

# WIEŚ

Nr 4 (193)/2021

# i ROLNICTWO

---

KWARTALNIK

ISSN 0137-1673

W numerze m.in.:



GRZEGORZ GORZELAK

Stulecie polskiego planowania regionalnego i przestrzennego

EWA FLASZYŃSKA

Mieszkańcy obszarów wiejskich – niewykorzystany potencjał siły roboczej w Polsce?

MAREK ZIELIŃSKI

Rolnictwo ekologiczne w Polsce jako źródło dóbr publicznych na obszarach szczególnie predestynowanych do jego rozwoju

---

IRWIR PAN

Polska Akademia Nauk  
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa

# WIEŚ i ROLNICTWO

---

KWARTALNIK

ISSN 0137-1673

Nr 4 (193)/2021



## **RADA NAUKOWA**

**Jerzy Wilkin** – Przewodniczący Rady Naukowej (Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Polska);

**Imre Fertő** (Hungarian Academy of Sciences, Węgry);

**Krzysztof Heffner** (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Polska);

**Keith Howe** (University of Exeter, Wielka Brytania);

**Renata Marks-Bielska** (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska);

**Marie-Claude Maurel** (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francja);

**Agnieszka Poczta-Wajda** (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska);

**Krzysztof Szafraniec** (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska)

## **KOMITET REDAKCYJNY**

Adam Czarnecki (redaktor naczelny), Michał Dudek (sekretarz redakcji), Maria Halamska, Katarzyna Kościł-  
-Ryżko, Jerzy Kozyra, Włodzimierz Rembisz, Monika Stanny, Andrzej Wiatrak, Katarzyna Zawalińska

Weryfikacja materiałów w języku angielskim (Proofreader): David Westacott

Sekretariat redakcji: Małgorzata Gelo-Kluczyńska (redakcja@irwirpan.waw.pl)

ISSN 0137-1673

E-ISSN 2657-5213

## **WYDAWCA**

Polska Akademia Nauk

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

tel.: +48 22 826 94 36, fax: +48 22 657 27 50

e-mail: redakcja@irwirpan.waw.pl

www.kwartalnik.irwirpan.waw.pl

---

Wersja elektroniczna kwartalnika jest dostępna w bazach:  
Arianta, AgEcon, Baza Agro, BazEkon, CAB Abstracts, CEEOL, CEEAS, Current Geographical Publications (CGP),  
EBSCO Discovery Service, ECONBIZ, ECONIS, ERIH+

---

# VILLAGE & AGRICULTURE

---

QUARTERLY

ISSN 0137-1673

NO. 4 (193)/2021



## SCIENTIFIC COUNCIL

**Jerzy Wilkin** – Chairman of the Scientific Council (Institute of Rural and Agricultural Development, Polish Academy of Sciences, Poland);

**Imre Fertő** (Hungarian Academy of Sciences, Hungary);

**Krystian Heffner** (University of Economics in Katowice, Poland);

**Keith Howe** (University of Exeter, UK);

**Renata Marks-Bielska** (The University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland);

**Marie-Claude Maurel** (École des Hautes Études en Sciences Sociales, France);

**Agnieszka Poczta-Wajda** (The Poznań University of Economics and Business, Poland);

**Krystyna Szafraniec** (The Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland)

## EDITORIAL BOARD

Adam Czarnecki (Editor in Chief), Michał Dudek (Managing Editor), Maria Halamska, Katarzyna Kość-Ryżko, Jerzy Kozyra, Włodzimierz Rembisz, Monika Stanny, Andrzej Wiatrak, Katarzyna Zawalińska

Proofreader: David Westacott

Journal's secretariat: Małgorzata Gelo-Kluczyńska (redakcja@irwirpan.waw.pl)

ISSN 0137-1673

E-ISSN 2657-5213

## PUBLISHER

Polish Academy of Sciences

Institute of Rural and Agricultural Development, 72 Nowy Świat St., 00-330 Warsaw

tel.: +48 22 826 94 36, fax: +48 22 657 27 50

e-mail: redakcja@irwirpan.waw.pl

www.kwartalnik.irwirpan.waw.pl

---

A digital version of the journal is available from the following databases:

Arianta, AgEcon, Baza Agro, BazEkon, CAB Abstracts, CEEOL, CEEAS, Current Geographical Publications (CGP), EBSCO Discovery Service, ECONBIZ, ECONIS, ERIH+

---

## Spis treści

<b>Wspomnienie o profesorze Leszku Klanku (1949–2021)</b> (Adam Czarnecki) .....	7
In Memoriam: Professor Leszek Klank (1949–2021)	

## Artykuły

Grzegorz Gorzelak <b>Stulecie polskiego planowania regionalnego i przestrzennego</b> .....	11
A Hundred Years of Polish Spatial and Regional Planning	
Ewa Flaszyńska <b>Mieszkańcy obszarów wiejskich – niewykorzystany potencjał siły roboczej w Polsce?</b> .....	37
Rural Residents: Unused Potential of the Labour Force in Poland?	
Sylwia Michalska <b>„Profesjonalni” producenci rolni o rolnictwie, swojej pracy i swoich gospodarstwach</b> .....	57
“Professional” Farmers About Agriculture, Work and Their Farms	
Marek Zieliński <b>Rolnictwo ekologiczne w Polsce jako źródło dóbr publicznych na obszarach szczególnie predestynowanych do jego rozwoju</b> .....	77
Ecological Farming as a Source of Public Goods in Areas Particularly Predestined for its Development	

## Sprawozdania i relacje

Michał Dudek, Łukasz Komorowski

**Sprawozdanie z konferencji „Konsekwencje zmian demograficznych dla rozwoju rolnictwa” zorganizowanej w ramach**

**III Kongresu Demograficznego przy współudziale Instytutu Rozwoju**

**Wsi i Rolnictwa PAN ..... 107**

Report from the conference “Consequences of demographic changes for the development of agriculture” organised as part of the 3rd Demographic Congress in cooperation with the Institute of Rural and Agriculture Development, Polish Academy of Sciences

Fot.: Archiwum IRWiR PAN



## Wspomnienie o profesorze Leszku Klanku (1949–2021)

In Memoriam: Professor Leszek Klank (1949–2021)

Leszek Klank urodził się 2 stycznia 1949 r. we Włoszczowicach, w ówczesnym województwie kieleckim. Pochodził z rodziny rolniczej. Po ukończeniu szkoły podstawowej i średniej – Technikum Leśnego w Brynku – rozpoczął studia ekonomiczne na Wydziale Ekonomiki Produkcji Szkoły Głównej Planowania i Statystyki w Warszawie (specjalizacja: ekonomika rolnictwa). Opiekunem jego pracy



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



magisterskiej pt. „Proces akumulacyjny w indywidualnych gospodarstwach chłopskich w rejonie płockim” był prof. Eugeniusz Gorzelak. Pracę tę obronił w 1971 r., po czym odbył staż w oddziale Wojewódzkiego Banku Rolnego w Kielcach, a następnie rozpoczął pracę w oddziale Kredytowego Banku Rolnego w Pińczowie.

Z Instytutem Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN związał się w 1972 r., kiedy rozpoczął prace w stacji naukowo-badawczej Instytutu w Krakowie. Po pięciu latach został zaś zatrudniony w głównej siedzibie IRWiR PAN w Warszawie. Pracował w Instytucie ponad 40 lat – od 1972 do 2014 r. Swoją karierę rozpoczął od stanowiska asystenta, poprzez stanowiska starszego asystenta, adiunkta i docenta, wreszcie nominację profesorską (tytuł naukowy profesora nauk ekonomicznych) otrzymał 23 lipca 2008 r. i na takim stanowisku był zatrudniony aż do osiągnięcia wieku emerytalnego w 2014 r. i zakończenia pracy w IRWiR PAN. Pełnił tu m.in. funkcje kierownicze: Grupy Problemowej Techniczno-Ekonomicznych Czynników Modernizacji Rolnictwa (w latach 1989–1991), Zakładu Ekonomiki Rolnictwa i Polityki Agrarnej (1991–1992 i 1994–1997) oraz Zakładu Aktywizacji Społeczno-Gospodarczej Obszarów Wiejskich (2003–2005).

Obszarem Jego zainteresowań badawczych był proces kształtowania dochodów ludności rolniczej i czynników ich różnicowania. Problematyce tej poświęcił dwie monografie: *Czynniki kształtujące poziom dochodów w gospodarstwach indywidualnych* (seria: Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PWN, Warszawa 1985) oraz *Instrumenty i skuteczność polityki dochodowej w rolnictwie USA* (seria: Prace Habilitacyjne – Polska Akademia Nauk. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław 1987), a także liczne artykuły publikowane na łamach czasopism *Wieś Współczesna*, *Wieś i Rolnictwo*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*. Ostatnia i najważniejsza monografia Jego autorstwa pt. *Sukcesja gospodarstw rolnych w Polsce* (seria: Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2006) wpisuje się w nurt badań prowadzonych w tamtym okresie w Europie, a zainspirowanych przez prof. Andrew Erringtona.

Profesora Klanka interesowały nie tylko dochody, ale też rozwój regionalny i finanse wiejskie. Te zainteresowania zawiodły go w 1990 r. do grona ekspertów różnych instytucji krajowych i międzynarodowych, w tym Banku Światowego, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations, Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa) i EU-PHARE. W latach 1994–1996 był członkiem zespołu projektowego podejmującego zagadnienie finansowania obszarów wiejskich Banku Światowego w Polsce, a następnie starszym konsultantem projektu Banku Światowego dotyczącego rozwoju regionalnego w północnej Polsce. Pełnił także funkcję członka eksperta dwóch Komitetów Krajowych (Sterującego i Monitorującego) programu SAPARD.

W swojej karierze odwiedził ponad 50 ośrodków akademickich, w tym odbył trzy długie pobyty w USA. W 1991 r. pod auspicjami British Council gościł na uniwersytetach w Oksfordzie, Londynie i Reading. Współpracował z wieloma zagranicznymi badaczami, zwłaszcza z Wielkiej Brytanii, ze Stanów Zjednoczonych, z Niemiec, Rumunii, Węgier i Kanady. Opublikował ponad 150 prac naukowych i książek. Był stypendystą rządu niemieckiego (w ramach DAAD). W 2006 r. wraz z dr hab. Katarzyną Zawalińską rozpoczął realizację projektu w 6. Programie Ramowym UE pt. „Rozwój i zastosowanie zaawansowanych metod ilościowych do ewaluacji ex-ante i ex-post programów rozwoju obszarów wiejskich” (ADVANCED-EVAL). Wypromował czterech doktorów nauk ekonomicznych.

Profesor Leszek Klank zmarł 4 sierpnia 2021 r. i został pochowany na Cmentarzu Bródnowskim w Warszawie.

*Adam Czarnecki*



Grzegorz Gorzelak

## Stulecie polskiego planowania regionalnego i przestrzennego\*

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia krytyczne ujęcie historii planowania przestrzennego i planowania regionalnego w Polsce w latach 1918–2022. Prezentowane są najważniejsze ujęcia planistyczne konfrontowane następnie z procesami przestrzennymi zachodzącymi w Polsce.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, planowanie regionalne, rozwój regionalny.

### 1. Wprowadzenie

Polskiemu czytelnikowi nie trzeba przypominać skomplikowanej historii ziem polskich w XX w. Po pierwsze konieczność scalenia po 1918 r. obszarów odziedziczonych po trzech zaborcach, którzy kolejno dokonali rozbiorów terytorium Rzeczypospolitej w 1772, 1793 i wreszcie w 1795 r. Po drugie już prawie 30 lat później, po zakończeniu II wojny światowej, konieczność integracji Ziem Zachodnich i Północnych, będącej konsekwencją przesunięcia większości granic o ok. 400–500 km na zachód, co wymagało ogromnych wysiłków, aby scalić nowe terytoria na zachodzie oraz sprostać wyzwaniom spowodowanym wielomilionowymi migracjami ze wschodu na zachód (wysiedlenie Niemców, przyjęcie repatriantów z obszarów utraconych na rzecz ZSRR). Trzeba także pamiętać, że II wojna światowa

---

**Prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak**, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, e-mail: gorzelak@post.pl, ORCID: 0000-0001-5605-8314.

\* Jest to nieco zmieniona wersja rozdziału mojego autorstwa pt. Polish regional and spatial planning, a short account of 20<sup>th</sup> plus century, który ukazał się w książce *A New Beginning? Spatial Planning and Research in Europe between 1945 and 1975*, D. Briesen, W. Strubelt (red.), Campus Verlag, Frankfurt–New York 2022, s. 71–92.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



**Rysunek 1.** Linie kolejowe w Polsce, 1918 r.

**Figure 1.** Railways in Poland, 1918

Źródło: <http://pck.malopolska.pl/dzialania/100-lecie-pck/linie-kolejowe-w-polsce-1918> (dostęp: 22.11.2021).  
 Source: <http://pck.malopolska.pl/dzialania/100-lecie-pck/linie-kolejowe-w-polsce-1918> (access: 22nd November 2021).

powstrzymała ambitne plany rozwoju regionalnego i przestrzennego, ale też, co ważniejsze, doprowadziła do dramatycznych strat zarówno w liczbie ludności, jak i w strukturze materialnej kraju.

W gospodarce socjalistycznej forsowna industrializacja – choć była głównym czynnikiem urbanizacji (mówiono wręcz o „miastotwórczej roli przemysłu”) – to jednak prowadziła do urbanizacji „ułamkowej”, z niedostatkami mieszkań, usług społecznych i infrastruktury komunalnej tak w miastach, jak i na obszarach wiejskich (Jałowicki 1982). Centralizacja administracji państwowej podporządkowanej monopartii prowadziła do hierarchizacji planowania przestrzennego oraz planowania rozwoju w układach terytorialnych i nie pozostawiała miejsca na autentyczne, zdecentralizowane planowanie rozwoju regionów czy układów lokalnych.

Odrodzenie samorządu lokalnego i (późniejsze) regionalnego oraz przejście do gospodarki rynkowej po 1990 r. umożliwiło nowe podejście do planowania przestrzennego i planowania rozwoju regionalnego, wzmocnione następnie przez członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE) od 2004 r.

## 2. Okres międzywojenny

### 2.1. Ponowne zjednoczenie terytorium

Odrodzona Polska została złożona z trzech odrębnych części, które od 1815 r., zgodnie z porozumieniem kongresu wiedeńskiego, znajdowały się pod panowaniem trzech mocarstw europejskich: Austrii, Prus i Rosji. Zróznicowane trajektorie rozwoju gospodarczego, kultury administracyjnej i politycznej, wyznań religijnych itd. tych mocarstw silnie wpłynęły na terytoria polskie i tak już zróznicowane pod względem gospodarczym i narodowościowym. W rezultacie w 1918 r. trzy części Polski miały odmienne systemy administracyjne, edukacyjne, sądowe, były w różnym stopniu wyposażone w infrastrukturę techniczną (transportową), miały różne waluty itd. Zjednoczenie tych trzech terytoriów i systemów w jedną spójną i funkcjonalną całość zajęło parę lat, a w kilku aspektach – w tym w najważniejszym z nich, krajowym – zadanie to nie zostało zrealizowane aż do końca okresu międzywojennego.

Infrastruktura transportowa stanowiła najbardziej palącą kwestię przestrzenno-funkcjonalną. Rysunek 1 przedstawia odziedziczoną w 1918 r. sieć kolejową. Różnice między byłymi częściami pruską i rosyjską były dramatyczne, a część austriacka znajdowała się jakby pomiędzy nimi. Różne były szerokości torów, a także sama budowa szyn. Dworce kolejowe były w złym stanie, dopiero tuż przed II wojną światową zbudowano główny terminal w centrum Warszawy (który wkrótce potem został zniszczony). Połączenia przez granice zaborów były nieliczne.

### 2.2. Główne projekty inwestycyjne

Oprócz kilku projektów w zakresie przebudowy starych i budowy nowych połączeń kolejowych najważniejsze przedsięwzięcie II Rzeczypospolitej stanowiła budowa tzw. magistrali węglowej, tj. głównej linii kolejowej łączącej Górną Śląsk i Zagłębie (przemysłowe serce kraju) z Gdynią, omijającej Wolne Miasto Gdańsk, które w istocie było niemieckie i wrogo nastawione do odrodzonego państwa polskiego. Skrócenie czasu transportu miało tu także istotne znaczenie gospodarcze, ponieważ ułatwiało polskiemu węglowi konkurowanie na rynkach zagranicznych. Zbudowana na przełomie lat 20. i 30. XX w. kolej o długości 550 km była jedną z największych inwestycji II RP.



**Rysunek 2.** Główne transportowe projekty inwestycyjne, 1918–1939

**Figure 2.** Major transport investment projects, 1918–1939

Źródło: [https://tyflomapy.pl/photos/42132/KOLOR\\_mapa\\_9\\_II\\_Rzeczpospolita\\_-\\_transport.jpg.jpg](https://tyflomapy.pl/photos/42132/KOLOR_mapa_9_II_Rzeczpospolita_-_transport.jpg.jpg) (dostęp: 22.11.2021).

Source: [https://tyflomapy.pl/photos/42132/KOLOR\\_mapa\\_9\\_II\\_Rzeczpospolita\\_-\\_transport.jpg.jpg](https://tyflomapy.pl/photos/42132/KOLOR_mapa_9_II_Rzeczpospolita_-_transport.jpg.jpg) (access: 22nd November 2021).

Zaplanowano również system głównych dróg, aby przezwyciężyć wielowiekowe braki w infrastrukturze transportowej na terytorium Polski. Rysunek 2 przedstawia te plany wraz z projektem kolei relacji Śląsk–Gdynia.

Decyzja o budowie głównego portu morskiego w ówczesnej wsi Gdynia została podjęta przez polski rząd zimą 1920 r., w samym środku wojny polsko-bolszewickiej (1919–1920 r.). Inwestycja została ostatecznie zatwierdzona przez sejm w 1922 r. Pierwszy duży statek pełnomorski przyплыł do Gdyni 13 sierpnia 1923 r., a w 1938 r. była ona już największym i najnowocześniejszym portem morskim na Bałtyku, a także dziesiątym co do wielkości portem w Europie. Wraz z rozwojem portu miasto Gdynia – pierwotnie niewielka wioska rybacka – szybko się rozwijało, a do 1939 r. liczba jego mieszkańców wzrosła do ponad 120 tys. Polska uzyskała

bezpieczny, bezpośredni dostęp do szlaków morskich, a jej system urbanistyczny wzbogacił się o nowoczesne miasto.

Po wielkim kryzysie z początku lat 30. XX w. rząd – dzięki inicjatywie wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego – rozpoczął budowę Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP, zob. rysunek 3) (Zawadzki 1963). Główną ideą tego przedsięwzięcia w 2. połowie lat 30. był rozwój przemysłu ciężkiego i zbrojeniowego. Inwestycje publiczne (wspierane przez obcy kapitał) koncentrowały się w ówczesnej środkowo-południowej części Polski, w równej odległości od dwóch potencjalnych agresorów – Niemiec i Związku Radzieckiego – w strategicznie położonym obszarze osłoniętym przez dwie rzeki: Wisłę i San, o powierzchni 60 tys. km<sup>2</sup> zamieszkałej przez 6 mln osób. W latach 1937–1939 projekt COP pochłonął prawie 30% wszystkich krajowych wydatków inwestycyjnych, został jednak wstrzymany przez wybuch II wojny światowej (choć niemieccy okupanci utrzymywali produkcję w większości zakładów, a nawet ukończyli budowę zapory w Rożnowie<sup>1</sup>). Zakłady COP zapew-



**Rysunek 3.** Tereny objęte planowaniem regionalnym w 1938 r.

**Figure 3.** The areas covered by regional planning in 1938

Źródło: Böhm 2009, s. 23.

Source: Böhm 2009, p. 23.

<sup>1</sup> Zob. np. <https://dzieje.pl/aktualnosci/najwazniejsze-inwestycje-centralnego-okregu-przemyslowego> (dostęp: 20.10.2021).



niały pracę w regionie dotkniętym wysokim bezrobociem, a budowa towarzyszącej infrastruktury zwiększyła poziom cywilizacyjny tych terenów.

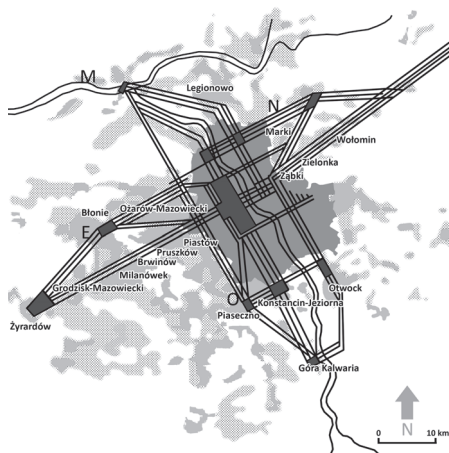
COP był bardzo nowoczesnym – nawet jak na dzisiejsze czasy – programem rozwoju regionalnego. Było to przedsięwzięcie kompleksowe, integrujące gospodarcze, społeczne, finansowe i instytucjonalne aspekty rozwoju regionalnego. Choć w wschodniej części II RP istniały znacznie biedniejsze regiony, to nie były one adresatami polityki regionalnej państwa, ponieważ region COP wybrano tak, aby spełniał przesłanki ogólnokrajowe, a nie potrzeby poszczególnych regionów.

### 2.3. Planowanie regionalne

Przed II wojną światową powstawał w Polsce system planowania regionalnego. Pojawił się on jako podejście oddolne, ponieważ miejscowe plany rozwoju rozszerzano na większe obszary. W 1930 r. zorganizowano pierwsze w Polsce Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie zatrudniające 500 specjalistów z różnych branż. Łącznie utworzono 10 biur planowania regionalnego i rozpoczęto badania nad przyszłymi pracami rozwojowymi tych regionów (zob. rysunek 3). Konieczność podjęcia systematycznego planowania regionalnego została jednoznacznie stwierdzona w następujący sposób:

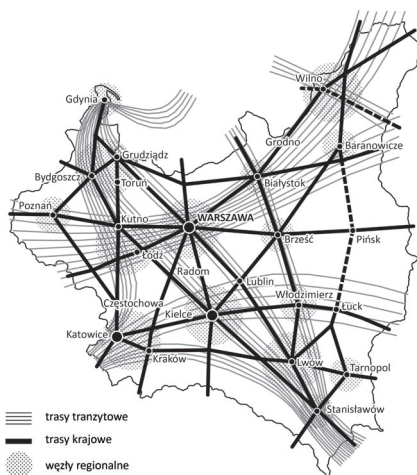
Zrozumienie potrzeby planowania regionalnego stało się faktem. Sieć biur planowania regionalnego objęła już przeszło 50% powierzchni terytorium Polski. Ma to doniosłe znaczenie nie tylko przy rozwiązywaniu problemu całokształtu gospodarki planowej – ważne jest również przy opracowywaniu zagadnień lokalnych. Planowanie regionalne stanowi bowiem konieczną podstawę przy sporządzaniu planów zabudowania poszczególnych miast. Niepodobna wyobrazić sobie przystąpienia do opracowania planu najmniejszego nawet miasta bez ustalenia jego roli w regionie, bez zbadania, jakie kierunki komunikacyjne będą wiązały to miasto z innymi ośrodkami i jakie są możliwości jego rozwoju. Odpowiedź na te pytania może dać najlepiej plan regionalny (Biuletyn Urbanistyczny 1938, s. 3).

Spośród kilku planów regionalnych opracowanych w Polsce przed II wojną światową jeden zyskał międzynarodowe uznanie – była to koncepcja „Warszawy funkcjonalnej”, przedstawiona w 1934 r. na londyńskim Kongresie Architektury Nowoczesnej przez dwóch architektów: Szymona Syrkusa i Jana Chmielewskiego (rysunek 4). Była to kompleksowa wizja rozwoju Warszawy i jej regionu jako racjonalnie zorganizowanej metropolii, z silnym odniesieniem do położenia w dolinie Wisły i na przecięciu szlaków transkontynentalnych. Koncepcje te zostały później (na początku lat 70. XX w.) przypomniane podczas przygotowywania struktury przestrzennej aglomeracji warszawskiej.



**Rysunek 4.** „Warszawa funkcjonalna”, oryginalna koncepcja nakreślona na aktualnych strukturach podmiejskich  
**Figure 4.** “Functional Warsaw” original concept drawn on current suburban structures

Źródło: Solarek 2014.  
 Source: Solarek 2014.



**Rysunek 5.** Tendencje transportowe, 1938 r.  
**Figure 5.** Tendencies of transport, 1938

Źródło: Malisz (red.) 1978.  
 Source: Malisz (ed.) 1978.

## 2.4. Koncepcje krajowego planowania przestrzennego

Specjaliści działający w sieci planowania regionalnego optowali za szerszym podejściem łączącym układy regionalne w system ogólnokrajowy. Jednakże podjęto tylko kilka początkowych prób, aby przedstawić wstępną wizję całej krajowej funkcjonalnej struktury przestrzennej (zob. rysunek 5).

Osiągnięcia regionalnego i krajowego planowania przestrzennego, jak również starania inwestycyjne mające na celu budowę podstaw nowoczesnego przemysłu, zostały wstrzymane przez II wojnę światową. Niemniej jednak doświadczenia zebrane w okresie przedwojennym wykorzystano w późniejszym czasie, w Polsce Ludowej.

## 3. Polska Ludowa<sup>2</sup>

Periodyzacja polityczna Polski pod tzw. rządami komunistycznymi jest dość prosta i wygląda następująco:

- 1945–1948: odbudowa po II wojnie światowej z pewnymi pozostałościami systemu quasi-demokratycznego;
- 1948–1953/1956: stalinowski system totalitarny;
- 1956–1980: „socjalizm realny” z rządami w różnym stopniu autokratycznymi, z dwoma podokresami 1956–1980 i 1981–1989;
- 1981–1989: deterioracja i upadek rządów jednopartyjnych, z dramatycznym okresem stanu wojennego 1981–1983.

Formułowane doktryny rozwoju przestrzennego/regionalnego i realizowane polityki przestrzenne/regionalne w znacznym stopniu podążały za tą periodyzacją.

### 3.1. Powojenna odbudowa

Po wojnie, wciąż w warunkach walki o władzę, podjęto w ramach tzw. planu trzyletniego 1947–1949 (warto podkreślić, że był to plan o największym sukcesie spośród wszystkich realizowanych do 1989 r.) intensywną odbudowę szkód wojennych połączoną z koniecznością dostosowania sytuacji demograficznej, gospodarczej i politycznej do nowych granic państwowych. Wystąpiły masowe migracje, a terytoria opuszczone przez ludność niemiecką musiały zostać ponownie zaludnione przez migrantów, w większości przybywających z terenów utraconych na rzecz Związku Radzieckiego, ale też z Polski centralnej.

Już wtedy sformułowano perspektywę przyszłego układu społeczno-gospodarczej przestrzeni funkcjonalnej kraju. W maju 1946 r. utworzono Główny Urząd

<sup>2</sup> Oficjalne nazwy Polski w latach 1945–1989 to Rzeczpospolita Polska (1945–1952) i Polska Rzeczpospolita Ludowa (1952–1989).



**Rysunek 6.** Okładka *Studium planu krajowego* (1947)

**Figure 6.** Front cover of *Studies for the National Plan* (1947).

Źródło: *Studium planu krajowego* 1947.

Source: *Studies for the National Plan* 1947.

Planowania Przestrzennego (GUPP) i wprowadzono trójstopniowy system planowania przestrzennego (krajowy – regionalny – lokalny) z bezpośrednim podporządkowaniem hierarchicznym niższych szczebli wyższemu. Już w następnym roku opracowano zaś *Studium planu krajowego* (1947)<sup>3</sup> (rysunek 6).

Był to naprawdę nowoczesny dokument, przygotowany przez architektów, urbanistów i geografów działających już przed wojną. Ciągłość personalną (reprezentowaną przez takich specjalistów, jak Kazimierz Dziewoński, Bolesław Malisz, Stanisław Leszczycki, Józef Zaremba, Jan Chmielewski) można zauważyć w podejściu wskazującym główne korytarze transportowe, analogicznym do tego, jakie przyjęto w „Tendencjach transportowych” z 1938 r. Podobnie jak przed wojną, oś Wschód–Zachód była podrzędna w stosunku do dwóch pozostałych wyznaczonych w kierunkach północny wschód i południowy zachód, chociaż dwa główne miasta – Wilno i Lwów, które były ważnymi ośrodkami regionalnymi w przedwojennej Polsce – po II wojnie światowej należały odpowiednio do Litwy i Ukrainy (rysunek 7).

<sup>3</sup> Dokument ten opublikowano w językach polskim, angielskim, francuskim i rosyjskim.



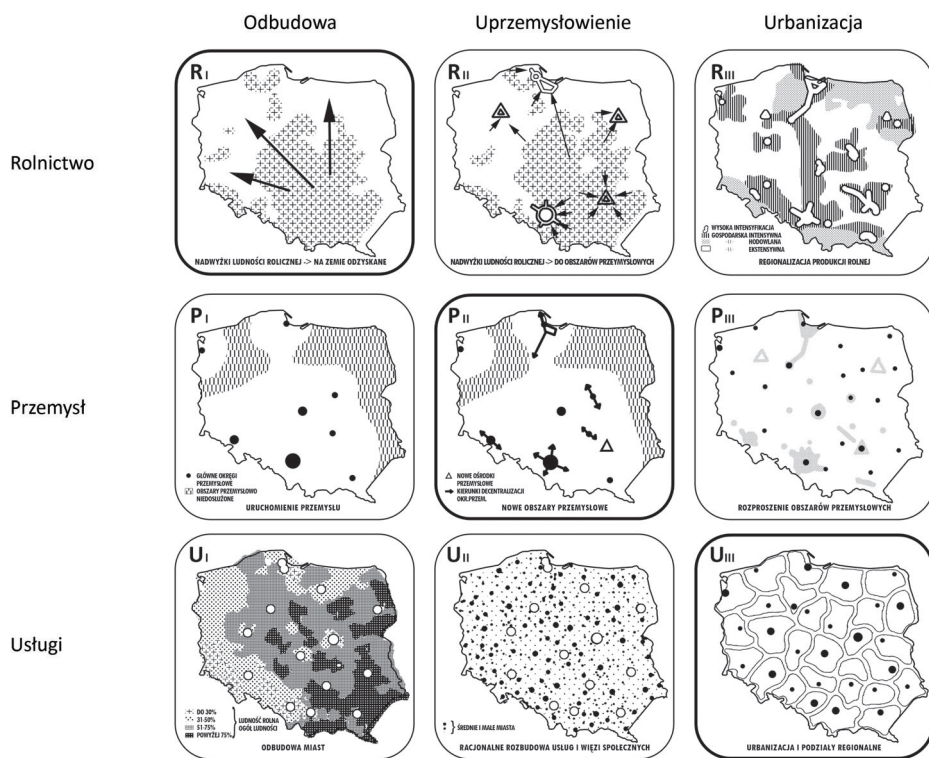
**Rysunek 7.** Tendencje transportowe  
**Figure 7.** Tendencies of transport

Źródło: *Studium planu krajowego 1947.*  
 Source: *Studies for the National Plan 1947.*

*Studium planu krajowego* z 1947 r. miało wyjątkową – w porównaniu do późniejszych podejść do krajowego planowania przestrzennego w Polsce – cechę: wskazywano w nim na etapy dojścia do końcowego, planowanego krajowego układu przestrzennego (kolejne plany przedstawiały już tylko te stany końcowe). Przewidziano tu trzy etapy: odbudowę (do 1950 r.), uprzemysłowienie (kolejne 15 lat), urbanizację (nieokreślony horyzont czasowy) – w podziale na trzy sektory: rolnictwo, przemysł i urbanizację (oznaczającą to, co później określano jako usługi) (rysunek 8).

Dokument ten oparto na szczegółowych, kompleksowych analizach społeczno-gospodarczych i naturalnych możliwościach kraju. Przewidywał on zmiany liczby ludności i jej rozmieszczenia w regionach, eksploatację zasobów naturalnych, znaczny rozwój infrastruktury transportowej, a także zmiany administracyjnych struktur terytorialnych (zob. „Usługi”, kwadrat UII na rysunku 8)<sup>4</sup>. Zakładał on również politykę zmierzającą do równoważenia przestrzenno-funkcjonalnych struktur gospodarczych – przewidywano utworzenie dwóch „biegunów wzrostu” na północno-zachodnich i północno-wschodnich krańcach kraju (oznaczonych

<sup>4</sup> Wpływ tej ostatniej koncepcji można znaleźć zarówno w planie krajowym z 1973 r., jak i w późniejszej reformie terytorialnej organizacji kraju z czerwca 1975 r. – nawet w tym przypadku można zauważyć ciągłość personalną.



**Rysunek 8.** Etapy zmian przestrzennych w trzech sektorach  
**Figure 8.** Stages of spatial changes in three sectors

Źródło: *Studium planu krajowego 1947*, s. 26.  
 Source: *Studies for the National Plan 1947*, p. 26.

trójkątami na kwadratach PII i PIII w sektorze „Przemysł” na rysunku 8), które mogłyby zrównoważyć dominację „trójkąta” rozciągającego się od Gdańska na północy do Wrocławia i Krakowa na południu, gdzie koncentrowały się 2/3 potencjału gospodarczego Polski. Oczekiwano, że bieguny te przyspieszą rozwój słabo rozwiniętych terytoriów oznaczonych na rysunku 8 jako obszary „puste” (RI i RII) lub zacienione pasy (PI i PII). Przechodząc do czasów obecnych – próby te, podejmowane z większym lub mniejszym zaangażowaniem przez ponad 70 lat, jak dotąd nie zostały zrealizowane.

Założenia związane ze zmianami struktur społeczno-gospodarczych nie zostały osiągnięte nawet do 1970 r. Jedynie wzrost liczby ludności przekroczył oczekiwane tempo (zob. tabela 1).

**Tabela 1.** Wzrost liczby ludności i zmiany społeczno-gospodarcze prognozowane w poszczególnych okresach a procesy rzeczywiste

**Table 1.** Population growth and socio-economic changes as projected in the particular stages versus actual processes

Etapy	Ludność ogółem (w mln)	Odsetek ludności miejskiej	Struktura społeczno-gospodarcza (w %)		
			Rolnictwo	Przemysł	Usługi
Etap I / lata 50.	24 / 25*	35 / 37	50 / 47	23 / 24	28 / 29
Etap II / lata 60.	28 / 30	50 / 48	35 / 38	30 / 28	35 / 34
Etap III / lata 70.	32 / 33	60 / 52	25 / 30	30 / 32	45 / 38

Źródło: Toeplitz 1978, s. 32–33.

Source: Toeplitz 1978, pp. 32–33.

\* Pierwsza liczba dotyczy danych prognozowanych, a druga danych rzeczywistych.

\* The first figure is for forecast data while the second one for actual data.

Mimo forsownego uprzemysławiania zmiany strukturalne zachodziły wolniej niż zakładano, w dużej mierze z uwagi na fakt zachowania indywidualnego rolnictwa, co stanowiło wyjątek w bloku wschodnim.

### 3.2. Okres stalinowskiego totalitaryzmu

Pod koniec 1948 r. w bloku wschodnim rozpoczynała się era stalinizmu, która również wpłynęła na planowanie przestrzenne i regionalne. Główny Urząd Planowania Przestrzennego połączono z Głównym Urzędem Planowania, a powstała z tego połączenia Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego stała się superministerstwem odpowiedzialnym za całe życie gospodarcze kraju.

ZSRR narzucił doktrynę „równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych”, która miała określać lokalizację inwestycji (głównie przemysłowych) podejmowanych w ramach ambitnego planu sześcioletniego (1950–1955). Zgodnie z tą doktryną zakłady produkcyjne miały być budowane w słabiej rozwiniętych regionach wschodnich, chociaż w rzeczywistości większa część nakładów inwestycyjnych była podejmowana w już mocno uprzemysłowionym regionie Górnego Śląska (pomimo podjętej w 1953 r. decyzji rządowej o ograniczeniu koncentracji przemysłu w tym regionie, głównie w odniesieniu do górnictwa i hutnictwa).

Cele planu sześcioletniego nie zostały w pełni osiągnięte, lecz w Polsce Wschodniej osiągnięto je nawet w stopniu mniejszym niż w innych regionach ze względu na wielowymiarowy opór struktur materialnych, społecznych i instytucjonalnych, negatywnie kształtujących procesy gospodarcze w tej słabo rozwiniętej części kraju. Tego oporu nie można było przewyciężyć nawet w warunkach omnipotentnego państwa totalitarnego.

### 3.3. „Odwilż popaździernikowa”

Zmiana polityczna w 1956 r. znalazła swoje odzwierciedlenie również w doktrynie przestrzennej – „racjonalne rozmieszczenie” miało zastąpić „równomierne rozmieszczenie” sił wytwórczych. Jednakże kryteria „racjonalności” nigdy nie zostały sprecyzowane.

Po dwóch latach (1957–1958) kierowania większych zasobów do sfery spożycia – w celu przywrócenia pewnej równowagi po nadmiernym wysiłku inwestycyjnym i ograniczeniu poziomu życia ludności – sformułowano nowy program inwestycji przemysłowych związanych głównie z wydobywaniem i przetwarzaniem surowców. Podjęto znaczące przedsięwzięcia, takie jak wydobywanie i przetworstwo rudy miedzi w okręgu legnicko-lubińsko-głogowskim, wydobywanie węgla brunatnego i budowa elektrowni w Turosszowie (1962–1965) i Koninie (1958–1967), budowa zakładów nawozów azotowych w Puławach (1960–1965), budowa rafinerii ropy naftowej i kompleksu petrochemicznego w Płocku (1960–1965) i wiele innych.

Inwestycji tych nie uwzględniono w żadnym planie przestrzennym, gdyż wówczas taki plan po prostu nie istniał, a pod koniec lat 50. XX w. podjęto jedynie początkowe prace w celu jego przygotowania. Po raz kolejny ujawniła się przewaga układu działowo-gałęziowego nad terytorialnym.

Prace nad racjonalizacją systemu gospodarczego przyniosły m.in. odrodzenie perspektywicznego planowania regionalnego – w ramach Komisji Planowania powstała jednostka poświęcona tej problematyce, wraz z podległymi jej biurami wojewódzkimi. Okres popaździernikowy zaowocował także interesującymi inicjatywami planistycznymi w skali lokalnej – takim innowacyjnym przedsięwzięciem był tzw. eksperyment nowosądecki<sup>5</sup>. Nie doczekał się on jednak pełnego rozkwitu, a jego istota – zdecentralizowana samodzielność – nie mieściła się w ramach centralizmu demokratycznego i gospodarki centralnie planowanej.

W 1958 r. w ramach Polskiej Akademii Nauk powstał Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK PAN), który zgromadził najwybitniejszych naukowców z kilku dziedzin, zajmujących się szeroko rozumianymi badaniami regionalnymi i przestrzennymi. W 1961 r. powstał również Komitet Badań Rejonów Uprzemysławianych PAN prowadzący cenne badania nad społecznymi i gospodarczymi procesami towarzyszącymi rozwojowi nowo uprzemysłowionych ośrodków (Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w pewnym sensie „wyrósł” ze środowiska skupionego w tym Komitecie<sup>6</sup>).

