 352	46 894	3,2	3,2
Informacja i komunikacja	10 202	44 233	1,1	3
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	23 240	25 609	2,5	1,7
Obsługa rynku nieruchomości	14 587	32 986	1,6	2,2
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	42 848	106 953	4,6	7,2
Administrowanie i działalność wspierająca	16 053	46 724	1,7	3,2
Administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	17 674	17 540	1,9	1,2
Edukacja	28 702	43 478	3,1	2,9
Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	26 663	64 630	2,9	4,4
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	16 578	26 643	1,8	1,8
Pozostała działalność usługowa	49 608	107 764	5,3	7,3

Źródło: oprac. własne na podstawie danych GUS, BDL.

Na obszarach wiejskich obserwuje się istotne przekształcenia. Spadek liczby gospodarstw rolnych wywołuje dwa kluczowe procesy: dezagraryzację obszarów wiejskich oraz zmiany strukturalne w sektorze rolniczym. Stopniowe zmniejszanie się roli rolnictwa w gospodarce wiejskiej idzie w parze ze spadkiem zatrudnienia w sektorze rolniczym oraz zanikaniem tradycyjnych form

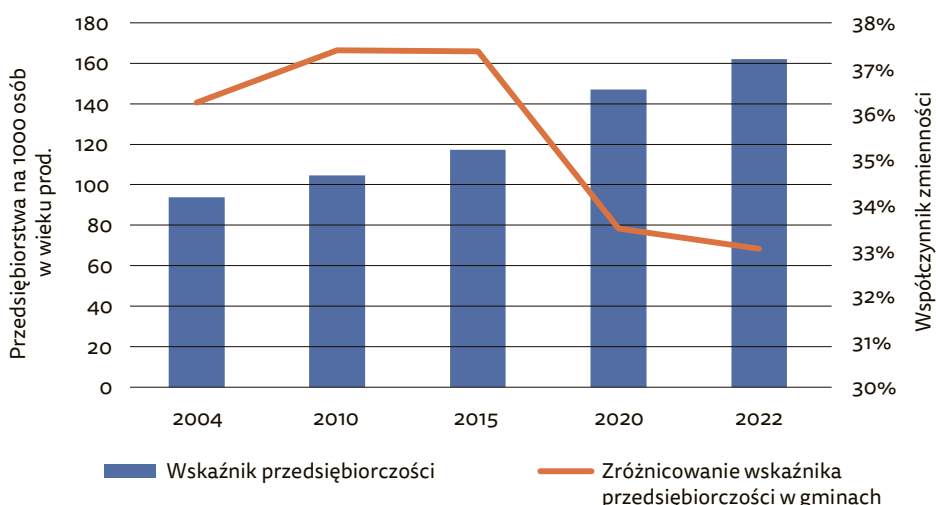
działalności rolniczej. To często rezultat preferowania przez rolników bardziej zrównoważonych i zdywersyfikowanych form działalności, w tym także zorientowanych na usługi czy agroturystykę. Ponadto zmiany strukturalne w rolnictwie objawiają się wzrostem roli dużych, zintegrowanych gospodarstw, które mogą lepiej radzić sobie z wyzwaniami rynkowymi. Obserwujemy również zjawisko związane z migracją ludności wiejskiej do miast oraz postępującym procesem urbanizacji, co zmienia krajobraz społeczny i gospodarczy obszarów wiejskich. W rezultacie spadki w tradycyjnym rolnictwie nie tylko wpływają na strukturę ekonomiczną obszarów wiejskich, lecz także kształtują nowe modele działalności, które są bardziej zróżnicowane, zorientowane na innowacje i bardziej zgodne ze współczesnymi oczekiwaniami społeczności wiejskich. Aby jednak stwierdzić, czy wspomniane zmiany dotyczą wszystkich obszarów wiejskich, należy przeprowadzić analizę przestrzenną w kontekście polaryzacji i koncentracji omawianych procesów.

Geografia zmian przedsiębiorczości wiejskiej

Badanie geografii przedsiębiorczości ma kluczowe znaczenie dla pełnego zrozumienia zmian aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich. Zróżnicowane otoczenie instytucjonalne i kulturowe oraz ograniczony dostęp do zasobów mogą prowadzić do nierówności w rozwoju między samorządami. Analizy geograficzne pomagają zidentyfikować i zrozumieć relacje miasto–wieś, procesy rozlewania się rozwoju oraz wpływ efektów aglomeracji na sąsiadujące z miastami obszary wiejskie (Kłodziński, Zarębski 2016). Analiza reżimów przestrzennych wymaga, aby centralnym elementem badania było zastosowanie wskaźnika przedsiębiorczości, który odzwierciedla liczbę firm w relacji do liczby osób w wieku produkcyjnym. Tak skonstruowany wskaźnik dostarcza istotnych informacji dotyczących intensywności oraz spójności rozwoju przedsiębiorczości między gminami wiejskimi w Polsce. Jego wykorzystanie umożliwia nie tylko identyfikację obszarów o wysokim potencjale gospodarczym, lecz także wskazanie ewolucji reżimów przestrzennych w odpowiedzi na warunki społeczno-ekonomiczne.

W analizowanych latach 2004–2022 na obszarach wiejskich nastąpił stopniowy wzrost przedsiębiorczości. Od roku 2004 liczba przedsiębiorstw w przeliczeniu na tysiąc osób w wieku produkcyjnym zwiększyła się z poziomu 94 do 162 w 2022 roku, co oznacza, że średnio na każde 1000 osób w wieku produkcyjnym przybyło 68 nowych podmiotów gospodarczych. Największy wzrost nastąpił między rokiem 2015 a 2020 – wskaźnik wzrósł wówczas o 30 punktów.

Tym zmianom towarzyszył nieznaczny spadek współczynnika zmienności¹, co świadczy o powolnym wyrównywaniu się poziomu przedsiębiorczości między gminami. W 2004 roku był on na umiarkowanym poziomie i wynosił 36,2%, a w 2022 roku spadł do 33%. Można to interpretować jako pozytywny sygnał w kontekście powolnego wyrównywania się poziomów rozwoju. Kluczowe jednak jest zrozumienie, do jakiego konkretnego poziomu to wyrównywanie zmierza i czy tego procesu nie zakłóca asymetria rozwoju. To dobry moment, aby przejść do rozważań nad rozwojem przedsiębiorczości w ujęciu przestrzennym, która pozwoli odpowiedzieć na to pytanie.



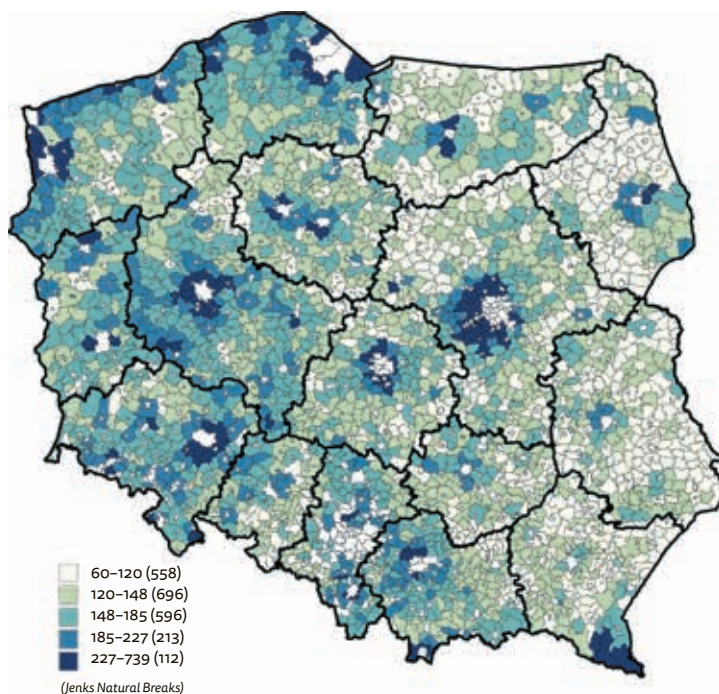
Rysunek 3. Zmiany przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w relacji do współczynnika zmienności

Źródło: oprac. własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, GUS.

¹ Współczynnik zmienności (ang. *Coefficient of Variation, CV*) to miara zróżnicowania względnego danych statystycznych. Wyraża procentowy stosunek odchylenia standardowego od średniej danej cechy. W odniesieniu do analizy przestrzennej współczynnik zmienności może być używany do oceny zróżnicowania danej cechy w różnych obszarach geograficznych. Wysoki oznacza większe zróżnicowanie w danych, podczas gdy niski wskazuje na mniejsze zróżnicowanie.

Nie można skutecznie opisywać zmian przedsiębiorczości obszarów wiejskich bez uwzględnienia ich związku z rolnictwem i ze strukturą gospodarstw rolnych. Ten związek według Stanny, Rosnera i Komorowskiego (2023) jest kluczowy i stanowi element modelu społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich, w którym poziom rozwoju analizuje się w kontekście funkcji rolniczych i procesów dezagraryzacji gospodarki. Wyniki empiryczne wskazują, że zróżnicowanie przestrzenne poziomu i zmian przedsiębiorczości na obszarach wiejskich może zostać opisane poprzez pięć typów gmin, różniących się pod względem warunków gospodarowania oraz zmian agrarnych, wskazanych w *Monitoringu rozwoju obszarów wiejskich* (Stanny, Rosner, Komorowski 2023).

Analiza rozwoju przedsiębiorczości w kontekście przestrzennym pozwala wskazać pewne prawidłowości w koncentracji przedsiębiorstw na obszarach wiejskich. Za pomocą algorytmu klasyfikacji (ang. *Jenks Natural Breaks Classification*) wyodrębniono pięć klas gmin poprzez minimalizowanie wariancji wewnątrz klas i maksymalizowanie wariancji między klasami (Jenks 1967). Wspomniana metoda pomaga odnaleźć ukrytą hierarchię danych, co jest istotne w analizach przestrzennych. Dzięki temu można lepiej zrozumieć strukturę przestrzenną i relacje między różnymi obszarami. Bazując na liczbie gmin i ich poziomie rozwoju, analiza uwydatnia różnice na poziomie zarówno wojewódzkim, jak i krajowym (rysunek 3.). W układzie wojewódzkim przedsiębiorczość najlepiej rozwinęła się wokół największych miast. Szczególnie dotyczy to grupy 112 gmin o bardzo wysokim poziomie przedsiębiorczości, często wywołanej migracjami wieś–wieś oraz miasto–wieś. Bliskość miast i efekt aglomeracji istotnie wpływają na rozwój obszarów wiejskich, oddziałując na dynamikę gospodarczą, społeczną i przemieszczenia demograficzne. Są to gminy o najwyższym potencjale inwestycyjnym dla rozwoju biznesu (Zarębski 2010; 2012). Miasto zapewnia rynki dla produktów wiejskich, zróżnicowane możliwości zatrudnienia oraz dostęp do niezbędnych usług, takich jak opieka zdrowotna i edukacja, przyczyniając się tym samym do ogólnego rozwoju obszarów wiejskich. W przypadku kolejnych 213 gmin mamy do czynienia z wysokim poziomem rozwoju, podczas gdy najliczniejsza grupa, obejmująca 596 gmin, charakteryzuje się umiarkowanym rozwojem. Warto także zauważyć, że lokalizacja gminy wpływa na rozwój jej przedsiębiorczości, szczególnie w kontekście dotychczasowych procesów społeczno-gospodarczych, które dzielą obszar kraju na wschodni i zachodni.

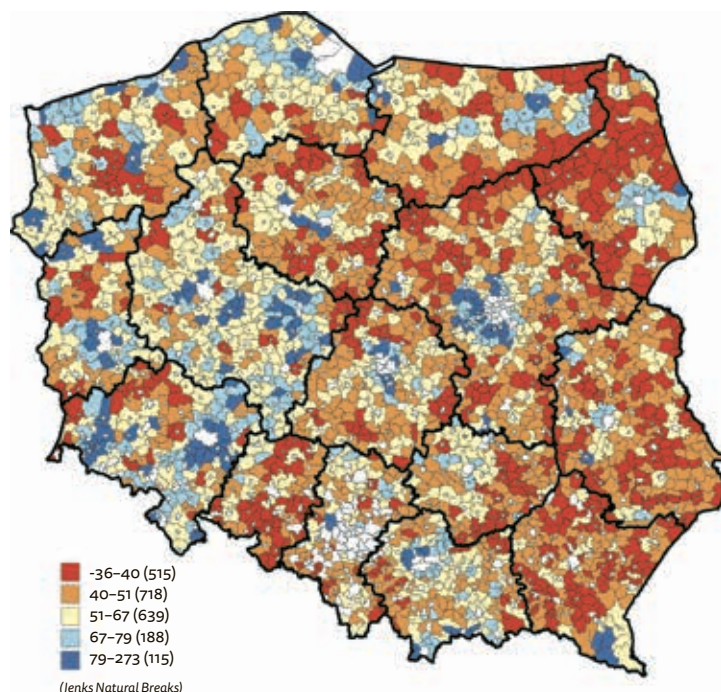


Rysunek 4. Liczba podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 osób w wieku produkcyjnym w 2022 roku

Źródło: oprac. własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, GUS.

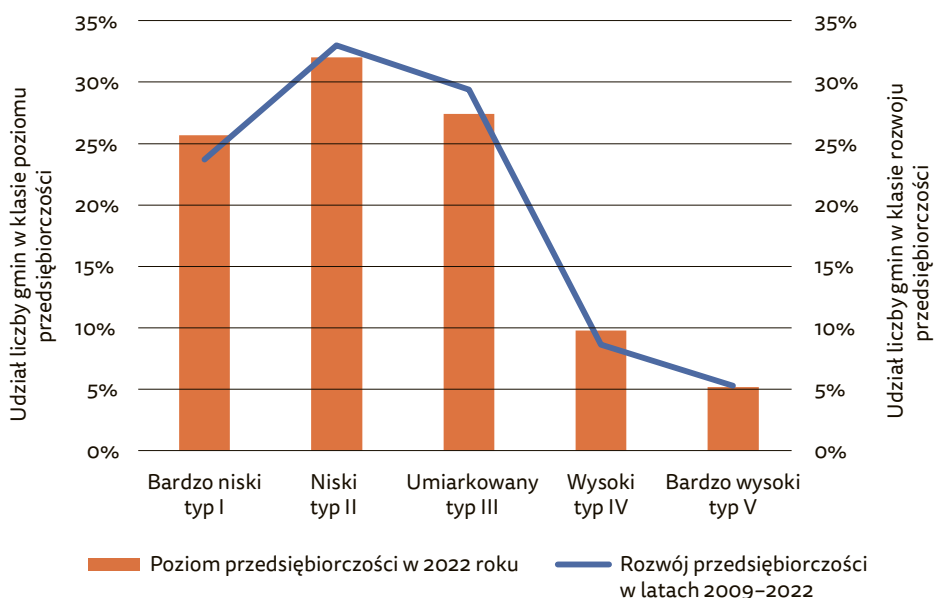
W przypadku przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ważne jest zwrócenie uwagi na zjawisko asymetrii rozwoju, szczególnie widoczne w przypadku gmin z niskim (696 gmin) oraz bardzo niskim (558 gmin) poziomem jej rozwoju. Chodzi o gminy położone głównie na granicach województw, najczęściej w Polsce wschodniej. W ich przypadku asymetria prawostronna rozwoju oznacza, że większa część gmin przyjmuje wartości poniżej przeciętnej. W analizowanym zakresie aż 58% badanych gmin osiągnęło poziomy przedsiębiorczości niski lub bardzo niski. Można zatem wysnuć wniosek, że duża część obszarów wiejskich w Polsce nie osiąga zadowalającego poziomu rozwoju przedsiębiorczości, a rozwój przebiega w sposób asymetryczny i ma tendencje do koncentracji wokół dużych oraz średnich miast, które stanowią źródła popytu i determinantę efektów podaży. Jednocześnie działa efekt błędnego koła niedorozwoju, co oznacza, że uzyskiwane lokalnie niskie dochody i słaby popyt na dobra oraz usługi ograniczają inwestycje i poziom innowacyjności przedsiębiorstw,

co prowadzi do słabych struktur rynku pracy, procesów depopulacji, ucieczki młodych ludzi i starzenia się demograficznego miejscowej ludności. Ogólnie można stwierdzić, że barierami dla rozwoju przedsiębiorczości są zbyt mała masa krytyczna w postaci lokalnego kapitału ludzkiego i lokalnego kapitału inwestycyjnego oraz uwarunkowania instytucjonalne.



Rysunek 5. Zmiana liczby podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na 1000 osób w wieku produkcyjnym w latach 2009 i 2022

Źródło: oprac. własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, GUS.



Rysunek 6. Asymetria rozwoju przedsiębiorstw na obszarach wiejskich

Źródło: oprac. własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, GUS.

Zmiany w rozmieszczeniu i rozwoju przedsiębiorczości wyjaśniają również modele atrakcyjności inwestycyjnej. Za ich pomocą wyznacza się potencjalną atrakcyjność inwestycyjną, która jest zespołem regionalnych walorów lokalizacyjnych, mających wpływ na osiągnięcie celów inwestora (np. w postaci kształtowania się kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, przychodów ze sprzedaży, rentowności netto oraz konkurencyjności danej inwestycji) (Godlewska-Majkowska 2008; 2009). Gminy wiejskie o bardzo wysokim poziomie przedsiębiorczości charakteryzują wysoki poziom zurbanizowania i redukcja funkcji rolniczej, co może odpowiadać miejscom o najwyższym potencjale inwestycyjnym dla rozwoju biznesu (Zarębski 2010; 2012).

Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich w Polsce wykazuje istotne zróżnicowanie. Relacje i koegzystencja między nią a rolnictwem stanowią wyzwanie oraz ważny element tworzenia różnorodnych strategii rozwojowych dostosowanych do specyfiki regionu. Nie można w tym przypadku zastosować polityki, która będzie wpływać na ten proces. Planowanie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich to zadanie kompleksowe, wymagające uwzględnienia różnorodnych czynników środowiskowych, społecznych i gospodarczych. Wdrażanie jednej uniwersalnej polityki może być trudne ze względu na

zróżnicowane warunki oraz potrzeby różnych obszarów i środowisk wiejskich. Zamiast tego skuteczna strategia rozwoju powinna być elastyczna, dostosowana do lokalnych warunków; powinna też uwzględniać indywidualne wyzwania obszaru (Czerwińska, Zarębski 2021).

