

Lidia Kłos

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: Lidia.Klos@wneiz.pl

ZMIANA WIZERUNKU POLSKIEJ WSI W KONTEKŚCIE POLITYKI SPÓJNOŚCI

CHANGE OF THE IMAGE OF POLISH COUNTRYSIDE IN THE CONTEXT OF COHESION POLICY

DOI: 10.15611/pn.2017.465.07
JEL Classification: R11, R51

Streszczenie: Wejście do Unii Europejskiej było dla Polski wielką szansą na zmniejszenie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym zarówno w wymiarze krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Wiązało się ono jednak z licznymi obawami i zobowiązaniami, które musieliśmy zrealizować, by sprostać wymaganiom Wspólnoty; było to możliwe dzięki korzystaniu ze środków polityki spójności. Jednym z obszarów wymagającym takiego wsparcia było rolnictwo i obszary wiejskie. Celem artykułu jest przedstawienie sytuacji polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich oraz nastrojów panujących na wsi przed naszym wstąpieniem do UE. Następnie przedstawiono efekty integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej po 10 latach członkostwa Polski w Unii. W tym celu dokonano analizy i przeglądu Raportów Fundacji na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA) za lata: 2006, 2012, 2014 oraz badań Instytutu Spraw Publicznych (ISP) i raportów Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). W artykule wykorzystano następujące metody badawcze: analiza dokumentów z opracowań i raportów ze zmieniającej się sytuacji polskiego rolnictwa oraz dane statystyczne.

Słowa kluczowe: polityka spójności, obszary wiejskie, rolnictwo, wspólna polityka rolna.

Summary: Joining the European Union was for Poland a great chance for reducing disproportion of socio-economic development on national, regional and local level. This was associated with numerous concerns and commitments which had to be accomplished. Using cohesion policy funds gave an opportunity to fulfil UE demands. One of the sectors which needed that support was agriculture and rural areas. The aim of this article is to present a situation of Polish agriculture and rural areas. Moreover the article shows country tensions before Polish accession and the effects of European integration as well as the common agricultural policy 10 years after the membership in the Union. To this end, we made an analysis and review of reports of Foundation for the Development of Polish Agriculture for 2006, 2012, 2014, as well as research of Institute of Public Affairs (IPA) and reports of Public Opinion Research Center.

Keywords: cohesion policy, rural areas, agriculture, common agricultural policy.

1. Wstęp

Mimo realizowanej od wielu lat polityki spójności w UE następuje wzrost zróżnicowania ekonomicznego między jej regionami. Bez polityki spójności to zróżnicowanie byłoby zapewne jeszcze większe. Najlepiej jest to widoczne w obszarze wspólnej polityki rolnej (WPR). W Polsce obszary wiejskie stanowią jeden z najważniejszych elementów rzeczywistości społeczno-gospodarczej, a jednocześnie jeden z najtrudniejszych problemów do rozwiązania w zakresie polityki spójności. Obszary wiejskie są silnie zróżnicowane zarówno pod względem ekonomiczno-społecznym, strukturalnym, jak i funkcjonalnym. Wymaga to równoczesnego działania w kilku kierunkach: wielofunkcyjności rolnictwa i wsi, ograniczenia bezrobocia oraz poprawy zarówno warunków życia ludności wiejskiej, jak i funkcji gospodarczych i społecznych wsi.

Integracja z UE pozwoliła na objęcie polskiej wsi unijną polityką wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. To do polskiego rolnictwa trafia znaczna część transferów pieniężnych w ramach WPR, które nie tylko sprzyjają poprawie dochodów w rolnictwie i służą wsparciu rozwoju wsi, lecz także przyczyniają się do poprawy spójności ekonomicznej i przestrzennej w naszym kraju.