<sup>5</sup> Zob. np. <https://klubjagiellonski.pl/2018/01/04/eksperyment-nowosadecki-rozwoj-polski-nie-musi-sie-krecic-wokol-warszawy/> (dostęp: 18.10.2021).

<sup>6</sup> <https://www.irwirpan.waw.pl/index.php/offer/show/8/o-instytucie/historia/o-instytucie/historia> (dostęp: 6.10.2021).



### 3.4. Nieambitna stabilność lat 60. XX w.

W 1961 r. wprowadzono ustawę dotyczącą planowania przestrzennego<sup>7</sup>. Potwierdzało ono trójstopniowy system planowania terytorialnego wprowadzony dekretem z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju i zakładało ściśle powiązania między planowaniem przestrzennym, regionalnym i gospodarczym. W rzeczywistości, zgodnie z priorytetem rozwoju przemysłu<sup>8</sup>, układ działowo-gałęziowy zachował swoją dominację nad terytorialnym. We wspomnianej ustawie zachowano również hierarchiczne podporządkowanie planów przestrzennych. Krajowe i regionalne planowanie przestrzenne prowadzone było w ramach krajowego i regionalnych biur planowania, natomiast planowanie lokalne (miejscowe) miało profil urbanistyczno-architektoniczny i zajmowały się nim odpowiednie jednostki administracji powiatowej pod ogólnym kierownictwem Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (1960–1964, następnie jego kompetencje przejęło Ministerstwo Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych).

W 1. połowie lat 60. rozpoczęto szeroko zakrojone i szczegółowe badania oraz dyskusje związane z planem zagospodarowania przestrzennego kraju na lata 1966–1975, którego horyzont przedłużono do 1985 r. W dyskusjach tych brało udział szerokie grono geografów, urbanistów, ekonomistów itd., a działania koordynował Departament Planowania Perspektywicznego w Komisji Planowania. Jednakże planu nie zatwierdzono i pozostał on jedynie na etapie dyskusji i nieoficjalnych dokumentów.

Terytorialne rozmieszczenie ludności stanowiło punkt wyjścia do konstruowania tego planu. Założono, że dzięki migracjom ze wsi do miast cały przyrost ludności Polski skoncentruje się w obszarach miejskich (i tak rzeczywiście się dzieło). Rozważano dwa warianty: pierwszy zakładał przemieszczanie się ludzi z obszarów słabiej rozwiniętych do lepiej rozwiniętych i uprzemysłowionych, zgodnie zaś z drugim wariantem proponowano tworzenie miejsc pracy w słabiej rozwiniętych regionach. Jak zwykle przyjęto rozwiązanie kompromisowe, łączące obydwa te kierunki. W jego wyniku powstała koncepcja oparcia rozwoju przestrzennego kraju na ekspansji miast średniej wielkości, rozwijających się dzięki inwestycjom w przemysłe i usługach.

<sup>7</sup> Na temat ustawodawstwa zob. więcej Gorzym-Wilkowski 2012, 2011.

<sup>8</sup> Choć po 1956 r. deklaratywnie uznano, że nie obowiązuje już doktryna prymatu wytwarzania środków produkcji nad wytwarzaniem środków spożycia, to w istocie doktryna ta była realizowana także w kolejnym okresie. Warto też pamiętać o cykliczności rozwoju polskiej gospodarki realnego socjalizmu: po kilku latach wysiłku inwestycyjnego (1948–1956, 1959–1966, 1971–1976) następowały okresy przywracania równowagi (1957–1958), stagnacji (1966–1970) lub wręcz recesji (1978–1980).

Sformułowano 16 zasad perspektywicznego planowania przestrzennego, takich jak koncentracja, specjalizacja produkcji, ograniczanie dalszego wzrostu „ponadnormatywnych” aglomeracji miejskich, tworzenie miejsc pracy głównie w usługach w małych i średnich miastach, wzmocnienie relacji między sferą B&R (badawczo-rozwojową) a przemysłem, postęp technologiczny w rolnictwie itp. Jak widać, zasady te były zgodne z „zawsze słusznym”, zadowalającym wszystkich podejściem do rozwoju i nie stwarzały miejsca na żadne bardziej szczegółowe, nowatorskie ujęcia.

Podjęto jednocześnie pewne starania w celu przyspieszenia rozwoju tzw. obszarów zacofanych (głównie na wschodzie i Pomorzu Środkowym), co doprowadziło do lokowania stosunkowo nowoczesnych zakładów przemysłowych w małych i średnich miastach na tych terenach. Rezultaty były mieszane: niektóre miasta doznały rzeczywistego rozwoju, podczas gdy w wielu przypadkach skutkiem braku doświadczenia technicznego i organizacyjnego było wytwarzanie produktów niskiej jakości i nikła wydajność ekonomiczna takich przedsięwzięć. Rozwoju regionów słabo rozwiniętych nie udało się przyspieszyć i mapa zamieszczona w pracy Bolesława Winiarskiego wskazująca na najbiedniejsze powiaty w latach 60. XX w. jest do dzisiaj w znacznym stopniu aktualna (por. Winiarski 1961).

Pod koniec 1968 r. powstała koncepcja deglomeracji Warszawy i podjęto starania o usunięcie z miasta niektórych zakładów przemysłowych. Było to całkowicie nieskuteczne – z miasta usunięto tylko jedną firmę, natomiast w obrębie aglomeracji warszawskiej usytuowano kilka innych.

### 3.5. Sny o potędze

Zmiana przywództwa politycznego, która nastąpiła pod koniec 1970 r., dotyczyła również nowego podejścia do polityki rozwojowej. Założenia były następujące: polskie społeczeństwo zasługuje na szybką poprawę warunków życia, która będzie możliwa dzięki przyspieszonemu wzrostowi gospodarczemu. Powinno być to możliwe poprzez rozwój przemysłu finansowany częściowo z kredytów spłacanych następnie przez eksport towarów produkowanych w nowo wybudowanych (państwowych) zakładach produkcyjnych. Jednak już w 1976 r. te sny o potędze zastąpiło rozczarowanie, a Polska weszła w długotrwały kryzys polityczny i gospodarczy, który stanowił jeden z kilku czynników prowadzących do upadku systemu socjalistycznego w całym bloku wschodnim.

Entuzjastyczna atmosfera wczesnych lat 70. XX w. objęła również planowanie przestrzenne i regionalne. W 1973 r. opracowano nowy krajowy plan zagospodarowania przestrzennego. Bazował on na dość mętnej doktrynie „umiarkowanej koncentracji policentrycznej”. Oczekiwano, że fala uprzemysłowienia doprowadzi do szybkiego rozwoju wielu relatywnie mniejszych ośrodków miejskich. Spodziewano

się również szybkiego rozwoju infrastruktury, czego przejawem miała być budowa kilku autostrad (w rzeczywistości powstała tylko tzw. gierkówka z Warszawy do Katowic), „kaskadyzacja” dolnej Wisły (zbudowano tylko pierwszy stopień pod Włocławkiem) i wiele innych ważnych projektów infrastrukturalnych. Plan przedstawiono jako zbiór badań, tomów oraz kolorowych map i rysunków pokazujących stan końcowy przewidywany na 1990 r.<sup>9</sup> – nie wskazywano jednak (ani nie przygotowano) żadnego harmonogramu osiągnięcia tych celów.

W rzeczywistości w horyzoncie czasowym planu urzeczywistniono bardzo niewiele sformułowanych w nim celów. Zamiast tego podjęto kilka głównych inwestycji, których w nim nie przewidziano, a Huta Katowice (największy tego typu zakład zbudowany w latach 70. w Europie) stanowiła najbardziej wyrazisty przykład prawdziwej słabości planowania przestrzennego, które – jak zwykle – okazało się niemal pozbawione siły sprawczej względem decyzji gospodarczych podejmowanych często w sposób woluntarystyczny.

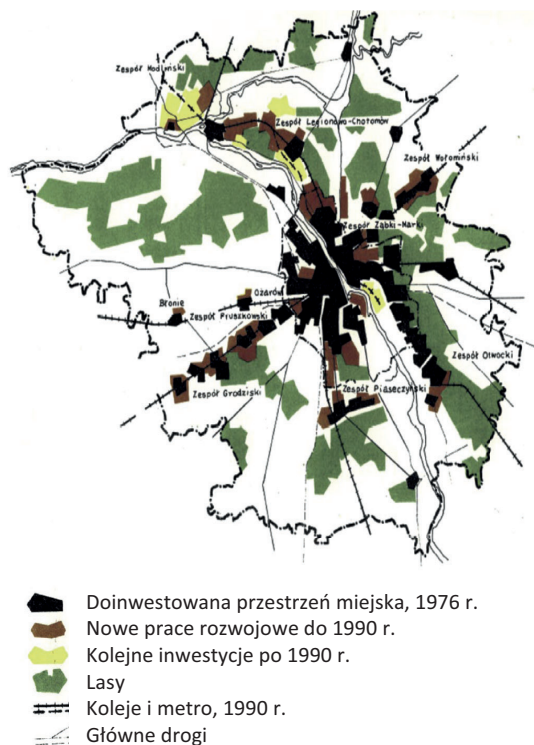
Dekada lat 70. XX w. przyniosła fundamentalną i wysoce szkodliwą reformę terytorialnej organizacji kraju, zasygnalizowaną już w planie z 1973 r. przez wyznaczenie ośrodków szybkiego wzrostu – w większości uzyskały one status miast wojewódzkich. Oto bez żadnych zapowiedzi 1 czerwca 1975 r. system trójstopniowy zastąpiono dwustopniowym: 17 (a wraz z tzw. miastami wydzielonymi 22) województw zastąpiono 49 małymi województwami, zniesiono jednocześnie liczący 400 lat szczebel powiatów. To posunięcie – w przeciwieństwie do kierunku reform europejskich (w Hiszpanii, Francji i we Włoszech utworzono wtedy silne regiony) – miało wyraźne podłoże polityczne: władza centralnego kierownictwa partii mogła stać się silniejsza nad 49 słabymi komitetami partyjnymi niż wtedy, gdy istniało ich tylko 17 (22). Ważnym celem na drodze do centralizacji władzy była również likwidacja dobrze lokalnie „okopanych” elit powiatowych.

Umiejscowienie planowania miejscowego na szczeblu lokalnym<sup>10</sup> doprowadziło w pewnym stopniu do decentralizacji systemu planowania przestrzennego.

Wprowadzane zmiany miały wyraźny wpływ na system planowania regionalnego. Biura planowania regionalnego zostały zreformowane, a horyzont planowania „regionalnego” skrócono do pięciu lat (dostosowując go do horyzontu planowania gospodarczego). Długoterminowe planowanie regionalne przeniesiono do ośmiu nowo utworzonych biur planowania tzw. makroregionów, które obejmowały po kilka małych województw. Spowodowało to centralizację planowania regionalnego,

<sup>9</sup> Profesor Antoni Kukliński zwykł był mawiać, że nadają się one jedynie do dekorowania gabinetów wysokich urzędników państwowych.

<sup>10</sup> Jeszcze przed likwidacją powiatów, bo w 1973 r., utworzono gminy, których powołano ok. dwukrotnie mniej niż było zlikwidowanych wtedy gromad – układ gmin zachował się w zasadzie do chwili obecnej.



**Rysunek 9.** Synteza planu rozwoju aglomeracji warszawskiej, 1975 r.

**Figure 9.** The synthesis of the Warsaw agglomeration development plan, 1975

Źródło: Chmielewski, Turek, Kardaś 2014.

Source: Chmielewski, Turek, Kardaś 2014.

zachowano bowiem jego hierarchiczne podporządkowanie. Sztuczne „makroregiony” w istocie utraciły wpływ na praktykę planowania w kraju.

Zajęto się również planowaniem w układach subregionalnych obszarów funkcjonalnych. Przykładowo na początku lat 70. XX w. – na fali optymizmu – Biuro Planowania Rozwoju Warszawy zaczęło przygotowywać plan dla aglomeracji warszawskiej, a w 1975 r. opublikowano jego pełną koncepcję zatwierdzoną w 1978 r. Zakładała ona rozwój miasta w kierunku północnym, z międzynarodowym lotniskiem w pobliżu Modlina, gdzie miały również koncentrować się instytucje naukowe i biznesowe połączone szybką koleją z centrum (Kowalewski 1981). Niemniej jednak z powodu kryzysu gospodarczego w 2. połowie lat 70., a następnie załamania gospodarczego po 1980 r., zrezygnowano zarówno z budowy lotniska międzykontynentalnego, jak i z inwestycji drogowych i kolejowych. Na prawym brzegu Wisły zbudowano tylko pewną liczbę mieszkań (Tarchomin), jednakże bez

odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej. Dopiero znacznie później, w 2010 r., otwarto mniejsze lotnisko w Modlinie, obsługujące głównie loty przewoźnika Ryanair i loty czarterowe<sup>11</sup>.

### 3.6. Stracona dekada lat 80. XX w.

Kryzys polityczny w latach 1980–1981 w połączeniu z przedłużającym się załamaniem gospodarczym nie pozostawił miejsca na planowanie przestrzenne/regionalne. Na początku dekady lat 80. głównym wyzwaniem było przewyciężenie trudności gospodarczych, następnie podjęto starania, by przywrócić struktury sprzed kryzysu<sup>12</sup>, a pod koniec tego dziesięciolecia postępujący polityczny rozkład systemu „realnego socjalizmu” zaabsorbował zarówno władze, jak i opozycję.

Krytyczny stosunek do dotychczasowej praktyki rozwoju i planowania regionalnego/przestrzennego zmaterializował się w zainspirowanym przez Antoniego Kuklińskiego ważnym i wpływowym przedsięwzięciu badawczym pt. „Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski”, prowadzonym w latach 1981–1983 w ramach KPZK PAN. Wyniki szeroko zakrojonych badań opublikowane w sześciu numerach *Biuletynu KPZK PAN* zmieniły intelektualne podejście do studiów regionalnych, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w późniejszych badaniach, jak i w oficjalnych dokumentach.

W 1984 r. rozpoczęły się dyskusje na temat kształtu nowego planu przestrzennego zagospodarowania kraju. Pojawiły się w ich trakcie dwa stanowiska, z których każde wspierało jeden z przeciwstawnych biegunów: „równość” vs. „efektywność” (byłem orędownikiem tej ostatniej). Należy nadmienić, że nigdy wcześniej w odniesieniu do planowania przestrzennego czy regionalnego nie głoszono otwarcie zasady „efektywności”<sup>13</sup>. Z uwagi jednak na fakt, że w latach 80. XX w. kraj znajdował się w stagnacji, a później wszedł w głęboką recesję, nie podjęto żadnej bardziej skonkretyzowanej próby tworzenia takiego planu.

---

<sup>11</sup> Jego rozwój jest obecnie blokowany przez rząd, ponieważ ważnym współwłaścicielem tego portu są mazowieckie władze regionalne o innym profilu politycznym niż partia rządząca.

<sup>12</sup> Polegało to na przywracaniu struktur przedkryzysowych (zob. Gorzelak 1989). Warto pamiętać, że działo się w czasie, gdy gospodarki krajów kapitalistycznych (szantażowane przez kraje surowcowe, głównie naftowe) dokonywały głębokiej zmiany strukturalnej, rozwijając gospodarkę opartą na wiedzy i płacąc za to przejściową cenę w postaci recesji i stagflacji. Polska też ją zapłaciła, jednak bez żadnych ówczesnych korzyści (por. Gorzelak 1990).

<sup>13</sup> Jednakże za przejaw takiego stanowiska można było uznać koncepcję COP (zob. s. 15–16), ponieważ obszar COP nie był najsłabiej rozwiniętym regionem w przedwojennej Polsce, a mimo to stanowił przedmiot zainteresowania rządu i był przez niego finansowany, natomiast mniej rozwinięte regiony wschodnie były traktowane znacznie mniej hojnie.

#### 4. Polska demokratyczna

Po fundamentalnej zmianie politycznej – powołaniu we wrześniu 1989 r. pierwszego rządu demokratycznego – kwestie regionalne/przestrzenne wydawały się mieć niewielkie znaczenie w obliczu hiperinflacji, ogromnego bezrobocia, załamania produkcji przemysłowej i konieczności budowy nowych instytucji systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej.

Przywrócenie pełnego samorządu terytorialnego w 1990 r. stanowiło ważne posunięcie w nowym układzie instytucjonalnym. Zobowiązano gminy do sporządzania planów przestrzennych, które – zgodnie z zasadą samorządności – nie były już hierarchicznie podporządkowane planom przestrzennym regionów i państwa, a w miejscowych planach przestrzennego zagospodarowania należało odzwierciedlić tylko te „przedsięwzięcia celu publicznego”, które zaplanowano do usytuowania na terenie gminy.

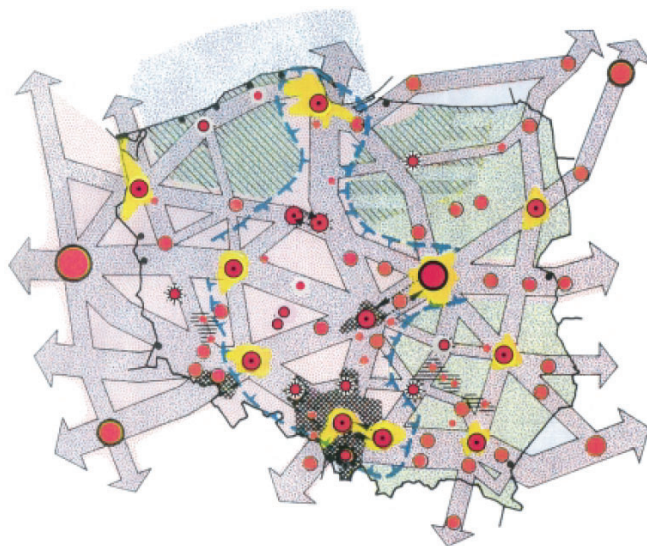
##### 4.1. Krajowe planowanie przestrzenne

Zgodnie z wymogami nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, przyjętej w 1994 r., pod kierownictwem Jerzego Kołodziejskiego w latach 1995–1997 opracowano w Centralnym Urzędzie Planowania (następcy Komisji Planowania, o znacznie mniejszych kompetencjach) „Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (ostatecznie przyjęto ją w 2001 r., a był to rzadki przypadek, gdy nowy rząd akceptował dorobek rządu poprzedniego). W dokumencie tym (zob. rysunek 11) wyraźnie stwierdzono, że „priorytet efektywności przed równością jest obecnie koniecznością polskiej rzeczywistości i szansą wyjścia z opóźnienia cywilizacyjnego. Istnieje potrzeba akceptowania naturalnych dla gospodarki rynkowej tendencji do polaryzacji przestrzennej rozwoju jako najkrótszej drogi do uzyskania efektywności przez koncentrację aktywności społeczno-gospodarczej w miejscach najkorzystniejszych dla kapitału”<sup>14</sup> (Monitor Polski 2001, s. 533).

W „Koncepcji” wprowadzono (pozaustawową) kategorię „europoli”, czyli miast, które powinny być widoczne na mapie Europy (nacisk na to, aby znaleźć się w tej grupie, był silny nawet ze strony miast średniej wielkości), a plany infrastruktury transportowej podporządkowano trasom tranzytowym przebiegającym przez Polskę, przy czym pierwszeństwo miały jeszcze połączenia wschód–zachód. Ponadto wskazano dwa rodzaje obszarów: część Polski, która

---

<sup>14</sup> Przedstawicie EUROREG UW – Antoni Kukliński, Bohdan Jałowicki i autor niniejszego artykułu – byli gorącymi orędownikami tego ujęcia, a po długich dyskusjach z wyrazicielami koncepcji wyrównywania różnic międzyregionalnych – i osobistych wahaniami – przychylił się do niego także Jerzy Kołodziejski.



**Rysunek 10.** Synteza „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, 1995 r.

**Figure 10.** The synthesis of the “Concept of the spatial policy of the state”, 1995

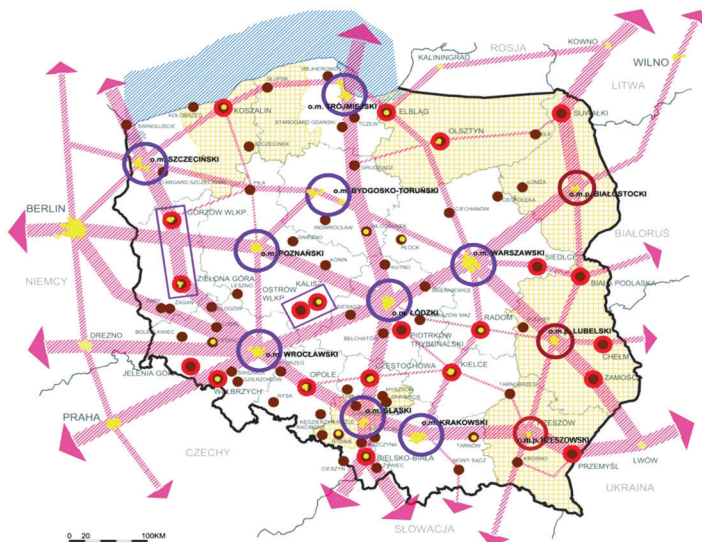
Źródło: Monitor Polski 2001, s. 534.

Source: Monitor Polski 2001, p. 534.

zyskałaby najwięcej na perspektywnym członkostwie w UE (w istocie tożsamą ze wspomnianym już trójkątem Gdańsk–Wrocław–Kraków zarysowanym w projekcie planu z 1947 r.), oraz obszary peryferyjne (tradycyjnie na wschodzie i na Pomorzu Środkowym, z dodanym jeszcze pograniczem zachodnim) wymagające wsparcia w celu przezwyciężenia stagnacji strukturalnej. Dodatkowo wyszczególniono koncentracje restrukturyzacji przemysłu (największa z nich to Górny Śląsk).

Warto w tym miejscu wspomnieć o rozważaniach dotyczących „rozwoju zrównoważonego”, które to pojęcie – często w uproszczony sposób – ujmowane jako „rozwój równomierny” (wymiar środowiskowy nie miał jeszcze wtedy tak dużego znaczenia jak obecnie) napotykało na krytykę części zespołu. Andrzej Pyszkowski zaproponował termin „równoważenie rozwoju”, na co wszyscy przystali, gdyż określało ono kierunki pożądanych działań, a nie stan trudny (jeżeli w ogóle możliwy) do osiągnięcia. Równoważenie rozwoju stało się jednym z kluczowych pojęć „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”.

Koncepcja ta nigdy nie została zrealizowana w praktyce (podobnie jak przedstawione poniżej dwa kolejne dokumenty tego typu przygotowane w latach



**Rysunek 11.** Synteza „Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”, 2005 r.

**Figure 11.** The synthesis of the “Updated concept of spatial development of the country”, 2005

Źródło: RCSS 2005.  
Source: RCSS 2005.

2005 i 2011). Jednakże jej podejście do rozwiązywania dylematu „równość czy wydajność”<sup>15</sup> zostało zachowane – przynajmniej nominalnie – do 2015 r.

Po przyjęciu nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 r., w 2005 r. „Koncepcja” z 2001 r. została zaktualizowana w postaci nowego dokumentu przygotowanego pod kierownictwem autora niniejszego tekstu (z jego nazwy zniknęło słowo „polityka”) (zob. rysunek 12). Zachowano zasadę „efektywności”, a „europole” zastąpiono 11 obszarami metropolitalnymi (8 istniejącymi i 3 we wschodniej części kraju oznaczonymi jako „kształtujące się”<sup>16</sup>), do których wyznaczenia ustawa zobowiązywała (choć nie do określenia ich granic). Największa zmiana dotyczyła nowych priorytetów w zakresie budowy infrastruktury

<sup>15</sup> Dylematowi temu poświęcono zbiór esejów: Olechnicka, Herbst (red.) 2019.

<sup>16</sup> O ile dążenia niektórych władz miejskich do włączenia ich miast do zbioru „europoli” już pojawiały się w latach 90., o tyle nie były one szczególnie silne. Natomiast władze trzech miast Polski Wschodniej uruchomiły kampanię w celu zaliczenia ich ośrodków do „metropolii”. Ostatnie z nich – Rzeszów – zostało włączone do tego „prestżowego grona” podczas posiedzenia rządu 6 września 2005 r., kiedy zatwierdzano „Zaktualizowaną koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju”.



transportowej. Tranzyt wschód–zachód uznano za mający trzeciorzędne znaczenie, a priorytetem stało się stworzenie szybkich i niezawodnych połączeń między największymi polskimi miastami oraz między nimi a ich zapleczem. Utrzymano obszary wymagające interwencji z powodu niedostatków własnych potencjałów rozwojowych – warto zwrócić uwagę, że były one w istocie tożsame z tymi wyznaczonymi pod koniec lat 40. XX w. Dokument ten został skierowany do sejmu jako projekt, co pozwoliło na zignorowanie go przez rząd, który objął władzę w 2005 r. (projektów nie trzeba nawet z sejmu wycofywać).

W 2011 r. pod kierownictwem Piotra Korcellego przygotowano rozbudowaną i bardziej intelektualnie zaawansowaną „Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (w tym bardzo szczegółowym dokumencie brak jest ujęcia syntetycznego, które można by zaprezentować na jednym kartogramie)<sup>17</sup>. W rozdziałach poświęconych polityce regionalnej przyjęto doktrynę „polaryzacji i dyfuzji”<sup>18</sup>, zgodnie z którą należy wzmocnić najsilniejsze węzły systemu przestrzenno-funkcjonalnego kraju (metropolie) oraz wspierać procesy dyfuzji rozwoju do ich regionalnego zaplecza. Dokument ten w istocie utrzymał zasadnicze tezy „Zaktualizowanej koncepcji” z 2005 r., wyznaczył także podobne do wcześniej delimitowanych obszary zagrożone społeczną i gospodarczą marginalizacją.

Podobnie jednak jak cały dokument również ww. sugestie nie zostały wprowadzone w życie, ponieważ opracowanie to nigdy nie uzyskało statusu oficjalnej strategii narodowej. Co więcej, w 2020 r. zostało ono oficjalnie odrzucone przez obecny rząd i nie wydaje się, aby w najbliższym czasie miał zostać przygotowany nowy dokument określający kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju. Zamiast tego podejmuje się zupełnie „nieplanowe” ważne inwestycje, jak przekop Mierzei Wiślanej czy przygotowania do budowy (na szczęście ciągle przesuwanej w czasie) międzynarodowego megaportu lotniczego „Baranów” (analogia z Hutą Katowice, która powstała poza jakimkolwiek planem, nie jest przypadkowa).

Pierwszeństwo efektywności nad równością oraz doktryna polaryzacji (koncentracji) i dyfuzji nie były kwestionowane aż do ostatnich zmian politycznych zapoczątkowanych w 2015 r. Powrócono wtedy do doktryny „zrównoważonego rozwoju”

<sup>17</sup> [http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/files/19683/89272000\\_1412985316\\_Koncepcja\\_Przestrzennego\\_Zagospodarowania\\_Kraju\\_2030.pdf](http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/files/19683/89272000_1412985316_Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju_2030.pdf) (dostęp: 7.10.2021).

<sup>18</sup> Sformułowanie to zostało użyte także w doskonałym dokumencie przygotowanym w 2011 r. pod kierunkiem Michała Boniego pt. „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, który – jak wiele innych dokumentów strategicznych – został przez przedstawicieli rządu przeczytany i ołożony na półkę (choć jeden ze znawców ówczesnych praktyk stwierdził, że nawet nie został przeczytany). Było to niefortunne określenie. Kilkakrotnie sugerowałem użycie skromniejszego i mniej antagonizującego pojęcia „koncentracji i dyfuzji”, ale ta rada nie została przyjęta.

rozumianego jako rozwój równomierny<sup>19</sup>. Jednakże, jak wiele razy w przeszłości, nowe priorytety dla słabiej rozwiniętych obszarów wiejskich oraz małych i średnich miast pozostają na papierze, ponieważ w rzeczywistości w Polsce nie prowadzi się aktywnej polityki regionalnej, a jej przejawy wprowadzane w życie są tylko pochodnymi polityk UE – Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej. Widoczne także się staje, że władze krajowe faworyzują te regiony i miejscowości, w których wybierane organy są z tej samej orientacji politycznej, co rząd (Swianiewicz, Flis 2021), a założenia deklarowanej polityki regionalnej i przestrzennej nie są wiążące.

#### 4.2. Planowanie regionalne

W 1999 r. przeprowadzono wreszcie reformę regionalną i utworzono 16 stonkowo dużych regionów, zastępując nimi 49 niesprawnych małych województw. Otworzyło to drogę do merytorycznego planowania regionalnego, którego realizacja rozpoczęła się w formie regionalnych strategii rozwoju (Gorzelałak, Jałowicki 2000) z powiązanymi z nimi regionalnymi planami przestrzennego zagospodarowania.

Obecnie przygotowywana jest czwarta edycja takich strategii, a rezultaty są niejednoznaczne. W wielu przypadkach strategię te są schematyczne, często formułują zbyt wiele celów albo sprowadzają się do trzech „spójności”: gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W (zbyt) wielu przypadkach strategię te zostały również podporządkowane regionalnym programom operacyjnym, łamiąc tym samym logikę planowania rozwoju, w której program operacyjny powinien stanowić środek realizacji bardziej ogólnej strategii rozwoju regionu.

W każdym razie odrodzenie planowania regionalnego, w pewnym stopniu narzucone przez członkostwo Polski w UE, należy uznać za pozytywną praktykę, gdyż w pewien sposób wzmacnia ono myślenie strategiczne na wszystkich szczeblach zarządzania terytorialnego – przygotowanie strategii rozwoju gminy jest warunkiem uzyskania przez nią funduszy unijnych. Co prawda te strategiczne ujęcia zaczynają być także podejmowane przez niektóre powiaty, które opracowują własne strategię rozwoju. Wydaje się to jednak nieracjonalne, powiat bowiem nie ma instrumentów wpływania na procesy gospodarcze, a strategiczne myślenie na szczeblu powiatu powinno ograniczać się do koordynacji strategii gminnych i poszukiwania ich wspólnych celów i przedsięwzięć.

---

<sup>19</sup> Beata Szydło, piastująca wówczas urząd wicepremiera, stwierdziła w czerwcu 2018 r.: „Polska rozwija się, będzie się rozwijała mamy nadzieję coraz szybciej. Naszym celem jest to, by rozwijała się równomiernie, żeby każdy region miał swoje szanse. Od władz lokalnych w dużym stopniu zależy, jak te szanse są wykorzystywane. Ale nie może być tak, że tylko wybrane duże ośrodki mają swoją szansę na rozwój, a te mniejsze spychane są zupełnie na peryferie.” <http://www.radiomaryja.pl/informacje/polska-informacje/b-szydlo-naszym-celem-jest-by-polska-rozwijala-sie-rownomiernie/> (dostęp: 27.09.2021).

## 5. Podsumowanie

Ponad stuletnie doświadczenie badań nad kształtowaniem struktury przestrzenno-funkcjonalnej Polski w jej regionalnym zróżnicowaniu jest bogate, a w kilku okresach cieszyło się nawet uznaniem międzynarodowym. Jednakże rzadko zdarzało się, że kompleksowo i konsekwentnie realizowano w praktyce oficjalnie sformułowaną politykę przestrzenną i regionalną (choć z reguły efekty były poniżej oczekiwań). Tak było w Polsce międzywojennej (budowa portu i miasta Gdyni oraz początek inwestowania w COP), a także – paradoksalnie – w okresie stalinowskim na początku lat 50. XX w., kiedy to wymuszone uprzemysłowienie stanowiło główny czynnik napędowy wzrostu gospodarczego (choć kosztem warunków życia) i przemian w strukturze przestrzennej i regionalnej kraju.

Mniej lub bardziej dopracowane krajowe plany przestrzenne, przygotowane przez znakomitych specjalistów wielu dyscyplin naukowych, już w momencie narodzin były bezpłodne. Plany te albo przegrywały walkę z planowaniem gospodarczym, albo z woluntarystycznymi decyzjami inwestycyjnymi, albo z polityką gospodarczą prowadzoną bez żadnego planu (tak jak odbywa się to obecnie, gdy brak jest jakiegokolwiek dokumentu strategicznego).

Na szczeblu lokalnym planowanie przestrzenne nie doprowadziło do ładu przestrzennego. Jak pokazują najnowsze badania (Kowalewski, Nowak 2018; Kowalewski, Markowski, Śleszyński [red.] 2018; Śleszyński, Kowalewski, Markowski 2018), procedury planowania sprowadzają się do wydawania decyzji lokalizacyjnych, a w Polsce powszechny jest chaos czy nieład przestrzenny. Plany miejscowe wielokrotnie przeszacowują potrzeby terenowe na zasiedlenie (łączna chłonność tych planów to ok. 150 mln osób!) (Śleszyński 2015). Skutkami takiej sytuacji są nieefektywna organizacja przestrzenna infrastruktury transportowej i liniowej oraz nieracjonalne koszty ich funkcjonowania, nadmierne dojazdy do pracy, zanieczyszczanie i niszczenie środowiska przyrodniczego, nadmierne zużycie energii itp.

Czy można oczekiwać poprawy na obydwu biegunach – krajowym i lokalnym? Na krótką metę moja osobista opinia jest raczej pesymistyczna, ponieważ porządek instytucjonalny w Polsce ostatnio się pogarsza, postępuje centralizacja i zanikanie odpowiedzialnego, racjonalnego planowania strategicznego, a procesy legislacyjne są chaotyczne i niechlujne, co oczywiście nie omija planowania przestrzennego i regionalnego. Jednak nigdy nie należy tracić nadziei, gdyż wiedza o nieracjonalności obecnych praktyk narasta i być może przyjdzie czas, kiedy zostanie wykorzystana.

## Bibliografia

- Biuletyn Urbanistyczny (1938). 6 (1).
- Böhm A. (2009). Zarys początków współczesnego planowania przestrzennego na terenach górskich. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 106 (10), 2-A, 19–26.
- Chmielewski J.M., Turek A., Kardaś A. (2014). Tendencje rozwoju pasma północnego obszaru metropolitalnego Warszawy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2 (56). DOI:10.7366/1509499525604.
- Gorzela G. (1990). Kryzys a zmiany strukturalne w Polsce i innych krajach. *Gospodarka Narodowa*, 1.
- Gorzela G. (1989). *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*. Seria: Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny, nr 14. Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Gorzela G., Jałowiecki B. (2000). Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (3).
- Gorzym-Wilkowski W.A. (2012). Planowanie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego w okresie powojennym – praktyka wobec teorii i ustawodawstwa. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (47), 24–42.
- Gorzym-Wilkowski W.A. (2011). Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce. W: M. Soja, A. Zborowski (red.). *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej* (s. 193–204). Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jałowiecki B. (1982). Strategia uprzemysłowienia Polski a proces urbanizacji. *Biuletyn KPZK PAN*, 119.
- Kowalewski A. (1981). *Warszawa. Problemy rozwoju*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.) (2018). *Koszty chaosu przestrzennego*. Seria: A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). *Studia Nad Chaosem Przestrzennym*, t. 2. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Kowalewski A., Nowak M.J. (2018). *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*. Seria: A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). *Studia Nad Chaosem Przestrzennym*, t. 1. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Malisz B. (red.) (1978). *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*. Seria: *Studia – Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, t. 64. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Monitor Polski (2001). Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r.: „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”. *Monitor Polski*, nr 26, poz. 432. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20010260432/O/M20010432.pdf> (dostęp: 5.10.2021).
- Olechnicka A., Herbst M. (red.) (2019). *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzela*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- RCSS [Rządowe Centrum Studiów Strategicznych] (2005). Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Warszawa: RCSS. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C8D673D62E6D8EF9C12570AD00418FDE/\\$file/4-%20koncepcja.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C8D673D62E6D8EF9C12570AD00418FDE/$file/4-%20koncepcja.pdf) (dostęp: 5.10.2021).
- Solarek K. (2014). Rozwój urbanistyczny Warszawy – plany i rzeczywistość. [https://www.igipz.pan.pl/tl\\_files/igipz/ZGiK/projekty/UHI/2014/ksolarek.pdf](https://www.igipz.pan.pl/tl_files/igipz/ZGiK/projekty/UHI/2014/ksolarek.pdf) (dostęp: 5.10.2021).
- Studium planu krajowego* (1947). J. Chmielewski, K. Dziewoński, B. Malisz (oprac.). Warszawa: Główny Urząd Planowania Przestrzennego.
- Swianiewicz P., Flis J. (2021). *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Śleszyński P. (2015). Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 40, 27–44.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T. (2018). *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*. Seria: A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). *Studia Nad Chaosem Przestrzennym*, t. 3. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Toeplitz K.L. (1978). Pierwszy plan krajowy. W: B. Malisz (red.). *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski* (s. 23–43). Seria: *Studia – Polska Akademia Nauk*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. 64. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Winiarski B. (1961). *Aktywizacja regionów gospodarczo nierozwiniętych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Gospodarcze.
- Zawadzki S.M. (1963). Centralny Okręg Przemysłowy. Przyczynek do zagadnienia genezy struktury przestrzennej przemysłu polskiego. *Przegląd Geograficzny*, 35 (1).

## A Hundred Years of Polish Spatial and Regional Planning

**Abstract:** The article presents a critical review of the history of spatial and regional planning in Poland from 1918 to 2022. The most important planning achievements are presented, which are confronted with the spatial processes taking place in Poland.

**Keywords:** spatial planning, regional planning, regional development.

Ewa Flaszynska

## Mieszkańcy obszarów wiejskich – niewykorzystany potencjał siły roboczej w Polsce?

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza zasobów siły roboczej na obszarach wiejskich oraz przedstawienie możliwości jej realokacji do pracy zarobkowej poza rolnictwem. Rynek pracy na obszarach wiejskich w coraz mniejszym stopniu identyfikuje się z działalnością rolniczą. Stałe unowocześnianie polskiego rolnictwa i przekształcanie go w pełni rynkową gałąź gospodarki jest w stanie uwolnić nadwyżkę rąk do pracy. Ważnym wyzwaniem stojącym przed polską polityką rynku pracy staje się więc tworzenie warunków do pełnego wykorzystania tych uwalnianych rezerw, np. poprzez przekwalifikowywanie zasobów siły roboczej pracujących w rolnictwie i wykorzystanie jej w innych branżach. Prezentowanej analizie dokonano na podstawie dostępnych danych statystycznych oraz danych pozyskanych z systemów informatycznych publicznych służb zatrudnienia.

**Słowa kluczowe:** aktywność zawodowa, niewykorzystane zasoby ludzkie, obszary wiejskie, rolnicy, rynek pracy, siła robocza.