Podsumowanie

Obraz statystyczny obszarów wiejskich wskazuje, że ich gospodarka przechodzi proces transformacji i dywersyfikacji. Zmiany w sektorach przemysłowym oraz usług opartych na wiedzy odzwierciedlają te przekształcenia. Wzrost liczby przedsiębiorstw, których działalność opiera się na wiedzy i nowych technologiach, świadczy o tym, że obszary wiejskie otwierają się na innowacyjne i nowoczesne zakresy gospodarki. To nie tylko wzmacnia ich konkurencyjność, lecz także przyczynia się do rozwoju innych branż. Dzięki rosnącej obecności usług związanych z technologią i profesjonalnymi usługami obszary wiejskie stają się bardziej różnorodne gospodarczo. Ten trend przyciąga innowacyjne przedsiębiorstwa, specjalistów i talenty, a także przyczynia się do zatrzymywania młodych ludzi na wsi. Ponadto sektory oparte na wiedzy wpływają na poprawę jakości życia mieszkańców oraz promują rozwój innowacji i nowoczesnych technologii. Jednakże opisane zmiany nie zachodzą w równym stopniu we wszystkich gminach Polski, co skutkuje widoczną polaryzacją i koncentracją. Na mapie obszarów wiejskich widać wyraźny podział między gminami, które dynamicznie się rozwijają, a obszarami charakteryzującymi się stagnacją gospodarczą i kumulacją problemów rozwojowych.

Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich jest uwarunkowany przez wiele czynników, które wpisują się w szerszy kontekst polityki rolnej, rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Ta ostatnia odgrywa kluczową rolę w tworzeniu warunków sprzyjających wsparciu aktywności gospodarczych lokalnych społeczności. Ogólnie rzecz biorąc, inicjatywy unijne mające na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarek państw członkowskich oraz wspieranie przedsiębiorczości są wieloaspektowe. Obejmują szerokie ramy polityki, programy finansowania oraz ukierunkowane inicjatywy wspomagające innowacje, poprawę otoczenia biznesowego i promocję rozwoju przedsiębiorczości. Te wysiłki odzwierciedlają zdecydowane zaangażowanie Unii Europejskiej w napędzanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i podnoszenie globalnej konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw.

Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na rozwój przedsiębiorczości należy rozważać zarówno w kontekście transferów z budżetu unijnego w ramach realizowanych polityk, jak i – co okazało się kluczowe – udziału w Jednolitym Rynku Europejskim i wzrostu wymiany handlowej. Otwarcie europejskiego rynku dla przedsiębiorców z Polski uruchomiło mechanizmy konkurencyjności, które działały jak katalizatory procesów wzrostu wydajności oraz szybszej akumulacji wiedzy, a także transferu technologii i innowacji. Poprawa relacji handlowych Polski z krajami UE miała istotny wpływ na zwiększenie eksportu, korzystne zmiany w saldzie handlowym oraz wzrost PKB (Orłowski 2021). Ten wpływ jest zatem niezaprzeczalny i widoczny w ogólnej statystyce w zakresie zmian poziomu oraz struktury przedsiębiorczości. Aby jednak uzyskać pełen obraz tych zmian, należy uwzględnić kryterium przestrzenne i efekt asymetrii rozwoju. Chodzi tutaj o różnice w rozwoju między obszarami wiejskimi w Polsce, co starano się pokazać, wykorzystując mapy dla przestrzennego rozkładu wskaźnika przedsiębiorczości i jego zmian (rysunki 3. i 4.). Jeżeli w tym kontekście rozwój przedsiębiorczości powiążemy z efektem podażowym, to zmiany w tym zakresie zajdą tylko w określonej grupie gmin o ponadprzeciętnych uwarunkowaniach dla rozwoju, głównie tych położonych wokół dużych ośrodków miejskich i charakteryzujących się relatywnie wysokim popytem lokalnym. W gminach o niskim poziomie atrakcyjności inwestycyjnej (Zarębski 2012) oraz zaawansowanych procesach depopulacji i stagnacji gospodarczej (Stanny 2013) napływ środków zewnętrznych nie wywoła efektów podażowych i nie wystąpi efekt mnożnikowy (Gorzelać 2021) ze względu na niski potencjał przedsiębiorczości. Ponadto mała gęstość zaludnienia przekłada się na niski popyt lokalny na tradycyjne usługi i produkty dla ludności. Innymi słowy: występuje brak masy krytycznej do uruchomienia procesów przedsiębiorczych.

Obserwowane procesy dezagregacji oraz odpływu ludności z obszarów wiejskich zdają się nasilać zjawisko koncentracji przedsiębiorczości w środowisku miejskim i jego otoczeniu. Nie ogranicza się ono jedynie do gospodarki polskiej – podobne zmiany można dostrzec także w innych krajach Unii Europejskiej. Stawia to przyszłą politykę rozwoju obszarów wiejskich przed wyzwaniem, jak skutecznie przeciwdziałać tym procesom i łagodzić ich skutki.

BIBLIOGRAFIA

- Chmieliński P. (2019), *Przedsiębiorczość i polityka gospodarcza w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, vol. 175, IERiGŻ PIB, Warszawa.
- Czerwińska M., Zarębski P. (2021), *Rewitalizacja społeczna wsi. Jak planować rozwój lokalny?*, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- Czyżewski B., Matuszczak A. (2008), *Instytucjonalne uwarunkowania alokacji zasobów w rolnictwie – ujęcie teoretyczne*, [w:] B. Czyżewski, M. Gospodarowicz, D. Kołodziejczyk, D. Lidke, A. Matuszczak, A. Wasilewska, A. Wasilewski (red.), *Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*, seria „Ekonomiczne i Społeczne Uwarunkowania Rozwoju Polskiej Gospodarki Żywnościowej po Wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Program Wieloletni 2005–2009”, nr 103, Wydawnictwo IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Frenkel I. (2013), *Zatrudnienie i struktura dochodów w gospodarstwach rolnych w latach 2005–2010*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Gorzela G. (2014), *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 57(3), s. 5–25.
- Gorzela G. (2021), *Pieniądze z UE całego szczęścia nie dają... (uwagi o wpływie transferów na rozwój Polski)*, [w:] W. Orłowski (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze Gospodarcze Korzyści Członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 124–135.
- Hałasiewicz A. (2023), *Nie ma już wsi, którą można odnawiać*, „Wieś i Rolnictwo”, 200(3), s. 129–137.
- Janc K. (2017), *Geografia Internetu*, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Jenks G.F. (1967), *The Data Model Concept in Statistical Mapping*, „International Yearbook of Cartography”, 7, s. 186–190.
- Kłodziński M. (2010), *Mikroprzedsiębiorczość na obszarach wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo”, 147(2), s. 20–34.
- Kłodziński M. (2012), *Bariera wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo”, 155(2), s. 40–56.
- Kłodziński M. (2012a), *Polityka rozwoju obszarów wiejskich*, „Rocz. Nauk. SERiA”, XIV(3), s. 178–181.
- Kłodziński M. (2014), *Przedsiębiorczość pozarolnicza na wsi w procesie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo”, 162(1), s. 97–112.

- Kłodziński M. (2016), *Bariery rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem sektora małej i średniej przedsiębiorczości*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 167, s. 285–301.
- Kłodziński M., Zarębski P. (2016), *Spatial Determinants of Business Location in Rural Areas* [Uwarunkowania przestrzenne aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich], „Wieś i Rolnictwo”, 173(4), s. 49–64, DOI 10.53098/wirol42016/03.
- Orłowski W.M. (2021), *Źródła korzyści gospodarczych z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: próba szacunku. Gdzie naprawdę są konfitury?*, wyd. cyt., s. 19.
- Poczta W. (2020), *Przemiany w rolnictwie polskim w okresie transformacji ustrojowej i akcesji Polski do UE*, „Wieś i Rolnictwo”, 187(2), s. 57–77.
- Rosner A. (2012), *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Rosner A., Stanny M. (2018), *Rozważania o pojęciu i procesie dezagraryzacji polskiej wsi*, „Wieś i Rolnictwo”, 179(2), s. 281–292, DOI 10.53098/wirol22018/14.
- Stanny M. (2013), *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2023), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
- Wyszkowska D. (2005), *Fundusze przedakcesyjne instrumentem wspierania rozwoju przedsiębiorczości*, [w:] J. Sikorski (red.), *Fundusze unijne a rozwój gospodarki polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, s. 286–294.
- Zarębski P. (2010), *Atrakcyjność inwestycyjna regionów w Polsce*, [w:] *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 81.
- Zarębski P. (2012), *Atrakcyjność inwestycyjna obszarów wiejskich w Polsce*, „Problems of World Agriculture” / „Problemy Rolnictwa Światowego”, 27(12), s. 169–178.
- Zarębski P., Czerwińska-Jaśkiewicz M., Klonowska-Matynia M. (2022), *Innovation in peripheral regions from a multidimensional perspective: evidence from the Middle Pomerania region in Poland*, „Sustainability”, 14(14), s. 8529, <https://doi.org/10.3390/su14148529>.

WIEJSKIE ORGANIZACJE POZARZĄDOWE 20 LAT PO ROZSZERZENIU UNII EUROPEJSKIEJ. PRZEGLĄD WYBRANYCH WSKAŹNIKÓW ODPORNOŚCI

Ruta Śpiewak

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Wojciech Goszczyński

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wydział Filozofii i Nauk Społecznych

Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stało się jednym z ważniejszych impulsów przyczyniających się do rozwoju zorganizowanych form działalności obywateli, w tym takich, które są nakierowane na rozwój lub ochronę obszarów wiejskich i wsi, jej przyrody, krajobrazu, kultury, historii, społeczności, polityki czy ekonomii. W unijnej polityce społecznej i rozwoju regionalnego czy szeroko zakrojonej Wspólnej Polityce Rolnej istotną rolę odgrywają organizacje pozarządowe, które – niekiedy na wyrost – są traktowane jako emanacja społeczeństwa obywatelskiego, społeczności lokalnej czy po prostu głos mieszkańców wsi. Dzięki wsparciu polityk unijnych, krajowych, regionalnych i lokalnych wraz z wpisanymi w nie mechanizmami rozwoju, programami wsparcia i finansowymi transferami powiększyła się przestrzeń działania III sektora. Aktualnie na obszarach wiejskich jest zarejestrowanych ok. 25 tys. organizacji pozarządowych (Charycka i in. 2020). Lokalne stowarzyszenia, fundacje, koła gospodyń wiejskich, uczniowskie kluby sportowe, kluby seniora, ochotnicze straże pożarne czy grupy działania – niezależnie od swojej formy organizacyjnej – stanowią istotne elementy funkcjonowania wiejskich społeczności. Są miejscami realizacji pasji, przestrzeniami rozwoju kariery zawodowej, narzędziami realizowania polityk publicznych czy obywatelskich aktywności. Co interesujące, pomimo swojego znaczenia same organizacje współcześnie nie znajdują się w centrum zainteresowania nauk społecznych. Wprawdzie istnieją ważne i ciekawe badania przekrojowe wskazujące na stan sektora (Piszczyk i in. 2021; Charycka i in. 2020) lub problemowe nakierowane na poszczególne wątki (Zajda 2017; 2022; 2021), jednak intuicyjnie odnosimy wrażenie, że w badaniu efektywności i ścieżek rozwoju wiejskich społeczności i organizacji pozarządowych znajdujemy się w momencie pomiędzy powstawaniem nowych

słowników, perspektyw, podejść badawczych. Zwracają na to uwagę badacze i praktycy wiejskiego rozwoju lokalnego, wskazując na potrzebę odnowy użytych mechanizmów i paradygmatów rozwoju (Wilczyński 2023).

Niniejszy tekst ma charakter problemowy. Wykorzystując w nim ramy koncepcji *rural resilience*, zadajemy pytanie, na ile, biorąc pod uwagę dynamikę sektora, budżety działań, składy osobowe czy kierunki działań, możemy mówić o potencjalnym wpływie wiejskich organizacji pozarządowych na odporność i zaradność wiejskich społeczności lokalnych. Innymi słowy: na ile 20 lat rozwoju organizacji pozarządowych, stymulowanych programami i środkami unijnymi, może potencjalnie przyczynić się do wzmocnienia odporności wiejskich społeczności na kryzysy i współczesne wyzwania. Nie jest przy tym naszą ambicją zbyt daleko idąca generalizacja. Ograniczony zakres danych oraz analiz teoretycznych powoduje, że należy je traktować jako zaproszenie do dyskusji o splocie wiejskich społeczności i organizacji pozarządowych oraz wpływie polityk publicznych i mechanizmów rozwoju na ich funkcjonowanie. Część empiryczna tekstu została podzielona na dwie części. W pierwszej, bazując na wybranych wynikach badań, dokonujemy diagnozy wiejskich organizacji pozarządowych oraz ich ewentualnej roli w budowie odporności i zaradności społeczności lokalnych. Druga dotyczy programu LEADER jako przykładu zinstytucjonalizowania działań obywatelskich na obszarach wiejskich. Jednocześnie tragiczne wydarzenia wojny w Ukrainie i epidemii COVID-19 pozwoliły nam spojrzeć na konkretne wiejskie społeczności lokalne oraz rolę formalnych organizacji pozarządowych i nieformalnych działań w radzeniu sobie z tymi kryzysami.

Perspektywa teoretyczna: odporność i zaradność wiejskich organizacji pozarządowych

Diagnoza rozwoju wiejskiego III sektora wymaga ram konceptualnych, pozwalających spojrzeć na organizacje z określonej perspektywy badawczej. Takim kluczowym dla nas pojęciem jest koncepcja odporności/*resilience*, która zyskuje współcześnie na popularności w dyskursie zarówno naukowym, jak i politycznym. W strategiach i dokumentach Unii Europejskiej stopniowo uzupełnia ona koncepcje zrównoważonego (Appel 2019) czy oddolnego rozwoju wiejskich społeczności lokalnych, stając się – obok wzmocnienia dobrobytu oraz gęstości powiązań – jednym z głównych elementów wizji rozwoju i dążeń europejskiej

Wspólnoty na obszarach wiejskich¹. Odporność i stabilność stały się istotnymi zmiennymi opisującymi, jak społeczności lokalne (przede wszystkim miejskie) radzą sobie w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń, kryzysów środowiskowych, klęsk żywiołowych czy tych związanych z niestabilną sytuacją ekonomiczną lub społeczną (Czachor 2019). Społeczności zaczęły być opisywane przez takie pojęcia, jak wrażliwość na bodźce zewnętrzne, zdolność radzenia sobie w trudnych sytuacjach i plastyczność pozwalająca na powrót do stanu sprzed wystąpienia kryzysu. Tak definiowana odporność charakteryzuje np. umiejętność radzenia sobie społeczności wiejskiej z eksplozją bezrobocia, epidemią, kryzysem migracyjnym. Opisuje możliwość czerpania z wewnętrznych zasobów, zdolność do mobilizacji, umiejętność zarządzania kryzysem, jak i własnymi działaniami. W tym sensie *resilience* wyraźnie mocniej niż np. rozwój zrównoważony jest związana z koncepcjami zarządzania (*governance*), ma potencjał polityczny i podkreśla znaczenie mechanizmów organizowania działań społeczności lokalnych (Shaw, Maythorne 2013). Krytyczne podejście do tego pojęcia i dalszy rozwój studiów nad *resilience* doprowadziły do ukształtowania się alternatywnego rozumienia koncepcji, które skupia się nie na odporności, ale raczej na zdolności społeczności do ewolucji, przewidywania i zmiany (DeVerteuil, Golubchikov 2016). To drugie podejście bywa wiązane ze społecznym zwrotem w rozumieniu koncepcji, w której istotne są już nie tyle zdolność do absorpcji zewnętrznych, naturalnych bodźców przez społeczność, ile raczej umiejętność proaktywnego zarządzania zmianą społeczną (Jehlička i in. 2019). W odpowiedzi na to pęknięcie Marta Błąd wprowadza pojęcie „zaradności społecznej”, rozumianej jako umiejętność radzenia sobie z koniecznościami sytuacyjnymi (Błąd 2022). Ważną cechą jest przy tym proaktywny charakter tak rozumianej społeczności, dla której istotna staje się zdolność do inicjacji innowacji i podtrzymania alternatywnych praktyk pozwalających dotrzeć do nowych rozwiązań problemów, a samą zaradność aktywnie wytwarzają zaangażowani aktorzy, stający się tym samym prekursorami potencjalnych zmian (DeVerteuil, Golubchikov 2016). Tak pojmowana zaradność stanowi zmienną pozwalającą społeczności lokalnej na działanie. Kolejną ważną dla nas cechą zarówno odporności, jak i zaradności jest związek z procesami samoorganizacji wiejskich społeczności. Organizacje pozarządowe i niesformalizowane działania obywateli na wsi to kluczowe elementy decydujące o możliwości wykorzystania zasobów, przynajmniej w teorii poszukujące nowych, innowacyjnych możliwości rozwiązania problemów, modyfikujące lub utrwalające mechanizmy zarządzania społecznością. Formalne i nieformalne

¹ https://rural-vision.europa.eu/action-plan_en (dostęp: 1.02.2024).

działania mieszkańców wsi wiążą się z takimi kluczowymi dla zaradności procesami, jak budowanie sieci relacji, uczenie się, tworzenie oraz koordynowanie modeli działania, budowanie infrastruktury społecznej (Adam-Hernández, Hartheisen 2018). Powoduje to wzrost zainteresowania rolą organizacji pozarządowych i – w mniejszym stopniu – równie istotnych działań nieformalnych w budowaniu odporności oraz zaradności społeczności lokalnych. III sektor poprzez potencjalnie silny związek z mieszkańcami oraz usytuowanie pomiędzy społecznością a podmiotami publicznymi wydaje się szczególnie istotny dla budowania rezyliencji (Fitzpatrick, Molloy 2014).