Według J. Wilkina skutki integracji Polski z UE można pokazać w podziale na trzy sfery:

1. Sferę realną: zmiany produkcji, opłacalności, dochodów, eksportu, importu itp.
2. Sferę regulacji: nowe instrumenty polityki rolnej, liberalizacja handlu wewnętrznego Unii, system wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich, normy prawne itp.
3. Sferę percepcji i ocenę tego, co zachodzi w naszym kraju w kontekście integracji europejskiej: nadzieje i obawy związane z integracją, zakres poparcia dla wstąpienia Polski do UE, ocena korzyści i dolegliwości instrumentów polityki unijnej [*Polska wieś 2006*, s. 12].

Celem artykułu jest przedstawienie sytuacji polskiego rolnictwa oraz nastrojów panujących na wsi przed naszym wstąpieniem do UE oraz skutków integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej po 10 latach członkostwa we Wspólnocie ze wskazaniem aktualnych obszarów działania w ramach polityki spójności na lata 2014-2020.

2. Rolnictwo i wieś – trudny obszar integracji

Polska należy do tej grupy krajów członkowskich, w których znaczenie ekonomiczne i społeczne sektora rolno-żywnościowego i obszarów wiejskich jest daleko większe niż w zdecydowanej większości pozostałych krajów UE. Obszary wiejskie w Polsce, wyznaczone jako obszar gmin wiejskich i części wiejskiej gmin wiejsko-miejskich, zajmują ok. 93,2% terytorium państwa. Rolnictwo zagospodarowuje ok. 60% powierzchni kraju, a leśnictwo pozostałą część. Tereny wiejskie zamieszkuje

14 889 tys. osób, co stanowi ponad 39% obywateli kraju [Rocznik statystyczny 2015, s. 238]. W przededniu akcesji istniało w Polsce 2172 tys. gospodarstw rolnych.

Sytuacja polskiego rolnictwa przed wstąpieniem do UE była następująca:

- Bardzo wolne tempo zmian strukturalnych w rolnictwie, co nie sprzyjało poprawie konkurencyjności polskiego rolnictwa i wzrostowi dochodów ludności utrzymującej się głównie lub wyłącznie z tego sektora.
- Dodatkowo w latach 90. wzrosła liczba gospodarstw bardzo małych (do 3 ha), które stanowiły zaplecze żywieniowe znacznej części ludności wiejskiej.
- Kondycja ekonomiczna większości gospodarstw rolnych w Polsce w tym okresie uległa pogorszeniu, przede wszystkim ze względu na niekorzystne relacje cen oraz brak finansowych możliwości modernizacji gospodarstwa i poprawy jego produktywności. Zdolności rozwojowe przejawiało niespełna 10% gospodarstw.
- Brak polityki wspierania cen i dochodów producentów rolnych, która realizowana była głównie przy użyciu instrumentów polityki handlowej (wysokie cła importowe) i subsydiowania kredytów dla rolników oraz świadczeń socjalnych (KRUS).
- Brak wsparcia z budżetu państwa. Udział wydatków na rolnictwo (bez KRUS) w ogólnych wydatkach budżetowych wahał się w latach 1990-2002 w przedziale 2-3% z tendencją malejącą. Wydatki te stanowiły ok. 0,5% produktu krajowego brutto [Analiza produkcyjno-ekonomicznej... 2002, s. 54-55].
- Ujemne saldo obrotów handlowych w zakresie produktów rolno-spożywczych, mimo że znaczna część potencjału produkcyjnego polskiego rolnictwa nie była wykorzystana.
- Udział rolnictwa w posiadaniu produkcyjnego majątku trwałego wyniósł w 2002 r. 8%. Wśród środków trwałych w rolnictwie dominujące znaczenie miały budynki i budowle, ich udział w strukturze majątku trwałego wynosił 56,6%, następnie maszyny i urządzenia, które stanowiły 17%, oraz środki transportu 12,1%. Sytuację dodatkowo pogarszało bardzo wysokie zużycie środków trwałych aktywnych o charakterze technicznym: maszyny i urządzenia techniczne były zużyte w 80,1%, a środki transportu – aż w 93,4% [Analiza produkcyjno-ekonomicznej... 2002, s. 90-93].
- Udział rolnictwa w nakładach inwestycyjnych od 2002 r. oscylował na poziomie 2% [Czubak 2013].
- Sytuację pogarszało wysokie bezrobocie (zarówno rejestrowane, jak i ukryte), które pod koniec lat 90. przekraczało 26%, będące efektem likwidacji Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR) i powrotu na wieś osób, które utraciły pracę w mieście.
- Z drugiej strony miało to wpływ na utrzymywanie się wysokiego poziomu zasobów pracujących w rolnictwie. Udział zatrudnionych w sektorze rolniczym w tym okresie kształtuje się na poziomie 15-20%, co jak na warunki europejskie stanowi bardzo wysoki wskaźnik. Niska wydajność pracy w rolnictwie rodzi