### 1. Mieszkańcy wsi i miast w statystykach rynku pracy

Jednym z kluczowych warunków wejścia Polski do Unii Europejskiej (UE) był stan zaawansowania transformacji ustrojowej. Procesem tym objęte zostało również polskie rolnictwo. W spadku po poprzednim ustroju ta dziedzina gospodarki odziedziczyła zasoby pracy niemożliwe do szybkiego zagospodarowania na otwartym rynku pracy. W rolnictwie już od wielu lat obserwowano zmniejszanie się liczby gospodarstw rolnych i jednocześnie wzrost ich przeciętnej powierzchni. Zmiany te były przede wszystkim konsekwencją restrukturyzacji potransformacyjnej sprowadzającej się – w znacznej mierze – do ograniczenia liczby ludności,

---

**Dr Ewa Flaszynska**, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Katedra Ustroju Pracy i Rynku Pracy, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, e-mail: e.flaszynska@uw.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1554-1400.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

dla której rolnictwo stanowiło główne źródło utrzymania. Zmiany te były także konsekwencją procesu restrukturyzacji i modernizacji podmiotów funkcjonujących w sektorze rolnym, również działających w sferze produkcji rolnej.

W przypadku wsi problem stanowi istniejąca struktura zatrudnienia. W niektórych regionach przeważa bowiem zatrudnienie w mało efektywnym (np. ciągle nieekologicznym) rolnictwie. I w końcu zmiany na wsi związane są także z zachodzącym procesem starzenia się jej mieszkańców i brakiem następców – osób kontynuujących prowadzenie gospodarstw rolnych, jak również z rezygnacją z prowadzenia nisko dochodowej działalności rolniczej i związanym z tym brakiem środków inwestycyjnych na rozwój użytkowanych gospodarstw rolnych (GUS 2021a, s. 13).

W porównaniu do 2010 r. liczba gospodarstw rolnych w 2020 r. zmniejszyła się o blisko 13%. Nadal jednak znacząca jest liczba charakterystycznych dla polskiego rolnictwa małych gospodarstw rolnych produkujących głównie lub wyłącznie na samozaopatrzenie związanych z nimi gospodarstw domowych. Zgodnie z danymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) na koniec czerwca 2021 r. liczba rolników prowadzących działalność rolniczą w gospodarstwach, ubezpieczonych w KRUS, wyniosła w Polsce 1 173 413<sup>1</sup>.

Liczba pracujących Polaków zamieszkałych na wsi w 2020 r. wyniosła 6,6 mln i w stosunku do poprzedniego roku wzrosła o 0,6% (wszystkich pracujących Polaków było 16,4 mln). W porównaniu do 2000 r. widoczny jest wzrost o 19,3% liczby pracujących zamieszkałych na wsi<sup>2</sup>. Trzeba tu jednak wyraźnie podkreślić i rozróżnić: zamieszkały na wsi nie musi być – a nawet przeważnie nie jest – rolnikiem. Obecnie wiele osób, szczególnie pracujących w dużych miastach, przenosi się i mieszka na wsiach położonych wokół aglomeracji. Monika Stanny i Paweł Strzelecki w rozdziale opracowania *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi* uważają, że urbanizacja, z jaką mamy do czynienia w Polsce, powoduje rozrastanie się aglomeracji i coraz większe zawłaszczanie obszarów wiejskich na miejsca zamieszkania. Temu zjawisku zdecydowanie sprzyja poprawa możliwości komunikacyjnych wokół dużych aglomeracji przejawiająca się m.in. w ułatwionych dojazdach do pracy. Dotyczy to zarówno komunikacji publicznej, jak i prywatnej (Stanny, Strzelecki 2020). Jeśli chodzi o rolników, to w strukturze pracujących w ciągu ostatnich 20 lat odsetek zatrudnionych w sektorze rolniczym spadł niemal dwukrotnie (z 18,8% w 2000 r. do 9,6% w 2020 r.) (GUS 2021b).

<sup>1</sup> Podstawowe dane statystyczne z zakresu płatników składek KRUS zob. <https://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/podstawowe-dane-statystyczne-z-zakresu-platnikow-skladek/> (dostęp: 6.11.2021).

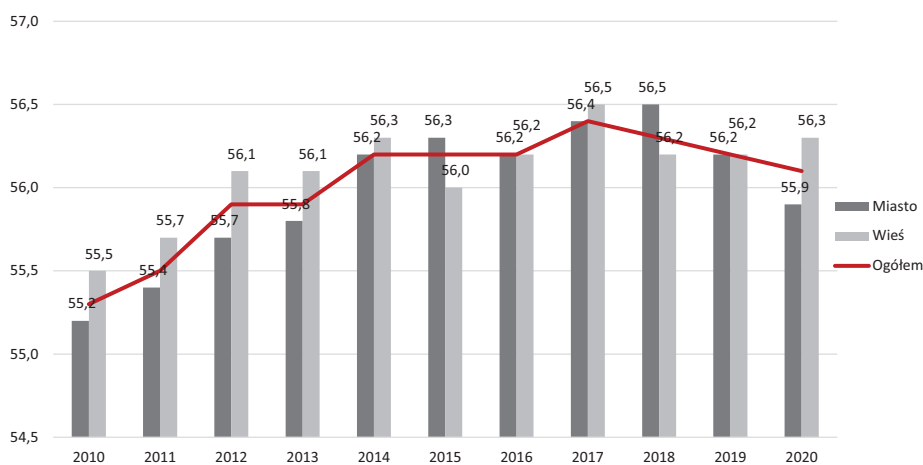
<sup>2</sup> Z danych GUS-u wynika, że w latach 1989–2018 liczba mieszkańców terenów wiejskich wzrosła o ok. 721 tys. i osiągnęła poziom 15,3 mln osób. W tym samym czasie liczba mieszkańców całego kraju wzrosła o 373 tys. do poziomu 38,4 mln.

W 2020 r. Polska znalazła się wśród państw UE, w których nastąpił nieznaczny (o 0,1 p.p. w stosunku do 2019 r.) spadek aktywności zawodowej ludności. Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku 15 lat i więcej, określający odsetek liczby aktywnych zawodowo (tj. pracujących i bezrobotnych) do liczby ludności w danej grupie wiekowej, pozostawał w 2020 r. na wsi wyższy niż w mieście. W tymże roku wynosił on 55,9% w mieście, a 56,3% na wsi (rysunek 1).

Natomiast wskaźnik zatrudnienia w Polsce, określający udział pracujących w liczbie ludności, wzrastał i był wyższy w miastach niż na wsi (rysunek 2).

Jak widać, wzrost ogólnej liczby pracujących przełożył się na poprawę wartości wskaźnika zatrudnienia ludności, zarówno na wsi, jak i w mieście.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że w 2020 r. nastąpił także niespodziewany wzrost zatrudnienia w samym rolnictwie. Do tego sektora napłynęło wówczas 100 tys. nowych pracowników, z czego prawie połowa – ściślej 46% – należała wcześniej do grupy osób biernych zawodowo, a 38% pracowało w innym sektorze gospodarki (Lewandowski, Szewczyk, Madoń 2021, s. 8 i n.). Wzrost zatrudnienia w rolnictwie wynikał przede wszystkim z przepływu pracowników o wykształceniu zawodowym, przy czym najwięcej osób przeniosło się do rolnictwa z przemysłu oraz budownictwa. Ponad połowa osób (54%) była w wieku od 25 do 44 lat.

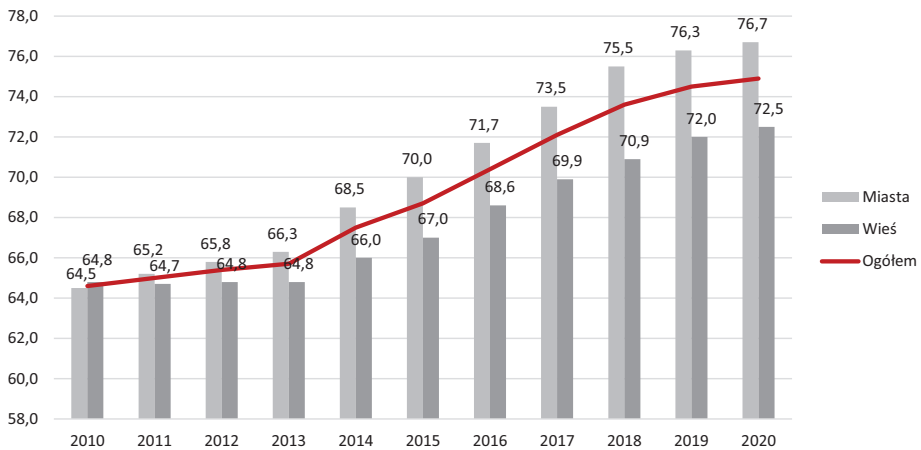


**Rysunek 1.** Współczynnik aktywności zawodowej ludności zamieszkałej w Polsce w wieku 15 lat i więcej w miastach i na wsi w latach 2010–2020 (w %)

**Figure 1.** Economic activity rate of the population living in Poland aged 15 and older in urban and rural areas in 2010–2020 (in %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu CeSAR Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.  
Source: own study based on data from the CeSAR system of the Ministry of Family and Social Policy.





**Rysunek 2.** Wskaźnik zatrudnienia ludności zamieszkałej w Polsce w wieku 18–59/64 lat w miastach i na wsi w latach 2010–2020 (w %)

**Figure 2.** Employment rate of people living in Poland aged 18–59/64 in urban and rural areas in 2010–2020 (in %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu CeSAR Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.  
Source: own study based on data from the CeSAR system of the Ministry of Family and Social Policy.

Oznacza to, że w rolnictwie zaczęły pracować przede wszystkim osoby młodsze, najprawdopodobniej te, które silniej dotknął kryzys związany z epidemią COVID-19 (Lewandowski, Szewczyk, Madoń 2021, s. 8 i n.). W ten sposób rolnictwo stało się tymczasową przechowalnią dla osób, które w innym przypadku najpewniej stałyby się bezrobotne lub bierne zawodowo (Lewandowski, Szewczyk, Madoń 2021, s. 8 i n.).

Porównując bezrobocie na wsi i w mieście, należy podkreślić, że to pierwsze wyróżniają określone cechy. Przede wszystkim jest ono zjawiskiem bardziej trwałym niż bezrobocie w mieście i trudniejszym do ograniczenia. Dzieje się tak z uwagi na niewielką liczbę przedsiębiorstw tworzących wiejski rynek pracy, zubożenie wsi ograniczające zakres działalności gospodarczej i handlowej oraz niski poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności wiejskiej. Nie bez wpływu na mobilność zatrudnieniową mieszkańców wsi, na obszarach poza dużymi aglomeracjami, są ograniczone możliwości komunikacyjne związane z dojazdami do pracy. W pierwszych dwóch dekadach po zmianach ustrojowych w Polsce szczególnie niebezpieczne skutki miało bezrobocie wśród pracowników byłych PGR-ów. Było ono silnie skoncentrowane lokalnie, długotrwałe i tym samym stanowiło realne zagrożenie dla rozwoju rodzin mieszkających w osiedlach popegeerowskich.

Ponadto poziom bezrobocia na wsi spada wolniej niż w mieście, ale równocześnie – w okresach pogorszenia sytuacji na rynku pracy, co pokazał ostatni kryzys związany z pandemią COVID-19 – dynamika jego wzrostu jest wolniejsza na wsi. Utrata pracy w mieście powoduje potrzebę szybszego uzyskania pomocy urzędu pracy (np. zasiłku czy instrumentu wspierającego powrót na rynek pracy). Z kolei mieszkańcy wsi, szczególnie ci posiadający gospodarstwa, są mniej skłonni do rejestrowania się w urzędzie pracy. Natomiast główną przyczyną odpływu bezrobotnych z rejestru, zarówno wśród zamieszkałych na wsi, jak i w mieście, jest podejmowanie pracy oraz niepotwierdzenie gotowości do pracy.

Wolniejszy spadek poziomu bezrobocia na wsi wynika z niewystarczającej liczby ofert pracy na terenach wiejskich, gorszego skomunikowania z obszarami przemysłowymi, jak również z faktu, że bezrobotni na wsi są – o czym wspomniano już wcześniej – słabiej wykształceni niż bezrobotni w miastach.

Pod koniec 2020 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 469,2 tys. bezrobotnych zamieszkałych na wsi, zatem w porównaniu do stanu z końca 2019 r. ich liczba wzrosła o 15,6%. W związku z ogólnym okresowym wzrostem bezrobocia wynikającym z pandemii odsetek zamieszkałych na wsi wśród zarejestrowanych bezrobotnych wyniósł 44,8 wobec 46,8% w 2019 r.<sup>3</sup> W ciągu ostatnich 20 lat wraz z poprawą ogólnej sytuacji na rynku pracy i spadkiem liczby osób zarejestrowanych w urzędach pracy zmalała również liczba bezrobotnych zamieszkałych na wsi. Spadek ten wyniósł ponad 60%.

Po wejściu Polski do UE, dzięki realizacji programu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), udało się doprowadzić do wzrostu produkcji oraz dochodów rolniczych. Konsekwentnie następująca poprawa poziomu wyposażenia gospodarstw rolnych w ziemię i techniczne środki produkcji, zmiana organizacji produkcji i wdrażanie postępu rolniczego przyczyniły się do wypychania z rolnictwa nieefektywnie wykorzystywanych zasobów pracy. Biorąc pod uwagę zapotrzebowanie polskiej gospodarki na siłę roboczą i niedostatki polskiej demografii, procesy przekierowywania nadmiaru zasobów pracy do działalności pozarolniczej trzeba uznać za zbyt wolne. Odzyskiwanie zasobów pracy z rolnictwa odbywa się nie tylko w wyniku zmniejszania liczby gospodarstw rolnych, przy jednoczesnym zwiększeniu ich obszaru, lecz także poprzez pozyskiwanie przez rodziny użytkujące gospodarstwa rolne dochodów z dodatkowej pracy lub pozarolniczej działalności gospodarczej. Niektórzy eksperci twierdzą, że o wolne zasoby siły roboczej w rolnictwie do rejestrowanej pracy w innych sektorach będzie trudno. Przepływowi pracowników do firm nie sprzyja bowiem ani demografia, ani system instytucjonalno-prawny, a duża część szacowanej rezerwy pracuje, ale w szarej strefie (Obserwator Finansowy 2019).

---

<sup>3</sup> Zob. <https://psz.praca.gov.pl/-/15450323-bezrobocie-w-polsce-rok-2020> (dostęp: 6.11.2021).

**Tabela 1.** Liczba bezrobotnych i procent bezrobotnych w Polsce w latach 2010–2020 z podziałem na wieś i miasto  
**Table 1.** The number of the unemployed and the percentage of the unemployed in Poland in 2010–2020, divided into rural and urban areas

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	<b>Liczba bezrobotnych</b>										
<b>Ogółem</b>	<b>1 954 706</b>	<b>1 982 676</b>	<b>2 136 815</b>	<b>2 157 883</b>	<b>1 825 180</b>	<b>1 563 339</b>	<b>1 335 155</b>	<b>1 081 746</b>	<b>968 888</b>	<b>866 374</b>	<b>1 046 432</b>
Wieś	856 432	874 488	938 975	954 830	812 090	701 594	603 592	493 055	447 693	405 860	469 240
Miasto	1 098 274	1 108 188	1 197 840	1 203 053	1 013 090	861 745	731 563	588 691	521 195	460 514	577 192
	<b>Procent bezrobotnych</b>										
Wieś	43,8	44,1	43,9	44,2	44,5	44,9	45,2	45,6	46,2	46,8	44,8
Miasto	56,2	55,9	56,1	55,8	55,5	55,1	54,8	54,4	53,8	53,2	55,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu CeSAR Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.  
 Source: own study based on data from the CeSAR system of the Ministry of Family and Social Policy.

Podobnie jak w rozwiniętych gospodarkach także w Polsce zmniejsza się zatrudnienie w rolnictwie (wyjątkiem – jak pokazano wyżej – był rok 2020). Przy w miarę stałym zatrudnieniu w przemyśle obszarem ciągłego wzrostu zatrudnienia stają się usługi. Zabiegi o płynny przepływ uwalnianej z rolnictwa siły roboczej i zagospodarowywanie jej w przemyśle i usługach jest dzisiaj ważnym zadaniem publicznych służb zatrudnienia.

## 2. Pomoc dla rolników zarejestrowanych jako osoby bezrobotne

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>4</sup> nie przewiduje szczególnych rozwiązań dla osób mieszkających na wsi i nie różnicuje dostępu do usług i instrumentów rynku pracy dla osób mieszkających w mieście lub na wsi. W przepisach zapisano jednak, że statusu bezrobotnego nie może nabyć osoba, która m.in. jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>5</sup>, o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe. Możliwość nabycia statusu bezrobotnego przez osobę niebędącą właścicielem lub posiadaczem samoistnym gospodarstwa rolnego została wprowadzona w 1989 r. i obecne przepisy, z pewnymi modyfikacjami, są ich kontynuacją. Wszystkie wymienione w definicji bezrobotnego negatywne przesłanki nabycia statusu bezrobotnego są ze sobą równorzędne.

Status osoby bezrobotnej daje możliwość korzystania z dostępnych w powiatowym urzędzie pracy usług i form wsparcia. Jeżeli bezrobotny spełnia warunki do nabycia prawa do zasiłku – również jest on przyznawany. Uzyskanie tego prawa związane jest z posiadaniem okresu uprawniającego do nabycia zasiłku – o czym mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – za który została opłaconą składka na Fundusz Pracy. Obecnie zasiłek dla bezrobotnych jest świadczeniem wypłacanym osobom bezrobotnym, które utraciły pracę i legitymują się w okresie 18 miesięcy, do dnia dokonania rejestracji w urzędzie, 365 dniami zatrudnienia. Warunkiem uzyskania prawa do zasiłku jest również osiągnięcie wcześniej pensji w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę (nieuwzględniane są okresy urlopu bezpłatnego dłuższego niż 30 dni). Zasiłek przysługuje tylko bezrobotnym, którzy całkowicie utracili pracę. Korzystają oni

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2021 poz. 1100).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020 poz. 1740).

z tego świadczenia przez okres 6 lub 12 miesięcy w zależności od stopy bezrobocia, jaka występuje na obszarze zamieszkiwanym przez bezrobotnego w stosunku do przeciętnej stopy bezrobocia w kraju. Wysokość zasiłku dla bezrobotnych zależy od stażu pracy osoby bezrobotnej: do 5 lat przysługuje zasiłek w wysokości 80% zasiłku podstawowego, pomiędzy 5 a 20 lat – 100%, a w przypadku co najmniej 20 lat – zasiłek w wysokości 120% zasiłku podstawowego. Środki Funduszu Pracy, z którego wypłacane są zasiłki dla bezrobotnych, pochodzą w głównej mierze ze składek pracodawców opłacających takie składki za zatrudnionych pracowników. Rolnicy nie odprowadzają składek na Fundusz Pracy, ale opłacają je rolnicze spółdzielnie produkcyjne, spółdzielnie kółek rolniczych lub spółdzielnie usług rolniczych – za swoich członków, z wyjątkiem tych, którzy wnieśli wkład gruntowy o powierzchni użytków rolnych większej niż 2 ha przeliczeniowe.

Jeśli gospodarstwo rolne przekracza 1 ha przeliczeniowy, to bezrobotny podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy i figurując w rejestrze osób bezrobotnych, jest zobowiązany odprowadzać składki na KRUS. W czasie pobierania zasiłku dla osób bezrobotnych jest z tego obowiązku zwolniony.

Jeżeli zaś osoba jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczających 2 ha przeliczeniowe, to nie może zarejestrować się w urzędzie pracy jako bezrobotny, ale może jako osoba poszukująca pracy. Ta druga możliwość nie pozwala jednak skorzystać z różnych form wsparcia, niemniej przysługują z tego tytułu inne świadczenia. Natomiast małżonek rolnika niepracujący na stałe w gospodarstwie rolnym mieści się w definicji bezrobotnego<sup>6</sup>.

W sytuacji gdy osoba podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników, a jej stosunek pracy lub stosunek służbowy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy i nie nabędzie ona prawa do zasiłku, przysługuje jej pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne rolników w okresie pierwszych czterech kwartałów po rozwiązaniu stosunku pracy lub stosunku służbowego, stypendium w okresie odbywania szkolenia, a także odszkodowanie z tytułu ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków powstałych w związku z odbywaniem szkolenia, na zasadach przewidzianych dla bezrobotnych. Rejestracja w urzędzie uprawnia również do korzystania z usług funkcjonującego w jego strukturze centrum aktywizacji zawodowej. Do zakresu działania centrum należy świadczenie usług, którymi są: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe oraz organizacja szkoleń. Poszukujący

<sup>6</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 stycznia 2018 r. (sygn. akt: II SA/Wa 1236/17).

pracy rolnik może zostać skierowany na szkolenie organizowane przez powiatowy urząd pracy lub szkolenie finansowane przez starostę z Funduszu Pracy, realizowane przez instytucję szkoleniową, które odbywa się w formie kursu przebiegającego według planu nauczania obejmującego przeciętnie nie mniej niż 25 godzin zegarowych w tygodniu. Starosta może również sfinansować koszty szkolenia w celu podjęcia zatrudnienia lub pozarolniczej działalności gospodarczej poza gospodarstwem rolnym, przyznać jednorazowo środki na podjęcie działalności pozarolniczej lub na zakup ziemi, nie wyłączając działalności wytwórczej lub usługowej związanej z rolnictwem. Starosta może też sfinansować z Funduszu Pracy koszty studiów podyplomowych należne organizatorowi studiów do wysokości 100%, jednak nie więcej niż 300% przeciętnego wynagrodzenia.

### **3. Zamieszkali na wsi, w tym rolnicy, korzystający z programów aktywizacji zawodowej**

Warto podkreślić, że bezrobotni zamieszkali na wsi to w dużej mierze osoby młode (w wieku 18–34 lat), z niskim wykształceniem (gimnazjalne/podstawowe i poniżej lub zasadnicze zawodowe/branżowe), bez stażu pracy lub z niewielkim doświadczeniem zawodowym. Osoby bezrobotne zamieszkałe na wsi dłużej pozostają w rejestrach bezrobotnych (ponad 49% osób zarejestrowanych jako bezrobotne i zamieszkałych na wsi pozostaje w bezrobociu powyżej 12 miesięcy).

W całym 2020 r. z aktywnych form wsparcia skorzystało 213,5 tys. bezrobotnych, z czego 108,9 tys. stanowili bezrobotni zamieszkali na wsi. W okresie styczeń–lipiec 2021 r. zaktywizowano ponad 165 tys. bezrobotnych, w tym prawie 83 tys. zamieszkałych na wsi. Zatem w liczbie aktywizowanych bezrobotnych mieszkańcy wsi stanowili ponad połowę zaktywizowanych bezrobotnych w kraju, a tym samym udział mieszkańców wsi wśród uczestników aktywnych programów był nawet wyższy niż ich odsetek w ogóle bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy<sup>7</sup>.

Ciekawe wyniki otrzymamy, analizując dane pochodzące z systemu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej CeSAR, który zawiera komplet narzędzi do integracji danych z różnych źródeł i jest dedykowany wyłącznie pracownikom publicznych służb zatrudnienia<sup>8</sup>. Dane z systemu CeSAR różnią się liczbą osób od danych pozyskanych z systemu statystyki publicznej, ale pozwalają na szczegółową charakterystykę konkretnych kategorii osób. Agregując dane według następujących kategorii: zamieszkanie na wsi, zawód z tzw. szóstej

<sup>7</sup> <https://psz.praca.gov.pl/-/15450323-bezrobocie-w-polsce-rok-2020> (dostęp: 6.11.2021).

<sup>8</sup> Centralny System Analityczno-Raportowy (CeSAR) to platforma analityczno-raportowa Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, która umożliwia prowadzenie przekrojowych analiz danych dotyczących zarówno rynku pracy, jak i zabezpieczenia społecznego i rodziny.

grupy Klasyfikacji Zawodów i Specjalności (tj. rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy), przedstawiają one następujący wniosek – w całym 2020 r. z różnych form wsparcia oferowanych przez powiatowy urząd pracy skorzystało 23 971 osób. Do najczęściej wybieranych należało skierowanie do pracy (ponad 11 tys.), na dalszych miejscach znalazły się indywidualna informacja zawodowa (3320), indywidualna porada zawodowa (2186), rozmowa doradcza (2523) i skierowanie na staż (1702). Najmniej osób (po jednej) skorzystało z dotacji na działalność gospodarczą (również w formie spółdzielni socjalnej), pokrycia kosztów egzaminów i licencji oraz kosztów studiów podyplomowych.

Źródłem finansowania wspomnianych działań są środki Funduszu Pracy przekazywane urzędowi pracy co roku w ramach limitu rocznego na finansowanie działań aktywizacyjnych dla wszystkich grup klientów zarejestrowanych w urzędach pracy (bez możliwości wyodrębnienia kwoty przeznaczonej na rzecz aktywizacji zawodowej odchodzących z rolnictwa do pozarolniczych sektorów), a także uruchamiana w trakcie roku rezerwa Funduszu Pracy będąca w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy. Przykładowo w 2021 r. urzędy pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej dysponowały środkami w kwocie 3014 mln zł<sup>9</sup>. W jej ramach powiatowe urzędy pracy mogą finansować wszystkie formy wsparcia bezrobotnych. Wyboru realizowanych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, dokonuje starosta po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy. Zgodnie z zasadami ubiegania się o środki rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie działań aktywizacyjnych realizowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy w 2021 r. środki rezerwy mogły być przeznaczone na finansowanie realizacji działań aktywizacyjnych m.in. w formie programów aktywizacji zawodowej bezrobotnych zamieszkujących na wsi. Programy te przeznaczone są dla mieszkańców gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Do dnia 30 września 2021 r. na powyższy program rozdysponowano środki rezerwy Funduszu Pracy w kwocie 49 mln zł.

Analiza danych z systemu CeSAR pozwala również na zbadanie liczby dostępnych ofert pracy zgłaszanych do urzędów pracy. Ostatnie lata pokazują spadek ofert pracy w zawodach związanych z rolnictwem przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na pracowników sezonowych do wykonywania okresowo prac prostych, co pokazuje tabela 2.

<sup>9</sup> Dane Departamentu Funduszu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

**Tabela 2.** Oferty pracy w latach 2015–2021 w zawodach związanych z rolnictwem  
**Table 2.** Job offers in 2015–2021 in occupations related to agriculture

Rok	Leśnicy i rybacy	Robotnicy wykonujący prace proste w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie	Rolnicy i rybacy pracujący na własne potrzeby	Rolnicy produkcji towarowej
2015	2 126	8 358	867	7 182
2016	2 523	13 816	5 433	9 446
2017	2 684	16 976	3 745	11 280
2018	2 130	14 477	4 709	10 012
2019	1 435	11 471	3 334	10 475
2020	898	9 498	2 599	11 791
2021	1 011	9 182	3 314	9 575

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu CeSAR Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.  
 Source: own study based on data from the CeSAR system of the Ministry of Family and Social Policy.

Równocześnie w rolnictwie, podobnie jak poza nim, coraz trudniej pozyskać pracowników, szczególnie przy pracach sezonowych. Od kilku lat Polska jest liderem w Europie pod względem przyjazdów cudzoziemców w celu wykonywania pracy. Potwierdzają to dane Eurostatu: 625 tys. przyjezdnych pracowników w 2019 r., 502 tys. w 2020 r. (pomimo kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 Polska pozostała liderem w zakresie liczby przyjętych migrantów zarobkowych). Liczba wydanych zezwoleń na pracę (455 tys.) oraz oświadczeń wpisanych do ewidencji (1,833 mln) w 2021 r. (do 30 listopada) była rekordowo wysoka<sup>10</sup>. Według danych ZUS-u liczba ubezpieczonych cudzoziemców na koniec sierpnia 2021 r. sięgnęła 888 tys., to o 163 tys. więcej niż na początku tego roku (725 tys. na koniec grudnia 2020 r.).

W pierwszej połowie 2021 r. w powiatowych urzędach pracy złożono ok. 300,5 tys. wniosków o zezwolenie na pracę sezonową. 97% zezwoleń przypadło na branżę: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo. Najwięcej zezwoleń wydano w ramach dwóch podklas PKD: uprawa pozostałych drzew i krzewów owocowych oraz orzechów, a także uprawa drzew i krzewów owocowych ziarnkowych i pestkowych (łącznie ponad 56%). W 98% zezwolenia dotyczyły pracowników Ukrainy (MRiPS 2021, s. 20). W zezwoleniach na pracę sezonową zdecydowaną większość określonych umów stanowiły umowy o pomocy przy zbiorach (68% umów). Wprowadzona w 2018 r. umowa o pomocy przy zbiorach (podlegająca ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu) miała ograniczyć

<sup>10</sup> Dane Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.



powszechnie (nawet do 90%) stosowanie w rolnictwie umów o dzieło (niepodlegających żadnym ubezpieczeniom społecznym)<sup>11</sup>.

#### 4. Działania Unii Europejskiej na rzecz obszarów wiejskich

Polska należy do grupy krajów, w których ekonomiczne i społeczne znaczenie rolnictwa jest znacznie większe niż w zdecydowanej większości pozostałych krajów UE. Kilka polityk i funduszy UE zapewnia wsparcie w zakresie wyzwań i możliwości związanych z obszarami wiejskimi oraz przyczynia się do sprawiedliwego, ekologicznego i innowacyjnego rozwoju tych obszarów. Następujące europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne odgrywają szczególnie ważną rolę we wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich:

- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW),
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- Fundusz Spójności (FS),
- Europejski Fundusz Społeczny (EFS).

Komisja Europejska przedstawiła 30 czerwca 2021 r. długoterminową wizję dla obszarów wiejskich UE (KE 2021). Opierając się na prognozach i szerokich konsultacjach z obywatelami i innymi podmiotami na obszarach wiejskich, w przedstawionym dokumencie zaproponowano pakt i plan działania na rzecz obszarów wiejskich. W całej UE średni wiek mieszkańców na obszarach wiejskich jest wyższy niż w miastach, badania wskazują również, że do 2030 r. nastąpi powolny spadek populacji na tych obszarach. Z uwagi na to, że w wielu częściach Unii są one wciąż słabo skomunikowane i z ograniczonym dostępem do Internetu, brakuje także rozwiniętej sieci usług publicznych (np. szpitali), obszary wiejskie stają się mniej atrakcyjne jako miejsca do życia i pracy. Jednocześnie to one w najbliższym czasie będą przede wszystkim uczestnikami zmian ekologicznych i technologicznych. Komisja Europejska wraz z Komitetem Regionów planuje, po przeprowadzeniu badań i analiz w zakresie obszarów wiejskich, na początku 2024 r. opublikować sprawozdanie, w którym określone zostaną obszary wymagające zwiększonego wsparcia i finansowania, a także dalsze czynności w oparciu o plan działania UE

<sup>11</sup> Należy także zaznaczyć, że w krótkim czasie po wstąpieniu Polski do UE szacowana liczba migrantów przebywających czasowo poza granicami Polski wzrosła z 1 mln osób w 2004 r. do ponad 2 mln osób w 2010 r. W latach 2010–2017 tempo wzrostu emigracji było mniejsze, a średnio w tym okresie liczba osób poza granicami Polski rosła o ok. 77 tys. rocznie. Osiągnęła ona największą wartość na koniec 2017 r. – 2,54 mln osób. W kolejnych latach liczba obywateli Polski przebywających za granicą zaczęła spadać i prawdopodobnie jest, że proces ten będzie kontynuowany. Zgodnie z wynikami najnowszego szacunku GUS-u na koniec 2020 r. poza granicami Polski przebywało czasowo ok. 2239 tys. mieszkańców kraju, tj. o 176 tys. (7,3%) mniej niż w 2019 r. (GUS 2021c).

na rzecz wsi. Wnioski mają zostać uwzględnione w dokumentach programowych UE na lata 2028–2034.

W połowie 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła również plan działania na rzecz pobudzenia zrównoważonego, spójnego i zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Określono cztery dziedziny, w których realizowane będą inicjatywy przewodnie, aby obszary wiejskie stały się: silniejsze (poprzez wzmocnienie pozycji społeczności wiejskich, poprawienie dostępu do usług i ułatwienie innowacji społecznych), lepiej skomunikowane (transportowo i cyfrowo), odporne (ze względu na zmiany klimatyczne), zamożne (m.in. poprzez zróżnicowanie działalności gospodarczej i zwiększenie wartości dodanej działalności rolniczej i rolno-spożywczej oraz agroturystyki) (KE 2021).

Programy tworzenia miejsc pracy w rolnictwie funkcjonują w wielu krajach członkowskich. W Hiszpanii od ponad 30 lat działa program, który łączy ochronę zatrudnienia, aktywizację zawodową i gwarancję dochodów. Został on zaprojektowany specjalnie z myślą o wsparciu osób bezrobotnych, stawiając na pierwszym miejscu pracowników tymczasowych z tradycyjnego sektora rolniczego, którym brakuje stałego dochodu przez cały rok ze względu na pracę sezonową. Program przyczynił się do ograniczenia wyludniania obszarów wiejskich, ponieważ wiele z tych osób ma dostęp do ochrony zatrudnienia, nowych miejsc pracy po aktywizacji oraz zasiłku dla bezrobotnych w czasie, gdy w innym przypadku byłiby bezrobotni i w związku z tym nie osiągalni dochodów. Jednocześnie dzięki utrzymywaniu ludności na terytorium poziom dostępnej siły roboczej w rolnictwie jest stabilny, zwłaszcza w czasie żniw, co oznacza zapewnienie pracodawcom możliwości zatrudniania lokalnych pracowników i wiąże się z brakiem polegania wyłącznie na sprowadzaniu pracowników sezonowych z innych rejonów. W Irlandii tzw. wiejski program socjalny zapewnia dodatkowe środki rolnikom o niskich dochodach oraz rybakom i kobietom niemogącym zarobić na godne życie. Aby zakwalifikować się do programu, dana osoba musi otrzymywać świadczenia z opieki społecznej. W zamian osoby uczestniczące w programie świadczą usługi przynoszące korzyści społecznościom wiejskim<sup>12</sup>.

## **5. Niedobory siły roboczej a możliwości wykorzystania rezerw z rolnictwa**

Przy stosunkowo niskim udziale w PKB rolnictwo jest miejscem zatrudnienia dla znacznej liczby Polaków, co świadczy o wciąż niskiej efektywności gospodarowania części gospodarstw. Niewykorzystanym potencjałem jest znaczna grupa gospodarstw

---

<sup>12</sup> Informacje pozyskano w ramach europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia pesnetwork.eu (dostęp: 6.11.2021).

domowych, małych gospodarstw rolnych, które czerpią dochody z rolnictwa (w tym z dopłat bezpośrednich z UE), transferów socjalnych (renty, emerytury, zasiłki) i niekiedy tylko z pracy zarobkowej (Czyżewski 2010, s. 176). Dodatkowo nadwyżki siły roboczej wyższe na wsi niż w mieście widać m.in. z odczytów dostępnych wskaźników rynku pracy. Wszystko to w sytuacji, gdy w Polsce na tym rynku brakuje pracowników. Wyniki przeprowadzonego przez GUS badania dotyczącego zapotrzebowania na pracowników według zawodów w 2021 r. pokazały, że ponad 20% badanych jednostek poszukiwało pracowników (łącznie w jednostkach tych poszukiwano 423,9 tys. pracowników) (GUS 2021d). Najczęściej poszukiwaną grupą byli robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy (w jej obrębie ponad 43% stanowiły oferty pracy dla robotników budowlanych i pokrewnych), a następnie specjaliści (w tym głównie do spraw ekonomicznych i zarządzania). Schodząc do poziomu zawodów, wysoki był popyt na sprzedawców, magazynierów, kierowców ciągnika siodłowego, kierowców samochodu ciężarowego, pomocniczych robotników budowlanych, pozostałych pracowników obsługi biurowej oraz pielęgniarek. Według badania ManpowerGroup wśród pięciu najbardziej pożądaných specjalizacji znaleźli się pracownicy obszaru logistyki, operatorzy produkcji i maszyn, pracownicy działu IT, pracownicy administracji i obsługi biura oraz pracownicy bezpośredniej obsługi klienta (ManpowerGroup 2021). Wyniki „Barometru Zawodów” wskazują, że znaczące braki kadrowe będą utrzymywać się w branży budowlanej i produkcyjnej<sup>13</sup>.

Jak wspomniano wcześniej, od kilku lat Polska jest liderem w Europie pod względem przyjazdów cudzoziemców w celu wykonywania pracy. Potwierdzają to dane Eurostatu, który na podstawie informacji z krajów członkowskich UE oraz państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association – EFTA) publikuje informacje na temat wydanych pierwszych zezwoleń pobytowych. Według danych za 2020 r. spośród 598 tys. zezwoleń legalizujących pobyt (tzw. *first permits*), jakie wydały władze RP, 502 tys. dotyczyło zezwoleń w związku z podjęciem pracy (MRiPS 2021, s. 4). A przecież większość cudzoziemców podejmujących zatrudnienie na polskim rynku pracy korzysta bądź z uproszczonej procedury pracy w Polsce (np. imigracja zarobkowa z Ukrainy), bądź z przywileju bezwizowego, co z kolei znajduje odzwierciedlenie w fakcie braku ujęcia w statystykach. Obecnie trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie polskiej gospodarki bez pracy cudzoziemców. Umożliwia ona bowiem uzupełnianie niedoborów na rynku pracy, które od kilku lat stanowią jedną z najważniejszych barier rozwoju firm.

W poszukiwaniu dodatkowych rezerw pracowników wielu ekspertów i pracodawców patrzy na rolnictwo. Jak pokazują analizy Instytutu Ekonomiki Rolnictwa

<sup>13</sup> <https://barometrzwodow.pl> (dostęp: 12.11.2021).

i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego (IERiGŻ – PIB), na koniec 2015 r. w rolnictwie indywidualnym pracowało ok. 490 tys. osób w wieku produkcyjnym zbędnych z perspektywy potrzeb gospodarstwa (co określa szacunkową wielkość ukrytego bezrobocia w sektorze rolnym). Stanowiły one prawie 20% w gronie pracujących w ciągu roku w działalności rolniczej w wieku ustawowej aktywności zawodowej (MRPiPS 2018, s. 9). Nietypowy trend pojawił się w roku 2020, kiedy, mimo pandemii COVID-19, zaobserwowano nagły wzrost dynamiki zatrudnienia w rolnictwie. W oddziałach KRUS-u w całym 2020 r. zarejestrowało się o 100 tys. osób więcej niż w całym poprzednim roku. Powodem takich zmian była pandemia, która w wielu zakładach pracy spowodowała zwolnienia i powrót osób tracących pracę do rolnictwa. Rejestrowali się głównie rolnicy posiadający gospodarstwa rolne, ale zatrudnieni na umowie o pracę, gdzie pracodawca wcześniej opłacał za nich składki na ZUS, ich małżonkowie i studiujące dzieci.

Duży potencjał niewykorzystanych zasobów siły roboczej tkwi w bierności zawodowej. Jak wynika z prowadzonego przez GUS Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), w drugim kwartale 2021 r. ponad 4,3 mln osób w wieku produkcyjnym pozostawało biernymi zawodowo, a w tej grupie 424 tys. osób było biernymi zawodowo z powodu emerytury. Należy wziąć pod uwagę, że prawie 0,9 mln osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym jako przyczynę nieposzukiwania przez nich pracy wskazywało obowiązki rodzinne i obowiązki związane z prowadzeniem domu.