Tym samym w części empirycznej skupiliśmy się na ograniczonych wskaźnikach opisujących kondycję wiejskich organizacji pozarządowych i Lokalnych Grup Działania (LGD) funkcjonujących w ramach mechanizmu LEADER oraz na tym, jak ich rozwój może oddziaływać na odporność wiejskich społeczności lokalnych. Kolejna bazuje przede wszystkim na technice wtórnej analizy danych. Sięgnęliśmy do raportów z badań, udostępnionych nam baz danych oraz monografii naukowych.

III sektor a odporność i zaradność wiejskich społeczności lokalnych: diagnoza

Jednym z efektów wzrostu aktywności obywateli związanego najpierw z funduszami przedakcesyjnymi, a później z samym przystąpieniem do Unii Europejskiej był dynamiczny wzrost liczby organizacji pozarządowych (Zakrzewska, Žuromskaitė 2015). Oficjalne dane wskazują na znaczną dynamikę sektora, który rozrósł się w całym kraju z 52 tys. jednostek w 2004 roku do 138 tys. podmiotów w roku 2021 (Charycka i in. 2022). Należy przy tym pamiętać, że powyższe dane dotyczą organizacji zarejestrowanych. Empiryczne badania pokazują, iż rzeczywista liczebność sektora jest zupełnie inna, a do 30% formalnie funkcjonujących podmiotów w rzeczywistości wygasło swoją aktywność (Zajda 2022; Piszczek i in. 2021). Ok. 25% tych organizacji działa na obszarach wiejskich; w ich strukturze stowarzyszenia wyraźnie dominują nad fundacjami (Charycka i in. 2022). Ważnym elementem społecznego krajobrazu wsi są też jej unikatowe organizacje, takie jak koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straże pożarne czy silnie sformalizowane LGD (Piszczek i in. 2021). W efekcie przez 20 lat powstał instytucjonalny rdzeń obywatelskiej aktywności, pozwalający (przynajmniej teoretycznie) skanalizować działania mieszkańców wsi. Większość tych organizacji jest nastawiona na samą społeczność oraz jej bezpośrednie otoczenie (zob. tabela 1.).

Tabela 1.

Obszar działania wiejskich organizacji pozarządowych

Obszar działania organizacji	
Wieś	25%
Gmina	26%
Powiat	22%
Województwo	12%
Kraj	15%

Źródło: Knieć, Piszczek 2023; n = 333.

Lokalny zwrot wiejskich organizacji pozarządowych może być przy tym oceniany dwojako. Z jednej strony niewielka skala działania małych, skupiających od kilku do kilkunastu osób organizacji ogranicza ich zdolność budowania relacji ze światem zewnętrznym. Z drugiej strony zwiększa to zakorzenienie, penetrację wiejskiej społeczności lokalnej działaniami samych organizacji. W tym sensie mogą one zwiększać odporność, budując bazę do mobilizacji lokalnych zasobów; jednocześnie silne skupienie na samej społeczności zmniejsza szansę na rozpoznanie zewnętrznych procesów, ryzyka, zagrożeń, ale też szans i nowych narzędzi działania. Taką interpretację wzmacniają dane pokazujące niewielkie budżety (zob. tabela 2.) oraz ograniczone społeczne zasoby, z których mogą korzystać wiejskie organizacje pozarządowe.

Tabela 2.

Roczny budżet wiejskich organizacji pozarządowych

Roczny budżet	
Do 5 tys.	34%
Od 5 do 10 tys.	16%
Od 20 do 50 tys.	18%
Od 50 do 200 tys.	13%
Ponad 200 tys.	9%

Źródło: Piszczek i in. 2021; n = 333.

Pomimo rozbieżności ilościowych badacze i badaczki wiejskich organizacji pozarządowych są zgodni (Zajda 2022; Charycka i in. 2020; Knieć, Piszczek 2023) co do przeciętnej kondycji finansowej III sektora na wsi. Przede wszystkim zdecydowana większość jednostek dysponuje stosunkowo niewielkim

budżetem, niepozwalającym na zatrudnienie pracowników czy szeroko zakrojone działania. Co więcej, porównanie wyników różnych fal pomiarów pokazuje, że pomimo inflacji i związanego z nią wzrostu kosztów prowadzenia działalności budżety wiejskich organizacji pozarządowych stoją w miejscu. Badania przeprowadzone w 2012 roku pokazały bowiem bardzo podobną strukturę finansową, w której dominują budżety skrajnie małe (do 10 tys. zł) lub małe (do 50 tys. zł rocznie) (Goszczyński i in. 2013). Oczywiście dostępne środki nie są jedynym czy nawet najważniejszym wskaźnikiem wpływu organizacji na wiejską społeczność. Stanowią jednak istotny prognostyk możliwości mobilizacji zasobów oraz zasięgu projektowanych działań. Wyniki analizy wskazują przy tym na nie zrównoważony charakter źródeł finansowania (zob. tabela 3.).

Tabela 3.

Roczny budżet wiejskich organizacji pozarządowych

Najważniejsze źródło finansowania	Rok pomiaru	
	2012	2022
Środki od samorządu lokalnego	20%	31%
Środki z projektów LGD lub UE	12%	20%
Środki od samorządu wojewódzkiego	14%	13%
Składki	17%	10%
Dotacje od innych organizacji pozarządowych	–	8%
Darowizny od osób fizycznych	13%	6%
Darowizny od instytucji i firm	15%	5%
Własne dochody	3%	4%
Działalność statusowa	–	2%
Budżety obywatelskie	–	1%

Źródła: pomiar 2022 (Piszczek i in. 2021); pomiar 2012 (Goszczyński i in. 2013); n = 375.

Dynamiczna analiza zmian źródeł finansowania wiejskich organizacji pozarządowych pokazuje brak finansowej niezależności oraz rosnącą symbiozę III sektora na wsi i lokalnego samorządu. Wsparcie przez podmioty publiczne i samorządowe (w tym przede wszystkim gminy) wciąż stanowi najważniejsze źródło finansowania działań wiejskich organizacji pozarządowych. Co więcej, w porównaniu do wcześniejszych pomiarów (Goszczyński i in. 2013) ten homogeniczny charakter struktury budżetowej wiejskich organizacji pozarządowych pogłębił się. W praktyce oznacza to, że pomimo 20 lat funkcjonowania nie udało się nam stworzyć niezależnego źródła finansowania działania obywateli na

wsi. Możemy przypuszczać, że zaobserwowane przez badaczy (Knieć 2012) procesy wasalizacji, podporządkowania III sektora polityce państwa oraz przede wszystkim samorządowi nadal postępują. Ponadto niezależnie od intencji brak niezależnych źródeł finansowania ma głębszy wymiar i wiąże się z modelowym, systemowym sposobem myślenia o roli organizacji pozarządowych czy szerzej: oddolnej aktywności obywateli w rozwoju obszarów wiejskich. W krytycznym artykule opisuje to Ryszard Wilczyński – twórca i propagator metody odnowy wsi w Polsce. Wskazuje on na logikę centralnego zarządzania, biurokratyzację, nastawienie na doraźne, partykularne korzyści w procesach sterowania i planowania działań na rzecz oddolnego, obywatelskiego rozwoju wsi (Wilczyński 2023). Brak stabilnych i niezależnych źródeł finansowania powoduje, że interesujące i złożone metodologie działań organizacji pozarządowych czy obywateli zostają podporządkowane interesom samorządu lub samych działaczy, próbujących pozyskać środki na swoje działania. Może to prowadzić do tego, że część realizowanych projektów oraz działań rozmija się z realnymi problemami wiejskich społeczności lokalnych (Błąd 2023; Dymek 2019). W tym miejscu obrazuje się charakterystyczny rys wiejskich organizacji pozarządowych. Z jednej strony mogą one stanowić przedłużenie sektora publicznego czy samorządowego i realizować zadania zaprojektowane na poziomach europejskim, krajowym czy lokalnym. Z drugiej strony taki model ogranicza ich elastyczność, umiejętność nagłego reagowania, innowacyjność działań. Zdolność tak kształtowanego III sektora do wspierania odporności i zaradności obszarów wiejskich wydaje się ograniczona. Nie wynika to z braku pomysłów czy aktywności obywateli, ale ze sposobu, w jaki został skonstruowany system celów oraz określenia zadań.

Tę tezę wzmacnia analiza pogrupowanych obszarów działań wiejskich organizacji pozarządowych (zob. tabela 4.).

Tabela 4.

Obszar działania wiejskich organizacji pozarządowych

Obszar działania	Rok pomiaru	
	2012	2022
Sport, turystyka, rekreacja	5%	12%
Edukacja i wychowanie	8%	22%
Kultura i sztuka	9%	15%
Usługi socjalne, pomoc społeczna	20%	13%
Ochrona zdrowia	5%	2%
Rozwój lokalny	37%	20%
Ochrona środowiska	2%	3%
Rynek pracy, zatrudnienie, aktywizacja zawodowa	–	2%
Badania naukowe	1%	0%
Wsparcie NGO i inicjatyw obywatelskich	–	0%
Prawo, prawa człowieka, działalność polityczna	4%	0%
Sprawy zawodowe, pracownicze, branżowe	1%	0%
Ratownictwo, bezpieczeństwo, obronność	–	0%
Religia	1%	0%
Działalność międzynarodowa	1%	0%
Pozostała działalność	–	8%

Źródła: pomiar 2022 (Zajda 2022); n = 400 (ze względu na zaokrąglenia nie sumuje się do 100); pomiar 2012 (Goszczyński i in. 2013); n = 375.

Pomimo różnic w metodologii pomiaru można zauważyć, że silne sprofilowanie wiejskich organizacji pozarządowych pogłębiło się. Dominują wśród nich te nakierowane na edukację, towarzystwa sportowe i bardzo szeroko rozumiany rozwój lokalny. Dominację sportu i edukacji, uzupełnianych przez rozwój infrastruktury, pokazuje też analiza konkretnych działań. Przykładowo, analiza sołeckich planów odnowy wsi, które wprawdzie nie wiążą się bezpośrednio z działalnością organizacji pozarządowych, ale są próbą przesunięcia podmiotowości na poziom lokalny, współgra z obserwacją o raczej ograniczonym charakterze aktywności (Dymek 2019). Co prawda nie dotyczy to wszystkich wiejskich organizacji pozarządowych, ale w swojej masie wydają się one skupiać na hobby, wsparciu młodzieży, aktywności fizycznej czy turystyce. Oczywiście są to ważne obszary działań; same w sobie nie wystarczą jednak do zbudowania odporności i zaradności społeczności wiejskich. Na taki deficyt działań organizacji pozarządowych na wsi zwraca uwagę Katarzyna Zajda, która

opisując badanie innowacyjności, wskazuje, że większość wiejskiego III sektora skupia się na organizowaniu czasu wolnego (Zajda 2017). Co interesujące, dzieje się tak pomimo tego, że w opinii badanych przez autorkę obszary wiejskie mają inne problemy, bardziej strukturalne. Zdaniem autorki jest to związane z przypisaną do wiejskiego III sektora rolą wsparcia. Profesjonalne rozwiązywanie problemów wsi pozostawia się gminom, powiatom oraz sektorowi publicznemu (tamże). Zajda zwraca uwagę, że istniejące mechanizmy wsparcia bazujące teoretycznie na idei oddolnego współzarządzania nie zmieniają jakościowo charakteru relacji pomiędzy sektorami publicznym a samorządowym. Mają one wciąż paternalistyczny charakter, a samorząd decyduje o wsparciu niewielkich organizacji pozarządowych, tak aby nie stanowiły one istotnego politycznego zagrożenia (Zajda 2022). Znacznie ogranicza to podmiotowość i sprawczość wiejskiego III sektora. Taką sytuację pogłębia brak istotnej zmiany w liczbie oraz strukturze osób zaangażowanych w działania III sektora. Nadal są to organizacje silnie związane ze społecznością, ale bazujące raczej na niewielkiej liczbie aktywistów, zarządzane lidarsko przez coraz starszych założycieli, mające stosunkowo niewielką zdolność do długofalowej mobilizacji mieszkańców (Charycka i in. 2020). Specyficznie prezentuje się też struktura członków III sektora na wsi. Działalność w nim jest domeną nauczycieli, pracowników samorządów, emerytów (Piszczyk i in. 2021). Może to oznaczać, że organizacje skupione na edukacji, sporcie, organizacji czasu wolnego czy wdrażaniu publicznych polityk rozwoju lokalnego bazują na stosunkowo wąskiej kategorii mieszkańców wsi, związanych zawodowo z lokalnym samorządem. Te obserwacje prowadzą do zderzenia normatywnej, przypisywanej organizacjom pozarządowym w teorii funkcji z tą, w której są one realnie obsadzone przez zaprojektowane systemy realizacji polityk publicznych i samorządowych. Innymi słowy: istnieje ryzyko, że silnie powiązany z państwem i samorządem wiejski III sektor będzie stanowił tylko uzupełnienie w obszarach wskazanych przed podmioty publiczne. Charakterystyczną cechą III sektora jest to, że stosunkowo rzadko skupia się on na szerzej definiowanych problemach, takich jak chociażby ochrona środowiska, prawa człowieka czy np. szeroko rozumiana nauka. Na wsi, przy wielu nowatorskich mechanizmach rozwoju, takich jak chociażby wymieniona już odnowa wsi czy LEADER, nie udało się do końca wygenerować odpowiednika ruchów miejskich, które bazując na strukturze III sektora, stworzyłyby organizacyjne, polityczne oraz – co najważniejsze – intelektualne zaplecze alternatywnych mechanizmów rozwoju.

Zdolność organizacji do budowania odporności i zaradności jest także powiązana z siecią relacji, w ramach których funkcjonuje wiejski III sektor.

Organizacje nie powinny działać w społecznej i instytucjonalnej próżni. Powinny budować sieć powiązań pozwalających na transfer zasobów, pomysłów, działań. W praktyce kapitał społecznych powiązań wiejskich organizacji pozarządowych jest dość specyficzny. Przede wszystkim badania realizowane zarówno w 2012 (Goszczyński i in. 2013), jak i 2021 roku (Piszczyk i in. 2021) wskazują na dość homogeniczny charakter instytucjonalnego otoczenia większości wiejskich organizacji pozarządowych. Głównym partnerem III sektora na wsi jest gmina, która dostarcza głównie środków i infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania organizacji. Co interesujące, im starsze organizacje, tym silniejsza relacja. Silne, ale jednostronne i bazujące na transferze zasobów związki z lokalnym samorządem nie są uzupełniane przez alternatywne sieci relacji. Współpraca z innymi lokalnymi organizacjami, przedsiębiorcami, instytucjami ponadlokalnymi, partnerami krajowymi i zagranicznymi jest oceniana jako niska. Dość pesymistyczny obraz sytuacji pogłębiają analizy indeksów współpracy wiejskich organizacji pozarządowych, bardziej szczegółowych niż bezpośrednie pytania o relację (zob. tabela 5.).

Tabela 5.

Poziom współpracy wiejskich organizacji pozarządowych z poszczególnymi podmiotami

Poziom współpracy	Lokalny III sektor	Lokalny samorząd	Ponadlokalny III sektor	Ponadlokalne instytucje publiczne
Poziom bardzo niski	65%	53%	86%	88%
Poziom niski	25%	24%	10%	9%
Poziom przeciętny	4%	9%	2%	2%
Poziom wysoki	6%	14%	2%	0%
Poziom bardzo wysoki	1%	0%	0%	0%

Źródło: Zajda 2022.

Te wyniki oznaczają, że w praktyce działania wiejskich organizacji pozarządowych w większości ograniczają się do jednostronnych relacji polegających przede wszystkim na transferze zasobów. Te organizacje rzadko wchodzą w głębsze relacje, bazujące na wspólnej realizacji projektów czy strategicznym długofalowym partnerstwie. Preferują raczej kontakty doraźne, mające u podstaw przede wszystkim bieżące potrzeby, związane z codziennym funkcjonowaniem lub aplikacją o środki. Jest to o tyle interesujące, że środowisko liderów wiejskich organizacji pozarządowych wcześniej rozpoznało potrzebę tworzenia

trwałych sieci i rzecznictwa, czego wyrazem są działania takich podmiotów, jak Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich czy Fundacja Wspomagania Wsi. Intensywne na etapie przedakcesyjnym i bezpośrednio po powiększeniu Unii Europejskiej próby stworzenia aktywnej sieci wiążącej lokalne wiejskie organizacje z instytucjami parasolowymi działającymi na poziomie kraju czy całej Wspólnoty w ostatnich latach wyhamowały, choć jeszcze w 2017 roku Wojciech Kmiec apelował o stworzenie jednej organizacji przypominającej Parlament Wiejski. Niski poziom gęstości i jakości sieci relacji, w której funkcjonują wiejskie organizacje pozarządowe, musi odbić się na ich efektywności i wpływie na społeczności lokalne, tym bardziej że – jak zauważa Zajda – wysoka wartość wskaźnika współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi wiąże się z wyższą innowacyjnością ich działań (Zajda 2022).

Pomimo osamotnienia działających wiejskich organizacji pozarządowych poprawiły się właściwie wszystkie wskaźniki związane z samooceną działań i stanu organizacji (zob. tabela 6.).

Tabela 6.

Samooceń wiejskich organizacji pozarządowych

Ocena	Rok pomiaru	
	2012	2021
Wpływ na aktywność mieszkańców	3,35	4,02
Pozyskiwanie funduszy	3,3	3,69
Pozyskiwanie członków	b.d.	3,13
Radzenie sobie z prowadzeniem organizacji	3,87	3,79
Współpraca z gminą i jednostkami gminy	b.d.	3,98
Współpraca z innymi jednostkami samorządu	b.d.	3,91
Współpraca z innymi organizacjami społecznymi	3,46	4,26
Współpraca z przedsiębiorcami	3,32	3,75
Ocena stosunku państwa do III sektora	b.d.	3,95
Sytuacja finansowa waszej organizacji	3,12	3,39

Źródła: 2012 – Goszczyński i in. 2013; 2021 – Piszczek i in. 2021; skala obu pomiarów to 1–5 (1 to oceny skrajnie negatywne, a 5 – skrajnie pozytywne).