problemy dochodowe, a tym towarzyszą problemy rozwojowe znacznej części gospodarstw rolnych i socjalnie związanych z nimi rodzin rolniczych [*Polska wieś* 2014, s. 90-93].

- Dochody rolnicze w przeliczeniu na zatrudnionego w porównaniu ze średnim dochodem w gospodarce sięgały 38-40%. W dochodzie rozporządzalnym na wsi największy udział miały dochody z pracy najemnej oraz z rent i emerytur. Praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym była trzecim źródłem dochodu, na czwartym miejscu znajdował się dochód z pracy najemnej poza rolnictwem [*Sytuacja społeczno-ekonomiczna... 2000-2011*, s. 25].
- Niski poziom dochodów rolniczych i brak większych możliwości pozyskiwania dochodów poza rolnictwem przesądzał o poziomie życia oraz uniemożliwiał modernizację gospodarstw czy nawet zapobieganiu ich dekapitalizacji.
- Na wsi dominowały nastroje pesymistyczne, niezadowolenie z polityki rolnej i obawa przed skutkami akcesji Polski do UE [*Polska wieś* 2014, s. 14-15].

Potwierdzeniem sytuacji panującej na wsi pod koniec lat 90. ubiegłego wieku są badania Instytutu Spraw Publicznych [*Chłop, rolnik, farmer? 2000*, s. 12-40], które przedstawiają najważniejsze cechy postaw i opinii polskich rolników:

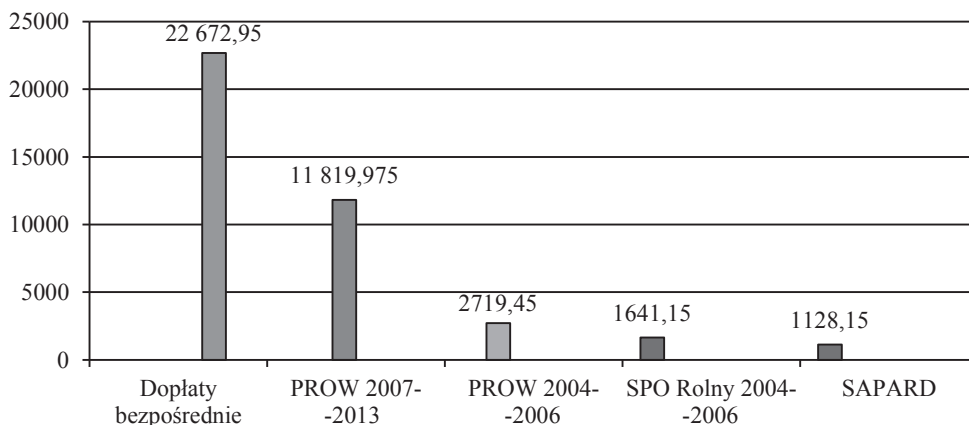
- 95% rolników oceniało sytuację rolnictwa jako złą lub bardzo złą,
- 85% badanych źle oceniało politykę rządu wobec rolnictwa,
- 23% rolników opowiadało się za tym, aby ceny w rolnictwie ustalał rynek, natomiast aż 69% widziało w tej roli raczej państwo,
- 75% rolników preferowało przedsiębiorstwa państwowe w skupie i zbycie produktów rolnych,
- 48% rolników sądziło, że polityka rolna UE będzie miała negatywny wpływ na polskie rolnictwo, 18%, że wpływ ten będzie pozytywny, a reszta nie miała zdania bądź była przekonana, że wpływu tego rolnictwo polskie nie odczuje,
- 23% rolników deklarowało, że gdyby w Polsce było referendum dotyczące wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, to głosowałoby za przystąpieniem naszego kraju do Unii, a dwa razy wyższy odsetek (46%) byłby przeciwny [*Polska wieś* 2006, s. 10].