Interesujące dane pokazuje liczba podmiotów korzystających w czasie pandemii COVID-19 z pomocy rządowej w ramach tzw. tarcz antykryzysowych. Z danych uzyskanych z systemów Syriusz<sup>Std</sup> i Viator<sup>14</sup> w sekcji: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo, z pomocy skorzystało 16 311 przedsiębiorców, z czego niektórzy kilkakrotnie, a łączna liczba usług objęła 20 071 podmiotów. Najwięcej przedsiębiorstw rolniczych (15 720) skorzystało z pożyczki (w większości przypadków umarżanej) dla mikroprzedsiębiorców na sfinansowanie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w wysokości do 5 tys. zł; 2175 z dotacji w wysokości do 5 tys. zł dofinansowania mikroprzedsiębiorcom, małym i średnim przedsiębiorcom części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenie społeczne, a 2152 z dofinansowania prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, który nie zatrudnia pracowników i wykazał odpowiedni spadek obrotów. Działania na rzecz

---

<sup>14</sup> Oprogramowanie Syriusz<sup>Std</sup> jest dedykowanym systemem teleinformatycznym wspomagającym kompleksowo realizację statutowych zadań powiatowych urzędów pracy. Viator zaś to interoperacyjny system obsługiwany przez 16 wojewódzkich urzędów pracy, umożliwiający bezpieczną wymianę danych zarówno z innymi aplikacjami obszaru publicznych służb zatrudnienia, jak i z narzędziami wykorzystywanymi przez inne resorty i podmioty.

utrzymania miejsc pracy przyniosły efekty – pozwoliły, przynajmniej czasowo, ochronić miejsca pracy i utrzymać płynność finansową przedsiębiorcom w czasie ograniczeń związanych z prowadzeniem działalności.

Czy faktycznie obecnie rolnictwo dysponuje sporą nadwyżką siły roboczej, którą można przekierować do innych sektorów gospodarki? W ostatnim czasie polskie rolnictwo ulega głębokim przemianom, z jednej strony widoczny jest rozwój technologii przyczyniający się do wzrostu produkcji i eksportu, z drugiej zaś coraz bardziej wyraziste staje się wyludnianie obszarów wiejskich, starzenie się tamtejszego społeczeństwa, zanik usług publicznych i komercyjnych oraz uboga sieć połączeń komunikacyjnych. Nie ma wątpliwości, że pandemia, ograniczony import i eksport, zamknięte targowiska, zmniejszenie zapotrzebowania gastronomii i produkcji przemysłowej, czy ubożenie społeczeństwa niosą za sobą negatywne skutki dla rynku rolno-spożywczego, dochodów rolników i warunków bytowych mieszkańców wsi (Stanny, Strzelecki 2020).

Analiza dostępnych danych oraz badania ekspertów (Karwat-Woźniak 2015) wskazują, że ludność rolnicza charakteryzuje się niezmiennie relatywnie wysoką aktywnością zawodową, która coraz częściej lokowana jest poza użytym gospodarstwem. Do efektywnego wykorzystania nadwyżki siły roboczej w rolnictwie prowadzić musi konsekwentnie realizowana, prozatrudnieniowa polityka państwa, nastawiona przede wszystkim na:

- zmianę przepisów prawnych pozwalających na rejestrację rolników w urzędach pracy jako bezrobotnych. Przy obecnym systemie instytucjonalno-prawnym do „odzyskania” mogą być tylko pewne małe rezerwy;
- indywidualną pomoc dla osób, które same na rynek pracy nie powrócą. Wymaga to zagwarantowania odpowiednich zasobów organizacyjnych, finansowych i kadrowych w urzędach pracy, a także zapewnienia usług publicznych na potrzeby pracy z osobami wykluczonymi z rynku. Należy bowiem pamiętać, że ze wsi do miast emigrują przeważnie osoby lepiej wykształcone i mobilne, pozostałe wymagają pogłębionej pracy z odpowiednim pracownikiem urzędu pracy;
- przełamywanie bierności zawodowej;
- działania skierowane na dostosowywanie oferty kształcenia i szkolenia do obecnych i przyszłych potrzeb rynku pracy, wyrównywanie szans edukacyjnych młodzieży wiejskiej i miejskiej, podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób wcześniej zatrudnionych w rolnictwie lub wywodzących się z gospodarstw rolnych;
- tworzenie nowych miejsc pracy w ramach realizowanych inwestycji infrastrukturalnych, w tym budowy dróg i autostrad;
- realizację programów ułatwiających mobilność zatrudnieniową mieszkańców obszarów wiejskich oddalonych od dużych aglomeracji;

- popularyzację na terenach wiejskich pracy zdalnej jako potencjału w aktywizacji osób, dla których kluczową barierą w podjęciu zatrudnienia jest często logistyka związana z dotarciem do zakładu pracy. Praca zdalna stwarza także większe możliwości aktywizacji zawodowej części osób biernych zawodowo z powodu choroby lub niepełnosprawności (1 mln osób);
- rozwój doradztwa biznesowego (mającego na celu wsparcie rozwoju agroturystyki i gospodarstw ekologicznych).

## 6. Podsumowanie

Szybki rozwój kraju wymaga stałego dopływu potrafiącej sprostać oczekiwaniom rynku pracy siły roboczej. Niedobór rąk do pracy pokrywany jest dzisiaj głównie przez poszukujących pracy w Polsce imigrantów zarobkowych. Racjonalnie opracowana, a następnie realizowana polityka migracyjna nie zwalnia z dbałości o stały wzrost krajowego wskaźnika zatrudnienia. Niedostatki demografii jeszcze dobitniej podkreślają potrzebę wykorzystywania rezerw tkwiących w polskich zasobach pracy i uruchamiania procesów przenoszenia zbędnych zasobów pracy z jednych gałęzi gospodarki do tych, które w związku z rozwojem ich potrzebują. Ogromną rolę do wykonania w tym procesie mają przede wszystkim do odegrania publiczne służby zatrudnienia, tym bardziej że w świetle analizowanych w niniejszym artykule danych mieszkańcy wsi stanowili ponad połowę zaktywizowanych bezrobotnych w kraju. Ta sytuacja pokazuje zaś, że właśnie wśród nich jest potencjał i chęć do zmiany swego statusu na rynku pracy.

Nowoczesne rolnictwo w Europie absorbuje w najwyższej rozwiniętych krajach europejskich średnio ok. 3% pracujących. Polskie rolnictwo nadal pochłania stosunkowo duże zasoby krajowej siły roboczej, wynoszące ok. 9,6% ogółu zatrudnionych (Stanny, Strzelecki 2020). Stałe unowocześnianie polskiego rolnictwa i przekształcanie go w pełni rynkową gałąź gospodarki jest w stanie uwolnić nadwyżkę rąk do pracy. Ważnym wyzwaniem stojącym przed polską polityką rynku pracy staje się więc tworzenie warunków do pełnego wykorzystania tych uwalnianych rezerw.

## Bibliografia

- Czyżewski A. (2010). Co dała integracja europejska polskiej wsi – w opinii ekonomisty. W: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.). *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi* (s. 159–168). Warszawa: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- GUS [Główny Urząd Statystyczny] (2021a). *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-raport-z-wynikow,4,1.html> (dostęp: 6.11.2021).
- GUS [Główny Urząd Statystyczny] (2021b). Pracujący w gospodarce narodowej w 2020 roku. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-2020-roku,7,18.html> (dostęp: 6.11.2021).
- GUS [Główny Urząd Statystyczny] (2021c). Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2020,2,14.html> (dostęp: 6.11.2021).
- GUS [Główny Urząd Statystyczny] (2021d). Zapotrzebowanie rynku pracy na pracowników według zawodów 2021 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/zapotrzebowanie-ryнку-pracy-na-pracownikow-według-zawodow-2021-r-,24,1.html> (dostęp: 12.11.2021).
- Karwat-Woźniak B. (2015). Zasoby pracy w polskim rolnictwie indywidualnym i ich wykorzystanie. *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 102 (1), 70–84.
- KE [Komisja Europejska] (2021). Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich: silniejsze, lepiej skomunikowane, odporne i zamożne obszary wiejskie w UE. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas](https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas) (dostęp: 7.11.2021).
- Lewandowski P., Szewczyk N., Madoń K. (2021). *Sektorowe przepływy na rynku pracy w 2020 roku*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- ManpowerGroup (2021). Niedobór talentów – raport 2021. Wyniki dla Polski. [https://www.manpowergroup.pl/wp-content/uploads/2021/07/MPG\\_2021\\_Niedob%C3%B3r-talent%C3%B3w-2021\\_-infografika-PL.pdf](https://www.manpowergroup.pl/wp-content/uploads/2021/07/MPG_2021_Niedob%C3%B3r-talent%C3%B3w-2021_-infografika-PL.pdf) (dostęp: 12.11.2021).
- MRiPS [Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej] (2021). Informacja o zatrudnieniu cudzoziemców w Polsce (stan na 1 lipca 2021 r.). Departament Rynku Pracy. Warszawa. <https://tiny.pl/9vh5r> (dostęp: 12.11.2021).
- MRPiPS [Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej] (2018). Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2018. Warszawa. <https://tiny.pl/9vh5f> (dostęp: 12.11.2021).
- Obserwator Finansowy (2019). Czas dużych rezerw siły roboczej w rolnictwie już za nami. Wywiad Macieja Jaszczuka z Moniką Stanny. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/nowe-trendy/spoleczenstwo/czas-duzych-rezerw-sily-roboczej-w-rolnictwie-juz-za-nami> (dostęp: 12.11.2021).
- Stanny M., Strzelecki P. (2020). *Ludność wiejska*. W: J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.). *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi* (s. 31–51). Warszawa: Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

## Rural Residents: Unused Potential of the Labour Force in Poland?

**Abstract:** The aim of the article is to analyse the labour force in rural areas and to present the possibility of its reallocation to paid work outside agriculture. The labour market in rural areas is less and less identified with agricultural activity. The constant modernisation of Polish agriculture and transforming it into a fully market sector of the economy is able to free the surplus of labour. Thus, an important challenge facing the Polish labour market policy is creating conditions for the full use of these released resources, e.g. by re-skilling the labour force working in agriculture and using it in other sectors. The presented analysis was made on the basis of available statistical data and the data obtained from IT systems of public employment services.

**Keywords:** professional activity, unused human resources, rural areas, farmers, labour market, labour force.





Sylwia Michalska

## „Profesjonalni” producenci rolni o rolnictwie, swojej pracy i swoich gospodarstwach

**Streszczenie:** Artykuł poświęcony jest „profesjonalnym producentom rolnym”, czyli „uzawodowionym” rolnikom – takim, którzy utrzymują się przede wszystkim z rolnictwa. Ich opis oparty jest na badaniach zrealizowanych w 2019 r. Badana grupa okazała się młodsza, bardziej zmaskulinizowana i lepiej wykształcona niż ogół polskich rolników. Większość respondentów prowadziła duże lub bardzo duże gospodarstwa o wyspecjalizowanej produkcji rolnej. Aż 2/5 badanych źle oceniali położenie rolników w Polsce, odpowiedzialność za ten stan składając na sytuację na rynkach światowych. Niepokoi również fakt, że ponad połowa z nich nie ma planu rozwoju swojego gospodarstwa, co stawia pod znakiem zapytania ich profesjonalizm.

**Słowa kluczowe:** profesjonalny producent rolny, tożsamość, dziedziczenie, specjalizacja.

### 1. Wprowadzenie

W 2019 r., realizując badania „Media jako źródło wiedzy rolników”, dotarliśmy do ponad 200 profesjonalnych producentów rolnych. Wyniki tych badań zostały opublikowane w tomie pod podanym wyżej tytułem<sup>1</sup>. W ich trakcie zebrano także inne informacje, dotyczyły one – co oczywiste – „metryczkowych” cech respondentów, ale też charakterystyki i sposobów funkcjonowania ich gospodarstw, poglądów na temat rolnictwa, jego roli w rozwoju kraju i przyszłości. Celem artykułu jest przedstawienie uzyskanych danych na tle ogólnopolskim (tam, gdzie jest to możliwe) oraz w odniesieniu do poglądów rolników na niektóre kwestie w przeszłości.

---

**Dr Sylwia Michalska**, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Socjologii Wsi, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: sibia@wp.pl, ORCID: 0000-0003-2851-3978.

<sup>1</sup> Wyniki badań w: Koziółek, Michalska, Zwęglińska-Gałecka (red.) 2021.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

W tych porównaniach zostaną wykorzystane ogólnodostępne dane GUS-u oraz publikowane wyniki badań nad poglądami i postawami rolników, prowadzone dość regularnie w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN od 1980 r.<sup>2</sup>

Zdefiniowania wymaga, rzadko spotykana w literaturze przedmiotu, kategoria „profesjonalny producent rolny”<sup>3</sup>; wyjaśnienia zaś to, dlaczego nie zdecydowaliśmy się objąć badaniem po prostu „rolników” czy „producentów rolnych”. Problem z zaliczeniem badanych podmiotów do kategorii rolników lub producentów rolnych jest – zwłaszcza w Polsce – złożony. O przynależności do grupy rolników może tu decydować faktyczne wykonywanie zawodu rolnika, ale też fakt bycia ubezpieczonym w KRUS-ie, a nie w ZUS-ie, a także pobieranie dopłat dla rolników z UE. Jest to wreszcie grupa bardzo mocno zróżnicowana wewnętrznie: terminem tym określa się zarówno osoby produkujące na własny użytek, jak i posiadające setki hektarów oraz zarządców-menedżerów nowoczesnych gospodarstw/fabryk. W polskich realiach gospodarstwo rolne może być sprawnie działającym przedsiębiorstwem generującym wielkie obroty i przynoszącym w zależności od podejmowanych decyzji zyski lub straty. Równocześnie może jednak pełnić funkcje socjalne, poprzez system dopłat zabezpieczając podstawowe potrzeby – dochody, ubezpieczenie, identyfikację społeczną (por. Czekał i in. 2020; Żmija, Szafrąńska 2015; Michalska 2012; Michna 2005).

Te definicyjne problemy znajdują odbicie w literaturze przedmiotu, zarówno światowej, jak i polskiej. Ma to związek z ewolucją omawianego zajęcia – od stylu życia do profesji. Przejście to dokonywało się w innym tempie w różnych krajach, a w Polsce przybrało szczególną, specyficzną drogę (por. m.in. Halamska 2020, 2016, 2014, 2013, 2005; Sadowski i in. 2015; Sikorska 2014; Mendras 1976; Gałęski 1963). W analizach poświęconych przemianom polskiego rolnictwa podkreśla się, że opiera się ono na rodzinnych gospodarstwach rolnych, którym udało się przetrwać okresy kolektywizacji i próby uspołecznienia. Gospodarstwa rolne w Polsce są bardzo zróżnicowane, a obserwacja toczących się w rolnictwie procesów pozwala wskazać stale obecną dualność ich rozwoju. Już w okresie międzywojennym napięcia między interesami ziemian oraz bezrolnych i właścicieli drobnych gospodarstw uniemożliwiały skuteczne przeprowadzenie reformy rolnej. Z kolei w okresie powojennej industrializacji znaczenia nabierało różnicowanie się gospodarstw na te faktycznie będące podstawą utrzymania rodzin i te prowadzone przez dwuzawodowców, będące raczej źródłem dodatkowego dochodu, ale też podstawą

<sup>2</sup> Uwzględniono tu opublikowane wyniki badań „Rolnicy o rolnictwie”, przeprowadzonych w 1980 i 1984 r. (Halamska 1991), a także „Gospodarstwa rodzinne w różnych systemach społeczno-politycznych” z 1988 i 2001 r. (Halamska, Lamarche, Maurel 2003). Wszystkie te badania były prowadzone w trzech gminach: Drobini, Stęszew i Zator.

<sup>3</sup> W badaniach operacyjnie określano tę kategorię jako „aktywny, profesjonalny producent rolny”.

identyfikacji i elementem tworzącym tożsamość. Ewolucja gospodarstw rodzinnych uwarunkowana była wówczas restrykcyjną polityką państwa, systemem obowiązkowych dopłat, utrudnionymi możliwościami zakupu sprzętu i uzależnieniem od gospodarki centralnie sterowanej. W latach 70. XX w., gdy zniesiono system obowiązkowych dostaw, wprowadzono też pewne ułatwienia dla rolnictwa rodzinnego oraz stworzono program gospodarstw specjalistycznych, z których mogło wyłonić się rolnictwo towarowe. Takie gospodarstwa nazywano wówczas farmerskimi, w przeciwieństwie do prowadzonych w tradycyjny sposób gospodarstw chłopskich. Jednocześnie wzmożona migracja i rosnąca dwuzawodowość części rolników sprawiły, że wielu właścicieli gospodarstw pracujących również w przemyśle minimalizowało produkcję, a ich posiadłości służyły celom innym niż produkcyjne. W kryzysie lat 80. XX w. niemal wszystkie gospodarstwa rolne, także te najmniejsze i niedoinwestowane, były w jakimś sensie gospodarstwami towarowymi – tak duże było bowiem zapotrzebowanie na produkowane w nich towary. Jednak zdaniem Jerzego Wilkina (1988) działały one nie na zasadach rynkowych, lecz pozostawały „wtopione” w gospodarkę socjalistyczną, a według Marii Halamskiej (1999) pod koniec lat 80. funkcjonowały nawet w symbiozie z socjalistyczną gospodarką niedoboru. Mimo że w roku 1988 większość z 2,2 mln gospodarstw indywidualnych w Polsce stanowiły gospodarstwa drobne i bardzo drobne (53,5% miało nie więcej niż 5 ha, 40,5% mieściło się w przedziale 5–15 ha, a 6% powyżej 15 ha), to tylko 1/5 gospodarstw miała charakter chłopski, samozaopatrzeniowy. Aż 4/5 z nich miało dosyć gęste relacje z rynkiem, a większość dążyła do racjonalności typowej dla gospodarstw-przedsiębiorstw (Halamska 2015, 2014).

Jednakże wspomniana symbioza doprowadziła do konieczności wdrożenia znaczących zmian w okresie transformacji systemowej. Brak wsparcia i ochrony rodzimego rolnictwa ze strony państwa, konkurencja z zagranicy, zanik instytucji otoczenia rolnictwa oraz bezrobocie, które spowodowało napływ siły roboczej do gospodarstw – to czas „opresyjnej wolności” (Halamska 2015; Foryś 2008). Po raz kolejny można było zaobserwować dualność pojawiającą się w rolnictwie – kosztem „środków”, czyli gospodarstw o powierzchni 5–15 ha, szybko rósł udział gospodarstw największych, modernizujących się, a jednocześnie zaczęły zachodzić procesy pozornej repezantyzacji. Rosła bowiem liczba pracujących w rolnictwie, gospodarstwa ograniczały kontakty z rynkiem, spadała liczba gospodarstw typu przedsiębiorczego, zwiększała zaś liczba tych produkujących na samozaopatrzenie<sup>4</sup> (Halamska, Lamarche, Maurel 2003). Według kryterium, jakim jest związek

<sup>4</sup> W badaniach Marii Halamskiej, Huguesa Lamarche’a i Marie-Claude Maurel stosowano typologię opartą na osiach „zależność – autonomia” oraz „logika rodzinna – logika mało rodzinna”. Cztery typy gospodarstw, jakie wskazywali autorzy, to gospodarstwo chłopskie (samozaopatrzeniowe), przedsiębiorstwo, przedsiębiorstwo rodzinne oraz model przejściowy (alternatywny).

z rynkiem, 1/3 gospodarstw stanowiły te, które modernizowały się, rozwijały i miały takie związki, a 2/3 były drobnymi gospodarstwami marginalizującymi się i zmierzającymi do modelu samozaopatrzeniowego, chłopskiego.

Procesy te zostały utrwalone przez kolejną zmianę, jaka zaszła w polityce państwa wobec rolników, spowodowaną przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Hanna Podedworna (2001b, s. 196–198) zauważyła wtedy, że kształtująca się w środowisku wiejskim struktura społeczna ma charakter dualny. Na jednym biegunie znajdowała się powstająca kategoria społeczno-zawodowa właścicieli nowoczesnych, silnych ekonomicznie, produkujących na rynek gospodarstw rolnych. Drugi biegun stanowili zaś ci, którzy rozluźnili związki z rolnictwem i pozyskiwali środki utrzymania z innych źródeł (m.in. z emerytur, rent, zasiłków czy pracy poza rolnictwem). W ówczesnej prognozie właściciele tych niewielkich gospodarstw nie będą mieć związków z rynkiem, a znaczenie ich posiadłości ograniczy się do funkcji uzupełniających, socjalnych, rekreacyjnych itp. (por. Marks-Bielska 2021). Dla opisanego społecznego świata rolników posiadających większe gospodarstwa rolne Podedworna użyła terminu „farmerzy” (2001a).

W latach 2002–2012 ubyłoby w Polsce ok. 47 tys. gospodarstw, zwiększyła się za to liczba gospodarstw większych i koncentracja ziemi. Najdynamiczniej rozwijały się gospodarstwa powyżej 15 ha. Wolno jednak spadała liczba zatrudnionych w rolnictwie. Orientację rynkową ma obecnie nieco ponad połowa gospodarstw, ale też prawie co trzecie gospodarstwo nastawione jest przede wszystkim na samozaopatrzenie. Taki model dominuje wśród gospodarstw drobnych, są to gospodarstwa o mało intensywnej produkcji, niepozbywające się jednak ziemi – dawniej z powodu przywiązania i tradycji, obecnie również, by móc uzyskiwać dopłaty bezpośrednie (por. Marks-Bielska 2020). Są to gospodarstwa pasywne, nierozwijające się, niewprowadzające innowacji, a ich właściciele często mają dochody pozarolnicze. Maria Halamska nazywa je gospodarstwami quasi-chłopskimi i zauważa, że w 2010 r. taki typ gospodarstw stanowił ponad połowę gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolniczą (Halamska 2015, s. 123). Ich opozycją są profesjonalne gospodarstwa, najczęściej o powierzchni powyżej 15 ha, których właściciele utrzymują się przede wszystkim z rolnictwa, modernizują gospodarstwa i wykorzystują różne środki ze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Taka grupa była w przeprowadzonych badaniach bazą „aktywnych, profesjonalnych producentów rolnych”. W toku tych badań chcieliśmy się dowiedzieć, w jakim zakresie media stanowią źródło profesjonalnej wiedzy związanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego przez rolników z tej grupy.

Okazało się, że również pojęcie producenta rolnego nie jest jednoznaczne i ma wiele definicji. Już w badaniach realizowanych w latach 80. XX stulecia, w czasie tworzenia nowych struktur ruchu zrzeszającego pracujących w rolnictwie, nawiązującego do historycznych skojarzeń tożsamościowych („Solidarność Chłopska”),

osoby prowadzące indywidualne gospodarstwa rolne zdecydowanie częściej identyfikowały się z terminami „rolnik” czy właśnie „producent rolny” niż z pojęciem „chłop” (por. Halamska 1991, s. 153). Było to przejawem nowego, odcinającego się od historycznych skojarzeń i obciążeń sposobu myślenia o własnej pracy i miejscu w społeczeństwie. Odwoływanie się do kategorii producentów rolnych podkreślało nowe cechy i umiejętności – takie jak przedsiębiorczość, wykształcenie, umiejętność planowania i zarządzania – w ramach wykonywanej pracy. W książce zatytułowanej *Od chłopca do producenta* (Kłopot, Trojanowski 2016) zaprezentowano wyniki badań mających uzupełnić luki w wiedzy o tych ostatnich. W przedstawionym tam badaniu kluczowe dla doboru próby było kryterium wielkości gospodarstwa – praca ta ukazuje bowiem wyniki „wieloletnich badań gospodarstw o powierzchni co najmniej powyżej 15 ha użytków rolnych” (Kłopot, Trojanowski 2016, s. 109). Dzięki posiadanym gruntom o takich powierzchniach możliwe było oparcie budżetu gospodarstwa domowego w znacznej części na gospodarstwie rolnym oraz nawiązanie „w miarę partnerskich relacji z rynkowym otoczeniem” (Kłopot, Trojanowski 2016, s. 11). W badaniach Aliny Sikorskiej (2013) za czynnik wyróżniający profesjonalnych producentów rolnych z ogółu użytkowników gospodarstw rolnych uznano charakter kontraktów rynkowych, jakie zawierają. W jej badaniach kryteria przynależności do zbiorowości producentów obejmowały stałe umowy kontraktacyjne lub systematyczne sprzedawanie produktów temu samemu odbiorcy, przynależność do grup producenckich oraz prowadzenie działalności rolniczej stanowiącej dominujące źródło utrzymania rodziny. Z kolei Renata Marks-Bielska (2021) zwraca uwagę, że pojęcie „producent rolny” znajduje różny wyraz w aktach prawnych<sup>5</sup>. Proponuje ona, by uwzględniając rzeczywistość społeczno-gospodarczą – dla uchwycenia, kim jest współczesny polski rolnik – utworzyć kategorię aktywnego producenta rolnego. Byłyby to osoby pracujące w gospodarstwie rolnym (właściciele/współwłaściciele/dzierżawcy ziemi stanowiącej gospodarstwo rolne), których głównym źródłem utrzymania jest praca w rolnictwie, zarejestrowanych jako producenci w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) w celu korzystania

---

<sup>5</sup> Np. zgodnie z Ustawą z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów rolnych, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz.U. 2004 nr 10, poz. 76 ze zm.) „**producent rolny** [pogrubienie – Marks-Bielska] to posiadacz gospodarstwa rolnego, będący osobą fizyczną lub prawną lub grupą osób fizycznych lub prawnych – bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego – których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty (określonym w art. 299 Traktatu) oraz która prowadzi działalność rolniczą lub jest posiadaczem zwierząt”. Z kolei według art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 10 marca 2006 roku o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz.U. 2006 nr 52, poz. 379 ze zm.) „**producent rolny** [pogrubienie – Marks-Bielska] to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym” (za: Marks-Bielska 2018).

z instrumentów WPR. Do możliwości uzyskania tego typu pomocy powinna uprawniać faktycznie prowadzona działalność produkcyjna. Warunki dodatkowe, które powinna spełniać osoba jako aktywny producent rolny, to podejmowanie wszelkiego rodzaju inwestycji, także tych związanych z powiększeniem areału gospodarstwa rolnego w celach produkcyjnych, a tam, gdzie istnieje taka możliwość, również z wykorzystaniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Opisane wyżej kryteria stały się podstawą doboru próby do omawianych tu badań.

## 2. Metodologia badań

### 2.1. Aktywny, profesjonalny producent rolny – operacjonalizacja

W dyskusji w gronie ekspertów – praktyków i teoretyków-naukowców<sup>6</sup> – poszukiwaliśmy wskaźników, które pozwoliłyby nam uwzględnić zarówno formalne, administracyjne wymagania wobec producentów rolnych, jak i wskazać spośród nich takich, których gospodarstwa nie pełnią funkcji socjalnej, a faktycznie są źródłem utrzymania rodzin, produkują na rynek i sprzedają swoje towary. Szukaliśmy operacyjnych wskaźników „kategorii właścicieli [użytkowników – S.M.] nowoczesnych, silnych ekonomicznie, produkujących na rynek gospodarstw rolnych” (Podedworna 2001b). Najważniejszymi kryteriami, którymi kierowaliśmy się przy tworzeniu naszej, używanej w tym badaniu, definicji producenta rolnego, były:

- rolnictwo jako główne źródło dochodu rodziny rolnika, co wynikało z socjologicznej definicji zawodu;
- korzystanie z dopłat bezpośrednich;
- ubezpieczenie w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS);
- posiadanie opryskiwacza<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> W pracach brali udział następujący naukowcy: dr hab. Hanna Podedworna, prof. PSW (w czasie ww. badań SGGW) z Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej (obecnie: Akademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II); dr hab. Arkadiusz Sadowski, prof. UPP z Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu; dr hab. Renata Marks-Bielska, prof. UWM z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; prof. dr hab. Janusz Adamowski, dr hab. Monika Kaczmarek-Śliwińska, dr hab. Małgorzata Kisilowska, prof. ucz., prof. dr hab. Dariusz Kuźmina z Uniwersytetu Warszawskiego; a także prof. dr hab. Maria Halamska, dr Ryszard Kamiński, mgr Łukasz Komorowski, dr Sylvia Michalska, dr hab. Monika Stanny, prof. IRWiR PAN, prof. dr hab. Andrzej Rosner, mgr Dominika Zwęglińska-Gałecka z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Wspierali nas także rolnicy oraz doradcy rolni z różnych ośrodków.

<sup>7</sup> W trakcie dyskusji zespołu okazało się, że tzw. baza opryskiwaczy pozwala dotrzeć do producentów, których wielkość produkcji (i jej struktura) jest na tyle duża, iż wymaga posiadania i rejestracji własnego sprzętu.

## 2.2. Dobór próby

Dobór próby był dwuetapowy. Na pierwszym etapie wybrano gminy, w których miały zostać przeprowadzone badania. Przy ich doborze posłużono się danymi pokazującymi częstość korzystania z rolniczej prasy fachowej („medialny” główny temat badań; dane dotyczące prenumeraty) w różnych częściach Polski. Kombinacja dotyczących rolników informacji pochodzących z wielu baz danych i ukazujących rozkład wyżej opisanych wskaźników pozwoliła określić, w jakich regionach w Polsce można stosunkowo łatwo znaleźć rolników będących aktywnymi, profesjonalnymi producentami rolnymi. Na podstawie tych kryteriów dokonano wyboru gmin. Zależało nam również, aby dotrzeć do rolników działających w gminach o odmiennym, oddającym realia zróżnicowania polskiej wsi, środowisku społeczno-gospodarczym.

Ostateczny wybór gmin do badania ankietowego rolników w ramach projektu „Media jako źródło wiedzy rolników” dokonany został na podstawie trzech źródeł informacji:

- bazy danych badania „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich” (MROW), z której wykorzystano m.in. typologię gmin pod względem struktury rozwoju społeczno-gospodarczego, dane o liczbie osób ubezpieczonych w KRUS, liczbie osób pobierających dopłaty bezpośrednie z ARiMR, wartości 47 wskaźników empirycznych;
- liczby prenumeratorów czasopism Polskiego Wydawnictwa Rolniczego (PWR) w agregacji gminnej;
- danych o sprzęcie do stosowania środków ochrony roślin (bazy opryskiwaczy), udostępnionych przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN).

Przy wyborze gmin do badania ankietowego przyjęto następujące założenia:

- powinny one reprezentować zróżnicowany typ rozwoju pod względem struktury społeczno-gospodarczej (pięć kategorii na podstawie typologii MROW);
- powinny być zlokalizowane w co najmniej pięciu województwach, tak by w jak największym stopniu uchwycić różnice międzyregionalne;
- w każdej wybranej gminie powinno być co najmniej dziesięciu prenumeratorów czasopism PWR (w oparciu o bazę prenumeratorów), a w przypadku braku danych dla gminy, która potencjalnie mogłaby zostać wybrana do badania, wzięto pod uwagę indywidualne informacje uzyskane na ten temat.

W wyniku wielofazowej redukcji liczby postępowania<sup>8</sup> wybrano po dwie gminy z każdego typu oraz po jednej gminie rezerwowej. Uznano, że obszar badania

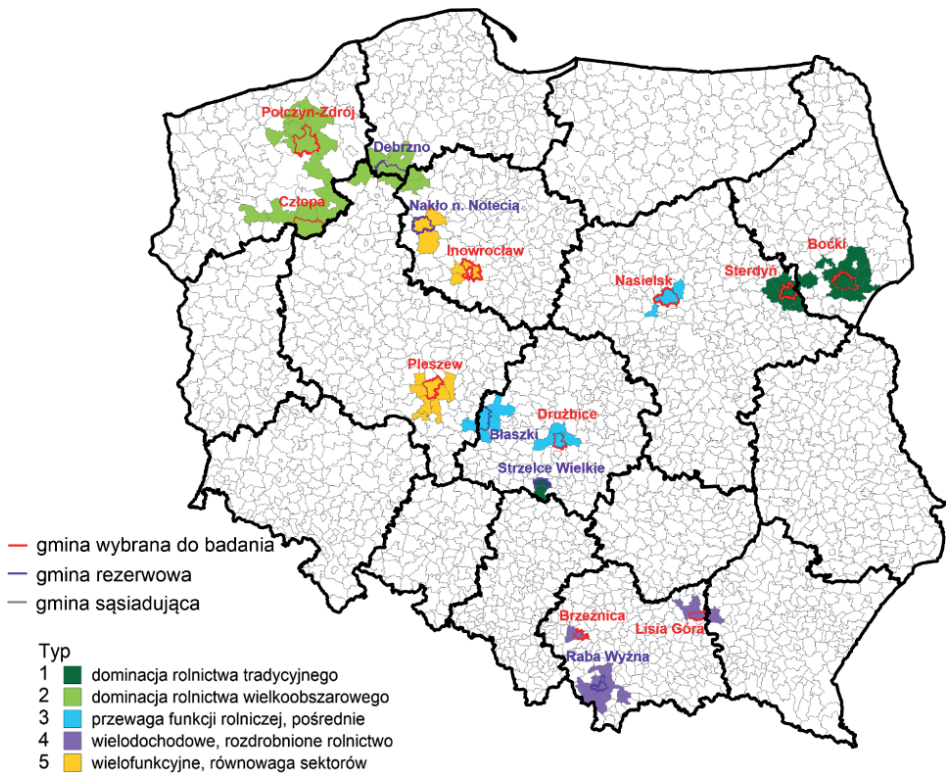
---

<sup>8</sup> Szczegółowy opis zob. Komorowski, Michalska 2021.



uzupełniony zostanie o kryterium funkcjonalno-administracyjne. W związku z tym do każdej wybranej jednostki przypisano gminy sąsiadujące, zaliczone do tego samego typu według MROW. Badania realizowano zawsze w dwóch gminach charakterystycznych dla danego typu, a ich dobór nastąpił na podstawie bazy danych MROW (Stanny, Rosner, Komorowski 2018; Rosner, Stanny 2016, 2014). Ostateczny wybór gmin przedstawia rysunek 1.

Badania terenowe zostały zaplanowane na próbie 200 gospodarstw umiejscowionych w lokalizacjach, odnośnie do których mieliśmy pewność, że znajdziemy tam rolników o interesujących nas charakterystykach. Na miejscu, w terenie, na drugim etapie doboru próby kryterium decydującym o realizacji ankiety na danym gospodarstwie było to, czy badany deklaruwał, iż gospodarstwo rolne jest głównym źródłem dochodów jego rodziny. W każdej z dziesięciu gmin reprezentujących pięć typów



**Rysunek 1.** Lokalizacja gmin wytypowanych do badań empirycznych

**Figure 1.** Localisation of municipalities selected for empirical research

Źródło: opracowanie własne na podstawie Komorowski, Michalska 2021; Stanny, Rosner, Komorowski 2018.  
Source: own elaboration based on Komorowski, Michalska 2021; Stanny, Rosner, Komorowski 2018.

rozwoju obszarów wiejskich (tj.: gminy z dominacją rolnictwa tradycyjnego, z dominacją rolnictwa wielkoobszarowego, z przewagą funkcji rolniczej, z wielodochodowym rolnictwem rozdrobnionym oraz wielofunkcyjne – ze zrównoważoną rolą sektorów) przebadanych miało być 20 gospodarstw. Ostatecznie badana próba wyniosła 205 osób.

### 3. Aktywni, profesjonalni producenci rolni i ich gospodarstwa

#### 3.1. Cechy społeczno-demograficzne

Badaną grupę profesjonalnych producentów rolnych scharakteryzujemy, opisując rozkłady klasycznych, „metryczkowych” cech. I tak struktura płci badanych różniła się od tej w skali kraju. Niemal 91% naszych respondentów stanowili mężczyźni, pozostałą część (9,3%) – kobiety. W całej Polsce struktura płci właścicieli gospodarstw rolnych jest nieco inna – 29,4% rolników stanowią kobiety, a 70,6% – mężczyźni<sup>9</sup>. Jak wynika z danych, nie tylko w Polsce kobiety częściej prowadzą gospodarstwa słabsze, o mniejszej powierzchni, mniej doinwestowane (por. Michalska 2020; Sourriseau 2014; Tryfan 1987), które trudno byłoby uznać za główne źródło dochodów rodziny. Tłumaczy to mniejszy udział kobiet w grupie, w której celowo staraliśmy się dotrzeć do osób utrzymujących się przede wszystkim z pracy w gospodarstwie. W naszej próbie wśród gospodarstw powyżej 300 ha żadne nie było prowadzone przez kobietę, w grupie gospodarstw od 100 do 300 ha te prowadzone przez kobiety stanowiły 8%, a w grupie do 10 ha – aż 15,8%.

Inaczej niż wśród rolników w Polsce kształtował się w naszej próbie także wiek producentów rolnych. 1/3 badanych stanowili rolnicy do 40. r.ż. Blisko połowę ankietowanych stanowiły osoby między 41. a 60. r.ż., pozostali zaś (16,6%) to respondenci w wieku 61 lat i więcej. Jak wskazują pierwsze wyniki Powszechnego Spisu Rolnego 2020, proces starzenia się grupy użytkowników gospodarstw rolnych postępuje. Od 2010 r. średni wiek użytkownika gospodarstwa zwiększył się o niemal trzy lata. Nadal jednak wiek polskich rolników należy do najniższych w porównaniu do przeciętnego wieku rolników (*farm managers*) w UE. W 2016 r. 32% z nich miało 65 lat lub więcej, a tylko 11% mniej niż 40 lat. Według badań Eurostatu<sup>10</sup> w Polsce w 2016 r. ci ostatni stanowili 20,3%. Porównując strukturę naszej próby do struktury wiekowej rolników w Polsce, widać w niej niedoreprezentowanie

<sup>9</sup> Z danych Eurostatu z 2013 r. wynika, że 28% gospodarstw rolnych w UE jest prowadzonych przez kobiety. Pod względem liczby gospodarstw zarządzanych przez kobiety Polska znajduje się na 8. miejscu ze średnią 29%. Na czele są Łotwa i Litwa z 45% gospodarstw należących do kobiet, a na końcu – Niemcy (10%), Dania (8%), Malta (6%) oraz Holandia (5%). Natomiast z danych GUS-u wynika, że w 2017 r. aż 7,7 mln kobiet pracowało w rolnictwie, w tym zarządzało gospodarstwami.

<sup>10</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180719-1> (dostęp: 29.11.2021).