Pomiędzy pomiarami wyraźnie poprawiła się ocena wpływu na aktywność mieszkańców, co może być efektem pozytywnej waloryzacji własnych działań. Pomimo realnej stagnacji budżetów lepiej (choć wciąż przeciętnie) jest oceniana możliwość pozyskiwania funduszy. Sama ocena finansowa – mimo

pewnej poprawy – nadal pozostaje niska, podobnie jak zdolność do przyciągania nowych członków i wolontariuszy. Należy też odnotować bardzo wyraźny skok ocen związanych ze współpracą z innymi organizacjami pozarządowymi. Biorąc pod uwagę wyniki innych badań, wskazujących na jej niski bądź bardzo niski poziom (Zajda 2022), wydaje się to raczej efektem optymizmu respondentów lub charakteru próby. Samoocenę różnicuje przy tym skala działania wiejskich organizacji pozarządowych (zob. tabela 7.).

Tabela 7.

Samoocena wiejskich organizacji pozarządowych a skala działania

Kryteria	Obszar głównej aktywności organizacji				
	wieś	gmina	powiat	województwo	kraj
Wpływ na aktywność mieszkańców	4,07	3,98	3,96	3,98	4,20
Pozyskiwanie funduszy	3,81	3,49	3,84	3,93	3,43
Pozyskiwanie członków	3,07	3,04	3,09	3,28	3,32
Radzenie sobie z prowadzeniem organizacji	3,79	3,71	3,70	4,02	3,87
Współpraca z gminą i jednostkami gminy	3,79	3,99	3,94	4,25	4,14
Współpraca z innymi jednostkami samorządu	3,88	3,71	3,94	4,22	4,03
Współpraca z innymi organizacjami społecznymi	4,18	4,28	4,29	4,34	4,42
Współpraca z przedsiębiorcami	3,55	3,67	3,68	4,00	4,10
Ocena stosunku państwa do III sektora	3,99	3,99	3,88	4,11	3,84
Sytuacja finansowa waszej organizacji	3,43	3,32	3,36	3,69	3,32

Źródło: Piszczek i in. 2021; n = 333 (skala pomiarów: 1–5).

W rozwoju organizacji pozarządowych doszło przy tym do interesującego paradoksu. Te działające na poziomie konkretnych wsi lepiej oceniają swoją sytuację finansową oraz możliwość pozyskiwania funduszy, a jednocześnie wskazują na mniejsze zdolności do mobilizacji zasobów ludzkich, wpływ na aktywność mieszkańców czy gęstość sieci współpracy niż podmioty, których główne obszary działania to województwo czy kraj. W naszym przekonaniu ten wynik jest związany bezpośrednio z polityką państwa w ostatnich latach i dofinansowaniem najmniejszych lokalnych organizacji niemających jeszcze organizacyjnej i merytorycznej wydolności pozwalającej na efektywne działanie.

Zinstytucjonalizowana forma wsparcia odporności – program LEADER

Jednym z ważniejszych mechanizmów, który w założeniach ma wspierać działania oddolne na obszarach wiejskich, jest program LEADER. Został on zaprojektowany tak, by wzmacniać odporność społeczności lokalnych, bazując na zasobach wewnętrznych sieci gmin wiejskich, i przeciwdziałać negatywnym zjawiskom związanym m.in. ze spadającym zatrudnieniem w rolnictwie, z kulturowym wygaszaniem wsi i strukturalnymi ekskluzjami. Odporność wiejskich społeczności jest budowana poprzez tworzenie lokalnych koalicji (lokalnych grup działania). Łączą one przedstawicieli sektora publicznego (samorządu, szkoły, agend rządowych i innych instytucji publicznych), organizacji społecznych (głównie pozarządowych) oraz podmiotów gospodarczych. Podejście LEADER, wdrażane od 2004 roku, zakłada oddolne tworzenie strategii rozwoju, co sprzyja (znowu raczej w teorii) zaangażowaniu szerokiej reprezentacji partnerów lokalnych, w tym organizacji pozarządowych, w proces podejmowania decyzji i realizacji projektów (Abramowicz 2019). Tak konstruowane partnerstwa miały stanowić swoiste inkubatory aktywności lokalnej i wiejskich organizacji pozarządowych. W praktyce LEADER – razem z kolejnymi okresami finansowania – ewoluował pod względami zakresu działania, formalnym, finansowym i przestrzennym. Poniższa tabela zawiera podstawowe dane ilościowe dotyczące ewolucji tego programu.

Tabela 8.

Ewolucja zmian w działaniu programu LEADER

Edycja	Liczba LGD	Zrealizowane płatności	Ludność objęta wsparciem
LEADER+, pilotaż (2004–2006) w ramach II schematu	250	30 443 952 (euro)	7 mln mieszkańców
Oś 4. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013	338	806 400 000 (euro)	91%
Działanie 19. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020	338	964 187 434 zł (41,5% dostępnej kwoty)	72,7%
LEADER/RLKS w ramach Krajowego Planu Strategicznego (2021–2027).	w trakcie realizacji	w trakcie realizacji	w trakcie realizacji

Źródła: Kamiński 2019; Ministerstwo... 2019.

Ewolucja programu jest widoczna w jego umocowaniu w programach finansowania. LEADER+ stanowił osobną oś priorytetową, a od 2007 roku stał się tzw. 4. Osią PROW, co wiązało się ze wzrostem jego znaczenia. Aktualnie LEADER wraz z powiązaniem mechanizmem Rozwoju Lokalnego Wspieranego przez Społeczność stał się jednym z narzędzi realizowanego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2020–2027. Rosnąca rola programu w politykach państwa wiązała się ze stopniową utratą znaczenia zapisanych w nim mechanizmów miękkich, skupionych na kapitale społecznym oraz formalnej i nieformalnej aktywności obywateli. Z czasem priorytetowo potraktowano mechanizmy wsparcia przedsiębiorczości, rozwoju pozarolniczych funkcji rolnictwa, poprawy dostępu do usług na obszarach wiejskich czy dostępu do małej infrastruktury publicznej. Na zmianę programu LEADER w mechanizm wsparcia rozwoju ekonomicznego wskazują też wyniki ewaluacji poprzednich edycji. Wynika z nich, że efektami rzeczowymi całego programu do końca 2019 roku były: 9942 utworzone miejsca pracy, w tym 5761 w ramach nowo utworzonych działalności gospodarczych i 4181 w ramach istniejących przedsiębiorstw, 5138 projektów wybudowanej lub przebudowanej infrastruktury niekomercyjnej i ogólnodostępnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej lub kulturalnej, 802 projekty dotyczące zachowania dziedzictwa lokalnego, 30 inkubatorów lokalnego przetwórstwa produktów rolnych oraz 623 projekty grantowe. W ramach PROW 2014–2020 wsparto 299 LGD, którymi do końca 2019 roku udało się objąć 72,77% ludności wiejskiej. W obrębie wdrażania lokalnych strategii rozwoju w latach 2014–2020 sfinalizowane projekty dotyczyły m.in. podejmowania działalności gospodarczej (1770 projektów), budowy lub przebudowy ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej albo kulturalnej (808 projektów) oraz rozwijania działalności gospodarczej (496 projektów). Znaczna liczba przedsięwzięć była zorientowana na zachowanie dziedzictwa lokalnego (168 projektów) oraz promowanie obszaru objętego LSR, w tym produktów lub usług lokalnych (108 projektów). Realizowano także 62 operacje typu przygotowanie i wdrażanie działań w zakresie współpracy z LGD, w których uczestniczyło 165 LGD (57% ogółu). Nieco częściej dotyczyły one współpracy w wymiarze międzyregionalnym (34 projekty) aniżeli międzynarodowym (28 projektów). Udało się stworzyć ponad 3 tys. miejsc pracy (Kamiński 2019; Ministerstwo... 2019).

Powyższe dane pokazują, że LEADER jest instrumentem powszechnym, docierającym do większości mieszkańców wsi. Program wzmacnia jej odporność poprzez wspieranie tworzenia pozarolniczych miejsc pracy, ale w dalece

niewystarczającym stopniu zapewnia pomoc organizacjom pozarządowym czy działaniom nieformalnym.

Oceniając efekty programu LEADER na lata 2007–2013, badacze zwracali uwagę na różne słabości. Anna Sitek już w 2012 roku wskazywała, że obserwuje się „zanik jednej z cech *sine qua non* programu LEADER, tj. oddolnego podejścia” (Sitek 2012), co wynika z przerostu biurokracji. Maria Hałamska w 2011 roku podkreślała: „w rzeczywistości trójsektorowa struktura staje się fasadą, za którą kryje się samorządowy sektor publiczny” (Hałamska 2011), na co zwracał również uwagę Furmankiewicz (Furmankiewicz 2012). Oceny programu LEADER dokonywane pod koniec wdrażania kolejnego okresu finansowania (2014–2020) wskazują na te same słabości lub nawet ich pogłębianie. LGD mają zdecydowanie większe zasoby infrastrukturalne i ludzkie związane z funkcjonowaniem biur i w miarę stabilnym finansowaniem (Piszczek 2021), zatem istnieje potencjał do efektywnego działania. System wdrażania programu jest jednak skomplikowany, uregulowany w obszernych, niejasnych i podlegających częstym zmianom przepisach prawa unijnego i krajowego, przez co podlega nadmiernej biurokratyzacji (Program LEADER... 2019; Piszczek i in. 2021). Złożoność przepisów przyczynia się do tego, że efektywność wykorzystania funduszy w całej UE jest niska (Czubak, Pawłowski 2020). Słabość stanowi też to, że biorą w nim udział tylko jednostki najbardziej aktywne – nie dociera on do grup zmarginalizowanych. Autorzy raportu (Abramowicz 2019) zwracają uwagę na to, że większość LGD nie podejmuje działań animacyjnych; ogranicza się do informowania i doradztwa. Z analiz danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczących projektów realizowanych w ramach Lokalnych Strategii Rozwojów wynika, że faktyczny beneficjent 73,3% środków EFRROW na lata 2007–2013 (z których był finansowany PROW, a tym samym LEADER) to sektor publiczny, który dopiero potem transferował środki do innych podmiotów (Czubak 2020). Jak zauważają badacze organizacji wiejskich, część ich liderów jest zdania, iż LGD stały się raczej „agencjami rozwoju lokalnego”, tworcami silnie zinstytucjonalizowanymi (Piszczek i in. 2021).

Pojawia się pytanie, na ile mocno zinstytucjonalizowane, uzależnione od politycznej koniunktury organizacje wchodzące w skład LGD są w stanie definiować i tworzyć projekty odpowiadające nowym wyzwaniom. Zaplecze instytucjonalne i relatywnie duża liczba pracowników pozwalają na budowanie trwalszych działań. Równocześnie jednak brak elastyczności wynikający z dużego sformalizowania i powiązań z lokalną polityką powoduje biurokratyzację działań i orientację na dostępne fundusze. Jest to zresztą proces powszechnie dotykający mechanizmy wpisane w krajowe i unijne polityki rozwoju wsi. Na

podobny problem zwraca uwagę Łukasz Sykała, analizując program „Odnowa wsi”². Píše o kreowaniu potrzeb przez dostępność funduszy, a nie odwrotnie, oraz podkreśla zmianę charakteru procesu odnowy wsi z oddolnego na bardziej odgórny (Sykała 2023). Gdzie indziej określone problemy i środki, które mają pomóc je rozwiązać, nie zawsze trafiają w realne potrzeby poszczególnych społeczności.

Zamiast podsumowania: wiejskie organizacje pozarządowe w sytuacji kryzysu

Podejmując próbę opisu odporności społeczności wiejskich, nie sposób pominąć oddolnych, nieformalnych działań. Kiedyś były one ważnymi częściami wiejskiego doświadczenia; obecnie często są niedostrzeganymi elementami lokalnej zaradności. Pandemia COVID-19 oraz kryzys migracyjny wywołany przez wojnę w Ukrainie przetestowały odporność, wydolność i zdolność sektora do podjęcia działań. Te tragiczne wydarzenia stworzyły przestrzeń do naturalnego eksperymentu, testującego granicę wydolności, elastyczność i innowacyjność wiejskich organizacji pozarządowych. Pozwalają one zarysować odpowiedź na pytanie o to, jaki III sektor udało się zbudować na wsi w 20 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Ograniczone przestrzennie i zakresowo wyniki badań nie są przesadnie optymistyczne. Nowe potrzeby, zagrożenia, bardziej lub mniej realne obawy w niewielkim stopniu zostały zaadresowane przez lokalne organizacje pozarządowe – przynajmniej w pierwszej fali pandemii.

Pierwszy kryzys, o którym piszemy (pandemia COVID-19), był zupełnie odmienny od znanych dotychczas. Jak wynika z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, zrealizowanych w 2021 roku, 38% organizacji pozarządowych w całej Polsce podjęło w odpowiedzi nowe działania. Na wsi 26% organizacji deklaroowało podjęcie działań nowego typu, a co druga zawiesiła działalność. Taka sytuacja może wynikać z tego, że organizacje wiejskie w mniejszym stopniu niż miejskie prowadzą działania *online*. Dwie trzecie badanych wiejskich organizacji w 2021 roku nie miało komputerów (Charycka 2022).

Obserwacja uczestnicząca dokonana w jednej ze wsi mazowieckich przez Burdykę (Burdyka 2020) w czasie pierwszego *lockdownu* w 2020 roku pozwala przyrzeć się temu, jak społeczność lokalna próbowała radzić sobie w nowej sytuacji. Organizacje pozarządowe w niewielkim stopniu zaangażowały się we

² „Odnowa wsi”, zapoczątkowana w woj. opolskim, jest największym i najdłużej działającym regionalnym programem aktywizacji społeczności lokalnych. To jednocześnie pierwszy program, w którym zastosowano metodę długoterminowego planowania strategicznego na poziomie sołectkim.

wsparcie mieszkańców – czy to w wymiarze profilaktyki zakażeń, czy to bieżącego wsparcia (zwłaszcza osób samotnych). W analizowanej społeczności ani tradycyjne dla wsi organizacje, takie jak ochotnicze straże pożarne czy koła gospodyń wiejskich, ani te nowocześniejsze nie podjęły aktywności w odpowiedzi na różne kryzysy wywołane pandemią. Z obserwacji badacza wynika, że lokalne instytucje sektora obywatelskiego nie były przygotowane na mobilizację w sytuacji kryzysowej. Jak pisze Burdyka, brak aktywności organizacji pozarządowych „nie oznacza jednak, że mieszkańcy zostali pozostawieni sami sobie. Praktyki pomocowe występowały w instytucjach opartych na pierwotnym, solidarnościowym typie więzi społecznej – w sąsiedztwach”. Bazując na znajomościach (kapitał społeczny) i przekazywanej od pokoleń zasadzie pomocy sąsiedzkiej, można było zapełnić liczne wywołane *lockdownem* luki w dostępie do rozmaitych zasobów. Gama działań podejmowanych przez członków społeczności lokalnej była szeroka: od codziennych, jakże ważnych (szczególnie dla osób starszych) rozmów „przez płot”, poprzez robienie zakupów, po dzielenie się rzadkimi wtedy dobrami, jak maseczki czy drożdże. Dzielono się także wiedzą praktyczną – mieszkańcy pomagali sobie nawzajem w naprawach (bezpłatnie), gdy zamknięto specjalistyczne zakłady. Obserwowana wieś ma charakter rolniczy, dlatego ważna była też pomoc rodzinno-sąsiedzka w gospodarstwach (brakowało ukraińskich pracowników). Stosunkowo niewielka aktywność wiejskich organizacji pozarządowych (por. Klon/Jawor 2021) została zastąpiona przez aktywności rodzinną i sąsiedzką, które charakteryzowały się silną regułą wzajemności (objawiającą się gotowością do niemotywowanych ekonomicznie świadczeń wzajemnych).

Kluczową rolę działań nieformalnych, a nie organizacji pozarządowych potwierdzają też badania przeprowadzone przez zespół prof. Marii Halamskiej (Halamska 2023) w jednej z gmin w woj. wielkopolskim w początkach kryzysu uchodźczego. W gminie Orlin³ w woj. wielkopolskim pierwsi przybysze pojawili się dwa dni po ataku Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku. Tego dnia na Facebooku powstał profil P dla Ukrainy – POMOC – DARY – PRACA, mający na celu pomoc „rodzinom z Ukrainy, które dotarły lub w niedługim czasie dotrą do Orlina i jego okolic”. Kilka dni później pojawił się także profil w języku ukraińskim. Oba zostały założone i były administrowane przez małżeństwo miejscowych nauczycieli-społeczników (znane z wcześniejszej działalności, głównie w obszarze kultury). Dopiero w kolejnych dniach zaczął działać sztab kryzysowy, powołany do istnienia przez burmistrza. Członkowie sztabu znajdowali przybyłym

³ Nazwa gminy zmieniona.

miejsca zamieszkania wśród swoich znajomych albo ogłaszali takie potrzeby na Facebooku. Niezwykłą aktywnością wykazał się administrator profilu P dla Ukrainy, nazywany „skrzynką kontaktową” potrzebujących i pomagających lub „specjalistą od spraw trudnych”. Spośród ponad 500 osób, z którymi pracownicy pomocy społecznej przeprowadzili wywiady, 4/5 znalazło lokum w samym Orlinie (w większości w prywatnych domach), a reszta – po kilka lub kilkanaście osób – zamieszkała we wsiach na terenie gminy. Wyróżniła się tu sąsiadująca z siedzibą gminy duża wieś K., w której znalazło schronienie 60 osób. Do stworzonego przez urząd gminy magazynu przekazywano w różnych formach dary dla uchodźców – spontanicznie albo w odpowiedzi na zgłoszone potrzeby. Potwierdzeniem faktu, że to mieszkańcy gminy miejsko-wiejskiej zapewnili migrantom oddolne kluczowe wsparcie na początku owego kryzysu, są wyniki ankiety przeprowadzonej wśród przybyłych dziewięć miesięcy po wybuchu wojny. Na pytanie, od kogo otrzymali największą pomoc bezpośrednio po przyjeździe, badani Ukraińcy na pierwszym miejscu wskazali Polaków – osoby prywatne; dopiero na drugim miejscu znalazł się urząd gminy. Organizacje pozarządowe uzyskały niecałe 2% wskazań (Halamska 2023). Ten kryzys jest inny od dotychczasowych, z którymi osoby żyjące na wsi zwykle sobie radzą i które zwykle są koordynowane przez odpowiednie służby. To było nowe doświadczenie, wymagające – przynajmniej na pierwszym etapie – sprawnych oddolnych działań. Pozwoliło ono mieszkańcom (podobnie jak w bardzo wielu częściach Polski) na bezinteresowne zaangażowanie w pomoc obcym osobom w bardzo trudnej sytuacji. Jeśli weźmie się pod uwagę niskie zaufanie społeczne, przyjęcie do domu zupełnie obcej osoby, często niemówiącej po polsku, oznacza, że w sytuacji krytycznej pewna część mieszkańców wsi może nie tylko odrzucić własne lęki wobec nieznanych osób, lecz także podzielić się z nimi swoimi zasobami (zarówno materialnymi, jak i niematerialnymi).