Mimo ogólnie bardzo złej sytuacji to właśnie na wsi i wśród rolników dominowały najbardziej pesymistyczne nastroje co do członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Z drugiej strony w „nierolniczej” części społeczeństwa panowało powszechne przekonanie, że z kolei rolnictwo stanowi barierę do szybkiego wejścia Polski do UE.

3. Działania i rozmiar wsparcia w ramach polityki spójności

Akcesja do UE ma dla polskiego sektora rolnego skutki w dwóch podstawowych obszarach. Pierwszym z nich jest uczestnictwo w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE), drugim – objęcie rolnictwa mechanizmami WPR, w tym bezpośrednim wsparciem dochodów rolników przez system dopłat bezpośrednich oraz wsparciem

modernizacyjnym i strukturalnym realizowanym z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Polska jest jednym z największych beneficjentów WPR w ogóle, a największym – środków finansowych przeznaczanych na rozwój obszarów wiejskich.



Rys. 1. Wypląty ARiMR zrealizowane na rzecz beneficjentów z programów unijnych adresowanych do mieszkańców wsi i rolników (w mln euro)

Źródło: [*Polska wieś 2014*, s. 150].

W latach 2004–2013 Polska otrzymała w ramach różnych instrumentów WPR 29,4 mld euro, czyli ponad 1/3 wszystkich transferów z budżetu unijnego (92,4 mld euro). W tym samym czasie składka odprowadzana do budżetu UE osiągnęła poziom 30,9 mld euro [*Polska wieś 2014*, s. 147]. Z tego na politykę rolną i rolnictwo przeznaczono w latach 2004–2013 kwotę 29 355,5 mld euro. Szczegółową charakterystykę wielkości dopłat w poszczególnych latach przedstawia rysunek 1. Największe wsparcie trafiło do producentów rolnych korzystających ze wsparcia bezpośredniego, w tym płatności obszarowych (jednolita i uzupełniająca płatność obszarowa) oraz płatności powiązanych z różnymi kierunkami produkcji rolnej. Już od początków obecności naszego kraju w UE rolnicy i mieszkańcy wsi poza polityką rolną korzystali z dobrodziejstwa działań należących do innych polityk bądź programów wspieranych z budżetu unijnego. Przedmiotem tego wsparcia była m.in. polityka budowy infrastruktury, polityka ochrony środowiska, polityka rozwoju zasobów ludzkich, polityka przedsiębiorczości i wiele innych.

Ważnym etapem budowy podstaw instytucjonalnych dla wdrażania instrumentów polityki wspólnotowej w naszym kraju oraz upowszechniania wiedzy o Unii był program przedakcesyjny SAPARD.

4. Ocena polityki spójności w odniesieniu do wsi i rolnictwa – zmiana wizerunku polskiej wsi

Objęcie polskiego rolnictwa WPR wpłynęło na kształtowanie trendów rozwoju produkcji rolnej, struktury agrarnej, warunków życia i pracy na wsi. Zmianie uległ cały społeczno-ekonomiczny obraz wsi. WPR zapewnia modernizację rolnictwa i wsi, a środki w ramach WPR sprzyjają umocnieniu potencjału produkcyjnego i konkurencyjności gospodarstw i przedsiębiorstw. WPR umożliwiła przeobrażenie infrastruktury technicznej i społecznej, tworzenie nowych miejsc pracy, ochronę środowiska, edukację kształcenie ustawiczne oraz doradztwo rolniczo-ekonomiczne. Wśród korzyści akcesji dla wsi i rolnictwa, wskazać należy na [Polska wieś 2014, s. 21]:

- Wzrost świadomości i wiedzy ekologicznej wśród rolników.
- Upowszechnianie wiedzy o znaczeniu dobrostanu zwierząt i wdrożenie działań poprawiających ten dobrostan.
- Włączenie rolników w system bankowo-finansowy i wzrost liczby instytucji finansowych oferujących mikrokredyty dla mieszkańców wsi.
- Znaczną poprawę wyposażenia wsi w infrastrukturę: techniczną, społeczną i ekonomiczną.