**Tabela 1.** Cechy profesjonalnych producentów na tle rolników w Polsce (w %)   
**Table 1.** Characteristics of professional farmers and Polish farmers in general (in %)

Cecha	Próba	Polska ogółem
Płeć:		
M	90,7	70,6
K	9,3	29,4
Wiek:		
> 61	16,6	11,7
41–60	49,8	68,0
< 40	33,7	20,3
Wykształcenie:		
podstawowe	31,7	49,7
średnie	43,4	37,0
wyższe	24,9	13,3
Pracował uprzednio w innym zawodzie	51,2	b.d.
Nie pracował uprzednio w innym zawodzie	48,3	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania „Media jako źródło wiedzy rolników” oraz danych GUS-u.   
 Source: own elaboration based on study “Media jako źródło wiedzy rolników” and GUS data.

rolników w średnim wieku i pewną nadreprezentację młodych rolników. Z obserwacji terenowych wynika jednak, że część gospodarstw należących do młodych producentów rolnych to tak naprawdę gospodarstwa formalnie przekazane młodszemu członkowi rodziny, aby możliwe stało się skorzystanie z programu „Dotacje dla młodych rolników”, a faktycznie – zarządzane wspólnie ze starszym pokoleniem.

Badania Eurostatu<sup>11</sup> dotyczące wykształcenia osób pracujących w rolnictwie wskazują, że w Polsce osoby kierujące gospodarstwami rolnymi (*farm managers*) są jednymi z najlepiej wykształconych w Europie. Podobnie jak w Czechach, we Francji, Austrii, Litwie i Estonii pełne przygotowanie rolnicze (*full agricultural training*<sup>12</sup>) miało więcej niż 25% z nich.

Większość ankietowanych przez nas rolników stanowiły osoby z wykształceniem średnim i policealnym, 1/3 osoby o niskim wykształceniu, 1/4 – z wykształceniem wyższym. Również ta sytuacja może wynikać z nieco sztucznego

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Farmers\\_in\\_the\\_EU\\_-\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Farmers_in_the_EU_-_statistics) (dostęp: 28.11.2021).

<sup>12</sup> Zgodnie z wykładnią Eurostatu oznacza to, że „kierownik odbywał kurs szkoleniowy nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata kształcenia w pełnym wymiarze po zakończeniu obowiązkowej edukacji i ukończył naukę w szkole rolniczej, na uniwersytecie lub w innej instytucji szkolnictwa wyższego w dziedzinie rolnictwa, ogrodnictwa, uprawy winorośli, leśnictwa, hodowli ryb, weterynarii, technologii rolniczej lub przedmiotów powiązanych”. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Farmers\\_training\\_level](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Farmers_training_level) (dostęp: 28.11.2021).

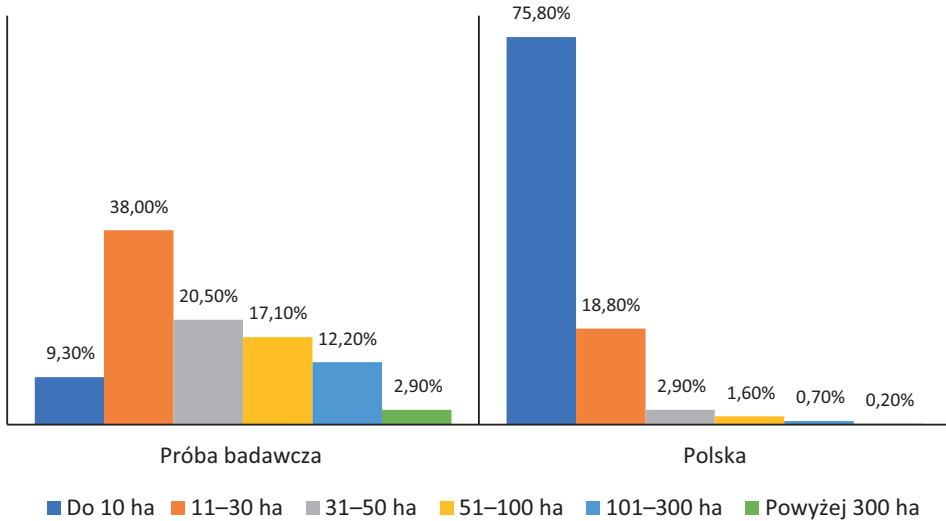
„odmłodzenia” grupy, o którym wspomniano wyżej. 2/3 badanych to osoby posiadające wykształcenie rolnicze (rozumiane jako wykształcenie: zasadnicze zawodowe, zasadnicze branżowe, średnie, średnie branżowe lub wyższe rolnicze). Mniej niż 1/3 stanowili badani nielegitymujący się wykształceniem kierunkowym. Nieco inna jest struktura wykształcenia rolników w całej Polsce, gdzie prawie połowę (49,7%) stanowią rolnicy z niskim (podstawowym i zawodowym) poziomem wykształcenia. Wykształceniem średnim i wyższym legitymuje się odpowiednio 37 i 13,3% właścicieli gospodarstw. Spośród wszystkich badanych z wyższym wykształceniem aż 60,8% należało do grupy najmłodszych, do 40. r.ż.

W trakcie badań przedmiotem zainteresowania było również to, czy osoba prowadząca gospodarstwo miała inne doświadczenia zawodowe niż tylko praca w rolnictwie. W grupie badanych przez nas rolników ponad połowa (51,2%) wykonywała wcześniej inną pracę zawodową, a 48,3% nie miało takich doświadczeń. Można przyjąć, że dla profesjonalnych producentów rolnych praca, jaką wykonują, nie jest już elementem bezrefleksyjnie przyjętego stylu życia, ale świadomą decyzją zawodową, w oparciu o którą buduje się inny rodzaj tożsamości niż ta związana z przynależnością do chłopów – razem z całym bagażem znaczeń, jaki wiązał się z tą identyfikacją.

Zatem jacy są, na tle zróżnicowanej grupy rolników w Polsce, profesjonalni producenci rolni? To przede wszystkim mężczyźni, przeciętnie znacznie młodsi, znacznie lepiej wykształceni, dla których gospodarstwo rolne jest świadomie wybranym warsztatem pracy. Młodość, dobre wykształcenie i doświadczenia z innych środowisk (praca poza gospodarstwem) pozwalają przypuszczać, że są to ludzie dynamiczni i otwarci na świat.

### 3.2. Cechy gospodarstwa

W badanej przez nas próbie aktywnych, profesjonalnych producentów rolnych przeciętna powierzchnia gospodarstwa była znacznie większa w stosunku do wszystkich gospodarstw w Polsce. Inna była także struktura obszarowa. Tylko 1/10 naszej próby stanowili rolnicy gospodarujący na obszarze do 10 ha. Znaczną część, niemal 40%, stanowili respondenci, których gospodarstwo zajmuje powierzchnię od 11 do 30 ha. 1/5 stanowili rolnicy prowadzący działalność na powierzchni 31–50 ha (20,5%) i nieco mniej (17,5%) rolnicy gospodarujący na powierzchni 51–100 ha. Pozostała część badanych to właściciele dużych gospodarstw o powierzchni między 101 a 300 ha. Stanowili oni 12,2% wszystkich ankietowanych, a ci z gospodarstwami powyżej 300 ha – 2,9%. Struktura powierzchni gospodarstw w Polsce kształtuje się inaczej: aż 3/4 krajowych gospodarstw rolnych stanowią gospodarstwa małe – o powierzchni do 10 ha, blisko 1/5 to gospodarstwa o powierzchni od 11 do 30 ha.



**Rysunek 2.** Powierzchnia gospodarstw badanych na tle gospodarstw w Polsce  
**Figure 2.** Farms' area in the survey and in Poland in general

Źródło: Komorowski, Michalska 2021.  
 Source: Komorowski, Michalska 2021.

Mniej liczne są większe gospodarstwa: od 31 do 50 ha – 2,9%, między 51 a 100 ha – 1,6%, mniej niż 1% stanowią gospodarstwa zajmujące obszar powyżej 100 ha. Potwierdza to opisywane wcześniej procesy dualizacji gospodarstw, kiedy kosztem tych o średniej powierzchni rośnie powierzchnia dużych, dobrze prosperujących i doinwestowanych gospodarstw profesjonalnych. Jednocześnie z powodów pozarynkowych – kierując się potrzebami takimi jak: poczucie bezpieczeństwa, względy socjalne, kwestie identyfikacji i tożsamości, a także tradycja rodzinna – nadal funkcjonuje grupa gospodarstw typu chłopskiego, samozaopatrzeniowego albo częściowo rynkowego.

Dane pochodzące ze spisu rolnego 2020 r. pokazują, że liczba gospodarstw rolnych w Polsce zmalała w ciągu 10 lat o 192 tys., a struktura gospodarstw zróżnicowana jest regionalnie – od rozdrobionej na obszarach południowo-wschodnich do gospodarstw największych obszarowo w północno-zachodniej części kraju. Dane spisu wskazują też, że w polskim rolnictwie następuje koncentracja (powoli, ale rośnie średnia wielkość gospodarstwa, obecnie to 12,4 ha<sup>13</sup>), specjalizacja i regionalizacja produkcji rolnej. Procesy specjalizacji widoczne są w gospodarstwach badanych przez nas aktywnych producentów rolnych. W tej grupie aż 72,7% gospodarstw

<sup>13</sup> W UE jest to 15 ha.

posiadało specjalizację, a 25,9% nie. Wśród badanych gospodarstw dominowały te nastawione na produkcję roślinną – stanowiły tu bowiem 40,5%. 26,8% badanych specjalizowało się w produkcji zwierzęcej, a 4,4% właścicieli odpowiedziało, że specjalizują się zarówno w produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej. Wyniki naszego badania potwierdzają wnioski przedstawione w raportach ze spisu rolnego 2020 r., a dotyczące rosnącej specjalizacji gospodarstw w Polsce. W naszej próbie gospodarstw, które produkują na rynek, specjalizację miało niemal 3/4 z nich.

Ważną informacją, jaką chcieliśmy uzyskać, było także to, czy gospodarstwo posiada następcę. Zakładaliśmy, że w sytuacji, gdy wiadomo, iż w gospodarstwie jest osoba chętna do sukcesji, chętniej podejmowane są działania inwestycyjne, dąży się do zwiększania produkcji, dokupowania ziemi i dbania o posiadane zasoby. W tym przypadku okazało się, że aż 40,5% badanych nie umiało odpowiedzieć na to pytanie (w tej grupie aż 60,8% nie ukończyło 40. r.ż.). 32,7% zadeklarowało, iż mają następcę dla swojego gospodarstwa, a 25,9%, że nie. Taki rozkład odpowiedzi może wynikać z faktu, że udział grup wieku w badanej przez nas próbie był inny niż w ogólnej populacji rolników. W grupie badanych do 40. r.ż. ponad połowa (53,6%) nie wiedziała jeszcze, czy gospodarstwo będzie miało następcę, a ta kategoria wiekowa stanowiła ponad 30% naszych respondentów. Częścią badanych byli bardzo młodzi, bezdzietni jeszcze ludzie, którzy przejęli gospodarstwa zachęteni przez program „Dotacje dla młodych rolników” i sami siebie postrzegali jako sukcesorów zastępujących rodziców, a częściej – gospodarowali na wydzielonej i zrestrukturyzowanej części gospodarstwa rodziców, korzystając z ich doświadczenia i wsparcia.

Szukając przejawów trwałości prowadzonego przez profesjonalnych producentów rolnych gospodarstwa, badaliśmy sposób zarządzania gospodarstwem. Zależy ono także od planów rozwoju gospodarstwa, które są ważnym wskaźnikiem poczucia kontroli nad prowadzoną działalnością. Badanym przedstawiliśmy dwa twierdzenia dotyczące sposobu, w jaki zarządzają gospodarstwem, i poprosiliśmy o wybranie tego, które jest im bliższe. Okazało się, że nawet w naszej celowo dobranej grupie większość z nich (55,6%) nie ma określonego planu rozwoju swojego gospodarstwa i zarządza nim, reagując na bieżąco na zmieniającą się sytuację na rynkach. Mniej niż połowa, tzn. 44,4% badanych, zadeklarowała, że ma plan dotyczący tego, jak chcieliby rozwijać swoje gospodarstwo w kolejnych 3–5 latach. Fakt, że ponad połowa profesjonalnych producentów rolnych nie ma planu – nawet krótkoterminowego – rozwoju swojego gospodarstwa, wskazuje na brak poczucia bezpieczeństwa w tej grupie, korzystającej przecież z polityki rolnej mającej w całej UE stałe (w danym okresie) zasady finansowania. Może to wskazywać na wiele przyczyn tkwiących w cechach gospodarstwa, takich jak specjalizacja – na 10 producentów 7 deklaruje jej posiadanie, a przecież raczej bardzo trudno zmienić ją

z dnia na dzień. Przyczyna może także tkwić w... samych producentach rolnych: albo figurantów w gospodarstwach ciągle faktycznie aktywnych rodziców, albo ciągle nienawykłych do prowadzenia rachunkowości w gospodarstwie (na co pozwala istniejący system podatkowy w rolnictwie).

Przyczyną takiego stanu rzeczy może też być poczucie zależności, na co wskazywałyby odpowiedzi na pytanie o podmioty i czynniki odpowiadające za rozwój rolnictwa: jedynie 12,7% badanych aktywnych producentów rolnych uważało, że rozwój rolnictwa w Polsce zależy przede wszystkim od nich samych, od podejmowanych przez nich działań. Zdecydowana większość badanych (46,8%) wskazywała, iż rozwój rolnictwa uzależniony jest od sytuacji na rynkach światowych, 24,9% – od państwa, a 14%, że od UE. Takie pytanie było zresztą wielokrotnie stawiane w badaniach prowadzonych w IRWiR PAN<sup>14</sup>. Przykładowo w badaniach z 1988 r. 69% rolników proszonych o wskazanie, od czego zależy przyszłość rolnictwa, wskazywało państwo, a 27% uważało, że zależy ona od nich samych. Jednocześnie aż 75% badanych wówczas rolników sądziło, iż nie mają wpływu na realizowaną przez państwo politykę rolną. Badania powtórzone w roku 2001 wskazały na znaczne pogorszenie oceny stanu rolnictwa oraz poczucie utraty wpływu na politykę rolną państwa – brak wpływu deklarowało wówczas 87% badanych. Jednocześnie aż 96% badanych było przekonanych, że państwo powinno odgrywać ważną rolę, podejmować interwencje, aby chronić i wspierać rolników (Halamska, Lamarche, Maurel 2003, s. 119).

W odpowiedziach respondentów pojawiało się też umiejscowienie odpowiedzialności za stan rolnictwa w czymś tak złożonym, odległym od jednostki i niemożliwym do kontrolowania, jak „sytuacja na rynkach światowych”, co zniechęca do planowania i czyni racjonalnym deklarowane przez większość badanych – reagowanie na bieżąco w odniesieniu do kierunku rozwoju gospodarstwa. Poczucie bezradności oraz braku kontroli i wpływu widoczne wśród badanych mogło być spowodowane wyjątkowo trudnym czasem, w którym realizowaliśmy badania. Przypadły one na sezon prac polowych związanych ze żniwami, w trakcie których doszło do kumulacji sytuacji problemowych: w całym kraju występowała ogromna susza i ważyły się decyzje dotyczące wsparcia dotkniętych nią rolników. Dodatkowo w kilku wybranych do badań lokalizacjach pojawiały się kolejne ogniska afrykańskiego pomoru świń (African Swine Fever – ASF). W jednej z nich, w której duże znaczenie dla lokalnego rolnictwa miała produkcja mleka, występowały zaś bardzo poważne (obecnie toczy się w tej sprawie postępowanie karne) problemy w spółdzielni mleczarskiej i wielu naszym rozmówcom groziła utrata zainwestowanych środków.

<sup>14</sup> Por. przyp. 2.

#### 4. O rolnictwie, jego przeszłej i przyszłej roli

Jak profesjonalni producenci rolni widzą politykę państwa wobec rolników? W 2019 r. przeważała jej negatywna ocena: aż 43,4% badanych uważało, że jest ona bardzo (9,3%) albo raczej (34,1%) niekorzystna. Pozytywnie oceniło ją 37% badanych, z czego 2,4% z nich uważało, iż jest ona bardzo korzystna dla rolników. Odpowiedzi te warto jednak zestawić z odpowiedziami rolników w przeszłości: w roku 1988 były one jednak znacznie mniej korzystne – w sumie ponad 80% badanych wtedy rolników oceniło tę politykę jako niekorzystną. Pozytywne oceny były jednostkowe, przy czym znacznie częściej spotykane w rejonie o bardzo rozdrobnionym rolnictwie dwuzawodowym. Jeszcze gorzej oceniano ją w 2001 r., kiedy niekorzystne oceny otrzymała od 93% respondentów.

Badani, mimo że sami w większości posiadali wyspecjalizowane, dobrze wyposażone i rozwijające się gospodarstwa, najczęściej (38,6%) oceniali, iż sytuacja rolników w Polsce jest raczej lub bardzo zła (odpowiednio 32,7 i 5,9% odpowiedzi). Pozytywnie – jako bardzo dobrą (2%) i raczej dobrą (31,7%) – oceniło ją w sumie 33,7% badanych. Są to oceny lepsze niż te udzielane przez rolników w badaniach realizowanych w latach 1988 i 2001. W roku 2001 ponad 3/4 badanych wówczas rolników uważało, że sytuacja rolników w kraju jest bardzo niekorzystna. W 1988 r. oceny były bardziej zróżnicowane, sytuację rolników jako przeciętną częściej oceniali rolnicy z Zatora, którzy z kolei postrzegali ją najgorzej w 2001 r. (por. Halamska, Lamarche, Maurel 2003).

Chłopi, a potem rolnicy, mieli zawsze poczucie szczególnej roli, misji w rozwoju kraju. Zdaniem badanych przez nas profesjonalnych producentów rolnych rola rolnictwa w rozwoju Polski maleje, a proces ten rozpoczął się już w okresie transformacji postkomunistycznej.

**Tabela 2.** Ocena sytuacji większości rolników w Polsce (w %)

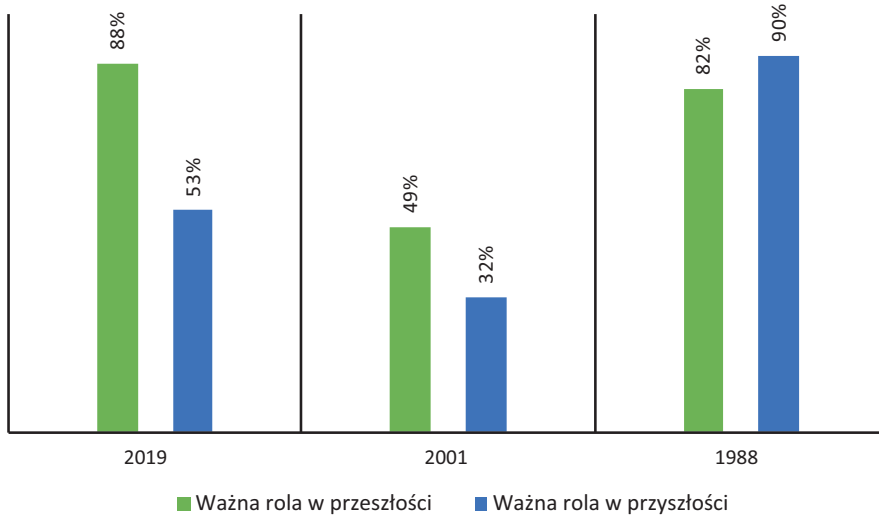
**Table 2.** Opinion about the situation of most of the Polish farmers (in %)

Ocena sytuacji większości rolników w Polsce	2019	2001	1988
N	205	107	151
Bardzo dobra i dobra	34	0,8	9
Średnia	25	16	31
Zła i bardzo zła	39	81	61

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych badań „Media jako źródło wiedzy rolników” oraz Halamska, Lamarche, Maurel 2003.

Source: own elaboration, based on database of “Media jako źródło wiedzy rolników” study and Halamska, Lamarche, Maurel 2003.





**Rysunek 3.** Opinie o wpływie rolników na losy kraju

**Figure 3.** Opinions on the influence of farmers on the situation in the country

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych badań „Media jako źródło wiedzy rolników” oraz Halamska, Lamarche, Maurel 2003.

Source: own elaboration, based on database of “Media jako źródło wiedzy rolników” study and Halamska, Lamarche, Maurel 2003.

Rolę rolników jako ważną dla rozwoju kraju w 1988 r. określało 82,2% badanych rolników. W 2001 r. uważała tak już mniej niż połowa badanych (wyjątkiem był Stęszew, gdzie tę odpowiedź wybrało 60% respondentów). W 2019 r. zapytano o ocenę rolników w przeszłości, począwszy od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., oraz rolę rolników, jaką mają oni do odegrania w przyszłości. Za ważną dla rozwoju Polski od chwili odzyskania niepodległości uważało tę rolę 87,8% badanych (aż 61,5% za bardzo ważną). Jednak na pytanie o rolę rolnictwa w przyszłości jako ważną oceniła ją tylko niewiele ponad połowa badanych, podczas gdy w 1988 r. było to 90%, choć w depresyjnym, potransformacyjnym roku 2001 jedynie 1/3 badanych. Niestety nie zapytaliśmy w naszych obecnych badaniach, na czym polegałaby ta znacząca rola: czy tylko na dostarczeniu żywności i surowców, czy może także na innych funkcjach rolnictwa – zielonej związanej z kształtowaniem i ochroną krajobrazu; niebieskiej dotyczącej zarządzania zasobami wodnymi oraz żółtej sprzyjającej utrzymaniu spójności i żywotności wsi oraz jej tożsamości.

## 5. Podsumowanie

Wybrani przez nas do badań profesjonalni, aktywni producenci rolni byli młodsi i lepiej wykształceni niż przeciętny polski rolnik. W grupie tej w liczbie ponadprzeciętnej przeważali także mężczyźni. Warto jednak podkreślić, że młody wiek w tej grupie często związany był z wykorzystaniem możliwości dopłat w programie „Dotacje dla młodych rolników”. Formalnie podzielone lub przekazane młodszemu pokoleniu dobre gospodarstwa w praktyce w wielu przypadkach nadal zarządzane były wspólnie z bardziej doświadczonym gospodarzem – rodzicem. Mogło mieć to także wpływ na wysoki poziom wykształcenia badanych, którzy formalnie stawiali na czele gospodarstwa, a faktycznie mogli kontynuować edukację na poziomie wyższym. Mała reprezentacja kobiet w tak dobranej próbie wynika z faktu, że w Polsce kobiety częściej kierują gospodarstwami słabszymi, małymi, samozaopatrzeniowymi, których celowo nie uwzględnialiśmy w naszym badaniu.

Gospodarstwa, jakimi zarządzali nasi respondenci, były większe niż przeciętne. Ponad 70% z nich miało specjalizację, natomiast jedynie 30% ma następcę, co jednak może być efektem młodego wieku badanych właścicieli gospodarstw. Więcej niż połowa badanych rolników deklaruowała, że nie ma planu rozwoju gospodarstwa na najbliższe lata i reaguje na bieżąco na zmiany rynkowe. Tylko 10% badanych deklaruowało, że czują, iż jako grupa mają wpływ na kierunek rozwoju rolnictwa, a ponad 40% uważa, że zależy on od sytuacji na rynkach światowych. Mimo naszego intencjonalnego doboru badanej próby, mającego w naszym założeniu obejmować producentów rolnych – osoby, które w pełni profesjonalnie odnajdują się na rynku i praca w gospodarstwie stanowi źródło ich utrzymania – okazało się, że zdecydowana większość naszych badanych określała się jako rolnicy (57,6%). Niemal 1/4 z nich (24,9%) uważała się za producentów rolnych, zdecydowanie rzadziej badani postrzegali się jako szefowie przedsiębiorstwa (8,3%) czy chłopci (6,8%). To interesujący wynik, jeśli porównamy go do odpowiedzi rolników w latach 1980 i 1984. Odpowiedzi badanych różniły się wówczas w zależności od regionu i roku badania (zob. więcej Halamska 1991, s. 151–153), jednak najczęściej z dostępnych opcji wskazywano, że kategorią, z którą się identyfikują, jest „producent rolny” (ponad 2/5 w obydwu badaniach), a w następnej kolejności „rolnik” (odpowiednio 28 i 35%). Zaproponowane określenia odwołują się do innych puli skojarzeń i mogą wskazywać na odmienne sposoby rozumienia swojego zawodu, zastanawia jednak, dlaczego tak mocno spadła atrakcyjność samoidentyfikacji jako producent rolny, skądinąd jest to pojęcie bardzo często używane w dokumentach urzędowych i w języku potocznym.

## Bibliografia

- Czekaj M., Szafrńska M., Żmija K., Satoła Ł., Płonka A., Żmija D., Tyran E., Puchała J. (2020). *Rola małych gospodarstw rolnych. Diagnoza i perspektywy na przyszłość na przykładzie podregionu rzeszowskiego*. Warszawa: Difin.
- Foryś G. (2008). *Dynamika sporu. Protesty rolników w III Rzeczypospolitej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gałęski B. (1963). *Chłopi i zawód rolnika. Studia z socjologii wsi*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Halamska M. (2020). *Ciągłość i zmiana. Wieś polska 1918–2018. W poszukiwaniu źródeł teraźniejszości*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Halamska M. (2016). The evolution of family farms in Poland: Present time and the weight of the past. *Eastern European Countryside*, 22 (1), 27–51. DOI:10.1515/eec-2016-0002.
- Halamska M. (2015). Specyfika rolnictwa rodzinnego w Polsce: ciężar przeszłości i obecne uwarunkowania. *Wieś i Rolnictwo*, 1.1 (166.1), 107–129.
- Halamska M. (2014). Współczesne rolnictwo rodzinne: polimorficzna rzeczywistość i mity. *Wieś i Rolnictwo*, 2 (163), 25–46.
- Halamska M. (2013). *Wiejska Polska na początku XXI wieku. Rozważania o gospodarce i społeczeństwie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Halamska M. (2005). „Segment agrarny” w zmieniającej się strukturze społeczeństwa polskiego. *Wieś i Rolnictwo*, 3 (128), 33–55.
- Halamska M. (1999). Peasants, ownership and socialism in Poland: Historical and some other reflections. W: P. Starosta, I. Kovach, K. Gorlach (red.), *Rural Societies Under Communism and Beyond* (s. 44–53). Łódź: Łódź University Press.
- Halamska M. (1991). *Chłopi polscy na przełomie wieków*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Halamska M., Lamarche H., Maurel M.-C. (2003). *Rolnictwo rodzinne w transformacji postkomunistycznej. Anatomia zmiany*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kłopot S.W., Trojanowski P. (2016). *Od chłopa do producenta. Właściciele gospodarstw rolnych średniej i dużej wielkości w świetle ogólnopolskiego panelu badawczego AGRIBUS*. Wrocław: Wydawnictwo Martin & Jacob.
- Komorowski Ł., Michalska S. (2021). „Media jako źródło wiedzy rolników” – geneza, organizacja prac, dobór próby, pytania badawcze, definicje. W: Koziółek A., Michalska S., Zwęglińska-Gałecka D. (red.). *Media jako źródło wiedzy rolników* (s. 117–130). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Grupa Cogito.
- Koziółek A., Michalska S., Zwęglińska-Gałecka D. (red.) (2021). *Media jako źródło wiedzy rolników*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Grupa Cogito. DOI 10.53098/9788389900616.
- Marks-Bielska R. (2021). Współczesny rolnik – kto to taki? W: Koziółek A., Michalska S., Zwęglińska-Gałecka D. (red.). *Media jako źródło wiedzy rolników* (s. 25–42). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Grupa Cogito.

- Marks-Bielska R. (2020). *Ewolucja rynku ziemi rolniczej w Polsce*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Marks-Bielska R. (2018). Znaczenia ziemi rolniczej w kształtowaniu struktury społecznej polskiej wsi. *Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 122, 29–41. DOI:10.22630/EIOGZ.2018.122.12.
- Mendras H. (1976). *Societes paysannes*. Paris: Armand Colin.
- Michalska S. (2020). *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski*. Tom 4: *Struktura społeczna a zmiany ról społecznych kobiet wiejskich*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar. DOI:10.53098/9788366470514.
- Michalska S. (2012). Społeczny wymiar funkcjonowania drobnych gospodarstw rolnych. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, 1, 85–93.
- Michna W. (2005). *Zróżnicowanie funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym*. Seria: Ekonomiczne i Społeczne Uwarunkowania Rozwoju Polskiej Gospodarki Żywnościowej po Wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.
- Podedworna H. (2001a). *Polscy farmerzy i ich świat społeczny*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Podedworna H. (2001b). Stare i nowe klasy w strukturze społecznej polskiej wsi. W: L. Gilejko (red.). *Studia nad zmianami w strukturze społeczeństwa polskiego (lata 90.)* (s. 171–198). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Rosner A., Stanny M. (2016). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. DOI: 10.53098/9788389900579.
- Rosner A., Stanny M. (2014). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. DOI: 10.53098/9788393880614.
- Sadowski A., Poczta W., Szuba-Barańska E., Beba P. (2015). Modele gospodarstw rolnych w państwach Unii Europejskiej. *Wieś i Rolnictwo*, 3 (168), 43–62.
- Sikorska A. (2014). Dylematy w definiowaniu rodzinnych gospodarstw rolnych. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 4, 31–49.
- Sikorska A. (2013). *Procesy przekształceń strukturalnych w wiejskiej społeczności i chłopskim rolnictwie*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB.
- Sourisseau J.-M. (2014). *Agricultures familiales et mondes à venir*. Versailles: Quae.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł. (2018). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. DOI: 10.7366/90066MROWIII.
- Tryfan B. (1987). *Kwestia kobieca na wsi*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Wilkin J. (1988). Chłopski składnik losów gospodarki socjalistycznej (ze szczególnym uwzględnieniem polskich doświadczeń). W: J. Wilkin (red.). *Gospodarka chłopska*

*w systemie gospodarki socjalistycznej. Podstawy i skuteczność mechanizmu adaptacji* (s. 7–35). Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

Żmija J., Szafrńska M. (2015). Społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania drobnych gospodarstw rolnych w Polsce. *Wiś i Rolnictwo*, 1.1 (166.1), 155–165.

## “Professional” Farmers About Agriculture, Work and Their Farms

**Abstract:** In this article, it is presented who are professional farmers and how they think about themselves. The constructing the definition of a professional farmer is also presented. Moreover, the characteristics of a farm manager provided by respondents are shown. Professional farmers were younger, more masculinized and better educated than average Polish farmer. Most of them have specialisation in production. In the opinion of 2/5 of them, situation of Polish farmers is rather bad and depends on world markets. Surprisingly, more than half of them have no plan of farm development, which questions their professional approach to farming.

**Keywords:** professional farmer, identity, succession, specialisation.

Marek Zieliński

## Rolnictwo ekologiczne w Polsce jako źródło dóbr publicznych na obszarach szczególnie predestynowanych do jego rozwoju

**Streszczenie:** Cel opracowania to ustalenie stanu rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce, w tym na obszarach (w gminach) o trudnych i szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania. Istotne jest tu również ustalenie cech środowiskowych i organizacyjnych rolnictwa z gmin o dużym nasyceniu produkcją ekologiczną. W tym celu wykorzystano dane publikowane przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) za lata 2004–2020 oraz dane jednostkowe z gospodarstw, a także w ujęciu gmin otrzymane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) i wygenerowane na podstawie wniosków gospodarstw rolnych ubiegających się o płatności ekologiczne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) za lata 2010–2021. W pierwszej części artykułu podkreślono rolę rolnictwa ekologicznego jako dostawcy dóbr publicznych w kontekście nowej ekonomii instytucjonalnej oraz podkreślono wpływ instytucji na trwałość, ciągłość i stabilność jego funkcjonowania. W drugiej części scharakteryzowano stan rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2004–2021. Natomiast w trzeciej przedstawiono sytuację w gminach szczególnie predestynowanych do rozwoju tego rodzaju rolnictwa w latach 2010–2021. W czwartej, ostatniej, wynikowej części wskazano zaś cechy środowiskowe i organizacyjne rolnictwa w 2021 r. w gminach o różnym nasyceniu produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR 2014–2020. Ustalono, że w latach 2010–2021 w gminach o trudnych i szczególnie trudnych warunkach gospodarowania ulokowano od 74,5 do 76,8% ogólnej powierzchni użytków rolnych (UR) z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR. Ważną cechą gospodarstw ekologicznych z tych gmin była znacząca jak na przeciętne warunki krajowe ich średnia powierzchnia UR oraz często brak produkcji zwierzęcej lub jej prowadzenie poza zasadami rolnictwa ekologicznego.

**Słowa kluczowe:** rolnictwo ekologiczne, nowa ekonomia instytucjonalna, wskaźnik WRPP, Wspólna Polityka Rolna, gminy o trudnych i szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania.

**Dr inż. Marek Zieliński**, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Zakład Ekonomiki Gospodarstw Rolnych i Ogrodniczych, ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa, e-mail: marek.zielinski@ierigz.waw.pl, ORCID: 0000-0002-6686-5539.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

## 1. Wprowadzenie

W ujęciu globalnym problemy właściwego wykorzystania i ochrony środowiska przyrodniczego należą obecnie do najbardziej istotnych (Czaja, Graczyk [red.] 2016). Mimo że na świecie rośnie troska o jego stan w wymiarze ekonomicznym, społecznym i technologicznym, to nadal w wielu przypadkach jest on niezadawalający. Należy zaakcentować, że zaprzestanie niszczenia środowiska przyrodniczego stanowi współcześnie jedno z najważniejszych wyzwań, przed którym stoi ludzkość (Weizsäcker, Wijkman 2018).

Według platformy The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) działającej pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) dotychczas w ujęciu globalnym ok. 75% środowiska lądowego zostało w sposób istotny przekształcone w wyniku działalności antropogenicznej (IPBES 2019). Warto także zwrócić uwagę, że żaden z 20 globalnych celów Planu Strategicznego dla Różnorodności Biologicznej na lata 2011–2020 (Aichi Targets) nie został dotychczas w pełni osiągnięty (SCBD 2020; UNEP 2010). Według The Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD) duży wpływ na tę sytuację ma nadal rosnąca presja rolnictwa wynikająca z jego ekspansji i postępującej intensyfikacji (SCBD 2020). Okoliczność ta jest szczególnie niepokojąca, gdyż większa troska rolnictwa o stan środowiska przyrodniczego mogłaby wzmocnić jego zdolność dostarczania wielu niewycenianych przez rynek, ale mających dla społeczeństwa duże znaczenie dóbr publicznych. Tym bardziej że – jak uważa Jerzy Wilkin (2010) – rolnictwo jest istotnym źródłem przyrodniczych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych dóbr publicznych.

Unia Europejska (UE) wykazuje obecnie szczególną gotowość i wolę do podejmowania działań na rzecz jeszcze większej niż dotychczas ochrony dóbr publicznych. Najważniejszym aktualnie dokumentem strategicznym Komisji Europejskiej (KE) nadającym przyszły kierunek i siłę działań dotyczących tej ochrony – również na arenie międzynarodowej w wyniku wzmocnienia wzajemnej współpracy – jest jej strategia Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ) z 2019 r., której jeden z celów to zwiększenie areału rolnictwa ekologicznego do 25% całkowitej powierzchni użytków rolnych (UR) w UE do 2030 r. Wyzwaniem dla KE będzie jednak wdrożenie tego celu bez straty dla efektywności ekonomicznej i możliwości dalszego rozwoju gospodarstw rolnych partycypujących w jego realizacji. Zwłaszcza że jej ważnym aktualnie zamierzeniem jest rozwój opłacalnych systemów produkcji w wyniku m.in. wspierania zrównoważonego zarządzania środowiskiem przyrodniczym (Uthes, Kelly, König 2020).

Jak zauważa Tomasz Żylicz (2016), istotne jest, żeby obecna polityka ekologiczna wykraczała poza zwykłą ochronę środowiska przyrodniczego, ponieważ

powinna również zapewniać trwałość gospodarowania. Opinia ta jest ważna w kontekście dotychczasowych wyników analiz Wspólnego Centrum Badawczego (Joint Research Centre – JRC) KE zawartych w opracowaniu pt. *Modelling Environmental and Climate Ambition in the Agricultural Sector with the CAPRI Model* z 2021 r. (JRC 2021). Zgodnie z jego ustaleniami modelowymi wprowadzenie w Unii celów EZŁ na rzecz lepszej ochrony środowiska przyrodniczego, w tym poprzez wzrost znaczenia rolnictwa ekologicznego do 2030 r., może przynieść spadek produkcji rolniczej i w konsekwencji pogorszenie jej pozycji w handlu międzynarodowym. Autorzy tego opracowania przyznają jednak, że obecnie jedną z istotnych słabości proponowanego przez nich modelu jest nieuwzględnienie specyfiki krajów członkowskich UE pod względem ich zróżnicowanych przyrodniczych warunków do gospodarowania, a zatem i pominięcie scenariusza służącego najbardziej efektywnemu spełnieniu celów UE na obszarach szczególnie predestynowanych do ich realizacji.

W Polsce obszarami, które w pierwszej kolejności mają predyspozycje do dalszego rozwoju rolnictwa ekologicznego, są te o niekorzystnych warunkach do gospodarowania, gdzie na ogół występuje konieczność podejmowania dodatkowych działań zaradczych w kierunku ochrony gleb i większej dbałości o stan użytkowanych trwałych użytków zielonych. Działania te są często niezbędne i wynikają z małej naturalnej zawartości materii organicznej w tych użytkach, gdzie skutki erozji i w konsekwencji utraty węgla organicznego są nad wyraz szybko widoczne. Atutem tych obszarów w kraju jest zazwyczaj duża cennaść i różnorodność krajobrazu. Poza tym funkcjonują na nich często gospodarstwa z ekstensywną organizacją produkcji rolniczej i z ograniczonymi możliwościami wzrostu jej intensywności, co na ogół utrudnia tym gospodarstwom efektywne prowadzenie produkcji rolniczej i zarazem przyczynia się do konieczności poszukiwania innych możliwości uzyskania satysfakcjonującego dochodu z działalności rolniczej (Jadczyzyn, Zieliński 2020; Zieliński, Łopatka, Koza 2020). Szansą dla tych gospodarstw jest więc rozwój produkcji ekologicznej, w której zmniejszenie przychodów wynikające ze spadku plonów roślin uprawnych byłoby co najmniej rekompensowane przez płatności z tytułu prowadzenia produkcji ekologicznej oraz premię cenową ze sprzedaży certyfikowanych produktów ekologicznych. Rozwój produkcji ekologicznej na obszarach o trudnych warunkach do gospodarowania stanowi więc istotną szansę podtrzymania na nich produkcji rolniczej z korzyścią dla otaczającego środowiska przyrodniczego.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie stanu rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce, w tym na obszarach o trudnych i szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania. Istotne jest również ustalenie cech środowiskowych i organizacyjnych rolnictwa z obszarów o dużym nasyceniu produkcją ekologiczną.