W przypadku przedstawionych kryzysów działania organizacji pozarządowych były opóźnione w stosunku do potrzeb oraz oczekiwań społeczności lokalnych i przyjezdnych. Charakterystyczną cechą było także ich spięcie z aktywnością władz samorządowych, a nie z nieformalnymi działaniami mieszkańców. Rodzi to pytanie o rzeczywistą efektywność i skuteczność sektora budowanego przez 20 lat.

Do istniejących tradycyjnych dla wsi organizacji pozarządowych, takich jak koła gospodyń wiejskich czy ochotnicze straże pożarne, przez ostatnie 20 lat dołączyło wiele lokalnych organizacji pozarządowych pozwalających rozwijać aktywność mieszkańców. Działające w nich osoby wygenerowały mnóstwo interesujących inicjatyw, projektów i akcji. Problem polega na tym, że organizacje

pozarządowe pod względem strukturalnym zostały w większości zaprojektowane jako przedłużenie samorządów czy instytucji publicznych, mające zapewnić im wsparcie w obszarach uznanych za odpowiednie dla działających obywateli (sztuka, sport, edukacja). Odgórne programowanie, na jakie obszary tematyczne zostaną przyznane środki dla wiejskich organizacji pozarządowych, usztywnia i ogranicza ich działalność. Można uznać, że opinia Sykały (2023), iż to środki kreują potrzeby, a nie odwrotnie, jest adekwatna do oceny działania III sektora na wsi. Wiejskie organizacje pozarządowe są uzależnione od polityk wsparcia, politycznej koniunktury, grantów i podmiotów publicznych. W efekcie cechuje je stosunkowo mała elastyczność działań, a ponadto nie radzą sobie w sytuacjach, w których nie ma wsparcia, wytycznych ze strony państwa czy samorządu. Wiejski III sektor sporadycznie podejmuje działania w odpowiedzi na kluczowe wyzwania współczesności, takie jak katastrofa klimatyczna czy procesy migracyjne. Podstawowe bolączki wiejskich organizacji pozarządowych: problemy z angażowaniem mieszkańców oraz uzależnienie od samorządów i systemów grantowych wciąż pozostają niezmiennie. Nakładają się na to wypalenie liderów, problem zastępowalności i modele organizacyjne. Wydaje się, że w tej chwili sektor jest w okresie stagnacji (ale nie upadku).

Trzeba jednak podkreślić, że sformalizowane organizacje pozarządowe są niezbędne dla utrwalania aktywności nieformalnych. Budując odporność wiejskich społeczności, należy korzystać zarówno z nieformalnych działań mieszkańców, jak i wsparcia oraz aktywności różnych organizacji pozarządowych, sektorów publicznego i samorządowego. Przed wiejskim III sektorem wciąż jednak stoi wiele wyzwań, których część ma charakter wewnętrzny, a część jest uzależniona od sposobu projektowania polityk rozwoju Unii Europejskiej, państwa czy regionów. Pierwsze z nich wiążą się z dywersyfikacją funduszy oraz niezależną, stabilną formą zasilania działalności organizacji. Wypracowany w przeciągu 20 lat model bazujący na politycznie zarządzanych grantach oraz bezpośrednim wsparciu samorządu ma ciemne strony – wzmacnia procesy wazalizacji organizacji pozarządowych. Efektywność organizacji ograniczają też problemy wewnętrzne, związane ze strukturą, z niewielką liczbą aktywnych członków i wolontariuszy czy wreszcie dominacją modelu liderkiego, bazującego na pojedynczych osobach. Ostatnie, kluczowe według nas wyzwanie, przed którym stoją wiejskie organizacje pozarządowe, dotyczy merytorycznego zakresu ich działań. Jeśli rzeczywiście mają być podmiotami wzmacniającymi odporność i zaradność społeczności lokalnych, to muszą oderwać się od stereotypowo przypisywanych im ról związanych z edukacją, turystyką, czasem wolnym. Potrzebne są poszerzenie pola ich działalności i zaangażowanie się

w obszary problemowe. Historia ruchów miejskich pokazuje, że także wiejskie organizacje pozarządowe mogą w mniejszym stopniu być odbiorcami wsparcia i polityk rozwoju, a w większym stopniu stawać się ich kreatorami. To chyba największe wyzwanie, przed którym stoi III sektor w najbliższym okresie.

BIBLIOGRAFIA

- Abramowicz J., Borowczak A., Grabowska I., Polańska Z., Popis M., Kopczyńska M., Krzewski A., Ledzion B. (2019), *Raport końcowy z badania pn.: Określenie optymalnego modelu funkcjonowania Lokalnych Grup Działania w nowej perspektywie finansowej oraz ocena jakości i efektywności ich funkcjonowania*, EGO, na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa, Warszawa.
- Adam-Hernández A., Harteisen U. (2018), *A Proposed Framework for Rural Resilience – How can peripheral village communities in Europe shape change?*, „Journal of Depopulation and Rural Development Studies”, DOI 10.4422/ager.2019.05.
- Appel S. (2019), *Reflections on Sustainability and Resilience in the NGO Sector*, „Administrative Theory & Praxis”, 41(3), 307–317, DOI 10.1080/10841806.2019.1621658.
- Błąd M. (2022), *Rural resilience jako nowa koncepcja rozwoju wsi*, „Wieś i Rolnictwo”, 1(194), s. 7–39.
- Błąd M. (2023), *Kilka refleksji o ideach i działaniach na rzecz rozwoju obszarów wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo”, 3(200), s. 153–170.
- Burdyka K. (2020), *Amoralny familizm? O samopomocy rodzinno-sąsiedzkiej w społeczności wiejskiej czasu pandemii*, „Wieś i Rolnictwo”, 3(188), s. 141–159, DOI 10.53098/wiro32020/07.
- Charycka B., Gumkowska M., Arczewska M. (2020), *Oblicza lokalności. Organizacje pozarządowe na wsi*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Charycka B., Gumkowska M., Bednarek J. (2022), *Kondycja organizacji pozarządowych. Trendy 2002–2022*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Czachor R. (2019), *Koncepcja urban resilience: założenia, treść, możliwości implementacji*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne”, 3, s. 127–148.
- Czubak W., Pawłowski K.P. (2020), *Diversifying the structure of rural development programmes in countries of Centre and Eastern Europe*, „PE&L”, 4(1), s. 1–14, DOI 10.5604/01.3001.0014.3154.
- DeVerteuil G., Golubchikov O. (2016), *Can resilience be redeemed?*, „City”, 20(1), s. 143–151, DOI 10.1080/13604813.2015.1125714.
- Dymek D. (2019), *Znaczenie odnowy wsi w procesie przemian funkcjonalnych przestrzeni wiejskiej*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 53, s. 95–108, DOI 10.7163/SOW.53.7.

- Fitzpatrick T., Molloy J. (2014), *The role of NGOs in building sustainable community resilience*, „International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment”, 5(3), s. 292–304, DOI 10.1108/IJDRBE-01-2014-0008.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., Przybyła K. (2020), *Goals of Elites and Local Communities in the European Union Neo-endogenous Development: Differences as the Constraints on Europeanisation?*, [w:] P. Maresova, P. Jedlicka, K. Firlej, I. Soukal (red.), *Proceedings of the international scientific conference Hradec Economic Days 2020*, Hradec Economic Days, s. 176–187.
- Goszczyński W., Knieć W., Kamiński R. (2013), *Dylemat linoskoczka. Czyli o profesjonalizacji autentyczności i perspektywach rozwoju organizacji pozarządowych na wsi i w małych miastach*, Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich, Toruń–Warszawa.
- Halamska M. (red.) (2023), *Potencjał absorpcji uchodźców przez wiejskie i małomiasteczkowe społeczności lokalne*, raport z badań, Warszawa.
- Jehlička P., Daněk P., Vávra J. (2019), *Rethinking resilience: home gardening, food sharing and everyday resistance*, „Canadian Journal of Development Studies” / „Revue canadienne d'études du développement”, 40(4), s. 511–527.
- Kamiński I. (red.) (2019), *LEADER dziś i jutro – Konferencja podsumowująca wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w latach 2016–2018 i perspektywy po roku 2021*, raport, Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Świętokrzyskiej, https://ksow.pl/files/portal/Publikacje/003_Raport_z_konferencji.pdf?fbclid=IwAR1-yPPY3nKsbtAC6Kf3CL1U__dmBAIhyGuOz64Ot1sXlDX4ss_rI8-AozM (dostęp: 10.02.2024).
- Knieć W. (2021), *Wspólna polityka rolna a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski. Analiza socjologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika (rozprawa habilitacyjna / Uniwersytet Mikołaja Kopernika).
- Knieć W., Piszczek E. (2023), *Associations, networks and civic virtues: The condition of non-governmental organisations in rural Poland vis-a-vis Paweł Starosta's reflections on social capital*, „Folia Sociologica”, 87.

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNIJNYCH PRZEZ GMINĘ LEWIN KŁODZKI

Joanna Klimek-Szymanowicz

Wójt gminy Lewin Kłodzki

Ewelina Wojtasik

Sekretarz gminy Lewin Kłodzki

Nieco historii

Wśród wszystkich gmin zlokalizowanych na terenie Polski w woj. dolnośląskim, w powiecie kłodzkim, w makroregionie Sudetów Środkowych znajduje się jedna z najmniejszych pod względem liczby mieszkańców. Gmina Lewin Kłodzki, bo właśnie o niej mowa, jest zlokalizowana w południowo-zachodniej Polsce i liczy ok. 1900 mieszkańców. Ma bardzo rozległy obszar – przynależy do niej 17 wsi, które łącznie zajmują powierzchnię 52,19 km². Mimo iż gmina nie może poszczycić się dużą liczbą mieszkańców, jej atut stanowi zajmowana powierzchnia.

Historia gminy sięga XI wieku. Przez kolejne stulecia obserwowano znaczący rozwój gospodarczy miejscowości, na której terenie rozwijały się liczne rzemiosła – począwszy od włókiennictwa, aż po browarnictwo. Wyrabiano drewniane łyżki, funkcjonowały szlifiernia kryształów, wytwórnie pończoch i lemoniady, trzy młyny oraz fabryka czekolady. Lewin nosił miano miasta królewskiego, a 19 listopada 1934 roku nadano mu symboliczny tytuł „uzdrowiska klimatycznego” (niem. *Luftkurort*).

Sytuacja gminy drastycznie się zmieniła, gdy 1 czerwca 1946 roku Lewin utracił prawa miejskie i stał się gminą wiejską. W kolejnych latach obserwowano znaczące trudności gospodarcze. Obszar gminy był charakteryzowany jako typowy nadgraniczny górski rejon rolniczy, choć większość osób utrzymywała się z działalności pozarolniczej. 2 lipca 1976 roku gmina Lewin Kłodzki, mimo ówczesnego sprzeciwu władz i mieszkańców, została włączona w struktury organizacyjne miasta Kudowa-Zdrój. Był to najtrudniejszy okres dla mieszkańców, w którego trakcie obserwowano postępującą degradację miejscowości. Gmina straciła swoją tożsamość i stała się zaściankiem prężnie rozwijającego się miasta uzdrowiskowego. Przez te wszystkie lata narastały problemy związane z infrastrukturą drogową, wodno-kanalizacyjną i oświetleniową, pogarszał

się stan budynków użyteczności publicznej oraz mieszkalnych. Właściwie nie było dziedziny życia, która notowałaby wtedy rozwój. Te lata można określić jako czas stagnacji ukierunkowanej na przetrwanie, bez większych perspektyw, z pogłębiającą się zapaścią społeczno-gospodarczą.

Samodzielność

Dzięki uporowi ówczesnych mieszkańców i lokalnych działaczy nadzieję na ponowne wyodrębnienie się gminy Lewin Kłodzki dała uchwała Rady Miasta i Gminy Kudowa-Zdrój z 29 sierpnia 1990 roku o podziale dotychczasowej struktury administracyjnej i utworzeniu odrębnej gminy Lewin Kłodzki – Jeleniów. Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1990 roku w sprawie podziału wspólnych organów dla miast i sąsiadujących z nimi gmin oraz ustalenia granic, nazw gmin i ich siedzib, które weszło w życie 2 kwietnia 1991 roku, gmina Lewin Kłodzki ponownie rozpoczęła swoje niezależne funkcjonowanie, z siedzibą władz w Lewinie Kłodzkim.

Po latach stagnacji niezależność gminy dodawała ówczesnym władzom sił do działania na rzecz lokalnej społeczności, wzmacniania więzi społeczno-gospodarczych, snucia wizji na temat jej przyszłego rozwoju i wykorzystania potencjału. Czynnikiem ograniczającym rozwój gminy w początkowym okresie jej funkcjonowania były niski budżet oraz niewielkie możliwości pozyskania środków finansowych z zewnątrz.

Pomimo tych trudności ówczesne władze podjęły się realizacji zadań, które wydawały się najbardziej istotne z perspektywy rozwoju lokalnego i potrzeb mieszkańców. W latach 1991–1994 wybudowano zbiornik wodny na potoku Klikawa w celu zabezpieczenia gminy przed powodzią. Do dzisiaj pełni on funkcje przeciwpożarową oraz retencyjną. W latach 1994–1998 przy budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Lewinie Kłodzkim wzniesiono halę sportową. Była to jedna z nielicznych inwestycji tego typu zrealizowanych dotychczas w okolicy. Nowoczesna hala sportowa od ponad 20 lat służy dzieciom i młodzieży. Jest także wykorzystywana do prowadzenia zajęć przez kluby sportowe, stowarzyszenia i seniorów. Dzięki środkom pozyskanym z Unii Europejskiej w 2018 roku została zmodernizowana.

Potrzeby lokalnej społeczności wciąż narastały i trzeba było wybierać do realizacji zadania najważniejsze spośród ważnych, licząc się z możliwościami, ograniczeniami oraz dofinansowaniem, które gmina mogła pozyskać z zewnątrz. W latach 1998–2002 rozwinięto oświetlenie uliczne na trasie Lewin Kłodzki – Jeleniów. Realizacja tej inwestycji przyczyniła się w znacznym stopniu



Mapa 1. Gmina Lewin Kłodzki

Źródło: archiwum gminy Lewin Kłodzki.

do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców z uwagi na przebiegającą przez te miejscowości drogę krajową nr 8.

W ciągu 12 lat samodzielnego funkcjonowania gminy zrealizowano trzy główne zamierzenia inwestycyjne. Przedmiotem starań były także mniejsze przedsięwzięcia związane z bieżącym funkcjonowaniem, jednakże cały czas liczone na to, że przyjdzie dzień, w którym większość potrzeb lokalnej społeczności uda się rozwiązać, a na ich realizację będzie można pozyskać środki z zewnątrz, gdyż budżet gminy w dalszym ciągu nie pozwalał na jej dynamiczny rozwój.

W Unii Europejskiej – początki

1 maja 2004 roku wszystko odmienił. Dzień, w którym Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, na zawsze zapisał się w historii, dając Polakom nadzieję na lepsze jutro. Środki, które kraj otrzymał na realizację inwestycji infrastrukturalnych oraz projektów nieinwestycyjnych, stały się

motorem napędowym dla lokalnych społeczności – także dla gminy Lewin Kłodzki, która korzysta ze środków czterech funduszy, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Fundusze europejskie przyczyniły się zarówno do realizacji inwestycji infrastrukturalnych, jak i rozwoju ochrony środowiska, kultury, edukacji, oświaty, które w znaczący sposób wpłynęły na poprawę warunków życia mieszkańców.

Infrastruktura

Gmina Lewin Kłodzki, korzystając ze środków unijnych, zrealizowała wiele inwestycji infrastrukturalnych. W latach 2004–2006 pozyskała dofinansowanie na realizację dwóch ważnych zadań inwestycyjnych. Ze środków ZPORR przebudowano drogę gminną o długości 1,78 km. Wartość dofinansowania wyniosła 454 812,64 zł. Dzięki środkom z Programu Inicjatywy Wspólnotowej Interreg IIIA Czechy–Polska 2004–2006 powstało natomiast oświetlenie uliczne przy drodze krajowej nr 8 od miejscowości Jeleniów do Kudowy-Zdroju. Ta inwestycja stanowiła kontynuację rozpoczętego w 2002 roku montażu oświetlenia ulicznego przy drodze krajowej nr 8.

Po realizacji tych przedsięwzięć rozpoczęły się przygotowania do nowej perspektywy unijnej. Zadania, które zostały zaplanowane na lata 2007–2013, dotyczyły priorytetów rozwojowych i podstawowych inwestycji infrastrukturalnych tworzących warunki do rozwoju. Wybór poszczególnych projektów nie był łatwy z uwagi na ogromne potrzeby w tym zakresie.

Fundusze europejskie wspierają infrastrukturę transportową – zarówno budowę dróg, jak i rozwój połączeń. Dzięki środkom unijnym w 2017 roku rozpoczęto przebudowę poszczególnych odcinków dróg gminnych. W ramach środków z EFRROW zrealizowano przebudowę czterech dróg położonych w centrum Lewina i jego bliskim sąsiedztwie. Pojawiło się nowoczesne oświetlenie ledowe. Zajęto się systemem odwodnienia dróg w postaci kanalizacji deszczowej oraz chodnikami. Inwestycja pozwoliła na unowocześnienie 1,419 km pasów drogowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Dotychczasowa nawierzchnia dróg, w znacznej części gruntowa lub tłuczniowa, została wymieniona na bitumiczną. Całkowita wartość projektu wyniosła 1 504 107,42 zł, w tym dofinansowanie ze środków UE to 957 062 zł.