Stan zagospodarowania obszarów wiejskich ma istotne znaczenie dla warunków życia mieszkańców i dla możliwości ich ekonomicznego wykorzystania, a co za tym idzie: również dla kierunku i tempa rozwoju całego kraju. O poprawie warunków życia na wsi, w tym infrastrukturalnych, świadczy utrzymujące się w Polsce od ponad dekady dodatnie saldo migracji na wieś, a także zadowolenie jej mieszkańców z tego, że żyją na wsi [Kto marzy o życiu... 2015, s. 3]. Według badania Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) przeprowadzonego w styczniu 2015 r. niemal trzy czwarte (75%) badanych (zamieszkujących wieś) wyrażało swoje zadowolenie, że mieszka na wsi. Poprawę warunków życia potwierdzają również wskaźniki ekonomiczne: dochody rodzin wiejskich w przeliczeniu na osobę utrzymują się na poziomie ok. 80% przeciętnego poziomu dochodów rodzin w skali kraju [Polska wieś 2014, s. 21-22]. Biorąc pod uwagę niższy poziom wykształcenia ludności wiejskiej, niską produktywność pracy w rolnictwie i nieco niższe koszty utrzymania na wsi niż w mieście, wyżej wymienione różnice nie budzą niepokoju i mają obiektywne uzasadnienie. Potwierdzają to badania, w których w ostatnich latach zmniejszył się odsetek ankietowanych podkreślających różnice w poziomie życia na wsi i w mieście. Pod koniec lat 90. przeważało przekonanie, że ludzie na wsi mają mniejsze szanse osiągnięcia godziwego poziomu życia niż ludzie w mieście. Już w roku 2006 więcej osób było przekonanych, że są one takie same [Polacy o życiu... 2015, s. 8]. Obecnie opinie o równych szansach mieszkańców miast i wsi w zakresie możliwości osiągnięcia satysfakcjonującego poziomu życia są jeszcze powszechniejsze. Wyraża je ponad trzy piąte badanych – 61% i jest to wzrost o 13% w stosunku do roku 2006 [Polacy o życiu... 2015, s. 7-8]. Poglądy na temat szans ludności wiejskiej poprawiły się nie tylko jako rezultat zmiany stereotypów funkcjonujących wśród ludności

miejskiej, ale także jako efekt zmiany opinii ludzi mieszkających na wsi – w 2015 r. uważało tak 56% mieszkańców wsi [*Polacy o życiu...* 2015, s. 11]. Życie na wsi postrzegane jest w coraz jaśniejszych barwach, co potwierdzają przytoczone badania odnośnie zadowolenia z miejsca zamieszkania. Kolejny przykład rosnącej atrakcyjności wsi i rolnictwa przynoszą wyniki sondażu CBOS poświęconego prestiżowi zawodów. Po akcesji do UE wzrósł również prestiż zawodu rolnika. Odsetek Polaków, którzy uważają, że rolnik cieszy się „dużym poważaniem”, wzrósł z 36% w roku 1999 do 69% w roku 2013 [*Prestiż zawodów* 2009, s. 5; 2013, s. 4].

Ważnym podsumowaniem obecności Polski w Unii Europejskiej jest fakt, że po 10 latach zarówno mieszkańcy wsi, jak i rolnicy są zdecydowanymi zwolennikami tej obecności – w 2003 r. 45% opowiadało się za akcesją Polski do UE, w 2011 r. już 66% wyrażało swoje zadowolenie z tego faktu [*Stosunek Polaków...* 2013, s. 3-4].