## 2. Rolnictwo ekologiczne jako dostawca dóbr publicznych

Blisko 90 lat temu Theodor Brinkmann (1935) pisał, że na gospodarstwo rolne oddziałują siły różnicujące i integrujące. Źródłem tych pierwszych jest rynek zbytu, który obliguje rolników do poszukiwania najbardziej korzystnego wyboru rodzaju produkcji. Natomiast drugie ulokowane są wewnątrz gospodarstwa i nakłaniają go do dywersyfikacji działalności rolniczej w celu optymalnego wykorzystania posiadanych czynników produkcji. Według Brinkmanna siły różnicujące i integrujące są antagonistyczne. Niemniej jednak systemem produkcji rolniczej, w którym istnieje możliwość ich synergii, jest rolnictwo ekologiczne. Biorąc pod uwagę ważną rolę tego rodzaju rolnictwa w dostarczaniu pożądaných przez społeczeństwo dóbr publicznych, trwałość synergii tych sił wymaga obecności odpowiednich zasad (instytucji) i mechanizmów ich egzekwowania, które w ekonomii traktowane są jako reakcja na tzw. zawodność rynku (*market failure*) wynikającą często z występowania efektów zewnętrznych, a więc niekoordynowanych przez rynek powiązań między podmiotami (Wilkin 2010; Gorynia 1999).

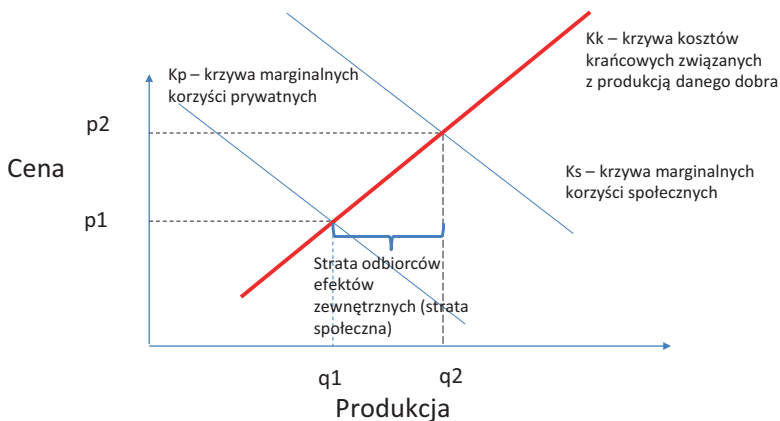
Według Douglassa Northa (1990), jednego z twórców nowej ekonomii instytucjonalnej, instytucje rozumiane są jako „reguły gry” (*rules of the game*) w społeczeństwie, które kształtują interakcje międzyludzkie. Redukują one niepewność działania oraz budują do niego zaufanie. Ponadto są w stanie przesądzać o kosztach przekształcania posiadanych zasobów, w tym kosztach transakcyjnych, a także o możliwości i opłacalności angażowania się w działalność gospodarczą. Składają się na nie instytucje formalne, nieformalne oraz mechanizmy służące ich egzekwowaniu. Instytucje formalne to normy i reguły prawne. Natomiast do instytucji nieformalnych należą społecznie usankcjonowane reguły i kodeksy postępowania, normy zachowania się, tradycje oraz nabyte doświadczenia i posiadane systemy wartości. Z kolei mechanizmy służące ich egzekwowaniu obejmują dobrowolne i narzucane normy zachowań, które pozwalają reagować na niekorzystne sytuacje społeczne i są warunkiem poprawnego działania instytucji formalnych i nieformalnych (Bentkowska 2020; North 1990).

Katarzyna Bentkowska (2020) twierdzi, że instytucje są podstawą regulowania ludzkich zachowań. Służą one bowiem kontroli, planowaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji. Ich obecność tworzy warunki do współpracy, kreatywności, rozwiązywania problemów i usuwania przeszkód pojawiających się na drodze rozwoju i wzrostu dobrobytu społeczeństw (Przybyciński 2021). Wilkin (2016) podkreśla jednak, że aby stały się one istotą zachowań człowieka, muszą być głęboko zakorzenione w umysłach ludzkich. Należy więc stwierdzić, że instytucje mają istotny wpływ na trwałość, ciągłość i stabilność funkcjonowania systemu rolnictwa ekologicznego.

Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (Parlament Europejski 2018a) produkcja ekologiczna jest całościowym systemem zarządzania gospodarstwem rolnym i produkcji żywności, który łączy najlepsze praktyki służące ochronie środowiska przyrodniczego i klimatu, wysoki poziom bioróżnorodności, zachowanie zasobów naturalnych oraz stosowanie wysokich norm dotyczących dobrostanu zwierząt. Według The International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) rolnictwo ekologiczne to system produkcji, który utrzymuje zdrowie gleb, ekosystemów i ludzi (Bosshard, Reinhard, Taylor [red.] 2009). Opiera się on na procesach ekologicznych wspierających bioróżnorodność i cyklach dostosowanych do warunków lokalnych. Łączy tradycję, innowacyjność i naukę, aby przynieść korzyści środowisku przyrodniczemu i promować uczciwe relacje międzyludzkie oraz gwarantować dobrą jakość życia korzystającemu z niego społeczeństwu. Z powyższymi definicjami dobrze koresponduje stwierdzenie Martyny Głodowskiej i Anny Gałązki (2017), że jest to system trwały, samowystarczalny oraz zrównoważony pod względem ekologicznym, ekonomicznym i społecznym. Aktywizując naturalne procesy zachodzące w środowisku przyrodniczym, system ten zapewnia w gospodarstwach rolnych dobry stan gleb, dobrostan zwierząt oraz wysoką jakość produktów rolnych. Inaczej mówiąc, rolnictwo ekologiczne jest głównym elementem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ukierunkowanym na ochronę przyrody przed zanieczyszczeniami oraz produkcję żywności o pożądanym przez klientów parametrach jakościowych (Kobylińska 2021).

Według Władysławy Łuczki, Sławomira Kalinowskiego i Nadii Shmygol (2021) oraz Łuczki (2021) rolnictwo ekologiczne zajmuje ważne miejsce w implementacji celów zrównoważonego rozwoju, gdyż jest ważnym źródłem dóbr publicznych. Tego samego zdania są Mariusz Maciejczak i Kyrill Zakharov (2011) twierdzący, że tego rodzaju rolnictwo to system produkcji, który spośród wszystkich dostępnych przyczynia się do dostarczania najszerszej gamy dóbr publicznych. Powyższe opinie rozwijają Lizzie Melby Jespersen i współautorzy (2017), mówiąc, że system ten jest ważnym źródłem dostarczania takich dóbr publicznych, jak krajobraz, bioróżnorodność, zdrowie i dobrostan ludzi oraz zwierząt, a także ma pozytywny wpływ na stan klimatu oraz żywotność obszarów wiejskich. Należy jednak zwrócić uwagę, że istotną jego słabością jest brak zdolności mechanizmu rynkowego do samodzielnego oferowania jego dóbr publicznych na pożądanym przez społeczeństwo poziomie, bez odpowiednich ram instytucjonalnych. Ogólnie rzecz ujmując, w przypadku rolnictwa ekologicznego mamy do czynienia – jak wspomniano powyżej – z zawodnością rynku, gdyż w tej sytuacji równowaga rynkowa nie jest społecznie efektywna. Przyczyna tej rozbieżności tkwi w różnicy między kosztami omawianego systemu i korzyściami

płynącymi z produkcji i konsumpcji generowanymi dla producentów i społeczeństwa (rysunek 1). Podejmując decyzję o tym, ile dobra wytworzyć, działający w warunkach konkurencji producenci zrównują marginalną prywatną korzyść z wyprodukowania danego dobra, którą jest jego cena, z jego krańcowym prywatnym kosztem wyprodukowania. W tej sytuacji równowaga ta jest jednak na niższym poziomie niż równowaga marginalnej korzyści z jego konsumpcji i krańcowego kosztu jego nabycia przez społeczeństwo (Stiglitz 2015). W przypadku rolnictwa ekologicznego do tego typu sytuacji dochodzi wtedy, gdy uzyskiwane mniejsze plony roślin uprawnych nie są rekompensowane na tyle dużym wzrostem ich cen, aby wystarczyły do co najmniej pokrycia kosztów produkcji. Należy zatem podkreślić, że dostrzeżenie i docenienie wkładu rolnictwa ekologicznego w dostarczanie dóbr publicznych wymaga jego bezpośredniego wspierania w celu dodatkowego wynagradzania producentów tych dóbr (Wilkin, Budzich-Szukała, Saloni 2005). Tym bardziej że według Żylicza (2016) polityka ekologiczna jest w stanie uwzględniać wartości, które nie mogą być zaobserwowane w formie cen, ponieważ nie dotyczą dóbr wycenianych przez rynek.

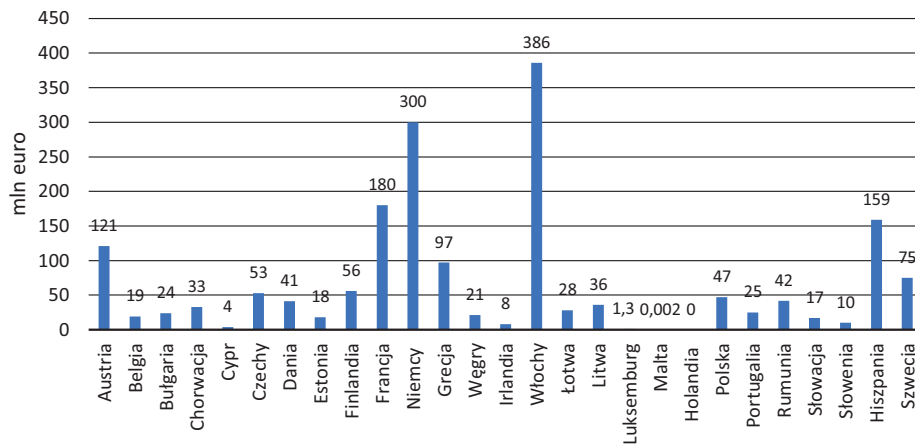


**Rysunek 1.** Rozbieżność między kosztami i korzyściami generowanymi przez producentów i społeczeństwo w kontekście dostarczania przez rolnictwo ekologiczne dodatnich efektów zewnętrznych (dóbr publicznych)

**Figure 1.** The discrepancy between the costs and benefits generated by producers and society in the context of provision of positive externalities (public goods) by organic farming

Źródło: opracowanie własne na podstawie Stiglitz 2015; Maciejczak 2009.  
Source: own study based on Stiglitz 2015; Maciejczak 2009.

Warunkiem utrzymania orientacji rolnictwa ekologicznego na dostarczanie dóbr publicznych musi być gwarancja bezpiecznych i zrównoważonych podstaw ekonomicznych do jego funkcjonowania. UE dostrzega i uwzględnia te powiązania. Obecnie wiodącą rolę w stymulowaniu jego rozwoju odgrywa polityka wsparcia finansowego w formie dopłat ekologicznych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), które mają za zadanie zrekomensować dochód utracony ze względu na mniejszą wydajność i wyższe koszty związane z jego prowadzeniem (Europejski Komitet Regionów 2022; Parlament Europejski 2018b; Agence BIO 2019; Stolze i in. 2016; Offermann, Niebet, Zander 2009). W rezultacie w opinii Aliny Daniłowskiej (2014) dopłaty te są także bodźcem do produkcji w ramach rolnictwa ekologicznego większej ilości dóbr publicznych, niż wynikałoby to z prywatnego rachunku kosztów i korzyści. Warto dodać, że w 2018 r. w krajach członkowskich UE (UE-27) na płatności ekologiczne w ramach WPR wydatkowano 1,8 mld euro, w tym najwięcej we Włoszech i Niemczech: odpowiednio 386 i 300 mln euro, a w Polsce 47 mln euro (rysunek 2). W 2018 r. w UE przeciętna płatność do rolnictwa ekologicznego w ramach WPR wyniosła 213,15 euro/ha (IFOAM 2021).



**Rysunek 2.** Wielkość dopłat ekologicznych wypłaconych w ramach WPR w krajach UE-27 w 2018 r.

**Figure 2.** The amount of ecological subsidies paid under the CAP in the EU-27 countries in 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie IFOAM 2021.  
Source: own study based on IFOAM 2021.

W UE płatności do produkcji ekologicznej w ramach WPR są obecnie ważną siłą napędową rozwoju tej produkcji (Stolze i in. 2016). Płatności te mają znaczący wpływ na wzrost liczby gospodarstw oraz powierzchni UR z produkcją ekologiczną, a także na poprawę ich sytuacji ekonomicznej (Pawłowska, Grochowska 2021; Ziętara, Mirkowska 2021; Drygas, Nurzyńska, Bańkowska 2019; Meemken, Qaim 2018; Palšová 2018; Brzezina i in. 2017; Brenes-Muñoz, Lakner, Brümmer 2016; Schwarz, Nieberg, Sanders 2010; Häring i in. 2004). Należy jednak zwrócić uwagę, że dalszy trwały progres rolnictwa ekologicznego w UE, w tym w Polsce, wymaga wzmocnienia znaczenia jeszcze innych działań na rzecz przede wszystkim wzrostu podaży produktów ekologicznych, również za pomocą wsparcia działań inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych i przetwórstwie oraz rozwoju grupowych form gospodarowania, a także wzrostu popytu poprzez dalsze budowanie zaufania dla tego systemu produkcji u konsumentów. Rozwój produkcji ekologicznej wynikać bowiem musi nie tylko ze wsparcia procesów dostosowawczych w gospodarstwach rolnych i przetwórstwie, lecz także ze zwiększonego popytu będącego efektem m.in. wzmożonych działań promocyjnych kształtujących zrównoważony model konsumpcji i zachęcających do spożycia bezpiecznej i zdrowej żywności – zwłaszcza że społeczeństwo coraz częściej docenia atuty zdrowotne produktów ekologicznych. Warto jednak podkreślić, iż wyzwaniem dla kolejnej WPR będzie nie tylko zapewnienie, aby poziom jej wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego był satysfakcjonujący dla gospodarstw rolnych w warunkach rosnącej presji konkurencyjnej, ale też, by nie stwarzał pokusy w kierunku jej konwencjonalizacji przez m.in. stosowanie uproszczeń oraz rezygnację z nawozów naturalnych w produkcji roślinnej, co jest sprzeczne z zasadami systemu rolnictwa ekologicznego (Ziętara, Mirkowska 2021).

### 3. Metoda badań

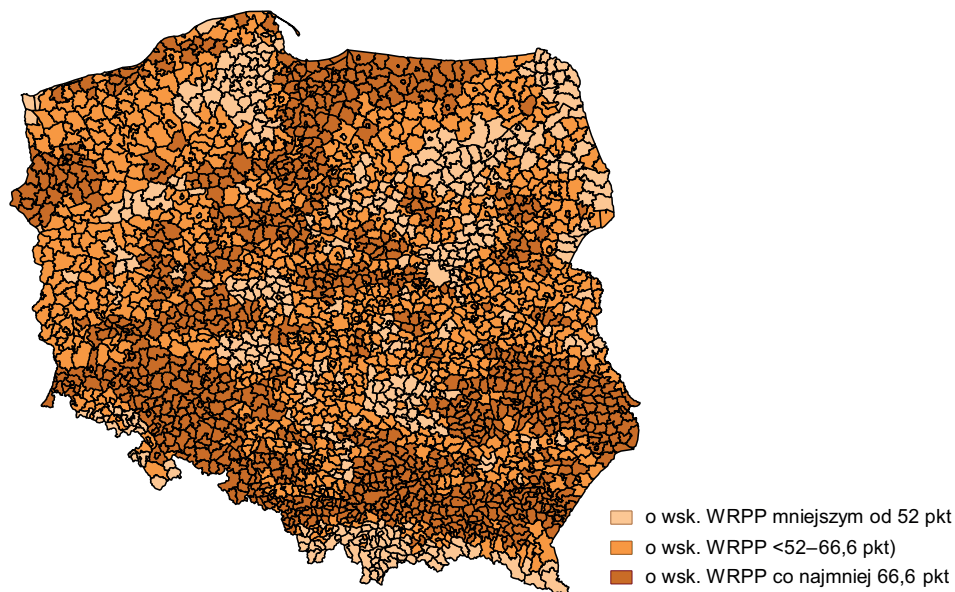
W pierwszej wynikowej części prezentowanego artykułu ustalono stan rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce, w tym wspieranego w ramach WPR w oparciu o dane Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) za lata 2004–2020 oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wygenerowane na podstawie wniosków gospodarstw rolnych ubiegających się o płatności ekologiczne za 2021 r. W drugiej wynikowej części ustalono stan rozwoju rolnictwa ekologicznego wspartego WPR w gminach o różnych warunkach do gospodarowania, w tym – warunkach trudnych i szczególnie trudnych. Dla realizacji tego celu wykorzystano dane ARiMR bazujące na wnioskach gospodarstw rolnych ubiegających się o płatności ekologiczne w ramach WPR za lata 2010–2021 i zestawione w ujęciu gmin. Analizę stanu jego rozwoju wykonano

w trzech grupach gmin różniących się przeciętnym wskaźnikiem Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej (WRPP) ustalonym przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (IUNG-PIB). W analizach wykorzystano jego najnowszą aktualizację wykonaną przez IUNG-PIB w 2017 r., którą użyto do zróżnicowania stawek płatności kompensacyjnych w zależności od stopnia ograniczeń naturalnych wydzielonych obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (obszary ONW) w ramach ich nowej delimitacji w kraju od 2019 r.<sup>1</sup> (MRiRW 2021; Zieliński, Łopatka, Koza 2020). Pierwszą grupę stanowiły gminy z przeciętnym wskaźnikiem WRPP wynoszącym mniej niż 52 pkt na 120 pkt możliwych do osiągnięcia, tj. z obszarów o wyjątkowo niekorzystnym uziarnieniu gleb, ukształtowaniu terenu i niesprzyjającym klimacie, zwanych dalej gminami o szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania. W drugiej grupie gmin wskaźnik WRPP zawarty był przeciętnie w granicach <52–66,6 pkt), a w trzeciej był on co najmniej równy średniej krajowej (66,6 pkt). Umownie nazwano je gminami odpowiednio z trudnymi i z co najmniej przeciętnymi warunkami do prowadzenia produkcji rolniczej (rysunek 3). W każdej z wydzielonych grup gmin analizie poddano zachodzące w nich zmiany powierzchni UR, w tym gruntów ornych, trwałych użytków zielonych i upraw trwałych z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR, a także ich udział w ogólnej powierzchni UR w latach 2010–2021.

W trzeciej wynikowej części niniejszego opracowania ustalono cechy środowiskowe i organizacyjne rolnictwa w wydzielonych trzech grupach gmin o różnym nasyceniu UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR 2014–2020 w ogólnej ich powierzchni UR w 2021 r. Pierwszą grupę stanowiło 37 gmin z co najmniej 25% jej udziału w ogólnej powierzchni UR, zwanych dalej gminami o szczególnie dużym udziale UR z produkcją ekologiczną. Natomiast drugą grupę stanowiło 1876 gmin z mniejszym od 25% jej udziałem w ogólnej powierzchni UR, zwanych dalej gminami z przeciętnym udziałem UR z produkcją ekologiczną. Grupą będącą dla nich punktem odniesienia było 567 gmin bez tego rodzaju UR (rysunek 4).

W wydzielonych grupach gmin ze względu na udział UR z produkcją ekologiczną w ogólnej powierzchni UR w pierwszej kolejności analizą objęto ich warunki gospodarowania wyrażone przeciętnym wskaźnikiem WRPP. Ocenie poddano również udział obszarów Natura 2000 w powierzchni ogółem oraz stopień zróżnicowania krajobrazu, który ustalono Wskaźnikiem Cenneści Przyrodniczo-Turystycznej (WCPT) wykorzystanym przez IUNG-PIB do ustalenia w Polsce od

<sup>1</sup> Wskaźnik WRPP uwzględnia takie składowe, jak: jakość gleb, agroklimat, warunki wodne oraz rzeźba terenu. Waga każdej z tych składowych odwzorowuje jej wpływ na plony roślin uprawnych. Największą wagę w tym wskaźniku ma jakość gleb, której przypisano maksymalnie 95 pkt, agroklimatowi 15 pkt, a rzeźbie terenu i warunkom wodnym po 5 pkt (Jadczyżyn i in. 2013).



**Rysunek 3.** Wielkość wskaźnika WRPP w gminach w Polsce (w pkt)

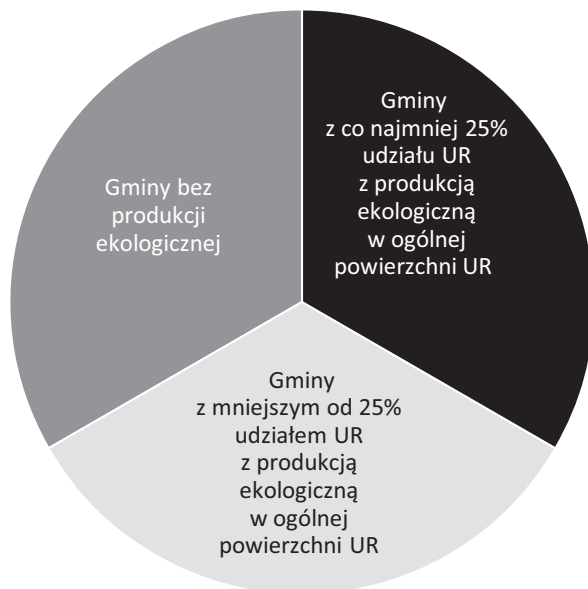
**Figure 3.** The score of the WRPP indicator in municipalities in Poland (in points)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IUNG-PIB.  
 Source: own study based on IUNG-PIB data.

2019 r. dodatkowej strefy ONW – typ specyficzny strefa I (o niekorzystnych warunkach i walorach przyrodniczo-turystycznych) (Zieliński, Łopatka, Koza 2020; Łopatka, Koza, Siebielec 2017). W owych grupach gmin wskazano też udział UR z ekstensywną organizacją produkcji rolniczej znajdującą się w otoczeniu cennych komponentów środowiska przyrodniczego, takich jak m.in. trwałe użytki rolne, cieki i zbiorniki wodne, obszary podmokłe, lasy i nieużytki rolne, a także spełniających wymagania obszarów High Nature Value farmlands (HNvf). W Polsce w 2018 r. wyznaczono trzy scenariusze obszarów HNvf w ramach WPR 2014–2020 zgodnie z wytycznymi KE<sup>2</sup> (EC 2017; Andersen i in. 2003). Wydzielono obszary HNvf o umiarkowanej, wysokiej i wyjątkowo wysokiej cenności przyrodniczej (Prandekci, Wrzaszcz, Zieliński 2021; Jadczyzsyn, Zieliński 2020).

Dla ustalenia cech potencjału i organizacji rolnictwa w wydzielonych grupach gmin o różnym nasyceniu produkcją ekologiczną wykorzystano dane z ARiMR

<sup>2</sup> IUNG-PIB, IERiGŻ-PIB, Instytut Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN (IŚRiL PAN), Instytut Technologiczno-Przyrodniczy (ITP) oraz Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (OTOP) na zlecenie MRiRW i KE wyznaczyły w 2018 r. trzy scenariusze obszarów HNvf w Polsce: o umiarkowanej, dużej i wyjątkowo dużej cenności przyrodniczej (Jadczyzsyn, Zieliński 2020).



**Rysunek 4.** Schemat analizy gmin z różnym udziałem UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR 2014–2020 w ogólnej ich powierzchni UR w 2021 r.

**Figure 4.** Scheme of the analysis of municipalities with different share of UAA with organic production supported under CAP 2014–2020 in the total area of UAA in 2021

Źródło: opracowanie własne.  
Source: own study.

za 2021 r. Dotyczyły one liczby funkcjonujących w tych gminach gospodarstw rolnych, powierzchni UR (w tym tych użytkowanych ekologicznie), a także obsady zwierząt (bydła, kóz, owiec i trzody chlewnej) wyrażonej w Dużych Jednostkach Przeliczeniowych (DJP) w przeliczeniu na 1 ha UR. Ustalono w nich także m.in. strukturę oraz stopień zróżnicowania gatunków roślin uprawnych w zasiewach, który zmierzono indeksem Shannona–Wienera (indeks S–W) (wzór 1) (Matyka 2017; Sienkiewicz 2010; Magurran 1988).

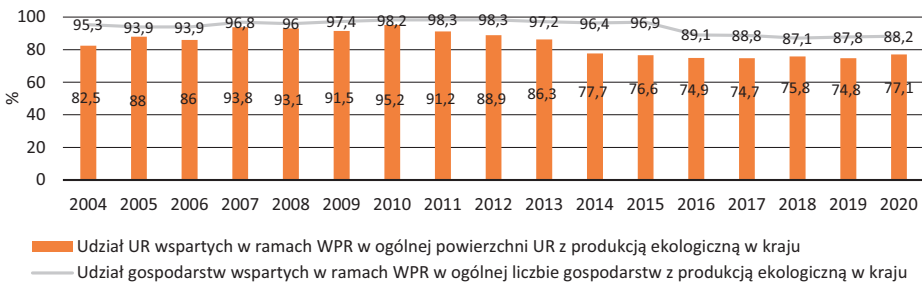
$$\text{indeks } S - W = - \sum_{i=1}^s (p_i)(\ln p_i) \quad (1)$$

gdzie:  $p_i$  – udział powierzchni danej uprawy  $i$  – tego gatunku ( $i = 1$ ) w powierzchni zasiewów;  $\ln p_i$  – logarytm naturalny  $i$  – tego udziału danego gatunku roślin w powierzchni zasiewów;  $s$  – suma iloczynów  $p_i$  oraz  $\ln p_i$ .



#### 4. Stan rolnictwa ekologicznego w Polsce

Przystąpienie Polski do UE w 2004 r. w istotny sposób wpłynęło na rozwój produkcji ekologicznej w ujęciu ilościowym (Łuczka 2021). W latach 2004–2020 zdecydowana większość gospodarstw z produkcją ekologiczną objęta była wsparciem w ramach WPR, a ich udział w ogólnej liczbie gospodarstw z produkcją ekologiczną w kraju wyniósł w granicach od 87,1% (2018 r.) do 98,3% (2011 i 2012 r.). W tym samym okresie udział UR wspartych w ramach WPR w ogólnej powierzchni UR z produkcją ekologiczną zawarty był w granicach od 74,8% (2019 r.) do 95,2% (2010 r.) (rysunek 5).



**Rysunek 5.** Udział gospodarstw i UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR w ogólnej liczbie gospodarstw i UR z produkcją ekologiczną w Polsce w latach 2004–2020 (w %)

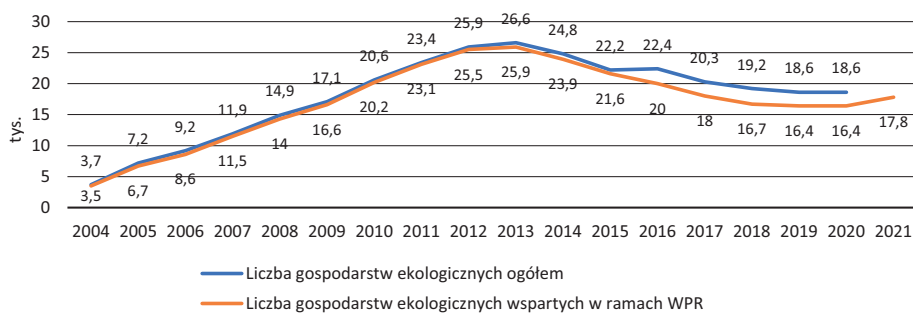
**Figure 5.** Share of farms and UAA with organic production supported under the CAP in the total number of farms and UAA with organic production in Poland in 2004–2020 (in %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS i ARIMR za lata 2004–2020.  
Source: own study based on IJHARS and ARMA data for the years 2004–2020.

Dynamiczny wzrost liczby gospodarstw i powierzchni UR z produkcją ekologiczną w kraju wystąpił w latach 2004–2013 i wyniósł on odpowiednio 618,9 i 710,1% (rysunki 6 i 7). Duży udział w tym wzroście miały wyjątkowo sprzyjające w tamtym czasie kryteria uczestnictwa w systemie rolnictwa ekologicznego w ramach WPR, które pozwalały gospodarstwom rolnym partycypować w nim bez konieczności wykazywania wielkości wytworzonej produkcji ekologicznej. Kryteria te należy jednak uznać za istotną słabość ówczesnych regulacji publicznych zarówno w kontekście ograniczonych możliwości wzrostu podaży produktów ekologicznych na rynku, jak i powstania obaw o należyte spełnienie przez część uczestniczących w tym systemie

gospodarstw rolnych standardów produkcji ekologicznej. Było to przyczyną wprowadzenia w latach 2013–2015 wielu zmian w regulacjach publicznych w zakresie kryteriów uczestnictwa w systemie produkcji ekologicznej w ramach WPR, aby przede wszystkim zwiększyć na rynku podaż jego produktów i powiązać uprawę ekologicznych roślin paszowych na gruntach ornych i trwałych użytkach rolnych z produkcją zwierzęcą (NIK 2019; MRiRW 2015a, 2015b, 2013). W 2015 r. w przypadku upraw rolniczych, warzywniczych, zielarskich i sadowniczych wprowadzono ostatecznie wymaganie przeznaczenia co najmniej 30% uzyskanego plonu do przetwórstwa, sprzedaży lub do przekazania innym gospodarstwom rolnym. Natomiast w odniesieniu do upraw paszowych na gruntach ornych i trwałych użytkach zielonych ustalono, że cały zbiór powinien być przeznaczony do skarmiania zwierząt, do sprzedaży lub przekazania innym gospodarstwom rolnym. Ponadto w przypadku tych upraw wprowadzono konieczność posiadania minimalnej obsady zwierząt wynoszący początkowo 0,3 DJP/ha UR, a obecnie 0,5 DJP/ha UR (od 2019 r.) (MRiRW 2019). Zmiany te należy uznać za znaczące przyczyny ubytku w kraju po 2013 r. liczby gospodarstw rolnych i powierzchni UR z produkcją ekologiczną (w latach 2013–2020 odpowiednio o 30,1 i 24%), ale nie tylko one odpowiadały za taką sytuację (rysunki 6 i 7).

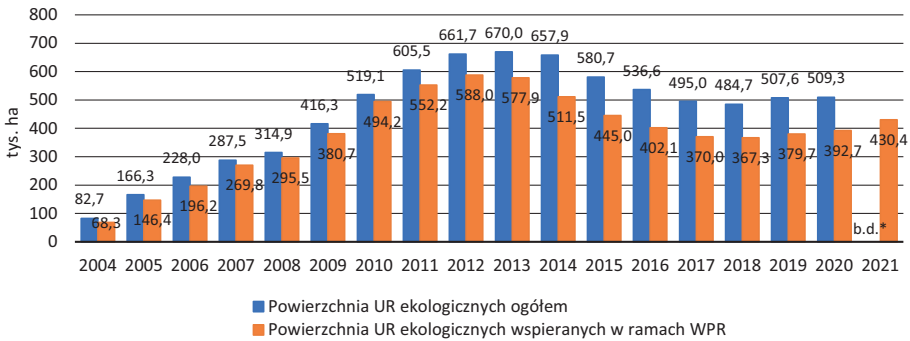
Według Wojciecha Zięтары i Zofii Mirkowskiej (2021) przyczyn tego stanu rzeczy należy również szukać w coraz częściej występującym braku możliwości donajmu pracowników wynikającym z dysparytetu płacowego między opłatą pracy w rolnictwie i gospodarce narodowej, a także coraz bardziej odczuwalnymi skutkami zmian klimatu w postaci m.in. susz, które szczególnie na obszarach o niższej



**Rysunek 6.** Liczba gospodarstw rolnych z produkcją ekologiczną ogółem, w tym wspartą w ramach WPR w latach 2004–2021

**Figure 6.** Number of farms with total organic production, including those supported under the CAP in 2004–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS za lata 2004–2020 oraz danych ARiMR za lata 2004–2021.  
Source: own study based on IJHARS data for 2004–2020 and ARMA data for 2004–2021.



\* Na ten czas brak danych IJHARS na temat ogólnej powierzchni UR z produkcją ekologiczną w kraju w 2021 r.  
 \* At this time no IJHARS data on the total UAA with organic production in the country in 2021.

**Rysunek 7.** Powierzchnia UR z produkcją ekologiczną ogółem, w tym wspartą w ramach WPR w latach 2004–2021

**Figure 7.** Area of UAA with total organic production, including production supported under the CAP in 2004–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IJHARS za lata 2004–2020 oraz danych ARiMR za lata 2004–2021.  
 Source: own study based on IJHARS data for 2004–2020 and ARMA data for 2004–2021.

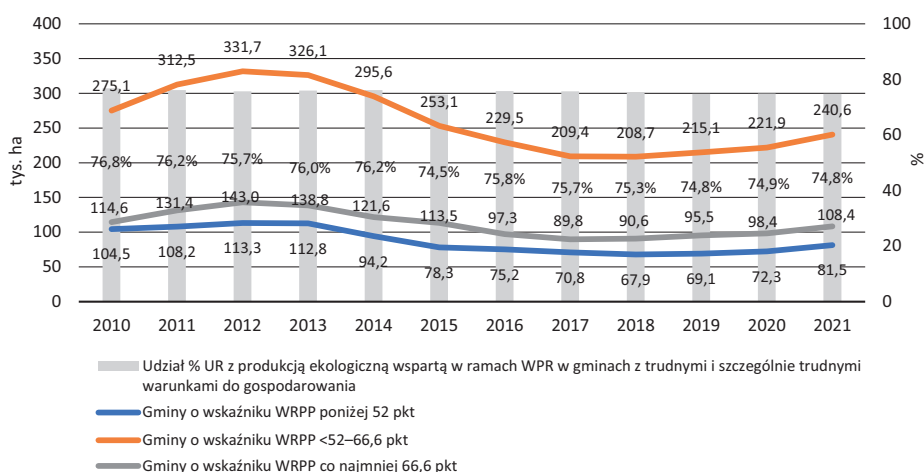
jakości gleb powodują duże straty w produkcji rolniczej wynikające głównie ze spadku plonów roślin uprawnych i pogorszenia wartości paszowej upraw dla zwierząt gospodarskich. Według obojga autorów za wystąpienie tej sytuacji odpowiedzialne są również wysokie wymagania chowu zwierząt w systemie rolnictwa ekologicznego oraz trudności organizacyjne związane z jego prowadzeniem, szczególnie w gospodarstwach o mniejszym potencjale produkcyjnym, w których użytkownicy nierzadko pracują dodatkowo poza własnym gospodarstwem. Poza tym można przypuszczać, że dla części gospodarstw z produkcją ekologiczną oferowana stawka płatności ekologicznej do upraw paszowych na gruntach ornych i trwałych użytkach zielonych – przy wymogu posiadania zwierząt gospodarskich – mogła okazać się zbyt niska. Warto jednak dodać, że w 2021 r. liczba gospodarstw i powierzchnia UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR ponownie zaczęły wzrastać. Nie należy wykluczyć, że sytuacja ta była w dużym stopniu związana ze wzrostem od 2021 r. stawek płatności ekologicznych (MRiRW 2021).

## 5. Stan rolnictwa ekologicznego w gminach szczególnie predestynowanych do jego rozwoju

Polska charakteryzuje się przestrzenną zmiennością warunków do gospodarowania z dużym udziałem obszarów o trudnych warunkach do prowadzenia

produkcji rolniczej. Należy podkreślić, że 58,4% polskich gmin odznacza się przeciętnym wskaźnikiem WRPP mniejszym od średniej dla kraju. Warto dodać, że 18,3% tych gmin to te o przeciętnym wskaźniku WRPP wynoszącym poniżej 52 pkt. Atutem tych obszarów jest jednak często duża różnorodność i atrakcyjność przyrodniczo-turystyczna ich krajobrazu (Jadczyzyn, Zieliński 2020). Ze względu na aspekty pozaekonomiczne, w tym przede wszystkim dostarczanie wielu dóbr publicznych, powinny być one objęte szczególną troską ze strony WPR UE.

Jedną z możliwości uzyskania przez gospodarstwa rolne z obszarów o gorszych warunkach gospodarowania satysfakcjonującego dochodu z działalności rolniczej jest rozwijanie w nich produkcji ekologicznej wspartej w ramach WPR. Potwierdzają to liczby ukazane na rysunku 8. Okazało się, że w latach 2010–2021 w gminach o trudnych i szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania ułokowano w granicach od 74,5% (2015 r.) do 76,8% (2010 r.) ogólnej powierzchni UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR. W tych pierwszych była ona największa



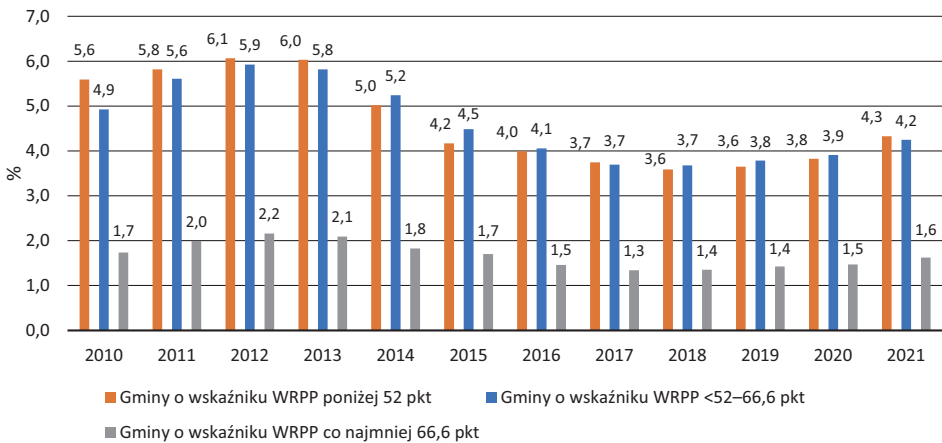
**Rysunek 8.** Udział UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR w gminach o trudnych i szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania w ogólnej jej powierzchni UR w kraju oraz jej powierzchnia UR w gminach o różnych warunkach gospodarowania w latach 2010–2021 (w %)

**Figure 8.** Share of UAA with organic production supported under the CAP in municipalities with difficult and particularly difficult farming conditions in the total area of UAA in the country and its UAA area in municipalities with different farming conditions in 2010–2021 (in %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR za lata 2010–2021.  
Source: own study based on ARMA data for 2010–2021.

w kraju i wyniosła w granicach od 208,7 (2018 r.) do 331,7 tys. ha UR (2012 r.), z kolei w gminach, gdzie te warunki były szczególnie trudne, zawarta była w granicach od 67,9 (2018 r.) do 113,3 tys. ha UR (2012 r.).