Stabymi punktami na dużej powierzchni gminy w dalszym ciągu pozostawały drogi – zarówno gminne, jak i powiatowe. Charakterystyczne górskie

uksztaltowanie terenu sprawiało, że dotychczasowe gruntowe lub tłuczniowe drogi podczas każdych intensywnych opadów deszczu były wypłukiwane. Jedynym rozwiązaniem, które mogło powstrzymać ten negatywny proces, stanowiła ich przebudowa na trasy o nawierzchni bitumicznej. Osiągnięcie tego celu w tak dużym stopniu można odczytywać jako znaczący sukces gminy.

W 2023 roku gmina pozyskała dofinansowanie na realizację dużego zadania polegającego na przebudowie dróg w pięciu miejscowościach na jej terenie: w Kulinie, Gołaczowie, Darnkowie, Dańczowie oraz Jerzykowicach Wielkich. Całkowita długość przebudowanych dróg wyniosła 5,919 km, z czego w ramach dofinansowania z EFRROW zrealizowano 4,039 km. Wartość zadania ukształtowała się na poziomie 7 970 435 zł (w tym dofinansowanie ze środków UE w wysokości 2 686 435 zł).

Stan zaawansowania prac drogowych jest duży; obejmuje ponad 50% wszystkich dróg gminnych. Przyczynił się do ogromnego progressu w rozwoju gminy.

Szansę na poprawę infrastruktury drogowej wykorzystał także powiat kłodzki, który zrealizował na terenie gminy przebudowę drogi Lewin Kłodzki – Jarków. Zadanie wykonane przy wsparciu z EFRROW poprawiło nawierzchnię drogi prowadzącej do jednej z miejscowości najczęściej odwiedzanych przez turystów.

Współpraca transgraniczna

Istotną rolę w procesie integracji europejskiej odgrywa współpraca transgraniczna. Położenie gminy Lewin Kłodzki w obszarze przygranicznym daje możliwość pozyskiwania środków z programów takiej współpracy. W projektach wymagane jest współdziałanie po obu stronach granicy. W 2011 roku w ramach wspólnego projektu z gminą Oleśnice w Górach Orlickich powstała sieć kanalizacji sanitarnej oraz wodociągowej do wsi Kociot. Celem było polepszenie stanu środowiska naturalnego w obszarze pogranicza polsko-czeskiego dzięki uregulowaniu gospodarki wodno-ściekowej w przygranicznej miejscowości Kociot oraz zorganizowaniu składowiska odpadów w gminie Oleśnice w Górach Orlickich. Realizacja projektu nie tylko miała istotny wpływ na poprawę stanu środowiska po obu stronach granicy, lecz także przyczyniła się do pogłębiania i zacieśniania współpracy pomiędzy gminami polskimi i czeskimi.

Kolejny projekt, który w widoczny sposób przyczynił się do poprawy środowiska naturalnego w obszarze przygranicznym, to „Czysta rzeka od Gór

Orlickich do Łaby”, zrealizowany w 2014 roku. W ramach tego przedsięwzięcia gmina Lewin Kłodzki wyposażyła w kanalizację sanitarną miejscowość Jerzykowice Wielkie, a w gminie Orlické Záhoří powstały przydomowe oczyszczalnie ścieków. Ten projekt nie tylko poprawił jakość środowiska w obu gminach poprzez zmniejszenie zanieczyszczenia rzeki Klikawy, lecz także zwiększył atrakcyjność regionu.

W ramach współpracy transgranicznej gmina Lewin Kłodzki wdrażała również projekty z zakresu infrastruktury drogowej oraz turystycznej. W 2012 roku wraz z powiatem kłodzkim i krajem královéhradeckým zrealizowała wspólne przedsięwzięcie inwestycyjne w ramach POWT Republika Czeska – Rzeczpospolita 2007–2013. Inwestycja nie byłaby możliwa bez zaangażowania partnerów po obu stronach granicy. Przyczyniła się do poprawy stanu dróg w bezpośrednim obszarze przygranicznym. W ramach projektu po stronie polskiej wykonano modernizację drogi powiatowej na odcinku Lewin Kłodzki – Kociół oraz oświetlenie drogi na odcinku od ul. Lasek Miejski do przejścia granicznego Lewin Kłodzki – Olešnice w Górach Orlickich. Po stronie czeskiej natomiast przebudowano część drogi przez kraj královéhradecký. Ta droga wraz z oświetleniem stanowi dzisiaj bardzo ważny element infrastruktury, wykorzystywany zarówno przez mieszkańców gmin przygranicznych dojeżdżających do pracy w Czechach, jak i turystów odwiedzających te tereny.

Nieodłączny element infrastruktury drogowej stanowi infrastruktura turystyczna w postaci dróg i ścieżek rowerowych. Położenie gminy na wysokości 385–825 m n.p.m., wśród Wzgórz Lewińskich i Gór Orlickich, sprawia, że widok z jej różnych części zapiera dech w piersiach. Mając na względzie dużą atrakcyjność obszaru, w celu udostępnienia i zwiększenia potencjału dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego oraz związanych z nim atrakcji gmina w 2020 roku zrealizowała wspólny projekt z gminą Nový Hrádek dotyczący budowy ścieżek rowerowych. W sąsiedztwie jednej z nich, na wjeździe do Lewina Kłodzkiego, wykonano iluminację zabytkowego wiaduktu. Projekt został dofinansowany z Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska 2014–2020.

Budowa ścieżek rowerowych oraz podświetlenie wiaduktu w znaczący sposób wpłynęły na wzrost liczby turystów odwiedzających gminę. Nowa atrakcja stała się symbolem Lewina Kłodzkiego; wzbudzała podziw i emocje wśród osób przejeżdżających drogą krajową nr 8, nad którą wznosi się budowla z 1905 roku, mierząca 27 m wysokości i 120 m długości. Na co dzień wiadukt jest podświetlany barwą naturalną, a w weekendy i święta – w kolorze. W jego bezpośrednim sąsiedztwie biegnie ścieżka rowerowa, przy której stoi dom rodzinny Violetty Villas – wybitnej artystki, honorowej obywatelki Lewina Kłodzkiego.



Fotografia 1. Wiadukt kolejowy w gminie Lewin Kłodzki, zbudowany w 1905 roku

Źródło: archiwum gminy Lewin Kłodzki.

Ta ścieżka kończy się w miejscowości Jarków, w której można podziwiać ogród japoński oraz skosztować wybornej ekologicznej aronii.

Jarków sąsiaduje z Taszowem, w którym wybudowano drugi fragment ścieżki rowerowej, łączący tę miejscowość z czeską gminą Nový Hrádek. Stamtąd można udać się w dalszą drogę i wrócić do Lewina Kłodzkiego. Brak monotonii, zróżnicowane ukształtowanie terenu, zmieniający się poziom trudności podczas pokonywania poszczególnych tras, a przede wszystkim możliwość obcowania z przyrodą sprawiają, że ścieżki te są chętnie eksploatowane przez turystów i miejscowych. Ich łączna długość wynosi 895 m i choć nie jest to dużo, to dobry początek do dalszego rozwoju gminy w tym kierunku. Wartość całego projektu wyniosła 1 069 297 zł (w tym dofinansowanie z Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska – 908 902,50 zł).

Środowisko

Dbanie o środowisko naturalne ma nadrzędne znaczenie dla obszarów cennych przyrodniczo. Cała powierzchnia gminy jest włączona w obszar NATURA

2000. Ponadto na jej terenie znajdują się otulina Parku Narodowego Gór Stołowych, Obszary Specjalnej Ochrony Góry Stołowe PLBo20006, Specjalne Obszary Ochrony Góry Stołowe PLHo20004, Góry Orlickie PLHo20060 oraz Grodczyn i Homole koło Dusznik, Obszary Chronionego Krajobrazu Góry Bystrzyckie i Orlickie.

Inwestycjami niezwykle ważnymi dla mieszkańców były budowa drenażowo-brzegowego ujęcia wody na potoku Klikawa oraz stacji uzdatniania wody w miejscowości Jawornica. To zadanie zostało dofinansowane ze środków EFRR w ramach RPO woj. dolnośląskiego 2007–2013. Główny cel tego projektu stanowiła poprawa jakości wód dostarczanych na cele socjalno-bytowe. Powstała w ramach projektu stacja uzdatniania wody jest w pełni zautomatyzowana i zapewnia jej oczyszczanie dla mieszkańców Lewina Kłodzkiego oraz Kotła. Wartość dofinansowania wyniosła 661 784 zł.

Gmina Lewin Kłodzki ma rozproszoną zabudowę, co zwiększa koszty infrastrukturalnych projektów drogowych i wodno-kanalizacyjnych. Z uwagi na taki charakter zabudowy zdecydowano o stworzeniu sieci kanalizacyjnej w najbardziej zaludnionych miejscowościach gminy. W latach 2007–2013 powstała kanalizacja sanitarna w miejscowościach: Jeleniów (o długości 9,8 km), Dańców (o długości 4 km), Jerzykowice Wielkie (o długości 3,1 km) i Kocioł (o długości 2,8 km). Łączna długość tej kanalizacji wyniosła 19,7 km.

W tym samym okresie zmodernizowano sieć kanalizacji sanitarnej w miejscowości Lewin Kłodzki. Na realizację tych inwestycji pozyskano dofinansowanie w wysokości ponad 6 mln zł ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita 2007–2013.

W wyniku realizacji tych zadań inwestycyjnych ponad 60% mieszkańców gminy uzyskało dostęp do sieci kanalizacyjnej. W pozostałych miejscowościach powstały przydomowe oczyszczalnie ścieków. W 2014 roku w ramach projektu dofinansowanego ze środków PROW na lata 2007–2013 pojawiły się 42 takie przydomowe oczyszczalnie w 10 miejscowościach.

W 2023 roku z tego samego programu rozpoczęto realizację inwestycji polegającej na budowie 52 przydomowych oczyszczalni ścieków na obszarze miejscowości, w których nie funkcjonuje sieć kanalizacji sanitarnej. Zastosowanie obrotowych złóż biologicznych zapewnia wysoką skuteczność oczyszczania ścieków przy niewielkiej powierzchni zabudowy, niskich kosztach eksploatacji oraz braku nieprzyjemnych zapachów. Ponadto w ramach przedsięwzięcia zostanie wykonana modernizacja stacji uzdatniania wody w Jawornicy.

Realizacja projektów z zakresu gospodarki ściekowej wpłynęła na poprawę warunków życia i zdrowia mieszkańców przez usprawnienie funkcjonowania systemu kanalizacji sanitarnej. Dzięki zapewnieniu warunków dla podmiotów gospodarczych powstających na terenie gminy poprawiły się jej konkurencyjność gospodarcza oraz atrakcyjność turystyczna i inwestycyjna. W wyniku realizacji projektów zredukowano zanieczyszczenia gleby, wód podziemnych i wód powierzchniowych.

Kontynuowano wysiłki na rzecz dalszej rozbudowy infrastruktury komunalnej. W latach 2021–2022 na terenie Lewina Kłodzkiego powstało 738 m bieżących sieci wodociągowej oraz 620 m bieżących sieci kanalizacyjnej. Ponadto w celu zapewnienia na uzbrajonym terenie niezbędnego ciśnienia wody dostarczanej do gospodarstw domowych zamontowano podziemną stację jego podnoszenia wraz ze zbiornikiem o pojemności 10 m³. Zadanie dofinansowano ze środków EFRROW w ramach PROW na lata 2014–2020 w kwocie 278 128 zł przy całkowitej wartości 649 257,06 zł.

Gmina Lewin Kłodzki w celu ochrony środowiska naturalnego oraz zwiększenia komfortu życia mieszkańców w 12 miejscowościach zamontowała 68 lamp solarnych. To zadanie zostało zrealizowane ze środków EFRROW w ramach PROW na lata 2007–2013. Realizacja projektu wpłynęła na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców oraz poprawę warunków życia. Lampy umieszczono tam, gdzie nie ma możliwości montażu tradycyjnego oświetlenia ulicznego. Jest to związane m.in. z rozproszoną zabudową gminy. Wartość dofinansowania wyniosła 340 tys. zł.

Wyrazem dbałości o środowisko naturalne była realizacja projektu grantowego dla mieszkańców dotyczącego instalacji OZE oraz wymiany źródeł ciepła. Gmina postawiła sobie za cele redukcję emisji zanieczyszczeń oraz poprawę jakości powietrza poprzez zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w jej wytwarzaniu. W wyniku podjętych starań w latach 2018–2019 przy współfinansowaniu ze środków EFRR w ramach RPO WD 2014–2020 w budynkach jednorodzinnych na terenie gminy zamontowano 95 instalacji OZE. Mieszkańcy dzięki dofinansowaniu wymienili dotychczasowe piece na paliwo stałe na zeroemisyjne pompy ciepła lub kotły na biomasę. W celu zminimalizowania kosztów pozyskania energii na dachach budynków zamontowano instalacje fotowoltaiczne. Wiele osób zdecydowało się na montaż pomp ciepła lub kolektorów słonecznych służących wyłącznie przygotowaniu ciepłej wody użytkowej.

Niekończące się potrzeby zmian w tym kierunku były bodźcem do kontynuacji rozpoczętych działań i w latach 2021–2022, przy tym samym źródle

finansowania ze środków UE, mieszkańcy wymienili 38 wysokoemisyjnych źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych na pompy ciepła, kotły na pellet oraz piece gazowe. Sumaryczne kwoty wypłaconych grantów, stanowiących dofinansowanie z RPO WD 2014–2020, wyniosły odpowiednio 1 899 925,04 zł i 465 799,77 zł. Realizacja bliźniaczych projektów przyczyniła się do poprawy jakości powietrza na terenie gminy. W istotny sposób zredukowano obserwowane uprzednio zadymienie, dzięki czemu mieszkańcy zaczęli chętniej praktykować aktywność fizyczną na łonie natury. Zaobserwowano pozytywny wpływ zmian na ich samopoczucie – zarówno fizyczne, jak i psychiczne.

Wysokie koszty zwalczania emisji kominowej na co dzień są przyczyną mało efektywnego procesu przemian, a w wielu przypadkach stanowią barierę nie do pokonania. Dzięki możliwemu do pozyskania bezzwrotnemu wsparciu finansowemu wiele osób podjęło walkę ze smogiem, a jej efekty są odczuwalne dla wszystkich, w tym dla mieszkańców gminy Lewin Kłodzki, turystów oraz sąsiadów z pobliskich miejscowości.

Rozwijając pozytywny trend przemian i dążąc małymi krokami do niezależności energetycznej gminy, z końcem 2022 roku ze środków RPO WD 2014–2020 na dachu szkoły oraz na gruncie przy gminnym ośrodku kultury zamontowano instalacje fotowoltaiczne, których wielkości dostosowano do zapotrzebowania na energię elektryczną poszczególnych budynków. Niezaprzeczalną korzyścią z ich montażu są oszczędności finansowe obserwowane na co dzień, które można wykorzystać na dowolne cele – w zależności od potrzeb.

Dbłość o środowisko naturalne jest dzisiaj priorytetem każdego – a przynajmniej powinna być. W wizji rozwoju miejscowości należy uwzględnić szeroką perspektywę przemian: społecznych, gospodarczych, aż po środowiskowe. Te ostatnie stanowią jedno z ważniejszych ogniw naszego bytu, dlatego powinniśmy uczynić wszystko, by szły one we właściwym kierunku. Z końcem 2023 roku na terenie gminy wymieniono stare oprawy oświetlenia ulicznego na energooszczędne ledowe, co w znaczący sposób przyczyniło się do redukcji emisji CO₂ do atmosfery. Realizacja projektu dofinansowanego w ramach PROW na lata 2014–2020 stanowi kontynuację zrealizowanych dotychczas prac, których efektem jest modernizacja 90% opraw oświetlenia ulicznego na terenie gminy.

Turystyka i rekreacja

Preferowany przez coraz większą liczbę ludzi zdrowy styl życia, w którym stymulacja ruchowa odgrywa dominującą rolę, sprawił, że w znaczący sposób wzrosło zapotrzebowanie na przeróżne strefy aktywności. Analiza potrzeb oraz możliwości wykazała, że poza Lewinem Kłodzkim na terenie gminy nie ma ani jednej miejscowości, w której można by uprawiać sport, rozwijać umiejętności sprawnościowe, łączyć trening z przyjemnością i rekreacją oraz aktywizować pod tym względem najmłodszych. Dzięki dofinansowaniu pozyskanemu ze środków EFRROW – w ramach PROW na lata 2014–2020 – w kwocie 227 226 zł, przy całkowitej wartości zadania 390 735,02 zł, w 2019 roku na terenie dwóch miejscowości gminy powstały place sportowo-rekreacyjne.

Mieszkańcy Jeleniowa i Dańczowa zyskali nową infrastrukturę w postaci boisk do piłki nożnej, placów zabaw oraz urządzeń siłowni plenerowych wraz z elementami małej architektury. W tych miejscach można aktywnie, wesoło i rodzinie spędzić wolny czas, ciesząc się pięknem przyrody. Nie są to obiekty pełnowymiarowe, lecz pomyślane pod kątem możliwości adaptacyjnych poszczególnych gruntów i ograniczeń wynikających z ukształtowania terenu.

Aby połączyć ruch z edukacją, z końcem 2023 roku przy Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Lewinie Kłodzkim wybudowano miasteczko rowerowe, współfinansowane w kwocie 434 018,50 zł ze środków UE w ramach POIiŚ na lata 2014–2020. Będzie ono służyć do nauki zasad ruchu drogowego, przeprowadzania konkursów z zakresu jego bezpieczeństwa oraz egzaminów na kartę rowerową. Z miasteczka będą mogły korzystać osoby indywidualne i grupy zorganizowane pod opieką wychowawców, rodziców lub osób przeprowadzających egzamin na kartę rowerową.

Edukacja i kultura

Nie zapominając o tym, co najważniejsze, czyli edukacji najmłodszych, z którą wiąże się nasza przyszłość, gmina w 2017 roku przystąpiła do realizacji dwóch kolejnych zadań. Budynek Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Lewinie Kłodzkim poddano przebudowie oraz gruntownej termomodernizacji. Dofinansowanie na ten cel zostało przyznane w ramach RPO WD 2014–2020. Chodziło o stworzenie uczniom sprzyjających warunków do edukacji oraz większych możliwości rozwoju osobistego. W efekcie szkoła mogła zaoferować bardziej konkurencyjne warunki kształcenia niż placówki mieszczące się w sąsiednich gminach i zachęcić do podjęcia edukacji właśnie w Lewinie. Drugie,

równie ważne założenie stanowiło uzyskanie wysokich parametrów cieplnych obiektu, którego konsekwencją stała się redukcja zużycia energii cieplnej i elektrycznej.