5. Zakończenie

Polityka spójności Unii Europejskiej oddziałuje istotnie na rozwój gospodarczy krajów członkowskich Wspólnoty. Należy jednak podkreślić, że celem polityki spójności jest nie tyle dążenie do równości, co raczej niwelowanie występujących nierówności. Działania podejmowane w jej ramach wywierają znaczący wpływ na wzrost PKB w najsłabszych regionach Unii i zmniejszenie dysproporcji w rozwoju gospodarczym. Takie pozytywne oddziaływanie można zauważyć także w Polsce, która jest jednym z największych beneficjentów tej polityki. Wsparcie rolnictwa środkami WPR spowodowało, że następuje unowocześnienie i modernizacja sektora rolnego. Służą one polepszeniu sytuacji ludności szczególnie tych województw, w których poziom dochodów przed akcesją należał do najniższych w kraju.

Wszystkie te działania przyczyniły się do poprawy warunków życia i funkcjonowania na obszarach wiejskich, stanowiąc niewątpliwie podstawy dla ich rozwoju. Nigdy wcześniej na wieś i do gospodarstw rolnych w naszym kraju nie napłynęło tak dużo funduszy wspierających inwestycje i modernizację oraz poprawiających warunki socjalno-bytowe mieszkańców wsi.

Nadal jednak pozostają kwestie wymagające kontynuacji bądź rozszerzenia dotychczasowych działań. Obszary problemowe występujące w otoczeniu polskiego rolnictwa i wsi, w których należy zintensyfikować proces przemian i przeobrażeń, są następujące:

- Utrzymująca się nadal nieefektywna struktura polskiego rolnictwa, sprzyjająca znacznemu wzrostowi produktywności czynników produkcji, zwłaszcza pracy.
- Nadal nadmierne i zmniejszające się powoli zatrudnienie w polskim rolnictwie.
- Brak spójnej i klarownej polityki gospodarowania ziemią rolniczą, czego efektem jest szybki ubytek ziemi rolniczej oraz brak sprawnie działających mechanizmów wymuszających przepływ ziemi z gospodarstw mało produktywnych bądź źle ją wykorzystujących do gospodarstw bardziej efektywnych.

- Problem drobnych gospodarstw rolnych, do których należałoby zaliczyć ponad połowę gospodarstw w naszym kraju.

Przyznane Polsce środki z budżetu wspólnotowego na lata 2014-2020, zwłaszcza te związane ze wspólną polityką rolną i polityką spójności, stwarzają realne podstawy kontynuowania pozytywnych tendencji w rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w najbliższych latach.

Objęcie polskiego sektora rolnego i obszarów wiejskich instrumentami polityk unijnych, szczególnie WPR, przyniosło wiele pozytywnych zmian zarówno w sferze realnej, finansowo-instytucjonalnej, jak i w świadomości mieszkańców obszarów wiejskich.

Literatura

Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2001 roku, 2002, IER i GZ, Warszawa.

Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi, 2000, ISP, Warszawa.

Czubak W., 2013, *Rozwój rolnictwa w Polsce z wykorzystaniem wybranych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.

Kto marzy o życiu na wsi, a kto o życiu w mieście?, 2015, CBOS, nr 18, Warszawa, luty.

Polacy o życiu na wsi, 2015, CBOS, nr 15, Warszawa, luty.

Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi, 2006, red. J. Wilklin, I. Nurzyńska, FDPA, Wyd. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.

Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi, 2012, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, FDPA, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi, 2014, red. I. Nurzyńska, W. Poczty, FDPA, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

Prestiż zawodów, 2009, CBOS, BS/8, Warszawa.

Prestiż zawodów, 2013, CBOS, BS/164, Warszawa.

Rocznik statystyczny RP 2015, 2015, GUS, Warszawa.

Stosunek Polaków do integracji Europejskiej, 2013, CBOS, BS/72, Warszawa.

Sytuacja społeczno-ekonomiczna gospodarstw domowych w latach 2000-2011. Zróżnicowanie miasto-wieś, 2013, GUS, Warszawa.