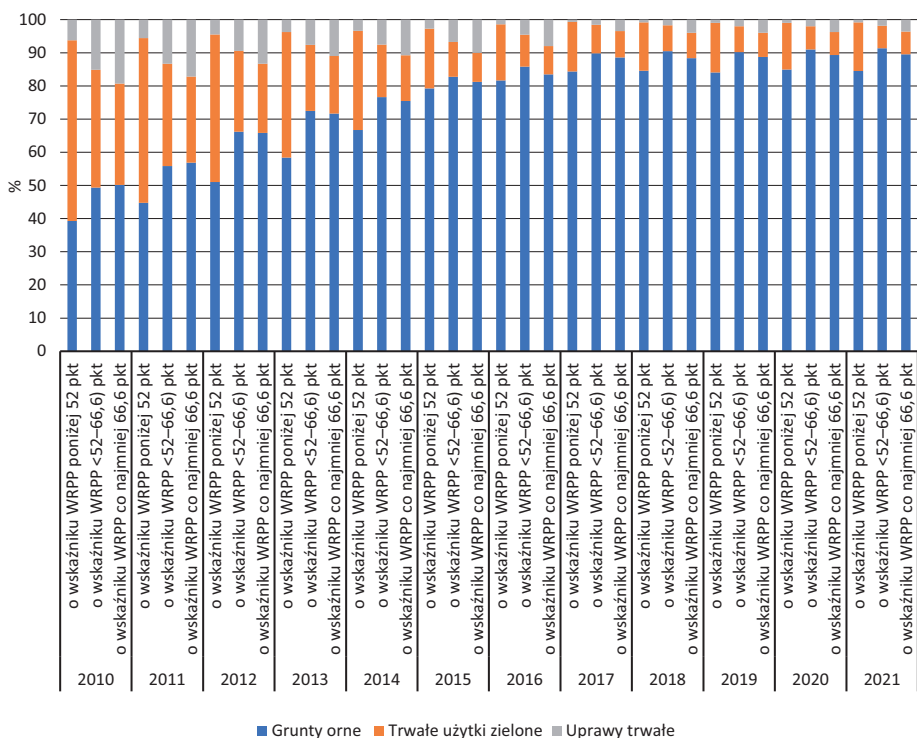
Na uwagę zasługuje fakt, że w obydwu tych grupach gmin, na tle grupy gmin z co najmniej przeciętnymi warunkami do gospodarowania, udział UR ze wsparciem produkcją ekologiczną w ogólnej ich powierzchni UR był wyraźnie większy. W ich przypadku był on w granicach od 3,6% (2018 r.) do 6,1% (2012 r.), podczas gdy w gminach będących punktem odniesienia wyniósł w granicach od 1,3% (2017 r.) do 2,2 % (2012 r.) (rysunek 9).



**Rysunek 9.** Udział UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR w ogólnej powierzchni UR gmin o różnych warunkach do gospodarowania w latach 2010–2021 (w %) **Figure 9.** Share of UAA with organic production supported under the CAP in the total area of UAA in municipalities with different farming conditions in 2010–2021 (in %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR za lata 2010–2021.  
Source: own study based on ARMA data for 2010–2021.

W latach 2010–2021 w gminach wystąpiły – niezależnie od posiadanych przez nie warunków gospodarowania – wyraźne różnice w strukturze UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR. W analizowanym okresie nastąpił w nich zdecydowany spadek udziału trwałych użytków zielonych i upraw trwałych na korzyść udziału gruntów ornych. Największe zmiany w strukturze UR z produkcją ekologiczną wystąpiły w gminach o szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania. W gminach tych, w 2010 r., najważniejsze w ich strukturze były trwałe użytki zielone (54,6%), następnie grunty orne (39,3%) i uprawy trwałe (6,1%), podczas gdy



**Rysunek 10.** Udział gruntów ornych, trwałych użytków zielonych i upraw trwałych w strukturze UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR w gminach o różnych warunkach gospodarowania w latach 2010–2021 (w %)

**Figure 10.** Share of arable land, permanent grassland and permanent crops in the structure of UAA with organic production supported under the CAP in municipalities with different farming conditions in 2010–2021 (in %)

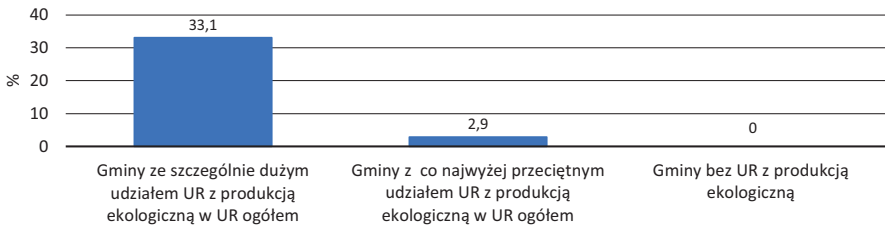
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR za lata 2010–2021.  
Source: own study based on ARMA data for 2010–2021.

w 2021 r. grunty orne (84,5%), następnie trwałe użytki zielone (14,6%) i uprawy trwałe (0,9%). W pozostałych dwóch grupach gmin wystąpił identyczny kierunek zmian ich udziału, choć z nieco mniejszym nasileniem (rysunek 10). Ważnych przyczyn tej sytuacji należy szukać wśród tych wspomnianych w poprzednim podpunkcie tekstu, w tym przede wszystkim we wprowadzonych zmianach regulacji publicznych dotyczących warunków uczestnictwa w systemie rolnictwa ekologicznego w ramach WPR. Regulacje te z lat 2013–2015 wyłączyły ze wsparcia m.in. gospodarstwa bezinwentarzowe z trwałymi użytkami zielonymi oraz te z uprawami trwałymi, które nie były w stanie udokumentować produkcji ekologicznej (NIK 2019).

## 6. Cechy środowiskowe i organizacyjne rolnictwa w gminach o różnym nasyceniu produkcją ekologiczną

W 2021 r. w Polsce produkcja ekologiczna wsparta w ramach WPR 2014–2020 prowadzona była w 1921 gminach (w 2020 r. w 1880 gminach), a jej udział w ogólnej powierzchni UR zawierał się w nich w zakresie od 0,003 do 60,3% (gmina Biały Bór, woj. zachodniopomorskie). Warto jednak dodać, że w 2021 r. tylko 37 gmin cechował szczególnie duży udział UR ze wspartą produkcją ekologiczną (co najmniej 25% jej udziału w ogólnej powierzchni UR).

W 1884 gminach udział produkcji ekologicznej był co najwyżej na poziomie przeciętnym (mniejszy od 25% jej udziału w ogólnej powierzchni UR). Natomiast w pozostałych 556 gminach jej nie prowadzono. W obydwu analizowanych grupach gmin z produkcją ekologiczną jej przeciętny udział w ogólnej powierzchni UR wyniósł odpowiednio 33,1 i 2,9% (rysunki 11 i 12).

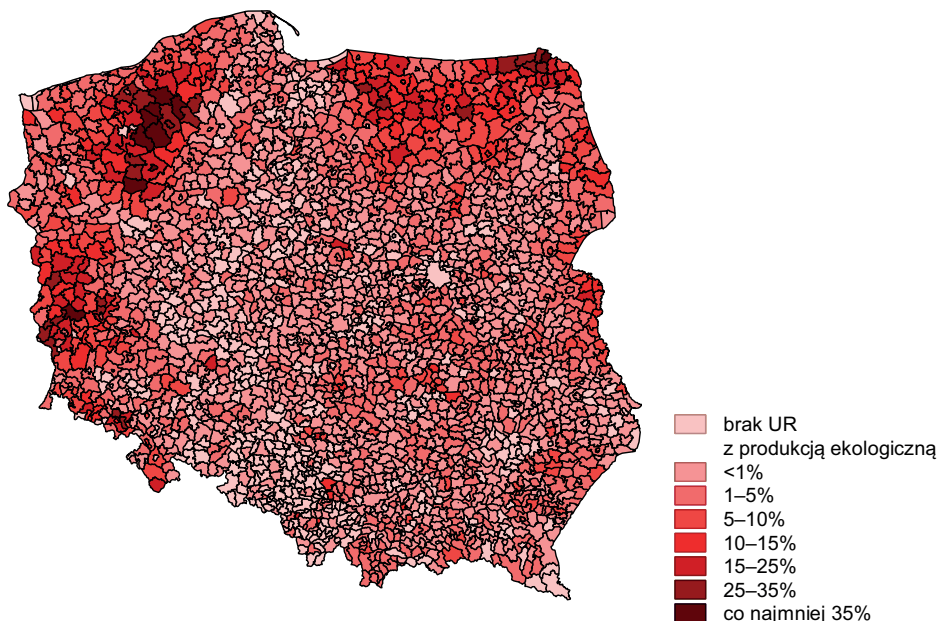


**Rysunek 11.** Udział UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR 2014–2020 w ogólnej powierzchni UR gmin w 2021 r. (w %)

**Figure 11.** Share of UAA with organic production supported under the CAP 2014–2020 in the total UAA of municipalities in 2021 (in %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z 2021 r.  
Source: own study based on ARMA data for 2021.

Gminy ze szczególnie dużym udziałem produkcji ekologicznej na tle gmin będących punktem odniesienia miały zdecydowanie najgorsze warunki gospodarowania ustalone przeciętnym wskaźnikiem WRPP, co znalazło odzwierciedlenie w ich największym udziale UR ONW w ogólnej powierzchni UR. Jest więc rzeczą zrozumiałą, że gospodarstwa rolne z tych gmin, będąc zapewne często w trudnej sytuacji ekonomicznej, poszukiwały możliwości jej poprawy. Część z nich zdecydowała się na prowadzenie produkcji ekologicznej. Warto podkreślić, że jej rozwojowi w tych gminach sprzyja duża różnorodność krajobrazu, o czym świadczy ich



**Rysunek 12.** Udział UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR 2014–2020 w ogólnej powierzchni UR gmin w 2021 r. (w %) w ujęciu przestrzennym

**Figure 12.** Share of UAA with organic production supported under CAP 2014–2020 in the total area of UAA in municipalities in 2021 (in %) in a spatial aspect

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z 2021 r.  
Source: own study based on ARMA data for 2021.

wartość przeciętnego WCPT oraz jego cenność wyrażona udziałem obszarów sieci Natura 2000 w powierzchni ogółem. Dzieje się tak, tym bardziej że konsumenci, poszukując żywności bezpiecznej dla ich zdrowia, w coraz większym stopniu zwracają uwagę na jej pochodzenie. O dużych walorach tych gmin decyduje jednak nie tylko różnorodność i cenność posiadanego krajobrazu, lecz także cechy funkcjonujących w nich gospodarstw rolnych, związane z intensywnością gospodarowania. Należy zwrócić uwagę, że w gminach tych wystąpił największy udział UR z ekstensywną produkcją rolniczą prowadzoną zgodnie z koncepcją HNVf (tabela 1). Obecność produkcji ekologicznej prowadzonej w owych gminach w sąsiedztwie cennych i dobrze zachowanych elementów krajobrazu, a także duże ich nasycenie obszarami HNVf może więc gwarantować społeczeństwu, że konsumowane produkty ekologiczne z tych obszarów zostały wyprodukowane w warunkach szczególnej dbałości o stan środowiska przyrodniczego. Warto zaakcentować, że okoliczność ta może być w skali lokalnej stymulatorem rozwoju i szansą na podniesienie jakości życia



właściciele gospodarstw rolnych oraz członków ich rodzin, w tym przez rozwój agroturystyki w omawianych tu gminach.

Należy więc stwierdzić, że rolnictwo w gminach ze szczególnie dużym udziałem produkcji ekologicznej ma wyjątkowe predyspozycje do godzenia funkcji produkcyjnych z działaniami na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego oraz budowy zaufania do rolnictwa ekologicznego u konsumentów.

Z kolei na podstawie danych liczbowych zawartych w tabeli 2 ustalono, że w gminach o szczególnie dużym udziale UR z produkcją ekologiczną funkcjonuje 10,5 tys. gospodarstw rolnych, które prowadzą produkcję rolniczą na 254,9 tys. ha UR. Wśród nich 23,8% prowadzi produkcję ekologiczną i użytkuje w ten sposób 84,5 tys. ha UR. Ważną cechą gospodarstw ekologicznych z tych gmin jest ich

**Tabela 1.** Przyrodnicze warunki gospodarowania i udział obszarów HNVf w ogólnej powierzchni UR gmin o różnym nasyceniu UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR 2014–2020

**Table 1.** Natural conditions for farming and the share of HNVf in the total UAA area of municipalities with different UAA saturation with organic production supported under the CAP 2014–2020

Zmienna	J.m.	Gminy z udziałem UR z produkcją ekologiczną w UR ogółem:		
		co najmniej 25%	mniejszym od 25%	bez UR ekologicznych
Udział obszarów Natura 2000 w powierzchni ogółem <sup>(a)</sup>	%	36,5	23,7	17,5
Wskaźnik WRPP <sup>(b)</sup>	pkt	56,3	65,0	66,0
Udział UR ONW w UR ogółem <sup>(c)</sup>	%	91,2	61,6	56,4
Udział UR spoza ONW w UR ogółem <sup>(d)</sup>	%	8,8	38,4	43,6
Udział obszarów HNVf o umiarkowanej cenności przyrodniczej w UR ogółem <sup>(e)</sup>	%	35,6	29,6	22,6
Udział obszarów HNVf o wysokiej cenności przyrodniczej w UR ogółem <sup>(f)</sup>	%	26,0	17,3	14,1
Udział obszarów HNVf o wyjątkowo wysokiej cenności przyrodniczej w UR ogółem <sup>(g)</sup>	%	21,7	13,7	11,8
Wskaźnik zróżnicowania krajobrazu – WCPT <sup>(h)</sup>	pkt	52,7	37,2	35,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych – (a), (b), (c), (d) i (h) IUNG-PIB za 2018 r.; (e), (f) i (g) Jadczyzyn, Zieliński 2020.

Source: own study based on the data – (a), (b), (c), (d) and (h) IUNG-PIB for 2018; (e), (f) and (g) Jadczyzyn and Zieliński 2020.

**Tabela 2.** Cechy potencjału i organizacji rolnictwa, w tym rolnictwa ekologicznego, w gminach o różnym nasyceniu UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR 2014–2020 w UR ogółem w 2021 r.

**Table 2.** Features of the potential and organisation of farming, including organic farming, in municipalities with different saturation of UAA with organic production supported under the CAP 2014–2020 in total UAA in 2021

Wyszczególnienie	J.m.	Gminy z udziałem UR ekologicznych w UR ogółem:		
		z co najmniej 25%	mniejszym od 25%	bez UR ekologicznych
Liczba gmin	szt.	37	1 884	556
Liczba gospodarstw rolnych ogółem	tys.	10,4	1 099,5	159,6
Powierzchnia UR ogółem	tys. ha	254,9	12 087,5	1 876,0
Liczba gospodarstw ekologicznych	tys.	2,4	15,4	0,0
Powierzchnia UR ekologicznych	tys. ha	84,6	345,9	0,0
Średnia powierzchnia UR gospodarstwa ekologicznego	ha	35,2	22,5	0,0
Udział gospodarstw ekologicznych z produkcją zwierzęcą	%	43,7	40,2	0,0
Obsada zwierząt w gospodarstwach ekologicznych z produkcją zwierzęcą	DJP/ha	0,6	0,7	0,0
Udział UR z produkcją ekologiczną w jej ogólnej powierzchni UR wspartych w ramach WPR w kraju	%	19,6	80,4	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR za 2021 r.

Source: own study based on ARMA data for 2021.

znacząca jak na przeciętne warunki krajowe średnia powierzchnia UR (35,2 ha) oraz często brak produkcji zwierzęcej lub jej prowadzenie poza zasadami rolnictwa ekologicznego. Tylko 43,7% z nich posiadało bowiem produkcję zwierzęcą, a przeciętna obsada zwierząt gospodarskich wyniosła 0,6 DJP/ha UR. Podobna sytuacja w jeszcze większym stopniu występuje w gminach z co najwyżej przeciętnym udziałem UR z produkcją ekologiczną, gdzie udział tych gospodarstw wyniósł 40,2%, a przeciętna obsada zwierząt – 0,7 DJP/ha UR. Napawa jednak pewnym optymizmem fakt, że na podstawie danych ARiMR udział gospodarstw ekologicznych ze zwierzętami gospodarskimi okazał się wyraźnie wyższy od ewidencjonowanego przez IJHARS, którego dane skądinąd dotyczą stanu rolnictwa

**Tabela 3.** Struktura zasiewów w gminach o różnym nasyceniu UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR 2014–2020 oraz wartość ich indeksu Schannona-Wienera w 2021 r.

**Table 3.** The structure of crops in municipalities with different UAA saturation with organic production supported under the CAP 2014–2020 and the value of their Schannon-Wiener index in 2021

Wyszczególnienie	J.m.	Gminy z udziałem UR ekologicznych w UR ogółem:		
		mniejszym od 25%	co najmniej 25%	bez UR ekologicznych
Udział zbóż w gruntach ornych	%	60,7	72,2	73,6
Udział roślin strukturotwórczych i traw w gruntach ornych	%	27,7	10,6	6,9
Udział roślin okopowych w gruntach ornych	%	0,8	4,1	6,4
Udział roślin oleistych w gruntach ornych	%	5,6	9,5	10,1
Udział ugorów i ugorów z roślinami miododajnymi w gruntach ornych	%	2,8	1,7	1,1
Udział roślin pozostałych w gruntach ornych	%	2,4	1,9	1,9
Indeks Shannona-Wienera	pkt	2,44	2,43	2,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR za 2021 r.  
Source: own study based on ARMA data for 2021.

ekologicznego ogółem w kraju<sup>3</sup>. Oznacza to, iż część gospodarstw z produkcją ekologiczną wspartą w ramach bieżącej WPR, mimo że posiada zwierzęta gospodarskie, to nie prowadzi produkcji zwierzęcej w systemie ekologicznym. Wynika to zapewne z braku konieczności wykazywania zwierząt gospodarskich utrzymywanych w tym systemie produkcji w przypadku realizowania pakietów rolnictwa ekologicznego oraz z wysokich wymagań utrzymania tych zwierząt, w tym dotyczących m.in. pochodzenia pasz wyłącznie z produkcji ekologicznej (Litwinow 2020).

Mocną stroną rolnictwa ekologicznego powinno być nie tylko współistnienie produkcji roślinnej i zwierzęcej w gospodarstwie, ale też stosowanie odpowiedniego zmianowania, w tym optymalnej liczby roślin uprawnych i poprawnego ich doboru. W gminach ze szczególnie dużym udziałem UR z produkcją ekologiczną, na tle gmin będących punktem odniesienia, mniejsze znaczenie w strukturze zasiewów

<sup>3</sup> Według IJHARS w 2018 r. udział gospodarstw bez produkcji zwierzęcej w ogólnej liczbie gospodarstw z produkcją ekologiczną w kraju wyniósł 88,4% (IJHARS 2019).

miały zboża. Z agrotechnicznego punktu widzenia jest to pozytywna sytuacja, gdyż pozwala na prawidłowe zmianowanie roślin oraz wpływa korzystnie na ograniczenie występowania chorób, chwastów i szkodników w uprawach. W dodatku mniejszy był w ich strukturze zasiewów udział roślin okopowych i oleistych, które zazwyczaj zdecydowanie gorzej radzą sobie na glebach o niższej jakości. Natomiast wyraźnie większe znaczenie miały w niej rośliny strukturotwórcze i trawy w uprawie polowej, co zapewne wydatnie poprawia strukturę użytkowanych gleb w tych gminach poprzez wzrost zawartości materii organicznej. Na uwagę zasługuje również fakt, że w gminach z produkcją ekologiczną wystąpił wyraźnie większy stopień zróżnicowania w strukturze zasiewów gatunków uprawianych roślin. W gminach tych wartość indeksu Shannona-Wienera (S-W) była niemal identyczna i wahała się przeciętnie w granicach 2,43–2,44 pkt, podczas gdy w gminach bez produkcji ekologicznej wyniosła przeciętnie 2,13 pkt (tabela 3). W gminach będących punktem odniesienia wyraźnie mniejszy stopień zróżnicowania gatunków uprawianych roślin w strukturze zasiewów wynikać mógł z częściej występujących w nich uproszczeń w produkcji roślinnej, związanych ze stosowaniem krótszych płodozmianów, a w niektórych przypadkach nawet monokultur możliwych do stosowania na glebach lepszych.

## 7. Podsumowanie

Rolnictwo ekologiczne jest systemem gospodarowania, który wymaga stosowania praktyk rolniczych wpływających na zachowanie równowagi środowiskowej. Pozwala na racjonalne wykorzystanie zasobów przyrody z korzyścią dla otaczającego środowiska przyrodniczego oraz oferowanie konsumentom zdrowej i wysokiej jakości żywności. System ten wyróżnia bezpieczeństwo dla środowiska przyrodniczego i aprobatę społeczną. Jego słabą stroną jest jednak na ogół brak możliwości utrzymania satysfakcjonującego poziomu żywotności ekonomicznej bez wsparcia odpowiednich regulacji, które są w stanie ją zapewnić oraz wzmocnić zaufanie do niego w społeczeństwie. W nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej regulacje te nazwano instytucjami, przez które rozumie się normy i zasady kształtujące ramy dla procesów gospodarowania. Wśród nich należy wyróżnić instytucje formalne (do których zalicza się normy prawne), instytucje nieformalne (tj. różnorodne normy kulturowe, takie jak reguły postępowania, obyczaje, tradycje i standardy) oraz mechanizmy ich egzekwowania obejmujące dobrowolne i narzucane normy zachowań. Trzeba więc podkreślić, że warunkiem dalszego rozwoju rolnictwa ekologicznego jest poprawne działanie instytucji formalnych i nieformalnych oraz obecność mechanizmów ich egzekwowania. W tym kontekście ważną do odegrania rolę ma strategia EZŁ UE oraz jej korygowana co kilka lat Wspólna Polityka Rolna, w której można w coraz większym stopniu dostrzec znaczenie instytucji.

Wiodącą rolę w stymulowaniu rolnictwa ekologicznego w UE odgrywa obecnie jej polityka wsparcia finansowego w formie dopłat ekologicznych w ramach WPR, mających za zadanie rekompensowanie gospodarstwom rolnym utraconego dochodu oraz zapewnienie społeczeństwu potrzebnych dóbr publicznych. Narzędzia polityki UE w ramach przyszłej WPR powinny jednak w jeszcze większym stopniu wspierać rozwój tego rodzaju rolnictwa na obszarach szczególnie do niego predestynowanych, o czym świadczą dotychczasowe wyniki modelowe negatywnych produkcyjnych i ekonomicznych skutków wdrażania celów strategii EZŁ dla rolnictwa przedstawione przez Wspólne Centrum Badawcze UE (JRC) z 2021 r. (JRC 2021). W Polsce są nimi obszary o trudnych i szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania o przeciętnym wskaźniku WRPP niższym od średniej krajowej, gdzie zazwyczaj występują gleby lekkie o niskiej naturalnej zawartości materii organicznej i często silnie zagrożone erozją. Dla utrzymania ich żywotności rolniczej pilnie potrzebne są działania na rzecz zarówno wzrostu zasobów materii organicznej na gruntach ornych, jak i zachowania dobrego stanu trwałych użytków zielonych. Oferuje je system produkcji ekologicznej, w którym priorytetem jest ochrona gleb przez utrzymanie i wzrost ich żyzności, także w wyniku stosowania nawozów naturalnych, jak również opieka nad dobrym stanem bioróżnorodności i krajobrazu, w tym poprzez ekstensywny chów zwierząt gospodarskich. Wyjątkowo sprzyjającą okolicznością rozwoju systemu produkcji ekologicznej na tych obszarach jest zazwyczaj duża ich cennosc przyrodnicza i urozmaicony krajobraz, ze znaczącym udziałem trwałych użytków zielonych, lasów, wód i innych obszarów niepoddanych silnej antropopresji w powierzchni ogółem. Poza tym atutem obszarów o trudnych i szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania jest duże znaczenie występującego na nich rolnictwa z ekstensywnie prowadzoną produkcją rolniczą charakterystyczną dla unijnej koncepcji obszarów HNVf. Powyższe stwierdzenia znajdują potwierdzenie w tendencjach, jakie zachodzą w gminach o trudnych i szczególnie trudnych warunkach do gospodarowania w kraju, gdzie w latach 2010–2021 ulokowano od 74,5 do 76,8% ogólnej powierzchni UR z produkcją ekologiczną wspartą w ramach WPR. Ich słabą stroną w kontekście spełnienia zasad prowadzenia produkcji ekologicznej jest jednak nadal często nieobecność współistniejącej produkcji zwierzęcej. W 2021 r. w gminach, w których prowadzona była produkcja ekologiczna, udział gospodarstw z chowem zwierząt gospodarskich w ogólnej liczbie gospodarstw ekologicznych wahał się bowiem przeciętnie w przedziale od 40,2 do 43,7% i często prowadzony był poza systemem rolnictwa ekologicznego. Warto jednak podkreślić, że gospodarstwa zajmujące się produkcją zwierzęcą i roślinną jednocześnie powinny być najbardziej pożądaną formą prowadzenia produkcji ekologicznej. Odpowiednia skala produkcji zwierzęcej zapobiega bowiem ubytkowi materii organicznej i niedoborowi składników pokarmowych w glebie, a także zubożeniu stanu trwałych użytków zielonych.

Biorąc pod uwagę powyższe, obszary o trudnych, w tym szczególnie trudnych, warunkach gospodarowania powinny zostać objęte wyjątkową troską w ramach przyszłej WPR, aby wspierać na nich rozwój rolnictwa ekologicznego. Istotne będzie nie tylko wsparcie bezpośrednie dochodów gospodarstw rolnych w formie dopłat ekologicznych, lecz także zachęty na rzecz realizacji w nich nowych inwestycji, w tym służących rozwojowi przetwórstwa własnych surowców ekologicznych. Ważne powinno być również wzmocnienie pozycji przetargowej takich gospodarstw i w rezultacie zwiększenie ich udziału w tworzeniu wartości dodanej w łańcuchach dostaw żywności ekologicznej, też poprzez skracanie tych łańcuchów. Potrzebne byłoby więc dedykowane tym obszarom wsparcie dla tworzenia wspólnych inicjatyw w formie spółdzielni, grup producenckich i innych, co mogłoby wzmocnić ich powiązania z zakładami przetwórczymi i sieciami sklepów, a także pozwolić na rozwój lokalnych ekologicznych rynków rolno-spożywczych. Wszystkie te działania są w stanie pomóc gospodarstwom z omawianych tu obszarów w oferowaniu przez nie w jeszcze większej skali niż dotychczas produktów o właściwościach cennych dla zdrowia konsumentów. W rezultacie okoliczność ta może okazać się korzystna dla wielu rolników z obszarów o trudnych, w tym szczególnie trudnych, warunkach, by osiągać oni dochody z działalności rolniczej na poziomie zapewniającym odpowiedni poziom życia przy jednoczesnym poszanowaniu norm ekologicznych.

## Bibliografia

- Agence BIO (2019). *Organic Farming and Market in the European Union*. Montreuil: Agence BIO.
- Andersen E., Baldock D., Bennett H., Beaufoy G., Bignal E., Brouwer F., Elbersen B., Eiden G., Godeschalk F., Jones G., McCracken D., Nieuwenhuizen W., Eupen M. van, Hennekens S., Zerva G. (2003). *Developing a high nature value farming area indicator. Report for the European Environment Agency*. Copenhagen: European Environment Agency.
- Bentkowska K. (2020). *Ekonomia instytucjonalna. Zarys teorii i jej wymiar praktyczny*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Bosshard A., Reinhard B.R., Taylor S. (red.) (2009). *IFOAM Guide to Biodiversity and Landscape Quality in Organic Agriculture*. IFOAM.
- Brenes-Muñoz T., Lakner S., Brümmer B. (2016). What influences the growth of organic farms? Evidence from a panel of organic farms in Germany. *German Journal of Agricultural Economics*, 65 (1), 1–15. DOI:10.22004/ag.econ.284960.
- Brinkmann T. (1935). *Economics on Farm Business*. Berkeley: University of California Press.
- Brzezina N., Bieli K., Helfgott A., Kopainsky B., Vervoort J., Mathijs E. (2017). Development of organic farming in Europe at the crossroads: Looking for the way forward through system archetypes lenses. *Sustainability*, 9 (5), 821. DOI:10.3390/su9050821.

- Czaja S., Graczyk A. (red.). (2016). *Ekonomia i środowisko. Księga jubileuszowa Profesora Bogusława Fiedora*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Daniłowska A. (2014). Koncepcja dóbr publicznych a rolnictwo. W: A. Olszańska, J. Szymańska (red.). *Agrobiznes 2014. Problemy ekonomiczne i społeczne* (s. 244–252). Seria: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 360. DOI:10.15611/pn.2014.360.26.
- Drygas M., Nurzyńska I., Bańkowska K. (2019). *Charakterystyka i uwarunkowania rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. Szanse i bariery*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- EC [European Commission] (2017). Practices to identify, monitor and assess HNV farming in RDPs 2014–2020. Working document. Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit E.4.
- Europejski Komitet Regionów (2022). Plan działania UE na rzecz rolnictwa ekologicznego (2022/C 97/07), 28 luty.
- Głodowska M., Gałązka A. (2017). Wpływ rolnictwa ekologicznego na środowisko w koncepcji rozwoju zrównoważonego. *Więś i Rolnictwo*, 2 (175), 147–165. DOI:10.53098/wir022017/07.
- Gorynia M. (1999). Przedsiębiorstwo w nowej ekonomii instytucjonalnej. *Ekonomista*, 6, 777–790.
- Håring A., Dabbert S., Aurbacher J., Bichler B., Eichert C., Gambelli D., Lampkin N., Offermann F., Olmos S., Tuson J., Zanolini R. (2004). *Organic Farming and Measures of European Agricultural Policy*. Seria: Organic Farming in Europe: Economics and Policy, 11. Stuttgart: Universität Hohenheim.
- IFOAM (2021). *Organic in Europe. Prospects & Developments for Organic in National CAP Strategic Plans*. Brussels: IFOAM Organics Europe.
- IJHARS [Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych] (2019). *Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2017–2018*. Warszawa.
- IPBES (2019). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES secretariat, Bonn, Germany. DOI:10.5281/zenodo.3831673.
- Jadczyzsyn J., Kopiński J., Kuś J., Łopatka A., Madej A., Matyka M., Musiał W., Siebielec G. (2013). *Rolnictwo na obszarach specyficznych. Powszechny Spis Rolny 2010*. Warszawa: GUS.
- Jadczyzsyn J., Zieliński M. (2020). Assessment of farms from high nature value farmland areas in Poland. *Annals of the Polish Association of Agricultural and Agrobusiness Economists*, 22 (3), 108–118. DOI:10.5604/01.3001.0014.4013.
- Jespersen L.M., Baggesen D.L., Fog E., Halsnæs K., Hermansen J.E., Andreasen L., Strandberg B., Sørensen J.T., Halberg N. (2017). Contribution of organic farming to public goods in Denmark. *Organic Agriculture*, 7 (3), 243–266. DOI:10.1007/s13165-017-0193-7.
- JRC (2021). *Modelling Environmental and Climate Ambition in the Agricultural Sector with the CAPRI Model: Exploring the Potential Effects of Selected Farm to Fork and Biodiversity*

- Strategies Targets in the Framework of the 2030 Climate Targets and the Post 2020 Common Agricultural Policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI:10.2760/98160.
- Kobylińska M. (2021). Spatial diversity of organic farming in Poland. *Sustainability*, 13 (16), 9335. DOI:10.3390/su13169335.
- Litwinow A. (2020). *Ekologiczny chów zwierząt w świetle nowych przepisów prawnych*. Radom: Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Oddział w Radomiu.
- Łopatka A., Koza P., Siebielec G. (2017). *Propozycja metodyki wydzielen zasiegów obszarów ONW typ specyficzny wg tzw. kryteriów krajowych*. Ekspertyza dla MRiRW. Warszawa: MRiRW.
- Łuczka W. (2021). *Procesy rozwojowe rolnictwa ekologicznego i ich ekonomiczno-społeczne uwarunkowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar. DOI:10.7366/9788366849020.
- Łuczka W., Kalinowski S., Shmygol N. (2021). Organic farming support policy in a sustainable development context: A Polish case study. *Energies*, 14 (14), 4208. DOI:10.3390/en14144208.
- Maciejczak M. (2009). Rolnictwo i obszary wiejskie źródłem dóbr publicznych – przegląd literatury. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 75, 121–134.
- Maciejczak M., Zakharov K. (2011). Public goods as a source of rural development. Proceedings of International Scientific Conference “Development prospects of rural areas lagging behind in the CEE region”. Szent István University, 24–26.05.2011, Godollo, Hungary.
- Magurran A. (1988). *Ecological Diversity and Its Measurement*. Cambridge: Chapman & Hall. DOI:10.1007/978-94-015-7358-0.
- Matyka M. (2017). Ocena regionalnego zróżnicowania struktury zasiewów w kontekście oddziaływania na środowisko przyrodnicze. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 19 (3), 188–192. DOI: 10.5604/01.3001.0010.3245.
- Meemken E.M., Qaim M. (2018). Organic agriculture, food security, and the environment. *Annual Review of Resource Economics*, 10 (1), 39–63. DOI:10.1146/annurev-resource-100517-023252.
- MRiRW [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi] (2021). Projekt Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027 (wersja 4.0).
- MRiRW [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi] (2019). Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. 2019 poz. 451).
- MRiRW [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi] (2015a). Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. 2015 poz. 370).



- MRiRW [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi] (2015b). Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. 2019 poz. 983).
- MRiRW [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi] (2013). Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. poz. 361, ze zm.).
- NIK [Najwyższa Izba Kontroli] (2019). *Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI:10.1017/CBO9780511808678.
- Offermann F., Nieberg H., Zander K. (2009). Dependency of organic farms on direct payments in selected EU member states: Today and tomorrow. *Food Policy*, 34 (3), 273–279. DOI:10.1016/j.foodpol.2009.03.002.
- Paľšová L. (2019). Organic farming versus interest of the state for its support. *Polish Journal of Environmental Studies*, 28 (4), 2773–2784. DOI:10.15244/pjoes/92813.
- Parlament Europejski (2018a). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r., w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007.
- Parlament Europejski (2018b). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013. COM (2018) 392 final.
- Pawłowska A., Grochowska R. (2021). “Green” transformation of the Common Agricultural Policy and its impact on farm income disparities, *Energies*, 14 (24), 8242. DOI:10.3390/en14248242.
- Prandecki K., Wrzaszcz W., Zieliński M. (2021). Environmental and climate challenges to agriculture in Poland in the context of objectives adopted in the European Green Deal Strategy. *Sustainability*, 13 (18), 10318. DOI:10.3390/su131810318.
- Przybyciński T. (2021). *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju we współczesnej gospodarce. Zarys problematyki*. Warszawa: SGH Oficyna Wydawnicza.
- SCBD [Secretariat of the Convention on Biological Diversity] (2020). *Global Biodiversity Outlook 5*. Montreal: Convention on Biological Diversity, UNEP-WCMC.
- Schwarz G., Nieberg H., Sanders J. (2010). *Organic Farming Support Payments in the EU*. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut.

- Sienkiewicz J. (2010). Koncepcje bioróżnorodności – ich wymiary i miary w świetle literatury. *Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych*, 45, 7–29.
- Stiglitz J. (2015). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Stolze M., Sanders J., Kasperczyk N., Madsen G., Meredith S. (2016). *CAP 2014–2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods*. Brussels: IFOAM EU.
- UNEP [United Nations Environment Programme] (2010). Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020. Provisional Technical Rationale, Possible Indicators and Suggested Milestones for the Aichi Biodiversity Target (UNEP/CBD/COP/10/27/Add.1). 19 December 2010. Nagoya, Japan 18–29 October. An Information Document.
- Uthes S., Kelly E., König H.J. (2020). Farm-level indicators for crop and landscape diversity derived from agricultural beneficiaries data. *Ecological Indicators*, 108. DOI:10.1016/j.ecolind.2019.105725.
- Weizsäcker E.U. von, Wijkman A. (2018). *Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet. A Report to the Club of Rome*. New York: Springer. DOI:10.1007/978-1-4939-7419-1.
- Wilkin J. (2016). *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin J. (2010). Dobra dostarczane przez rolnictwo w świetle teorii dóbr publicznych. W: J. Wilkin (red.). *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne* (s. 41–51). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Wilkin J., Budzich-Szukała U., Saloni J. (2005). Wizja rozwoju polskiej wsi – elementy wspólne i różnicujące. Próba syntezy. W: J. Wilkin (red.). *Polska Wieś 2025. Wizja rozwoju* (s. 15–26). Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Zieliński M., Łopatka A., Koza P. (2020). Assessment of the functioning of farms in less-favored areas and in areas of significant natural value (LFA specific type zone I). *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics*, 364 (3), 31–48. DOI:10.30858/zer/124638.
- Ziętara W., Mirkowska Z. (2021). The green deal: Towards organic farming or greening of agriculture? *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics*, 368 (3), 29–54. DOI:10.30858/zer/135520.
- Żylicz T. (2016). *Polityka ekologiczna a gospodarcza*. W: S. Czaja, A. Graczyk (red.). *Ekonomia i środowisko. Księga jubileuszowa Profesora Bogusława Fiedora* (s. 289–296). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

## Bazy i źródła danych

- Dane Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych dotyczące rolnictwa ekologicznego w kraju za lata 2004–2020. <https://www.gov.pl/web/ijhars/dane-o-rolnictwie-ekologicznym> (dostęp: 04.03.2022).
- Dane wygenerowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na podstawie wniosków o przyznanie płatności ekologicznych dla kampanii 2010–2021 w ujęciu gmin. Baza danych przekazana do IERiGŻ-PIB w dniu 17.01.2022 r.

Dane wygenerowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na podstawie wniosków o przyznanie płatności ekologicznych dla kampanii 2021. Baza danych przekazana do IERiGŻ-PIB w dniu 1.02.2022 r.

## Ecological Farming as a Source of Public Goods in Areas Particularly Predestined for its Development

**Abstract:** The aim of the study is to determine the state of organic farming development in Poland, including areas (municipalities) with difficult and particularly difficult farming conditions. It is also important to establish the environmental and organisational characteristics of agriculture from municipalities with high saturation with organic production. For this purpose, the data published by the Inspection of Commercial Quality of Agricultural and Food Products (IJHARS) for the years 2004–2020 and unit data from farms, as well as with regard to municipalities received from the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture (ARMA) and generated on the basis of applications from agricultural holdings applying for ecological payments under the Common Agricultural Policy (CAP) for 2010–2021. The first part emphasizes the role of organic farming as a supplier of public goods in the light of the new institutional economy and emphasizes the importance of institutions for the sustainability, continuity and stability of its functioning. In the second part, the state of development of organic farming in Poland in the years 2004–2021 was determined. On the other hand, in the third part, its condition in communes especially predestined for its development in 2010–2021. The fourth part dedicated to the research outcomes, shows the environmental and organisational features of agriculture in municipalities with different saturation with organic production supported under the CAP 2014–2020 in 2021. It was found that in 2010–2021, municipalities with difficult and particularly difficult farming conditions were located from 74.5% to 76.8% of the total UAA with organic production supported under the CAP. An important feature of organic farms from these municipalities was their average area of arable land, which was significant for average conditions for the country, and often the lack of livestock production or a conduct in a way that it is carried out regardless the principles of organic farming.

**Keywords:** organic farming, new institutional economy, WRPP index, Common Agricultural Policy, municipalities with difficult and particularly difficult farming conditions.