W wyniku docieplenia ścian zewnętrznych, stropodachu i dachu, wymiany stolarki okiennej i drzwiowej, instalacji centralnego ogrzewania, modernizacji systemu ciepłej wody użytkowej i systemu oświetlenia założone cele zostały osiągnięte. Warunek konieczny do realizacji inwestycji stanowiło dostosowanie obiektu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W tym celu na zewnątrz budynku wykonano specjalną platformę w szybie samonośnym i przebudowano toalety na drugim piętrze budynku. Dla większego komfortu pracy i lepszych wyników kształcenia młodego pokolenia poddasze zaadaptowano na potrzeby pracowni matematyczno-przyrodniczej i cyfrowej. Zostały one kompletnie wyposażone, dzięki czemu praca stała się przyjemniejsza, a przyswajanie wiedzy – prostsze. Ponadto w obiekcie wymieniono instalację elektryczną, przebudowano schody zewnętrzne oraz wyremontowano halę sportową. Koszt realizacji tych zadań wyniósł 4 557 766,93 zł. Dofinansowanie z RPO WD 2014–2020 to 3 737 558,09 zł.

Zwykła codzienność nabrała barw, jednakże w dalszym ciągu odczuwalny był niedosyt związany z brakiem namacalnego źródła wiedzy na temat historii naszej małej ojczyzny, które w rzetelny sposób ujmowałoby ją w całość, tak by można ją było przekazywać z pokolenia na pokolenie. Zaangażowanie jednego z lokalnych pasjonatów historii przyniosło w 2023 roku owoc w postaci publikacji historycznej *Lewin Kłodzki w dziejach trzech kultur*. W przejrzysty sposób ukazuje ona bogatą historię gminy – od pierwszych wzmianek na temat Lewina wieki temu aż do współczesności. Opowiada o okresach intensywnego rozwoju gospodarczego miejscowości, pełnieniu przez nią ważnych funkcji, jak również o czasie jej powolnej degradacji, aż do ponownego rozkwitu w ostatnich latach. To wydanie zostało dofinansowane ze środków Unii Europejskiej z Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska 2014–2020.

Rewitalizacja, integracja społeczna

Zachowane dla pokoleń wartości, z charakterystycznym dla typowych miasteczek rynkiem na czele, w wyniku wielu lat zaniedbań i postępującej degradacji wymagały podjęcia natychmiastowych działań naprawczych.

W 2010 roku dzięki środkom EFRROW zmodernizowano oświetlenie rynku w Lewinie Kłodzkim i położono chodnik oraz utworzono miejsca postojowe. Dofinansowanie projektu wyniosło 272 776 zł. Realizacja tych zadań wpłynęła



Fotografia 2. Fontanna na rynku Lewina Kłodzkiego

Źródło: archiwum gminy Lewin Kłodzki.

na podniesienie atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej miejscowości Lewin Kłodzki.

Dzięki środkom z RPO WD 2014–2020 w 2019 roku gmina rozpoczęła re-witalizację przestrzeni publicznej rynku. Centrum Lewina otrzymało nowy – choć w wielu aspektach nawiązujący do historii – wygląd. Fontanna, która od dziesięcioleci straszyła i szpeciła to miejsce, nabrała kształtów, a co najistotniejsze – rozświetliła rynek wieloma kolorami, które można podziwiać wieczorami. Uroku dodały wykończenia przestrzeni rynku granitowymi płytami, elementami z piaskowca i stylizowanymi barierkami. Całość upiększono różnymi nasadzeniami (przed wielu laty Lewin był nazywany Miastem Róż). Inwestycja została zakończona w 2020 roku, a jej koszt wyniósł 979 328,30 zł, przy dofinansowaniu z RPO WD 2014–2020 na poziomie 641 089,66 zł.

Z tego samego programu w 2019 roku gmina rozpoczęła przebudowę budynku zlokalizowanego przy ul. Chopina w Lewinie Kłodzkim z przeznaczeniem na centrum społeczno-kulturalno-edukacyjne. W ramach zadania zagospodarowano również przylegający do niego teren z przeznaczeniem na tożsamą działalność. W budynku, stojącym w bezpośrednim sąsiedztwie rynku, ponad



Fotografia 3. Gminny ośrodek kultury i biblioteka w Lewinie Kłodzkim

Źródło: archiwum gminy Lewin Kłodzki.

100 lat temu funkcjonował sąd obwodowy, w późniejszym czasie – szkoła, do której uczęszczała Violetta Villas, a na koniec – Komunalny Zakład Budżetowy. W ostatnich latach budowla została zdewastowana i popadła w ruinę. Priorytetem dla gminy stała się jej adaptacja na funkcje społeczno-kulturalno-edukacyjne, zwłaszcza że działalność kulturalna na tym terenie była mocno ograniczona, a przyczyniła się do tego likwidacja w 2010 roku jedyne centrum kultury i turystyki.

Brakowało miejsca, w którym mieszkańcy mogliby spędzać wolny czas, rozwijać swoje pasje, a nierzadko odkrywać umiejętności – albo razem z bliskimi relaksować się podczas festynów, zawodów i różnych uroczystości. Od lat władze samorządowe, radni oraz mieszkańcy pragnęli też w należyty sposób upamiętnić Violetkę Villas – najwybitniejszą mieszkankę Lewina Kłodzkiego. Obiekt został uroczyście oddany do użytkowania w połowie 2020 roku. Zakres inwestycji obejmował przebudowę budynku głównego oraz przybudówki. W poszczególnych pomieszczeniach zaczęły funkcjonować: siłownia, sala spotkań dla seniorów i młodzieży, sala muzealna Violetty Villas, sala wystawiennicza, biblioteka z czytelnią, sala konferencyjna oraz pomieszczenia dla

fundacji i stowarzyszeń. Budynek wyposażono w dźwig osobowy oraz schody zewnętrzne z pochylnią dla osób z niepełnosprawnościami. Na przyległym terenie posadzono zielen, tworząc przestrzeń dla lokalnych wystawców i artystycznych działań plenerowych (powstała też mobilna scena). Cały obszar oświetlono i skomunikowano wewnętrznie (wraz z zapleczem parkingowym). Od 2021 roku obiekt funkcjonuje jako gminny ośrodek kultury i biblioteka. Są w nim organizowane warsztaty dla seniorów i młodzieży, w sali kinowej co tydzień wyświetla się projekcje dla najmłodszych, a przy różnych okazjach organizuje się kameralne koncerty. W przybudówce seniorzy mają w pełni wyposażoną kuchnię oraz pomieszczenia towarzyszące, w których na co dzień wspólnie spędzają czas. Turyści chętnie odwiedzają izbę pamięci Violetty Vilas. Realizacja zadania przyczyniła się do aktywizacji lokalnej społeczności, dzięki czemu życie kulturalne i społeczne nabrało nowego wymiaru. Jest to największa inwestycja zrealizowana dotychczas ze środków UE (w wysokości 3 736 377,40 zł, w ramach RPO WD 2014–2020, przy całkowitej wartości projektu 4 780 507,86 zł).

Podsumowanie

Wejście Polski do Unii Europejskiej zapewniło gminom możliwości rozwoju, zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkańców oraz rozwijania ich marzeń. Jedni wykorzystali te szanse w mniejszym stopniu, inni – w większym; każdy na miarę swoich możliwości. Perspektywa finansowa 2014–2020 pozwoliła zrealizować wiele przedsięwzięć, a przed nami jeszcze kilka lat wdrażania kolejnych projektów. W tym okresie nie tylko zrealizowano inwestycje związane z wyrównywaniem różnic, lecz także inwestowano w nowe kierunki, np. energię odnawialną.

Wejście Polski do Unii Europejskiej miało istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy gminy Lewin Kłodzki. Jej główną korzyścią jest przyspieszony rozwój, możliwy m.in. dzięki transferom z budżetu UE. Od 2004 roku pozyskailiśmy ponad 30 mln zł z funduszy europejskich, które zainwestowaliśmy m.in. w infrastrukturę drogową, oświetleniową, wodno-kanalizacyjną, edukacyjną i społeczną. Wartość pozyskanego dofinansowania w przeliczeniu na mieszkańca to ponad 16 tys. zł.

Z uwagi na niski poziom potencjału dochodowego gmina Lewin Kłodzki ma ograniczone możliwości finansowania zadań inwestycyjnych ze środków własnych. Stąd też ogromne znaczenie ma pozyskiwanie funduszy zewnętrznych, zwłaszcza tych o charakterze bezzwrotnym. Środki z programu regionalnego

zostały zwielokrotnione przez fundusze z innych źródeł pomocowych. Jako gmina wiejska mamy możliwość korzystania ze środków przeznaczonych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój obszarów wiejskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich to bardzo ważne narzędzie ich wspierania. Na terenie gminy ze środków EFRROW zrealizowano wiele inwestycji infrastrukturalnych. Te środki w dużej mierze przyczyniły się do poprawy komfortu życia mieszkańców. Możliwość korzystania z dodatkowych funduszy, przeznaczonych dla obszarów przygranicznych, sprawiła, iż gmina Lewin Kłodzki zrealizowała wspólnie z partnerami czeskimi inwestycje ważne dla rozwoju pogranicza polsko-czeskiego.

W ciągu 19 lat znacząco zmniejszyliśmy dystans dzielący nas od innych gmin z krajów Europy Zachodniej, a niektóre z nich prześcignęliśmy. Zmiany w infrastrukturze wodno-kanalizacyjnej, oświetleniowej, drogowej, kulturalnej, społecznej, edukacyjnej, sportowo-rekreacyjnej oraz inwestycje w odnawialne źródła energii stanowią milowy krok w rozwoju. To te inwestycje są najbardziej wymiernymi korzyściami z obecności w UE, jakie na co dzień dostrzegają mieszkańcy. Istotny jest fakt, że zmiany nie wybiórczo, lecz kompleksowo rozwiązały problemy i zaspokoili potrzeby, z którymi gmina borykała się przez dziesięciolecia. Niewątpliwie pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, aczkolwiek to raczej kontynuacja zainicjowanych przemian niż niepodjęte od lat zagadnienia.

Sukces, który osiągnęła gmina dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej, cieszy tym bardziej, że mając niewielki budżet, a jeszcze mniejsze możliwości inwestycyjne, udało się nam uzyskać tak wiele. Dzięki przyznanemu wsparciu wydatki majątkowe gminy wielokrotnie przewyższały wydatki bieżące, co nie jest normą w jednostkach samorządu terytorialnego. Gmina Lewin Kłodzki zmieniła się w tym czasie diametralnie. Przedsięwzięcia, które zostały zrealizowane w ostatnim dwudziestoleciu, przyczyniły się do jej zrównoważonego rozwoju, ukierunkowanego na życie społeczno-gospodarcze przy jednoczesnym poszanowaniu walorów środowiska przyrodniczego.

Wraz z upływem czasu i poprawą warunków życia mieszkańców zmieniają się priorytety rozwojowe. Wcześniejsze perspektywy unijne miały charakter inwestycji raczej infrastrukturalnych i tworzących warunki do rozwoju. Obecnie stoimy przed wyzwaniem optymalnego wykorzystania tych warunków w celu rozwoju nie tylko ilościowego, lecz także jakościowego.

Widoczny na każdym kroku rozwój odmienił całkowicie wizerunek gminy, która zaczęła być dostrzegana na zewnątrz. W 2022 roku została wyróżniona przez czasopismo „Wspólnota” – zajęła drugie miejsce wśród 1523 gmin wiejskich w rankingu dotyczącym wykorzystania środków UE w latach 2014–2021,

osiągając wynik 8609,68 zł *per capita*. Ten rezultat jest dla nas powodem do dumy. Pokazuje, że konsekwentne realizowanie wyznaczonych celów prowadzi do sukcesu, za którym stoi pełna zaangażowania i poświęceń praca całego zespołu ludzi stawiających na pierwszym miejscu dobro lokalnej społeczności.

Władze samorządowe oraz mieszkańcy mają nadzieję, że trend pozytywnych przemian zostanie utrzymany, a możliwość zużytkowania środków unijnych w kolejnych perspektywach – zarówno w obecnej na lata 2021–2027, jak i przyszłych – przyczyni się do jeszcze większego wykorzystania potencjału miejscowości, zwłaszcza pod kątem gospodarczym i turystycznym, co zapewni lepszą przyszłość następnym pokoleniom.

UWAGI KOŃCOWE

Dwudziesta rocznica największego jak dotąd rozszerzenia Unii Europejskiej, obejmującego także Polskę, przebiega w okolicznościach, które jeszcze kilka lat temu wydawały się mało prawdopodobne.

W 2004 roku wielu z nas (w tym także piszący niniejsze uwagi) miało nadzieję, że z jednej strony wkraczamy na ścieżkę przyśpieszonego postępu o charakterze zarówno gospodarczym, jak i cywilizacyjnym, a z drugiej – że oto jesteśmy świadkami „końca historii”, może nie w skali globalnej, ale w odniesieniu do sytuacji politycznej i gospodarczej Unii Europejskiej, w tym naszego kraju. Polska nieprzerwanie od 1989 roku podążała po dość jednoznacznej – choć niepozbawionej zakrętów i spowolnień – ścieżce budowania gospodarki rynkowej i jej instytucji oraz umacniania demokracji. Wstąpienie do UE miało dobitnie potwierdzić nasz sukces transformacyjny i umocnić go dzięki przyjęciu prawa wspólnotowego, włączeniu w zintegrowany europejski system ekonomiczny oraz wsparciu instytucji gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego.

Unia dobrze radziła sobie z konsekwencjami rozszerzenia, choć napływ migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej dla niektórych „starych” państw członkowskich był zaskoczeniem i powodem napięć (a nawet w pewnym stopniu przyczynił się do brexitu). Kolejni nowi członkowie przyjmowali euro, a kapitał sprawnie przesunął się z Zachodu na Wschód, w czym pomagały akceptowalne standardy instytucjonalne, poprawiająca się (w znacznej mierze dzięki funduszom unijnym) infrastruktura i względnie tania, nieźle wykształcona siła robocza. Obawy o napływ taniej żywności z nowych krajów członkowskich okazały się niesłuszne; korzyści z poszerzenia odnosili wszyscy (choć w różnym stopniu), a rolnicy i farmerzy z nowych krajów członkowskich z radością zaczęli korzystać z dobrodziejstw Wspólnej Polityki Rolnej. Rewitalizowano miasta, poprawiano standardy cywilizacyjne na wsiach, korzystano z otwartych granic, napływu turystów z bogatszych krajów Europy oraz intensyfikowanej wymiany akademickiej i współpracy naukowej. Co więcej, sytuacja międzynarodowa wydawała się stabilna, a Unia Europejska traciła swoją pozycję w konkurencyjnej gospodarce globalnej napędzanej innowacjami raczej powoli i, można rzec, z godnością, odsuwając przeciwdziałanie rysującym się napięciom i zagrożeniom na dalszą przyszłość.

O niewątpliwych wieloaspektowych korzyściach płynących z naszego członkostwa w UE, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa i obszarów

wiejskich, piszą autorzy niniejszej książki. Jest to obraz ogólnie wysoce pozytywny, choć nie bez pewnych zastrzeżeń, o których wspomnę w dalszej części rozważań.

W 2024 roku znajdujemy się w sytuacji 20 lat temu niewyobrażalnej, bowiem przed Unią Europejską (w tym także Polską) pojawiły się wyzwania i zagrożenia wcześniej niewystępujące lub w znacznej mierze mało istotne. Poniżej wymieniono najważniejsze z nich.

1. Pogorszenie relacji międzynarodowych, którego najsilniejszymi i najtragiczniejszymi przejawami są niczym nieuzasadniona, zbrodnicza agresja Rosji na Ukrainę oraz spowodowane nią zakłócenia polityczne i gospodarcze, przy jednoczesnej konieczności wzmożenia wysiłku militarnego krajów europejskich i całego NATO. Sytuacja międzynarodowa jest niestabilna i nieprzewidywalna. Świat stał się multipolarny, regionalni liderzy prowadzą własne, często sprzeczne ze sobą polityki, a tendencje populistyczne mają duży wpływ (lub wręcz dominują w nich) na elity władzy różnych państw o dużym znaczeniu w skali globalnej, w tym także niektórych krajów członkowskich UE, co może rodzić napięcia i trudności w ustalaniu wspólnych polityk unijnych.
2. Niestabilna sytuacja polityczna przekłada się na zakłócenia w światowej gospodarce. Intensyfikują się tendencje izolacjonistyczne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw ważnych komponentów produkcji (np. układów scalonych, metali ziem rzadkich itp.) oraz żywności, której wytwarzanie i dystrybucja stały się elementami gry geopolitycznej. Tendencje deglobalizacyjne zwiększają koszty produkcji i prowadzą do nasilenia wysiłków inwestycyjnych, także w sferze kompleksu militarnego, co odbywa się kosztem innych polityk, w tym społecznie zorientowanych.
3. Konieczność przeciwdziałania zmianom klimatycznym stała się trwałym elementem polityk krajów wysoko rozwiniętych, w tym szczególnie członków Unii Europejskiej. Te polityki są kosztowne i mogą przyczyniać się do istotnych ograniczeń w procesach produkcji. Co więcej, niektóre działy gospodarki, zwłaszcza rolnictwo, są jednocześnie narażone na negatywne konsekwencje zmian klimatycznych, co także prowadzi do zmniejszenia opłacalności produkcji rolniczej.
4. Procesy demograficzne to kolejne wyzwanie dla wielu krajów świata, m.in. członków UE, dla której mają one podwójne znaczenie. Z jednej

strony pogłębia się starzenie się ludności krajów członkowskich, co może prowadzić do rychłej niewydolności systemów zabezpieczenia emerytalnego i konieczności ponoszenia rosnących nakładów na opiekę zdrowotną. Konsekwencją niekorzystnych zmian w dynamice ludnościowej jest wyludnianie się większości krajów UE, szczególnie silne na peryferyjnych terenach wiejskich. Z drugiej strony Europa znajduje się pod stałą rosnącą presją napływu ludności z biedniejszych stron świata – Afryki i Azji, zagrożonych konsekwencjami zmian klimatycznych i konfliktów zbrojnych, czemu jednak UE się przeciwstawia, uszczelniając swoje granice. Mamy tu do czynienia z wyraźną sprzecznością – napływ migracyjny jest konieczny z powodów demograficznych i ekonomicznych, ale bywa kontestowany społecznie i często politycznie.

Jeżeli dodamy do tego całkowicie nieprzewidywalne konsekwencje najważniejszej ostatnio zmiany technologicznej – upowszechnienia się sztucznej inteligencji (której potencjalny wpływ na cywilizację czasem jest porównywany do znaczenia wynalezienia druku) – to widzimy, jak niepewna i trudna stała się sytuacja Unii Europejskiej, w tym naszego kraju, jego regionów i poszczególnych grup społeczno-zawodowych. Polityki UE z pewnością nie będą w stanie w pełni sprostać tym wszystkim wyzwaniom. Konieczne jest aktywne krajowe zaangażowanie w przedsięwzięcia podejmowane w skali Wspólnoty, która być może w nieodległej przyszłości zostanie znowu rozszerzona, co może pociągnąć za sobą nowe wyzwania i napięcia gospodarcze, polityczne i społeczne.

* * *

W tym miejscu pojawia się pytanie, jak te wyzwania i próby reagowania na nie wpływają na procesy zachodzące w rolnictwie i szerzej: na obszarach wiejskich. Otóż związki te są bardzo silne i wyraźne; w znacznej mierze uwidoczniły się ostatnio w kilku krajach europejskich – być może w największym nasileniu w Polsce – w postaci rolniczych protestów, przybierających często drastyczne formy (blokady granic, dróg i miast, wysypywanie płodów rolnych i obornika, palenie opon itp.).

Wojna w Ukrainie zdestabilizowała rynek płodów rolnych w skali światowej. Blokada sprzedaży rosyjskiego gazu do Europy umożliwiła zwiększenie produkcji nawozów, których tanie dostawy do rosyjskiego rolnictwa spowodowały – wraz z korzystnymi warunkami klimatycznymi – istotny wzrost

zbiorów i pojawienie się nadwyżek na rynku rosyjskim (zwiększonych płodami rolnymi zagrabionymi przez Rosję w Ukrainie). W rezultacie Rosja zwiększyła eksport zbóż, w tym głównie do krajów Południa, co spowodowało obniżenie światowych cen pszenicy o prawie 50%. Produkcujący dużo i jednocześnie drogo, chronieni cłami i dopłatami rolnicy europejscy (także polscy) stanęli w obliczu trudności z ulokowaniem swoich płodów rolnych na rynkach światowych, radykalnego zmniejszenia opłacalności produkcji, a nawet jej nieopłacalności. W Polsce sytuację dodatkowo pogorszył napływ produktów rolnych z Ukrainy, a zaniechania i błędy poprzedniej ekipy rządowej jeszcze problemy te zwielokrotniły.

Sektor produkcji żywności jest najistotniejszym czynnikiem wpływającym na środowisko przyrodnicze Ziemi. To źródło emisji dwutlenku węgla, metanu, tlenków azotu (ok. 1/4 globalnej emisji gazów cieplarnianych). Sektor przyczynia się do deforestacji (zajmuje ponad połowę terenów niepuścynnych i niezajętych przez lodowce) i do erozji gleby; zużywa 70% zasobów słodkiej wody, a jednocześnie dostarcza wodom słodkim i oceanicznym 3/4 czynników ich eutrofizacji; ogranicza bioróżnorodność (masa ssaków hodowanych jest 15 razy większa od masy ssaków dziko żyjących, a wśród ptaków ten stosunek wynosi 3:1); stanowi źródło zanieczyszczeń zapachowych itd. Tę listę można wydłużać, dopisując skumulowane nakłady na wytwarzanie środków produkcji dla rolnictwa (takich jak maszyny, narzędzia, nawozy sztuczne, środki ochrony roślin itd.) i przemysłu spożywczego, a także międzynarodowy handel żywnością i jej dystrybucję.

Jednocześnie rolnictwo jest sektorem najsilniej (poza turystyką) uzależnionym od czynników przyrodniczych, głównie od dostępności wody – przy czym ocieplenie klimatu może zmniejszać plony jednych roślin (np. kukurydzy), a zwiększać innych (np. pszenicy). Obserwowana ekstremalizacja zjawisk pogodowych ma jednoznaczny negatywny wpływ na produkcję rolną – zwiększa zakłócenia w cyklu upraw i pogłębia niepewność uzyskania pożądanych zbiorów. W skrajnych przypadkach brak wody może dramatycznie ograniczyć produkcję żywności, powodując lokalne ogniska głodu i zapaści demograficznej.

Mamy więc do czynienia ze splotem zależności przyczynowo-skutkowych: przedsięwzięcia zmierzające do zmniejszenia negatywnego oddziaływania produkcji i dystrybucji żywności na przyrodę będą miały pozytywny wpływ na możliwości zwiększania tej produkcji i jej efektywności. Problem polega jednak na tym, że należy je podejmować już obecnie, przy czym wiążą się one z koniecznością ponoszenia istotnych nakładów oraz przejściowego zmniejszenia

produkcji, za to ich efekty nie są aktualnie w pełni rozpoznane i mogą pojawić się z dużym opóźnieniem. Nic więc dziwnego, że producenci żywności – głównie ci, którzy znajdują się na początku łańcucha produkcyjnego, czyli rolnicy – protestują przeciwko wprowadzającym rygorom i ograniczeniom, które mają na celu zmniejszenie presji ekologicznej ich działalności gospodarczej. Wskazują jednocześnie, że w innych krajach unika się wprowadzania tych przedsięwzięć, wobec czego narzucanie owych ograniczeń jawi im się jako niesprawiedliwe i nieskuteczne w skali globalnej.

Rolnictwo jest sektorem gospodarki, który generuje szczególnie silny opór przeciwko politykom zorientowanym proekologicznie, także tym wprowadzanym przez Unię Europejską. Zostały one w znacznym stopniu włączone do praktyki gospodarczej innych sektorów: wytwarzania środków transportu, budownictwa, energetyki, przemysłu przetwórczego itd. Owszem, w wielu przypadkach mamy do czynienia ze zjawiskiem *greenwashingu* (pozorowaniem ochrony środowiska), ale rygory i ograniczenia narzucane np. przemysłowi samochodowemu (sprostanie im wymagało ponoszenia znacznych nakładów, w większości przerzucanych na kupujących) nie spotykały się z masowymi protestami przedstawicieli tego sektora i jego pracowników, choć zdarzały się oszustwa zmierzające do ich obejścia. Nawet europejskie, a także polskie górnictwo węglowe pogodziło się z koniecznością radykalnych ograniczeń wydobycia (w znacznej mierze wynikającą z jego rosnących kosztów), a energetyka – z wymogiem przestawienia się na odnawialne źródła energii. Rolnictwo w dużej części (bo nie całe) pozostaje niejako ekologicznym skansenem, ciągle jeszcze nieakceptującym w pełni konieczności uwzględnienia odległych w czasie, ale już jednoznacznie zarysowanych wymogów przechodzenia do nowych, proekologicznych form produkcji.

Niezgoda na praktyki proekologiczne łączy się z szerszą postawą prezentowaną przez niektórych rolników z Unii Europejskiej, w tym polskich. Oto podczas protestów spotykamy się z opiniami, iż rolnictwo nie powinno podlegać prawom ekonomii. Obniżenie cen płodów rolnych nie dla wszystkich staje się przestanką do racjonalizacji produkcji i jej kosztów, stosowania nowych technologii i innowacyjnych praktyk, lecz prowadzi do domagania się od władz (unijnych, rządu) dopłat do tej produkcji. Według tych założeń trudności ze zbytem płodów rolnych mają zostać pokonane przez władze publiczne, a nie przez producentów lub ich organizacje. Dalej: niestosowanie się do proekologicznych procedur produkcji rolnej nie powinno prowadzić do ograniczenia dopłat w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, które powinny być bezwarunkowe i możliwie wysokie.

Jako uzasadnienia dla postaw tego typu podaje się konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, „miłość do zawodu rolnika” i „miłość do ziemi”, a także wyjątkowość tego sektora produkcji. W przypadku Polski dochodzi do tego konstytucyjne umocowanie „gospodarstwa rodzinnego”, utrudniające racjonalne przekształcenia struktury agrarnej, które pozwoliłyby na zwiększenie ekonomicznej racjonalności produkcji rolnej.

Są to na szczęście poglądy marginalne, wyrażane często w trakcie debat pełnych emocji i napięć. Nie należy ich jednak pomijać w dyskursie nad ważnymi sprawami polskiego i europejskiego rolnictwa, bowiem jeżeli nie przeciwstawi się im racjonalnej argumentacji, mogą zdominować debatę, co może pociągnąć za sobą wiele niekorzystnych następstw.

Owszem, argumenty o bezpieczeństwie żywnościowym i wyjątkowości produkcji rolnej są w znacznej mierze zasadne. Jej ryzyko jest znacznie większe niż w sytuacji działalności gospodarczej innego rodzaju, zależy ona bowiem od czynników nieprzewidywalnych – warunków pogodowych. Ale już zakłócenia na międzynarodowych rynkach rolnych nie są prawdopodobnie większe niż na innych rynkach, szczególnie surowcowych. Bezpieczeństwo żywnościowe jest istotne, ale nie powinno całkowicie eliminować ekonomicznych przesłanek racjonalności produkcji rolnej i międzynarodowego handlu produktami żywnościowymi, choć może je w pewnym zakresie łagodzić dzięki interwencjom podejmowanym przez organy publiczne, krajowe i na szczeblu Unii Europejskiej.

* * *

Jaka więc była rola polityk Unii Europejskiej w dotychczasowym rozwoju polskiego rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i jaka powinna być w przyszłości, w nowych, znacznie bardziej wymagających zewnętrznych, krajowych, politycznych, gospodarczych, społecznych i klimatycznych uwarunkowaniach?

Poszczególne rozdziały tej książki wskazują bezspornie, iż w ogólnym ujęciu ten wpływ był pozytywny. W największym stopniu przyczynił się do tego bezpośredni dostęp polskich producentów rolnych do Jednolitego Rynku Europejskiego, co nie było udziałem jedynie kompleksu żywnościowego, lecz odnosiło się do całej polskiej gospodarki (badania wskazują, że ten czynnik był

wielokrotnie ważniejszy od napływu środków z UE¹). Podobnie uważa się, że objęcie Polski Wspólną Polityką Rolną przyczyniło się do poprawy ekologicznych uwarunkowań produkcji rolnej. Na polskiej wsi zachodziły korzystne przemiany społeczne, w tym dezagraryzacja, pozwalająca na przechodzenie do sektorów gospodarczych o wyższej niż rolnictwo wartości dodanej na pracującego.

Jednak na tym pozytywnym obrazie widać też dość istotne rysy, wynikające bądź to z niedoskonałości samej WPR, bądź z naszego sposobu jej realizowania w kraju. Poniżej wskazano najważniejsze z nich.

1. Mimo stopniowego ograniczania ingerowania w ekonomiczne warunki produkcji rolnej WPR ciągle w znacznym stopniu zakłóca mechanizmy wolnego rynku, przyczyniając się – kosztem znacznych środków publicznych – do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz utrzymania dochodów producentów rolnych na akceptowalnym (choć nie w pełni przez wszystkich) poziomie. Prowadzi to jednak do obowiązywania wewnątrz Unii Europejskiej wyższych cen żywności niż w sytuacji importowania większej niż obecnie ilości produktów żywnościowych z krajów wytwarzających je taniej. Tym samym ogranicza się możliwości rozwojowe krajów biedniejszych, dla których eksport produktów rolnych jest najważniejszym czynnikiem rozwoju.
2. Stopniowe przechodzenie od dopłat bezpośrednich do dofinansowywania proekologicznych technik upraw nadal powinno być pożądanym kierunkiem ewolucji WPR. Być może należy także dalej zwiększać zakres warunkowości i silniej uzależnić wysokość płatności dla gospodarstw rolnych od ich zaangażowania w prowadzenie upraw i hodowli w sposób przyjazny dla środowiska. Istotnym elementem takiej reformy powinno być także promowanie innowacyjnych technik upraw i hodowli. Jak wskazują badania – także przywoływane w niniejszej książce – szeroko rozumiany kompleks żywnościowy wykorzystuje dorobek nauki w stopniu mniejszym niż inne sektory gospodarki, co widać szczególnie w Polsce.
3. WPR jest jednym – choć ani nie wyłącznym, ani nie najważniejszym – z powodów powolnych zmian w strukturze agrarnej w Polsce. Dopłaty bezpośrednie petryfikują tę strukturę, bowiem pełnią funkcję rent socjalnych dla właścicieli niemal miliona małych gospodarstw rolnych,

¹ M. Duszczyk, G. Gorzelak, M. Götz, E. Kawecka-Wyrzykowska, W. Poczta, J. Stefaniak, W. Orłowski (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.

dla których stanowią istotny element dochodu gospodarstw domowych, choć nie przyczyniają się do wzrostu produkcji rolniczej i zwiększania jej ekonomicznej opłacalności. Dodatkowym czynnikiem spowalniającym zmiany jest nakierowanie krajowej polityki rolnej na gospodarstwa małe i średnie (które pełnią także funkcje pozaprodukcyjne), nie zaś na wysokotowarowe gospodarstwa wielkoobszarowe. W oficjalnym stanowisku rządu czytamy, iż gospodarstwa małe i średnie „mają realne szanse na rozwój w warunkach globalizacji rynków i zmian oczekiwań konsumentów”². Rzeczywistość jest zgoła odmienna – to w gospodarstwach dużych, a zwłaszcza bardzo dużych obserwuje się większą skłonność i zdolność do stosowania efektywnych metod upraw oraz hodowli, racjonalnego wykorzystania maszyn i urządzeń, stosowania procedur czy technik proekologicznych, ścisłej współpracy ze sferą nauki oraz stosowania innowacyjnych technik i metod produkcji. Tym oficjalnym priorytetom podporządkowano także krajową interpretację WPR, bowiem mimo zniesienia *cappingu*, czyli progresywnego zmniejszania wysokości dopłat bezpośrednich w zależności od wielkości gospodarstwa rolnego, zwiększono np. rolę płatności redystrybucyjnej wspierającej małe gospodarstwa (nawet obniżając ich wielkość uprawniającą do uzyskania wsparcia z 3 ha do 1 ha) oraz wprowadzono inne instrumenty wspomagające te gospodarstwa. Nie można więc stwierdzić, że polska interpretacja WPR ewoluuje w kierunku zgodnym z racjonalnością ekonomiczną³ (przy wykorzystaniu także bogatego dorobku nauki zaprezentowanego w niniejszej książce).

4. Polska była jednym z tych krajów, które w maksymalnym dopuszczalnym zakresie przesunęły środki z filara I (dopłaty dla gospodarstw rolnych) do filara II (rozwój obszarów wiejskich). Tę decyzję należy uznać za nieracjonalną, zwłaszcza w obliczu szybkiego wyludniania się wielu terenów wiejskich oraz kumulacji demograficznych, społecznych i ekonomicznych problemów rozwojowych na obszarach niezdolnych do samodzielnego utrzymania pożądanego poziomu zapewnienia podstawowych usług społecznych

² Stanowisko MRiRW, <https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/czy-w-ps-wpr-2023-27-jest-zachowany-capping-chodzi-o-wielkosc-gospodarstwa.139218.html> (dostęp 28.03.2024).

³ Zob. np. raport IRWiR PAN pokazujący nieracjonalne ekonomiczne działania wobec wielkoobszarowych gospodarstw dzierżawiących grunty Skarbu Państwa, <https://www.irwirpan.waw.pl/955/publikacje/skutki-polityki-panstwa-realizowanej-wobec-dzierzawcow-wielkoobszarowych-gospodarstw-rolnych-utworzonych-w-wyniku-przekształcen-b-pgr> (dostęp: 28.03.2024).

ich mieszkańcom, nie wspominając już o możliwościach rozwoju ekonomicznego, którego zainicjowanie w takich układach lokalnych jest wysoce wątpliwe. Polityka Spójności powinna ewoluować w kierunku zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności narodowych systemów gospodarczych, dlatego takie tereny winny uzyskiwać szczególne wsparcie ze środków WPR, gdyż nie będą mogły liczyć na istotne środki i pomoc z niej. Interwencja WPR na obszarach wiejskich musi także dążyć do zwiększania mobilizacji społeczności lokalnych oraz wspierać wspomagające je instytucje i organizacje. Ograniczanie środków II filara WPR nie służy tym celom.

5. Do przyczyn niezadowolającej opłacalności produkcji rolnej należą zbyt słaby rozwój instytucji rynku rolnego i zbyt niski poziom samoorganizacji producentów rolnych. Także doradztwo rolnicze jest za słabe, by mogło stanowić kanał dyfuzji wiedzy i innowacji do producentów rolnych. Celowe wydaje się więc skierowanie większej niż dotychczas części środków (pochodzących z UE i krajowych) na instytucjonalne wsparcie rolników oraz organizacji zwiększających racjonalność i opłacalność ich działalności gospodarczej.

Większość zagadnień, do których odnoszą się powyższe uwagi – sformułowane w dość otwartej formie – została szczegółowo omówiona w niniejszej książce. Można mieć nadzieję, że skłonią one Czytelników, aby sięgnęli do poszczególnych rozdziałów i skonfrontowali je z szerszymi tezami prezentowanymi przez autorów. Dyskusja o sposobach wykorzystywania naszego szeroko rozumianego członkostwa w Unii Europejskiej i jej wielorakich polityk (rolnej, regionalnej, naukowej, handlowej) oraz ich oddziaływanie na procesy zachodzące w polskim rolnictwie i na polskiej wsi powinna zostać zintensyfikowana, do czego – mam nadzieję – niniejsza książka może się istotnie przyczynić.

Grzegorz Gorzelak



ISBN 978-83-89900-78-4

9 788389 900784