Michał Dudek, Łukasz Komorowski

## **Sprawozdanie z konferencji „Konsekwencje zmian demograficznych dla rozwoju rolnictwa” zorganizowanej w ramach III Kongresu Demograficznego przy współudziale Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN**

Report from the conference “Consequences of demographic changes for the development of agriculture” organised as part of the 3rd Demographic Congress in cooperation with the Institute of Rural and Agriculture Development, Polish Academy of Sciences

Problematyka starzenia się ludności od dawna ogniskuje uwagę opinii publicznej, naukowców, ekspertów i przedstawicieli różnych instytucji publicznych w Polsce. Zjawisko zmniejszania się liczby mieszkańców kraju i rosnącego przeciętnego ich wieku jest skutkiem procesów demograficznych zaznaczających się od co najmniej kilku dekad. Obserwowane przeobrażenia w stanie i strukturze ludności Polski są wyzwaniem dla społeczeństwa, gospodarki i polityk publicznych. Z tego powodu konieczne jest ich systematyczne monitorowanie i analizowanie w celu wypracowywania adekwatnych rozwiązań instytucjonalnych. Okazją do debaty nad wyzwaniami zmieniającej się sytuacji demograficznej z punktu widzenia polskiego rolnictwa była konferencja zatytułowana „Konsekwencje zmian demograficznych dla rozwoju rolnictwa”, która odbyła się 24 listopada 2021 r. na Uniwersytecie Szczecińskim (US). Wydarzenie to stanowiło jedno z wielu spotkań

**Dr Michał Dudek**, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Integracji Europejskiej, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: mdudek@irwirpan.waw.pl, ORCID: 0000-0002-6977-8561; **mgr Łukasz Komorowski**, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Ekonomii Wsi, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: lkomorowski@irwirpan.waw.pl, ORCID: 0000-0001-9287-719X.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

przewidywanych w ramach III Kongresu Demograficznego – przedsięwzięcia organizowanego z inicjatywy Rządowej Rady Ludnościowej (RRL) i będącego forum dyskusji środowisk naukowych, społecznych, gospodarczych oraz samorządowych nad problemami i dylematami związanymi ze współczesnymi zjawiskami ludnościowymi i ich wpływem na różne sfery życia. Partnerami w przygotowaniu szczecińskiej konferencji było wiele instytucji, w tym: wojewoda zachodniopomorski, Główny Urząd Statystyczny, Polskie Towarzystwo Statystyczne, Uniwersytet Szczeciński, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk oraz Urząd Statystyczny w Szczecinie. Na obrady złożyło się 13 referatów wygłoszonych przez 16 przedstawicieli różnych podmiotów, w tym uniwersytetów, instytutów naukowych i organów administracji publicznej. Wydarzenie zgromadziło wielu uczestników, zarówno obecnych osobiście w Nowej Auli US, jak i zdalnie, za pośrednictwem jednej z platform komunikacyjnych i mediów społecznościowych.

Konferencja rozpoczęła się od części oficjalnej. Jako pierwszy głos zabrał rektor US prof. dr hab. Waldemar Tarczyński, który witając uczestników konferencji, podkreślił wagę kongresu dla decyzji o przyszłości i rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Z kolei wojewoda zachodniopomorski, pan Zbigniew Bogucki, w słowie wstępnym, podkreślając złożoność zagadnień demograficznych będących przedmiotem spotkania, przypomniał problemy ludnościowe obszarów wiejskich w regionie Pomorza Zachodniego, a zwłaszcza mieszkańców tamtejszych wsi popegeerowskich. Następnie gości przywitała pani minister Halina Szymańska, prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), zaznaczając, że wieś w Polsce staje się miejscem coraz bardziej przyjaznym do życia, do czego przyczynia się również działalność reprezentowanej przez nią instytucji wspierającej za pomocą unijnych i krajowych środków finansowych polskie rolnictwo, przedsiębiorczość i jakość życia mieszkańców wsi. Kolejną osobą przemawiającą w części wprowadzającej do konferencji była pani przewodnicząca RRL prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz. W swoim wystąpieniu mówiła o historii spisów powszechnych w Polsce i ich roli dla funkcjonowania państwa. Przypomniała, że pierwszy spis powszechny w Polsce odbył się 30 września 1921 r., kiedy w ciągu jednego dnia osiem tysięcy rachmistrzów spisało wszystkich obywateli II Rzeczypospolitej, zdając sprawę dla rządzących – jak to wtedy określano – z „budżetu rzeczy”. Profesor Hrynkiewicz podkreśliła też dużą rolę danych statystyki publicznej, badań naukowych i prac kongresów demograficznych, organizowanych od 2002 r., będących źródłem informacji dla władz publicznych na poziomie gmin, regionów i kraju. Odnosząc się do tematyki konferencji, przewodnicząca RRL wskazała również na wagę rolnictwa i uwarunkowań jego rozwoju tkwiących w demografii. Na zakończenie prelegentka wspomniała o planach dotyczących organizacji kolejnych 20 konferencji powiązanych z zagadnieniami demograficznymi, które odbędą się w różnych miastach w Polsce. Uczestników kongresu

powitała także pani dr hab. Monika Stanny, dyrektor i profesor Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (IRWiR PAN). Na wstępie zwróciła ona uwagę na potrzebę oddzielania problemów obszarów wiejskich od kwestii odnoszących się do rolnictwa. Jak zauważyła profesor Stanny, obecnie w Polsce zaledwie 20% mieszkańców obszarów wiejskich jest związanych w różnym stopniu z rolnictwem. Według niej w przypadku obu grup ludności wiejskiej – zarówno rolniczej, jak i nierolniczej – wyzwaniem stanowią procesy globalne, z którymi muszą się one mierzyć. Zagadnienia te mogłyby stanowić, zdaniem dyrektor IRWiR PAN, tematykę obrad co najmniej dwóch oddzielnych konferencji. Krótkie przemówienie rozpoczynające obrady miał również prezes Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), dr Dominik Rozkrut. Pan prezes mówił w nim o szczególnej roli reprezentowanej przez niego instytucji dla rozwoju kraju, która polega na zapewnianiu bezpieczeństwa informacyjnego państwa i budowaniu odpowiedniej infrastruktury danych. Doktor Rozkrut przypomniał również o zakończeniu realizacji przez GUS Powszechnego Spisu Rolnego (PSR 2020) i o finalnej fazie przeprowadzania Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań (NSP 2021). Jak podkreślił prelegent, to ostatnie wydarzenie stanowi swoiste święto statystyki publicznej będące dogłębną diagnostyką sytuacji w kraju i jednocześnie konstytuujące jakość wielu przyszłych badań. Część oficjalną zakończyło odtworzenie dwóch wystąpień wideo: sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pawła Szefernakera, oraz podsekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, Barbary Sochy. Pan minister Szefernaker przedstawił założenia i efekty programów polityki państwa wobec wsi popegeerowskich, dotyczących m.in. wspierania inwestycji infrastrukturalnych samorządów i zakupu komputerów dla uczniów. Celem tej ostatniej inicjatywy jest zapobieganie wykluczeniu cyfrowemu uczniów, które zaznaczyło się zwłaszcza w okresie pandemii koronawirusa. Z kolei pani minister Socha, wspominając o wyzwaniach demograficznych dla polskiego społeczeństwa, takich jak malejąca dzietność czy nierównomierny przestrzennie rozkład migracji, podkreśliła dużą wagę wniosków i rekomendacji płynących z wydarzeń naukowych, ponieważ są one istotne w kontekście podejmowania konkretnych decyzji dotyczących polityk demograficznych.

Po powitaniach gości pierwsza sesja plenarna rozpoczęła się od wystąpienia pani prezes ARiMR Haliny Szymańskiej, pt. „Polska wieś – przyjazne miejsce do życia i rozwoju zawodowego”. Pani prezes podsumowała działalność ARiMR na rzecz mieszkańców wsi w ciągu ostatnich 27 lat, kładąc nacisk na te spośród wdrażanych programów, które za pośrednictwem reprezentowanej przez nią instytucji mają znaczenie dla jakości życia i aktywności zawodowej ludności wiejskiej w Polsce. Do takich działań należą m.in. płatności bezpośrednie wspomagające dochody rolników, programy dofinansowania inwestycji w gospodarstwach rolnych (w tym

projektów realizowanych przez młodych rolników), płatności związane z ochroną środowiska na terenach wiejskich, jak również wsparcie budowy i modernizacji sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz pomoc na rzecz rozwoju lokalnego i wiejskiej przedsiębiorczości. Jak podkreśliła pani minister, w ciągu trzech dekad swojego funkcjonowania ARiMR przekazała do krajowego sektora rolnego i na obszary wiejskie środki finansowe wynoszące 381 mld złotych.

Następnym referentem był prezes GUS, dr Dominik Rozkrut, który omówił tendencje rozwoju polskiego rolnictwa w świetle wyników PSR 2020. Pan prezes zaznaczył, iż realizacja spisu rolnego w 2020 r. była wydarzeniem bez precedensu z uwagi na panującą pandemię. Ze względu na zagrożenia dla zdrowia organizacja tego przedsięwzięcia stanęła pod znakiem zapytania. Ostatecznie istotna waga spisu dla bezpieczeństwa informacyjnego kraju i polityki rolnej zdecydowała o jego pełnym przeprowadzeniu. Jak dodał dr Rozkrut, realizacja spisu rolnego zakończyła się sukcesem, ponieważ osiągnięto 95% pokrycia populacji przy efektywnym zaangażowaniu publicznych środków finansowych. Prezes GUS zaznaczył też, że w okresie między spisami polskie rolnictwo bardzo się zmieniło. Jego zdaniem wpływ na te przemiany miała m.in. Wspólna Polityka Rolna UE (WPR), szersze stosowanie przez polskich rolników różnych metod skarmiania zwierząt i odnawialnych źródeł energii, a także postępująca profesjonalizacja tej kategorii społeczno-zawodowej. Przeobrażenia polskiego rolnictwa w okresie między spisami odzwierciedlał według prelegenta również spadek liczby gospodarstw rolnych o 190 tys. (o 12,7%), wzrastająca ich modernizacja oraz zwiększenie poziomu specjalizacji i koncentracji produkcji rolnej.

Kolejny referat, pt. „Przemiany struktury demograficznej i społeczno-zawodowej ludności wiejskiej”, przygotowany wspólnie z panem Łukaszem Komorowskim, wygłosiła pani dr hab. Monika Stanny, dyrektor IRWiR PAN, a jednocześnie członkini Komitetu Nauk Demograficznych PAN, Zespołu Problemowego ds. Obszarów Wiejskich Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz Rady ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich przy Prezydencie RP. Pani profesor przedstawiła zmiany w podstawowych strukturach ludności wiejskiej w Polsce, odwołując się przede wszystkim do wyników badań uzyskanych w ramach projektu badawczego „Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi”. Prelegentka skoncentrowała się na trzech głównych procesach, które w ubiegłym stuleciu kształtowały liczebność populacji wiejskiej. Należały do nich zjawiska: przejścia demograficznego, falowania demograficznego oraz dezagraryzacja. Tłem dla wymienionych przeobrażeń była modernizacja społeczno-gospodarcza kraju zachodząca w trzech etapach – preindustrialnym, industrialnym oraz postindustrialnym. Jak podkreśliła profesor Stanny, w ciągu ostatnich stu lat liczba ludności wiejskiej w Polsce w efekcie oddziaływania wskazanych procesów pozostawała niezmienna i wynosiła ok. 15 mln.

W analizowanym okresie przyrost naturalny notowany na wsi „oddawany” był miastom, a kolejne wyże demograficzne się spłaszczały. Z kolei od początku fazy postindustrialnej w Polsce saldo migracji na pobyt stały na obszary wiejskie pozostawało dodatnie. Niemniej – jak zauważyła prelegentka – na zachodzie Polski oraz wokół największych miast zaznaczała się koncentracja ludności, podczas gdy na wschodzie notowano ubytek ludności w większości gmin, w niektórych nawet o 25%. Skutkiem rozważanych procesów demograficznych było starzenie się ludności, odzwierciedleniem czego będzie fakt, iż od 2020 r. na obszarach wiejskich jest więcej osób w wieku poprodukcyjnym niż w wieku przedprodukcyjnym. Odnosząc się do przemian w strukturze zawodowej, prof. Stanny zaakcentowała rolę procesu dezagraryzacji, naturalnego zjawiska zmniejszania się znaczenia rolnictwa w kształtowaniu źródeł utrzymania i aktywności zawodowej mieszkańców wsi. Tendencji tej, której nie da się już powstrzymać, towarzyszy poprawa poziomu wykształcenia ludności wiejskiej, jej proletaryzacja (w strukturze społecznej rośnie udział robotników) i gentryfikacja (wzrost udziału klasy średniej), a także malejący odsetek rolników. Stałym trendem jest również odpływ ludności na tereny znajdujące się w pobliżu dużych miast.

Pierwszą sesję plenarną zakończyło wystąpienie pani dr Magdaleny Mojsiewicz z US i Urzędu Statystycznego w Szczecinie. W referacie zatytułowanym „Zmiany struktur rodzin wiejskich. Obraz statystyczny” prelegentka przedstawiła wyniki NSP 2011 dotyczące liczebności gospodarstw domowych według klas wielkości. Omawiając uwarunkowania demograficzne, społeczne i ekonomiczne oddziałujące na strukturę rodziny wiejskiej, dr Mojsiewicz odniosła się m.in. do problemów metodycznych związanych z realizacją spisów powszechnych.

Drugą sesję plenarną rozpoczęła pani Dominika Rogalińska, dyrektor Departamentu Badań Przestrzennych i Środowiska GUS. W wystąpieniu pt. „Demograficzny obraz polskiej wsi” prelegentka omówiła zalety i wady oraz różnice w klasyfikowaniu obszarów wiejskich według podziału administracyjnego, kryteriów funkcjonalnych oraz za pomocą siatki kilometrowej uzyskanej przy użyciu systemu informacji geograficznej (Geographic Information System – GIS). Podzieliła się również informacjami na temat postępów prac w GUS-ie nad nową klasyfikacją obszarów wiejskich. Nawiązując do tematu wystąpienia, w prezentacji podkreślona została duża niejednorodność demograficzna obszarów wiejskich w Polsce – widoczna głównie między tymi położonymi w zasięgu aglomeracji miejskich (okołomiejскими) a oddalonymi od nich. Sytuacja demograficzna w tych drugich jest o wiele bardziej niekorzystna (co zostało przedstawione wcześniej przez prof. Stanny) i stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla władz lokalnych. Jako praktyczną rekomendację pani Rogalińska wskazała potrzebę prowadzenia analiz przestrzennych z wykorzystaniem danych demograficznych.



Z kolei pani Magdalena Wegner, dyrektor Urzędu Statystycznego w Szczecinie, przygotowała referat zatytułowany: „Sytuacja demograficzna województwa zachodniopomorskiego”. Według niej sytuacja ta charakteryzuje się przede wszystkim lekkim spadkiem liczby ludności, kontynuowanym od 2000 r., a składają się nań ujemne saldo migracji, ujemny przyrost naturalny oraz niska dzietność. W najbardziej niekorzystnym położeniu pod tym względem znajduje środkowa część województwa zachodniopomorskiego, a w najlepszym – zgodnie ze wskazanymi we wcześniejszych wystąpieniach prawidłowościami – obszar podmiejski Szczecina oraz gminy nadmorskie. To także te obszary są wskazywane w prognozie do 2050 r. jako zwiększające zaludnienie kosztem centrów miast oraz obszarów wiejskich położonych peryferyjnie w układzie regionalnym, zwłaszcza o proveniencji popegeerowskiej.

Następnie w zmodyfikowanej kolejności w stosunku do agendy konferencji wystąpił pan dr hab. Aleksander Grzelak, prof. UEP w Poznaniu, który przedstawił „Ekonomiczny obraz rolnictwa w Polsce na tle procesów globalnych”. Na wstępie mówca postawił bardzo ciekawe pytanie: czy idee są ważne dla rolnictwa? W toku prezentacji pan profesor przedstawiał makrotrendy globalnego rolnictwa w odniesieniu do aktualnych strategii politycznych. Budżet UE w 1/3 pochłania rolnictwo – jednak jak zauważył prelegent – funkcjonuje ono w zmieniającym się kontekście bezpieczeństwa żywnościowego, w związku z czym wytwarzana produkcja zaczyna być postrzegana jako dobro publiczne. Zagrożeniem ze strony globalizacji jest według prof. Grzelaka proces skutkujący „pozornym” wolnym rynkiem. Inne wyzwanie to zaś wzrost ludności w ujęciu globalnym prowadzący do wzrostu popytu na żywność, a w konsekwencji – do spekulacji na rynku oraz dużej zmienności cen (jak np. w latach 2007–2015). Dużym wyzwaniem są też wspomniane strategie polityczne, a zwłaszcza jedna z nich, zaakceptowana na poziomie UE – zwana Europejskim Zielonym Ładem. Choć strategia ta wyznacza ambitne i słuszne cele, to ich osiągnięcie stoi pod dużym znakiem zapytania.

W dalszej kolejności wystąpiły zdalnie badaczki z Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu – dr hab. Ewa Kiryluk-Dryjska, prof. UPP i dr hab. Agnieszka Baer-Nawrocka, prof. UPP – z referatem pt. „Wspólna Polityka Rolna UE wobec kryzysu demograficznego w rolnictwie”. Na wstępie prelegentki opisały instrumenty WPR w perspektywach finansowych z lat 2007–2013 i 2014–2020 nastawione na wspieranie przemian pokoleniowych w rolnictwie. Wśród nich wymieniono m.in. programy rent strukturalnych, rozwój działalności pozarolniczej, wsparcie tzw. młodego rolnika – zwłaszcza ten ostatni instrument okraszony został dłuższym komentarzem. W UE młodzi rolnicy do 40 r.ż. stanowią 11% wszystkich przedstawicieli tej profesji (w tym do 34 r.ż. jest ich 4,5%). Podkreślony został fakt, że Polska znajduje się w czołówce krajów europejskich (m.in. obok Austrii i Słowacji)

pod względem najmłodszej struktury wiekowej rolników. Czynniki wyróżniające młodych kierowników gospodarstw to przede wszystkim wyższy poziom wykształcenia oraz gospodarowanie na większych arealach niż przeciętny rolnik w kraju. Jako region o największym potencjale rolnictwa w kolejnych latach wskazano województwo wielkopolskie będące liderem pod względem ubiegania się o status „młodego rolnika”. Jednak konstatacja dla całego kraju nie jest tak optymistyczna. Mimo bycia w czołówce działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na rzecz poprawy struktury demograficznej w rolnictwie (m.in. aż 62% środków UE na renty strukturalne rozdysponowano w Polsce), odsetek młodych rolników w Polsce stale się zmniejsza.

Dwaj kolejni prelegenci reprezentowali Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. Najpierw wstępne wyniki projektu FARMWELL (H2020) w referacie pt. „Konsekwencje zmian demograficznych dla jakości życia rolników” przedstawił pan dr hab. Adam Czarnecki, prof. i zastępca dyrektora ds. naukowych IRWiR PAN. Po pierwsze profesor podkreślił niewystarczający zasób badań, wiedzy oraz dyskusji dotyczących dobrostanu rolników, ich zdrowia psychicznego i fizycznego, samopoczucia oraz innych cech psychospołecznych, często niezależnych od uwarunkowań ekonomicznych, na temat których istnieje już bogata literatura. Następnie omówione zostały metodologia projektu FARMWELL oraz jego cele, a uwagę skupiono na drugim celu szczegółowym, czyli: „Przedstawienie różnorodności wyzwań społecznych, refleksja nad określonymi wyzwaniami i potrzebami rolników, a następnie ich walidacja poprzez zaangażowanie wielu aktorów (w tym rolników)”. Pan profesor przedstawił i szerzej omówił cztery wyzwania społeczne zidentyfikowane przez polskich partnerów projektu, tj.: 1) Przestrzenną i czasową dostępność do usług zdrowotnych; 2) Cyfryzację oraz dostępność i korzystanie z Internetu; 3) Sukcesję gospodarstw rolnych (wymianę pokoleniową); 4) Kapitał społeczny/współpracę pomiędzy rolnikami i innymi mieszkańcami wsi. Każde z wyzwań nie pozostaje bez wpływu na życie rolników. I tak np. niska przestrzenno-czasowa dostępność do lekarza powoduje, że rolnik pracuje pomimo złego samopoczucia, co w dłuższym okresie obniża stan jego zdrowia oraz sprawne i efektywne prowadzenie działalności rolniczej. Z kolei niski kapitał społeczny i niedostateczna współpraca między rolnikami i innymi mieszkańcami wsi prowadzą do poczucia wyobcowania prowadzących gospodarstwa rolne, a ostatecznie do zerwania solidarności rolników. Jak podsumował prelegent, rolnicy stoją przed licznymi wyzwaniami natury społecznej, a na wielu obszarach o słabych perspektywach rozwojowych negatywne procesy są nie do uniknięcia – niemniej możliwe jest ich złagodzenie lub rozciągnięcie w czasie. W tym celu konieczne są jednak nowe rozwiązania, innowacje i sprawdzone metody działania z innych krajów borykających się niegdyś lub obecnie z podobnymi problemami.

Tuż po prof. Czarneckim wykład pt. „Zmiany demograficzne a sukcesja gospodarstw rolnych w Polsce” wygłosił pan dr Michał Dudek. W pierwszych punktach prezentacji referent przedstawił najczęstszy sposób rozumienia sukcesji gospodarstw rolnych w naukach społecznych i ekonomice rolnictwa. Jak powiedział prelegent, jest to proces stopniowego przekazywania następcom funkcji kierowniczych i majątku gospodarstwa rolnego. Następnie przedstawiciel IRWiR PAN omówił czynniki wpływające na sukcesję gospodarstw rolnych. Na podstawie wyników badań naukowych przeprowadzonych w 28 krajach w oparciu o modele ekonometryczne można stwierdzić, że zjawisko to kształtują uwarunkowania ekonomiczne, społeczne, psychologiczne i prawno-instytucjonalne. Dodatkowo wśród determinant transferu rolniczego majątku produkcyjnego istotne miejsce zajmują przyczyny demograficzne, takie jak: wiek rolników, liczba dzieci w rodzinach rolniczych i płeć następców. Z kolei pogłębione analizy sytuacji w rodzinnych gospodarstwach rolnych wskazują na ważną rolę procesów socjalizacji przyszłych sukcesorów i kształtowania się ich tożsamości jako rolników. W dalszej części wystąpienia dr Dudek zwrócił uwagę na teoretyczne podstawy rozwoju gospodarstwa rolnego (cykl ekonomiczny) oraz jego powiązania z rozwojem rodziny (cykl populacyjny). Podobnie jak w poprzednich prezentacjach wybrzmiał raczej niezbyt optymistyczny obraz rzeczywistej sukcesji w krajowym rolnictwie – a głównym czynnikiem jest tu zawężający się od dawna krąg osób, którym można gospodarstwo przekazać. Sytuacja ta wynika w dużym stopniu z chęci młodych osób wywodzących się z rodzin rolniczych do realizacji planów życiowych i zawodowych poza wsią i sektorem rolniczym. Problem ten jednak występuje z różnym nasileniem w różnych typach gospodarstw rolnych. Jak podkreślił prelegent, sukcesja jest relatywnie najmniejszym wyzwaniem dla gospodarstw profesjonalnych i zorientowanych rynkowo.

Po dwóch wystąpieniach w Nowej Auli US trzy kolejne, a zarazem wieńczące całe wydarzenie, ponownie odbyły się w sposób zdalny. Pani dr hab. Magdalena Florek-Łuszczki, prof. i zastępca dyrektora ds. naukowych Instytutu Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie, wygłosiła referat pt. „Psycho-społeczne i zdrowotne konsekwencje starzenia się mieszkańców wsi”. We wprowadzeniu przedstawione zostały przez mówczynię cechy społeczeństwa, które ulega starzeniu się. Wśród nich najczęściej mówi się o singularyzacji oraz feminizacji starości, domocentryzmie czy syndromie „znikającej ławeczki”. Wszystkie one mają charakter negatywny i prowadzą do takich zjawisk, jak izolacja seniorów, brak przyjaciół, samotność, zamknięcie w domu. Jak wskazała pani profesor, aż 22% seniorów żyje w relatywnym ubóstwie. Innym zdiagnozowanym problemem społecznym jest multiwiktymizacja osób starszych, 35% z nich zadeklarowało bowiem doświadczenie różnych form przemocy (fizycznej, psychicznej, seksualnej, finansowej). Nie najlepsza jest także kondycja zdrowotna seniorów wynikająca m.in. z niskich dochodów, niskiego

poziomu wykształcenia, niskiej mobilności, braku lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej (w 132 gminach wiejskich nie ma lekarza POZ), jak również braku obowiązku badań profilaktycznych rolników. Jak wynika z przedstawionych badań, co czwarty mężczyzna zamieszkujący wieś nigdy nie był u lekarza specjalisty. Z reguły starsi rolnicy oceniają swój stan zdrowia jako przeciętny, a wśród chorób, z jakimi się zmagają, dominują choroby przewlekłe (73%), otyłość (36%), choroby układu kostno-stawowego (40%), choroby sercowo-naczyniowe (31%) oraz depresja (30%) i borelioza (30%).

Do zagadnień stricte rolniczych powrócił w prezentacji pt. „Dezagraryzacja polskiej wsi w świetle wstępnych wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2020 r.” przedstawiciel Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, pan dr hab. Tomasz Wojewodzik, prof. URK, który przedstawił referat przygotowany wspólnie z panem dr. inż. Łukaszem Paluchem. Profesor Wojewodzik rozpoczął od zarysowania głównych procesów zaznaczających się na obszarach wiejskich w ostatnich latach – deruralizacji (zmniejszania się udziału mieszkańców wsi w społeczeństwie), restratyfikacji (zmiany struktury społecznej wsi i hierarchii warstwowych w jej obrębie), dezagraryzacji (systematycznego, długotrwałego procesu zmniejszania się znaczenia ekonomicznego rolnictwa w gospodarce narodowej). W swoim wystąpieniu przedstawiciel Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie skupił się na tym ostatnim procesie, podejmując próbę oceny zróżnicowania przestrzennego dezagraryzacji gospodarstw rolnych w aspekcie produkcyjno-ekonomicznym. Pomiar syntetyczny (z uwzględnieniem trzech miar: dywersyfikacji źródeł dochodów, udziału gruntów w złej kulturze rolnej, obsady zwierząt gospodarskich) metodą unitaryzacji zerowanej na poziomie powiatów wykazał, że najmniej zdeagraryzowane gospodarstwa występują w pasie od Wielkopolski, Kujaw, Warmii i Mazur aż po Podlasie, z kolei najbardziej zdeagraryzowane są te zlokalizowane w Polsce południowo-wschodniej. W tych ostatnich za przyczynę nasilenia omawianego procesu uznaje się: wycofywanie właścicieli gospodarstw rolnych z użytkowania ziemi przy jednoczesnym ograniczaniu realokacji uwalnianych z produkcji gruntów do podmiotów kontynuujących działalność rolniczą, poszukiwanie przez osoby mieszkające we wspólnym gospodarstwie domowym pozarolniczych źródeł dochodów, rozdrobnienie agrarne oraz wysoką gęstość zaludnienia.

W ostatnim referacie pan Artur Łączyński, dyrektor Departamentu Rolnictwa GUS, scharakteryzował „Wybrane uwarunkowania rozwoju rolnictwa”, wśród których wymienił i omówił: uwarunkowania ekonomiczne, handel zagraniczny, zmiany w produkcji roślinnej i zwierzęcej, zmiany klimatu, uwarunkowania rolno-środowiskowe, emisje, czynniki historyczne oraz WPR.

Na zakończenie konferencji organizatorzy zaprosili uczestników przebywających na auli oraz łączących się zdalnie do zadawania pytań prelegentom oraz

komentowania wystąpień i poruszanych w ich trakcie tematów. Jako pierwszy głos zabrał dr Piotr Łysoń, dyrektor Departamentu Badań Społecznych GUS. Odnosił się on do wielu poprzednich wypowiedzi, doceniając wagę prac GUS-u nad nową klasyfikacją obszarów wiejskich, jak również zapowiadając pracę tej instytucji nad delimitacją i klasyfikacją tzw. obszarów popegeerowskich w agregacji powiatów. Komentujący odniósł się również do kwestii atrakcyjności obszarów wiejskich, która ulega przemodelowaniu m.in. na skutek pandemii COVID-19. Jako szanse i wyzwania rozwojowe wskazane zostały: skracanie łańcuchów dostaw, rozpowszechnienie pracy zdalnej, rozwój transportu i usług lokalnych, rolnictwo precyzyjne, energetyka rozproszona oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw wody. Wypowiedź zwięzły trzy pytania: 1) o potencjalne instrumenty wzmacniania wartości dodanej produkcji rolniczej (do dyr. Łączyńskiego); 2) o to, czy telemedycyna może być antidotum na niedobory lekarzy na obszarach wiejskich; 3) oraz, jak zachęcać młodych lekarzy do praktyki w POZ na wsi (oba pytania skierowane były do prof. Florek-Łuszczki).

Adresat pierwszego pytania odpowiedział zwięźle, że wśród instrumentów zwiększających wartość dodaną produkcji rolnej znajdują się m.in. specjalizacja gospodarstw rolnych, podnoszenie ich produktywności, ulepszanie parku maszynowego oraz zacieśnianie współpracy między producentem a odbiorcą.

W odpowiedzi na dwa kolejne pytania pani prof. Florek-Łuszczki wyraźnie zaznaczyła, że telemedycyna stanowi duży potencjał, jednak zostanie on uwolniony tylko wraz z poprawą dostępu do internetu na wsi oraz kompetencji cyfrowych jej mieszkańców. Z kolei w odniesieniu do problemu przyciągania lekarzy (nie tylko młodych), to jest on związany z niedostatecznym finansowaniem oraz brakiem odpowiednich rozwiązań systemowych. Ad vocem odniosła się pani dr hab. Anna Kołodziejczak, która dodała, że równie istotną kwestią są luki pokoleniowe decydujące o niskiej podaży lekarzy zarówno w miastach, jak i na wsiach (choć na peryferiach to zjawisko jest wyraźniej zarysowane).

W trakcie ożywionej dyskusji pani prof. Stanny zaznaczyła, że w dyskursie na temat rolnictwa zauważyć można pewien dualizm: z jednej strony liczba osób związanych z rolnictwem zmniejsza się, co jest trendem pożądanym i typowym dla państw wysoko rozwiniętych, z drugiej zaś robimy wszystko, by zatrzymać w rolnictwie jak największą liczbę ludności i narzekamy na kurczenie się populacji rolniczej. W związku z tym skierowała ona ogólne pytanie do wszystkich uczestników konferencji: czy proces dezagraryzacji jest szansą, czy zagrożeniem?

Odpowiedzi na powyższe pytanie podjęła się m.in. prof. Hrynkiewicz, nie opowiadając się za żadną z opcji w nim postawionych. Pani profesor podkreśliła, że proces ten jest jednocześnie i szansą, i zagrożeniem. Zagrożeniem przy braku reakcji na zjawiska i procesy demograficzne dotyczące rolnictwa, a szansą, jeśli trafne

diagnozy tego zjawiska przełożą się na skuteczne programy polityczne adresowane do sektora rolnego.

Do ponownego zabrania głosu w kontekście postawionego pytania zgłosił się też pan dyrektor Łączyński. W swojej wypowiedzi podkreślił, że mimo iż rolnictwo ulega centralizacji i koncentracji, to ważne jest, by nie przekroczyć pewnych wartości progowych tych procesów. Nie wiadomo bowiem, jak wrażliwy na różne niespodziewane czynniki jest to układ (np. susze, choroby zwierzęce). Należy więc działać w sposób zrównoważony.

Choć dyskusja mogłaby trwać dalej, to zakończenie konferencji nieubłagannie wymusił czas. Pan prezes Dominik Rozkrut podziękował uczestnikom, prelegentom, komentatorom, organizatorom, obsłudze technicznej, a szczególnie gorące podziękowania skierował do Przewodniczącej RRL, pani prof. Józefiny Hrynkiewicz, za kontynuację idei Kongresu Demograficznego, który od trzech dekad odbywa się zawsze po publikacji wyników Narodowego Spisu Powszechnego oraz Powszechnego Spisu Rolnego.

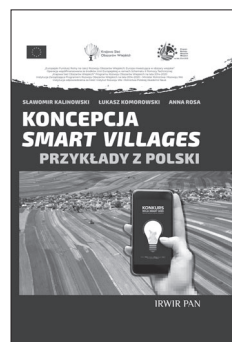


Wymienione poniżej pozycje można zakupić lub otrzymać w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa (Pałac Staszica), pok. 274, tel. 22 657 28 30, 22 826 94 36, e-mail: irwir@irwirpan.waw.pl.

**Adam Koziol, Sylwia Michalska, Dominika Zwęglińska-Gałecka (red.),** *Media jako źródło wiedzy rolników* [Media as a Source of Farmers' Knowledge], Warszawa 2021, 158 s.



**Sławomir Kalinowski, Łukasz Komorowski, Anna Rosa,** *Koncepcja smart villages. Przykłady z Polski* [The Concept of Smart Villages. Examples from Poland], Warszawa 2021, 154 s.



**Maria Halamska,** *Continuity and Change. Rural Poland 1918–2018: Searching for Sources of the Present* [Ciągłość i zmiana. Wieś polska 1918–2018. W poszukiwaniu źródeł teraźniejszości], Warszawa 2020, 256 s.



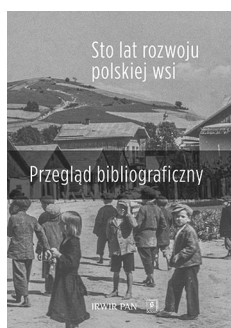




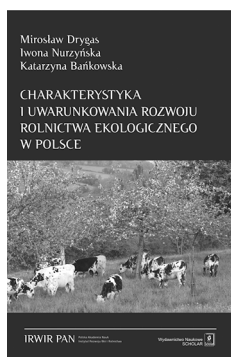
**Sylwia Michalska**, *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej polski. Tom 4: Struktura społeczna a zmiany ról społecznych kobiet wiejskich* [Studies on the Social Structure of Rural Poland, Vol. 4: Social Structure and Peasant Women's Social Roles Changes], Warszawa 2020, 191 s.



**Maria Halamska**, *Ciągłość i zmiana. Wieś polska 1918–2018. W poszukiwaniu źródeł teraźniejszości* [Continuity and Change. Rural Poland 1918–2018: Searching for Sources of the Present], Warszawa 2020, 247 s.

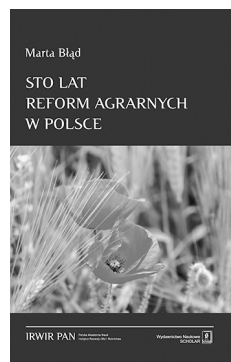


*Sto lat rozwoju polskiej wsi. Przegląd bibliograficzny* [One Hundred Years of Polish Countryside. Bibliographic review], **Monika Stanny, Beata Górczyńska, Małgorzata Gelo-Kluczyńska (oprac.)**, Warszawa 2019, 344 s.



**Mirosław Drygas, Iwona Nurzyńska, Katarzyna Bańkowska**, *Charakterystyka i uwarunkowania rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. Szanse i bariery* [Characteristics and Conditions for The Development of Organic Farming in Poland. Chances and Barriers], Warszawa 2019, 192 s.

**Marta Błąd**, *Sto lat reform agrarnych w Polsce*  
[One Hundred Years of Agrarian Reforms in Poland],  
Warszawa 2019, 282 s.



**Marek Kłodziński**, *Przybyszew. Stulecie przemian polskiej wsi*  
[Przybyszew – Centenary of Transformation of the Polish Countryside],  
Warszawa 2019, 148 s.



*Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*  
[Continuity and Change. One Hundred Years of Polish Countryside],  
t. I i II, **Maria Halamska, Monika Stanny, Jerzy Wilkin**  
(red.), Warszawa 2019, 1260 s.

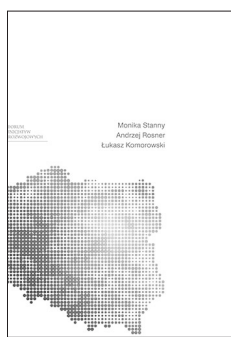


**Andrzej Piasecki, Arkadiusz Ptak**, *Sto lat władzy lokalnej na polskiej wsi 1918–2018*  
[One Hundred Years of Local Authority in the Polish Countryside 1918–2018],  
Warszawa 2018, 133 s.

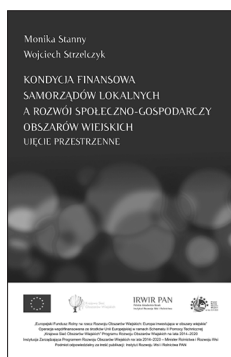




**Maria Halamska**, *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski. Tom 3: Świadomościowe korelaty struktury społecznej* [Studies on the Social Structure of Rural Poland, Vol. 3: Correlates of Consciousness in the Social Structure], Warszawa 2018, 174 s.



**Monika Stanny, Andrzej Rosner, Łukasz Komorowski**, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktura społeczno-gospodarcza, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika* [Rural Development Monitoring. Stage III], Warszawa 2018, 297 s.



**Monika Stanny, Wojciech Strzelczyk**, *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne* [Financial condition of local governments and socio-economic development of rural areas. Spatial approach], Warszawa 2018, 210 s.

Publikacja bezpłatna przygotowana w ramach operacji realizowanej w ramach Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020



**Andrzej Rosner, Ruta Śpiewak, Edyta Kozdroń**, *Patrząc na wieś. Sto lat rozwoju polskiej wsi* [Glimpses of the Countryside. One Hundred Years of Polish Countryside], Warszawa 2018, 275 s.

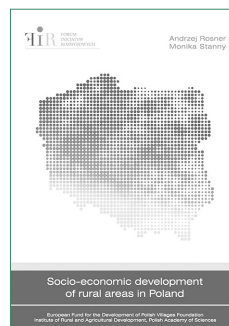
*Sto lat mojego gospodarstwa. Pamiętniki mieszkańców wsi*  
[One Hundred Years of My Farm. Memoirs of Village  
Inhabitants], **opracowane przez Sylwię Michalską,  
Marię Halamską i Marka Kłodzińskiego**, Poznań,  
Warszawa 2018, 285 s.



**Maria Halamska, Radosław Hoffmann, Monika Stanny,**  
*Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski. Tom 2:*  
*Przestrzenne zróżnicowanie struktury społecznej* [Studies  
on the Social Structure of Rural Poland, Vol. 2: The Spatial  
Diversity of the Social Structure], Warszawa 2017, 158 s.



**Andrzej Rosner, Monika Stanny,** *Socio-economic  
development of rural areas in Poland*  
[Społeczno-ekonomiczny rozwój obszarów  
wiejskich w Polsce], Warszawa 2017, 166 s.





IRWIR PAN

Polska Akademia Nauk  
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa

---

Indeks 381454